

***LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL NUEVO  
GERENCIAMIENTO PÚBLICO AL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE  
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA***

***Trabajo final de graduación sometido a la Comisión del Programa de  
Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas***

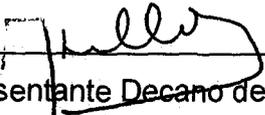
***Guillermo Matamoros Carvajal***

***CIUDAD UNIVERSITARIA "RODRIGO FACIO"  
COSTA RICA  
2005***

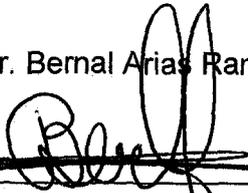
*Dedico este trabajo a  
Sonia, Teresita y Mauricio,  
quienes me regalaron  
parte de su tiempo para  
alcanzar esta meta*

"Este trabajo final de graduación fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado de Magister."

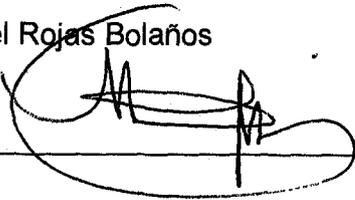
M.Sc. Mayela Cubillo Mora

  
Representante Decano del SEP

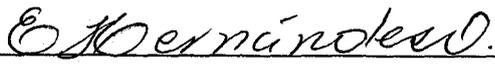
Dr. Bernal Arias Ramírez

  
Profesor Consejero

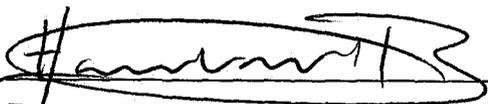
Dr. Manuel Rojas Bolaños

  
Asesor

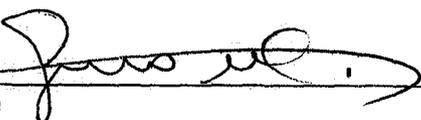
M.Sc. Evelyn Hernández Ortiz

  
Asesora

M.Sc. Harold Villegas Román

  
Representante Director del Programa

Guillermo Matamoros Carvajal

  
Estudiante

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
1. ANTECEDENTES.....	2
2. EL NUEVO GERENCIAMIENTO PÚBLICO COMO RESPUESTA AL MODELO BUROCRÁTICO TRADICIONAL. ¿POR QUÉ SISTEMATIZAR LA EXPERIENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL?.....	6
3. CONTENIDO DEL DOCUMENTO .....	8
<b>ESTRATEGIA METODOLÓGICA</b> .....	<b>10</b>
1. ¿QUÉ SE VA A SISTEMATIZAR? .....	12
2. ¿QUÉ SE ESPERA LOGRAR CON ESTA SISTEMATIZACIÓN? .....	13
3. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS POLITOLÓGICO.....	14
4. HERRAMIENTAS UTILIZADAS.....	15
<b>CAPÍTULO I: DE UNA ESTRUCTURA JERARQUIZADA A UNA ESTRUCTURA ACHATADA</b> ..	<b>20</b>
1. SITUACIÓN DE PARTIDA.....	22
2. PRINCIPALES PROPUESTAS: PREPARACIÓN PARA EL PROCESO DE CAMBIO. ....	27
a. <i>Proyectos Piloto</i> .....	27
b. <i>Capacitación</i> .....	34
c. <i>Normativa</i> .....	37
d. <i>Reubicación de funcionarios</i> .....	48
3. DE LA TRANSICIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN .....	53
4. EL SALTO HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE ORGANIZACIÓN .....	57
5. A MANERA DE RESUMEN .....	68
<b>CAPÍTULO II: EL NUEVO MODELO DE TOMA DE DECISIONES: EL ACERCAMIENTO CON EL ENTORNO</b> .....	<b>72</b>
1. DE UN TRABAJO FUNCIONAL A UNO POR PROCESOS .....	75
2. DE LA DESVINCULACIÓN CON EL ENTORNO HACIA UNA ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN DE AFUERA HACIA ADENTRO .....	82
3. DIVORCIO CON LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: UN ACTOR QUE NO SE PUEDE DEJAR DE TOMAR EN CUENTA .....	88
4. FISCALIZAR ¿PARA QUIÉN? .....	95
5. A MANERA DE RESUMEN .....	99
<b>CAPÍTULO III: DE LA FISCALIZACIÓN DE PRIMER PISO A LA FISCALIZACIÓN DE SEGUNDO PISO</b> .....	<b>102</b>
1. EL DILEMA DE LAS SOMBRILLAS .....	107
2. HACIA UNA FISCALIZACIÓN SECTORIALIZADA .....	112
3. EL CONTROL DE SEGUNDO PISO EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA.....	115
4. EL CONTROL DE SEGUNDO PISO EN MATERIA PRESUPUESTARIA.....	118
5. CONTROL DE SEGUNDO PISO Y CONTROL INTERNO .....	124
6. FINALMENTE... ¿QUÉ ES EL CONTROL DE SEGUNDO PISO? .....	128
<b>CAPÍTULO IV: HACIA LA RENDICIÓN DE CUENTAS</b> .....	<b>132</b>
1. ¿POR QUÉ LA CONTRALORÍA GENERAL CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS?.....	135
2. LA INFLUENCIA CANADIENSE SOBRE ESTE TEMA.....	136
3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN CENTROAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (OCCEFS).....	139
4. ACCIONES EN EL ÁMBITO INTERNO .....	144
5. RETOS .....	151
6. A MANERA DE RESUMEN .....	155
<b>CONCLUSIONES GENERALES Y PERSPECTIVAS</b> .....	<b>157</b>

<b>ANEXO DE RECUADROS.....</b>	<b>162</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>171</b>

## **INDICE DE CUADROS, GRÁFICOS, RECUADROS Y DIAGRAMAS**

Cuadro N° 1: Contraloría General de la República. Número de plazas destinadas a Dirección o Supervisión.....	25
Cuadro N° 2: Contraloría General de la República: resumen principales actividades de capacitación y otro tipo para preparar los funcionarios para asumir el cambio.....	34
Cuadro N° 3: Cantidad de Estudios de Fiscalización, 1999-2004.....	55
Cuadro N°. 4: Contraloría General de la República: Número de plazas destinadas a Dirección o Supervisión.....	57
Cuadro N° 5: Contraloría General de la República. Contratación de profesionales según formación académica. 1999-2003.....	62
Cuadro N° 6: Contraloría General de la República. Cantidad de funcionarios según profesión y grado académico. Al 31 de diciembre de 2003.....	63
Cuadro N° 7: Contraloría General de la República: cantidad de plazas, distribuidas por dependencia.....	67
Cuadro N° 8: Proceso de transformación de la Contraloría General de la República. Principales cambios.....	83
Cuadro N° 9: Contraloría General de la República. Cuadro comparativo de la demanda generada por la Asamblea Legislativa.....	90
Gráfico N° 1: Cantidad de consultas escritas atendidas por el área jurídica 1997-2002.....	59
Gráfico N° 2: Contraloría General de la República, Comparación de requerimientos de la Asamblea Legislativa. 1999-2003.....	91
Recuadro N ° 1: Sobre el trabajo en equipo interdisciplinario y el empowerment.....	163
Recuadro N° 2: El control de segundo piso como un objetivo de la Ley General de Control Interno.....	165
Recuadro N° 3: Fundación Canadiense para la Auditoría Comprehensiva.....	167
Recuadro N° 4: Seminario “Gobernabilidad y Rendición de Cuentas”.....	168

## **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo tiene como propósito sistematizar la experiencia del proceso de modernización de la Contraloría General de la República de Costa Rica, en lo que se refiere a la aplicación de los principios del nuevo gerenciamiento público (NGP), que se ha venido desarrollando como parte de las corrientes de la reforma del Estado en toda América Latina.

Dicho propósito implica que el trabajo a realizar va más allá de la mera reconstrucción de los hechos alrededor de esta experiencia -aspecto éste que no se puede obviar y se recoge en el primer capítulo-, para tener una mayor claridad sobre la importancia que ha tenido para el funcionamiento de la Contraloría General, a partir de su proceso de transformación, la puesta en marcha de una serie de elementos del “new public management” (nuevo gerenciamiento público –NGP-), como parte de la reforma de una de las instituciones más importantes en el balance de poderes, dado el papel que juega en el esquema de pesos y contrapesos dentro del sistema político y democrático de Costa Rica, especialmente desde la perspectiva de la rendición de cuentas horizontal, es decir, la verificación del cumplimiento de las responsabilidades asignadas a las instituciones públicas.

En consecuencia el objetivo general de esta sistematización es conocer e interpretar cuáles son las transformaciones que se dan en la forma de gestión de la Contraloría General de la República, a partir de su proceso de modernización o transformación.

De este objetivo general se desprenden algunos objetivos específicos, que permitirán darle forma al trabajo de sistematización, como son los siguientes:

- a. Conocer cuáles son los cambios que se dan en la estructura jerárquica de la institución y bajo qué supuestos del NGP operan.

- b. Analizar cómo se afectó la estructura organizativa interna a partir de las transformaciones implementadas desde el NGP.
- c. Determinar como se redefine el modelo de control y fiscalización desarrollado por la Contraloría.
- d. Identificar el papel de la rendición de cuentas como elemento del NGP dentro del nuevo modelo de control y fiscalización.

No debe perderse de vista que se está sistematizando la experiencia de una Entidad de Fiscalización Superior, lo que significa que los ajustes que se dan en algunos aspectos son muy particulares y no necesariamente se podrán transferir a otras instituciones, sin embargo, los procedimientos y las mejoras prácticas seguidas, sí pueden servir de guía para las instituciones que deseen llevar adelante procesos similares.

## **1. ANTECEDENTES**

En el año 1994 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, lo que lleva a las autoridades de ese momento a pensar en la revisión de la forma en que se está desempeñando esta institución para adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas disposiciones que recoge dicha ley.

La Contraloría General de la República, fue creada en la Constitución del 7 de noviembre de 1949, y su primera Ley Orgánica se dictó en diciembre de 1950, la Ley No. 1252, por lo que en 1994 se está frente a una institución que tenía más de cuarenta años de no enfrentar cambios relevantes en sus regulaciones básicas dadas por una Ley Orgánica.

La Contraloría General se creó como un órgano fundamental dentro del esquema de pesos y contrapesos<sup>1</sup> que el sistema político y democrático costarricense adoptó a partir de 1949. Se concibió como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa para la fiscalización superior de la Hacienda Pública, con una serie de competencias muy particulares que la hacen casi única en el mundo, entre órganos de similar naturaleza.

Por ejemplo, la potestad de aprobación presupuestaria, que es una de las razones históricas que justifica el surgimiento de los parlamentos, los constituyentes de 1949 la bifurcan y le dan a la Asamblea Legislativa la competencia de aprobar el presupuesto del Estado, entendido como la Administración Central, de donde manan todas las orientaciones políticas para el sector público descentralizado; mientras que le asigna a la Contraloría General la aprobación del presupuesto de las instituciones autónomas y las municipalidades, lo cual refleja un intento de separar al régimen financiero presupuestario del sector institucional autónomo de las discusiones políticas que se dan en la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, con disposiciones como esas también se crea un sistema de rendición de cuentas horizontal (financiero-presupuestario), que obliga a todo el sector público a presentar la liquidación de su presupuesto ante la Contraloría General, es decir, un informe sobre los dineros recibidos y los dineros gastados, sin que exista necesariamente una adecuada explicación de los resultados logrados con esos recursos.

La necesidad de conocer los resultados logrados empieza a ser cada vez más un reclamo de la sociedad costarricense, según lo concluye el Informe

---

<sup>1</sup> Si bien la división de poderes, donde un poder controla lo que hace otro poder, manteniendo una independencia importante en sus actuaciones, se constituye en la forma clásica en que se desarrolla la institucionalidad en un sistema democrático, algunas instancias ayudan a fortalecer este esquema, como es el caso de Costa Rica, donde la Contraloría General coadyuva con la Asamblea Legislativa en la operatividad de ese principio al ejercer un control externo fuerte sobre el Poder Ejecutivo y suministrar información y asesoría a la Asamblea Legislativa para hacer su control político sobre las actuaciones del gobierno.

sobre Calidad de la Democracia del Estado de la Nación<sup>2</sup> por lo que es claro que dicho sistema de rendición de cuentas financiero-presupuestario, resulta insuficiente respecto de esa demanda, por lo que conocer cuáles son los resultados que el gasto está generando y cómo esos resultados satisfacen las demandas sociales plasmadas en las políticas públicas, exige una Contraloría General con un enfoque diferente en su fiscalización y en la forma de hacer dicha fiscalización, lo que se convierte en un elemento que obliga a buscar el proceso de modernización que se llevó a cabo entre 1997 y el 2003, concentrando el interés en la aplicación de los principios del nuevo gerenciamiento público.

Por otro lado, el sujeto de la fiscalización, es decir el Estado y sus instituciones, sufre en la década de los noventa del siglo pasado, una serie de transformaciones, donde se refuerza el papel regulador del Estado, lo que se manifiesta en la creación de instancias de supervisión y regulación que se especializan en ciertos negocios y en determinadas áreas de control, como la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, la Superintendencia de Entidades Financieras, la Superintendencia de Valores, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Salud y otras; situación que pone nuevamente en evidencia la necesidad de un cambio inmediato en la Contraloría General en cuanto a su organización y funcionamiento.

Es así como, desde el año 1995 la Contraloría General inició un proceso de planificación estratégica, cuyo objetivo era introducir una serie de modificaciones en la forma de hacer las cosas:

*“En 1995 se inició en la Contraloría General de la República, un proceso de planificación estratégica orientada a producir un cambio en la forma y métodos de trabajo para cumplir con las competencias que le fija el ordenamiento jurídico, el cual llevó a definir una visión, misión, objetivos estratégicos y agenda de cambios dentro de la estructura existente. Si bien este proceso concretó algunas agendas de cambio en las diversas unidades*

---

<sup>2</sup> Proyecto Estado de la Nación, 2001: p. 369 y siguientes. Este documento dedica un capítulo a evaluar la aspiración de la ciudadanía a la exigencia de la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno.

*administrativas, aquellas no se integraron en una propuesta de cambio global.” (CGR.d, mayo 1999: 1)*

Este proceso de planificación estratégica fue dirigido por los jefes de las direcciones generales de la institución, como actores protagonistas de este proceso. Un primer trabajo realizado bajo este proyecto fue un diagnóstico institucional a partir del cual se definieron las principales orientaciones que dicho proceso iba a tener. En un segundo momento se realizó una revisión de la forma en que cada dirección venía cumpliendo con sus atribuciones, a fin de ajustar su ejecución al enfoque planteado desde las nuevas orientaciones del trabajo gerencial. Esta segunda fase fue desarrollada por los directores y debía culminar en una propuesta de acciones básicas a ejecutar para hacer cambios al interior de cada una de sus direcciones<sup>3</sup>.

Sin embargo, en el desarrollo del planeamiento estratégico se da un cambio en la jerarquía de la institución al designarse un nuevo Contralor General y Subcontralor General, en junio de 1996, lo que hace que aquél se detenga durante ese año y se redireccione a partir del año 1997, al conformarse en el seno de la institución una Unidad Técnica del Proceso de Modernización, bajo la dirección de quien realiza esta sistematización y de la actual Subcontralora General, como funcionarios de la Contraloría General, retomando el trabajo realizado con algunas variantes en el rumbo que se quería dar a la institución, especialmente en cuanto a un modelo de fiscalización más integrado y una organización menos jerarquizada.

Es precisamente este segundo esfuerzo de modernización interna el que se va a sistematizar en el presente trabajo, el proceso que arrancó en abril de 1997 y que culminó en marzo del 2003, lo que no excluye que en varios momentos del proceso de sistematización, sea necesario devolverse a lo que pasó en el primer intento iniciado en 1995.

---

<sup>3</sup> En ese momento la Contraloría General contaba con 10 Direcciones Generales: Auditoría, Presupuestos Públicos, Estudios Económicos, Asuntos Jurídicos, Contratación Administrativa, Capacitación, Planificación Interna, Ingeniería, Administrativa y Despacho de los Contralores.

## 2. **EL NUEVO GERENCIAMIENTO PÚBLICO COMO RESPUESTA AL MODELO BUROCRÁTICO TRADICIONAL. ¿POR QUÉ SISTEMATIZAR LA EXPERIENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL?**

En la literatura que analiza las experiencias de la reforma del Estado en las diferentes latitudes, se encuentran posiciones muy diversas sobre la efectividad de estas reformas, especialmente las llamadas reformas administrativas, que se fundamentan en el “new public management”, sin que se haya dado una revisión importante en Costa Rica de la influencia de este enfoque y del impacto que ha tenido en el país, a pesar de que el sector bancario ha sido un pionero en la aplicación de estos principios, los que facilitan la gestión de las instituciones públicas de cara a prestar mejores servicios.

Este enfoque, persigue básicamente lo siguiente:

*“Los planteamientos del paradigma de la gerencia tienen a nuestro juicio tres ejes fundamentales: El primer eje tiene que ver con la superación de la rigidez propia del paradigma weberiano, por lo que tiene como direccionalidad la flexibilización de la gestión. El segundo eje apunta a las transformaciones en la función pública basada en el clientelismo, por lo que las propuestas tienen como cuestión central la aplicación del principio meritocrático, en algunos casos con la insistencia en los planteamientos weberianos y de la disciplina administrativa, contemplados formalmente en los proyectos de reforma pero que en la práctica han tenido poca aplicabilidad. El tercer eje de las propuestas del paradigma de la gerencia pública se dirige a modificar las relaciones del aparato público con los ciudadanos, caracterizadas en el viejo modelo, en el plano formal por la exigencia de legalidad y en la práctica por el clientelismo mezclado con exigencias de legalidad para quienes no tienen acceso a prácticas clientelares.”<sup>4</sup>*

Si bien la experiencia a sistematizar no se refiere al país, sino solo a una institución, puede resultar interesante como punto de partida, analizar el caso

---

<sup>4</sup> Ochoa Enríquez, Haydée, Emergencia del paradigma de la gerencia pública en Venezuela, en <http://www.clad.ve/fulltext/0032012.html> Octubre 1997, Clad

de la Contraloría General, ya que muchas veces en sus esquemas de gestión, la Contraloría General se considera como un espejo en el que el Estado y sus instituciones quieren reflejarse, ya que se considera una institución modelo en lo que a su gestión se refiere. Conocer esta experiencia y determinar las lecciones aprendidas puede resultar de gran utilidad para el resto del sector público.

Lo anterior es importante, si se tiene en cuenta que la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, plantea una transformación institucional interna importante, por lo que este instrumento se puede convertir en la “excusa” ideal para concluir una reforma del Estado en Costa Rica que solo empezó en los años noventa del siglo pasado, pero que no ha generado frutos importantes en todos los sectores donde se desarrolló, salvo contadas excepciones. Por ello, contar con una sistematización como esta puede resultar útil frente a un cambio de paradigma en la gestión del Estado y sus instituciones, al abandonarse el modelo burocrático tradicional y adoptarse un nuevo modelo basado en los principios del NGP.

Por otro lado, como ocurre en la mayoría de las instituciones públicas, donde no existe el hábito de la documentación de las diferentes experiencias importantes que viven a su interior, en el caso de la Contraloría General, aunque su proceso de modernización ha generado una gran cantidad de documentos, éstos en su mayoría son de uso interno, y su naturaleza es bastante técnica, por lo que interesa contar con un documento que permita conocer la experiencia de manera integral, con una lectura política más que técnica, concentrándose en los impactos y consecuencias más que en las justificaciones.

Por todo esto es importante llevar al papel la memoria que existe sobre esta experiencia, ya que, nuevamente, al igual que ocurre en la mayoría de las instituciones públicas, es en los archivos personales donde se concentra el conocimiento generado por diferentes procesos o actuaciones desarrolladas al interior de aquéllas, sin que exista una verdadera difusión de la información y el conocimiento, por lo que este trabajo también pretende poner a disposición

del resto del sector público información y conocimiento que muestre las mejores prácticas en la gestión pública, que sirva de guía para los nuevos procesos de reforma del Estado que se avecinan.

Finalmente, es importante dejar claro que este documento debe servir para consolidar el proceso y mejorar algunas de las áreas en las que existe insuficiencias.

### **3. CONTENIDO DEL DOCUMENTO**

Este documento consta de un capítulo metodológico y cuatro capítulos que recogen la sistematización y de una estrategia metodológica dónde se explica como se hizo dicha sistematización. En el primer capítulo se hace un recorrido por los principales cambios que se generan a partir del achatamiento de la estructura jerárquica, es decir para la reducción de los niveles de jefatura y supervisión, tales como los procesos preparatorios como mecanismo de sensibilización para el cambio que se venía, los cambios normativos, los principios básicos, como interdisciplinariedad, trabajo en equipo, polifuncionalidad, clases anchas y otros elementos que explican todo lo relativo al recurso humano. La importancia de este capítulo está en la necesidad de reseñar los principales cambios que se dan en la institucionalidad dentro de la Contraloría, por lo que se hace un repaso bastante detallado de tales cambios, lo que permitirá comprender mejor los capítulos siguientes.

En un segundo capítulo se refiere a los cambios más importantes que se incorporan en el modelo de gestión para propiciar un cambio importante en el modelo de toma de decisiones, de un modelo ensimismado hacia uno más convergente con el entorno y con los usuarios de los servicios de la Contraloría.

Un tercer capítulo comprende el cambio que se da en el modelo de control y fiscalización al establecerse que se impulsaría un modelo de control de segundo piso.

El cuarto capítulo analiza cómo se aborda el tema de la rendición de cuentas, como elemento importante para el cambio que se dio.

## **ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

Tal y como se indicó en la introducción, este trabajo tiene como propósito sistematizar la experiencia del proceso de modernización de la Contraloría General de la República de Costa Rica, en lo que se refiere a la aplicación de los principios del nuevo gerenciamiento público (NGP).

En ese sentido debe tenerse presente que la sistematización de una experiencia, consiste en:

*“...se trata de ir más allá, se trata de mirar las experiencias como procesos históricos, procesos complejos en los que intervienen diferentes actores, que se realizan en un contexto económico-social determinado y en un momento institucional del cual formamos parte.*

*Sistematizar experiencias significa entonces entender por qué ese proceso se está desarrollando de esa manera, entender e interpretar lo que está aconteciendo, a partir de un ordenamiento y reconstrucción de lo que ha sucedido en dicho proceso.*

*Por lo tanto, en la sistematización de experiencias, partimos de hacer una reconstrucción de lo sucedido y un ordenamiento de los distintos elementos objetivos y subjetivos que han intervenido en el proceso, para comprenderlo, interpretarlo y así aprender de nuestra propia práctica.*

*El dilema está en no quedarnos sólo en la reconstrucción de lo que sucede sino pasar a realizar una interpretación crítica. El eje principal de preocupación se traslada de la reconstrucción de lo sucedido y el ordenamiento de la información, a una interpretación crítica de lo acontecido para poder extraer aprendizajes que tengan una utilidad para el futuro.”(Jara, 2001: 2)*

Siguiendo a Oscar Jara, puede definirse, entonces, la sistematización como la:

*“Interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han interrelacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo.” (Francke y Morgan, 1995: p. 7)*

Cuyos propósitos son:

*“Tener una comprensión más profunda de las experiencias, con el fin de mejorar la práctica.*

*Compartir con otras prácticas similares las enseñanzas surgidas de la experiencia.*

*Aportar a la reflexión teórica y a la construcción de teoría, conocimientos surgidos de prácticas sociales concretas.” (Francke y Morgan, 1995: 7)*

Este es el concepto aplicado en la presente sistematización del proceso de transformación de la Contraloría General de la República.

Sistematizar la experiencia del proceso de transformación de la Contraloría General, en lo referente a la implementación del NGP, obliga a tener alguna claridad sobre lo que va a entender por tal. Este modelo lo que busca es:

*“...transformar la administración pública tradicional en una nueva especie de gerenciamiento público, caracterizado por:*

*a) Una separación política estratégica del gerenciamiento operativo. Una mayor concentración en los resultados más que en los procesos y procedimientos. b) Una orientación a las necesidades de los ciudadanos más que hacia los intereses de la organización y los burócratas. c) Un retiro de la provisión directa de los servicios a favor de un rol más directivo. d) Una cultura de gerenciamiento empresarial.” (Minogue, 2000: 5, traducción propia).*

En la experiencia a sistematizar se entendió por nuevo gerenciamiento público la aplicación de una serie de principios en la gestión institucional<sup>5</sup>, como los siguientes:

*“a. El uso de metodologías uniformes de trabajo, previamente definidas y difundidas.*

*b. En la medida en que resulte necesario, todos los funcionarios se organizarán mediante la conformación de equipos de trabajo<sup>6</sup>, que en*

<sup>5</sup> Al respecto, para un mayor detalle puede consultarse CGR.d, 1999: 83 a 85.

<sup>6</sup> Por equipo se entiende “... un conjunto de personas con capacidades complementarias, comprometidas con un propósito común, con un conjunto de objetivos en cuanto a resultados y

*algunos casos serán interdisciplinarios, dependiendo de las necesidades de la actividad a desarrollar.*

*c. Una organización más flexible, en virtud de que los equipos de trabajo responden más a una estructura organizativa flexible y basada en la tarea en equipo, pues actualmente y hacia el futuro*

*d. Achatamiento de la estructura jerárquica.*

*e. Rotación razonable de los fiscalizadores entre las unidades de trabajo, como mecanismo para enfrentar en el mediano plazo la proliferación de unidades como las que actualmente existen y dotar a la Organización de un medio para buscar la autoinnovación.*

*f. La capacitación del recurso humano como un elemento fundamental, para fortalecer la toma de decisiones con independencia, criterio profesional y la rendición de cuentas por su ejercicio.*

*g. El trabajo específico desarrollado de manera integrada y coordinada y apoyado en sistemas tecnológicos adecuados y utilizados racionalmente.*

*h. Una organización donde espontáneamente se da una comunicación entre compañeros de los diferentes equipos y con los gerentes de las distintas unidades. A esta dinámica no se le deben poner restricciones; por el contrario, deberá estimularse, pues es necesaria para lograr la madurez que los fiscalizadores y los equipos requieren.*

*i. Establecer, mantener y fortalecer relaciones y coordinación con las instituciones externas que realizan funciones de control, con las auditorías internas, con la propia administración activa y con algunos organismos privados, nacionales e internacionales, Contraloría General de la República.”*

## **1. ¿QUÉ SE VA A SISTEMATIZAR?**

El objeto de esta sistematización es la experiencia de modernización de la Contraloría General de la República, en lo que se refiere a las transformaciones fundamentadas en la implementación de los principios del nuevo gerenciamiento público, desarrollada entre 1997 y el 2003.

Para su realización se requiere revisar la situación de partida de la institución, para determinar cuáles son las condiciones determinantes o fértiles,

---

con un enfoque, de todo lo cual, se consideran conjuntamente responsables.” Tomado de Katzencah y Smitth, 1993: p. 28, citados por CGR.d, 1999: 83.

que dan lugar a las principales variantes que se producen entre el modelo vigente al momento de iniciar la modernización y el modelo que se aspiraba alcanzar. Es decir, que es necesario analizar el antes del proceso de transformación, durante la ejecución del proceso y cuál es la situación actual.

También resulta importante conocer cuáles son los principios que inspiran el NPG y a partir de ahí determinar, cuáles y cómo se implementan en la Contraloría General, y cómo esto influye en el ejercicio de la fiscalización, cuya principal función es la de control externo realizado sobre el resto del sector público.

Asimismo, es necesario conocer cuáles cambios indujo la aplicación de estos principios en la estructura organizativa de la institución, por cuanto el modelo organizativo existente no facilitaba su aplicación.

Finalmente, es necesario tener claro cuáles son los cambios que se dan en el modelo de control y fiscalización.

## **2. ¿QUÉ SE ESPERA LOGRAR CON ESTA SISTEMATIZACIÓN?**

Aparte de documentar la experiencia de un proceso de modernización en una institución importante dentro del orden institucional democrático del país, se espera conocer con algún nivel de confiabilidad el grado de aplicabilidad de los principios del nuevo gerenciamiento público en una institución pública, dado que es un modelo respecto al que no se logra un acuerdo sobre su éxito.

*“Los fundamentos de la “Nueva Gerencia Pública” contrastan marcadamente con los principios de la administración pública tradicional, la cual expresó el evolutivo desarrollo del período conocido como “administración pública progresiva” iniciado a principios del siglo XX y la emergencia en la década de los 60s de la “Nueva Administración Pública”, la cual agregó el valor de la equidad social a los tradicionales de economía, eficiencia y efectividad. Para apreciar las diferencias entre los componentes de la tradicional administración pública (paradigma burocrático) y la “Nueva Gerencia Pública” (paradigma pos burocrático) Charid y Rouillard (1997), hacen la siguiente comparación:*

**COMPONENTES “ NUEVA GERENCIA PUBLICA” ADMINISTRACION  
PUBLICA TRADICIONAL**

	“Nueva gerencia pública”	“Administración pública tradicional”
Enfoque	Clientes	Ciudadanos y comunidades
Medios principales	Gerencia	Elaboración de políticas
Características de los servidores públicos	Emprendedor (actuando)	Analista (pensando)
Valores	Emprendedores, libertad para gerentes, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, tomar riesgos.	Responsabilidad ministerial, prudencia, estabilidad, ética, probidad, justicia, transparencia.
Vocabulario	Servicio a clientes, calidad, apoderamiento, gerencialismo, privatización.	Interés público, democracia, equidad social, debido proceso.
Cultura	Sector privado, innovación, gerencia de negocios, responsabilidad por resultados, dicotomía política administración.	Burocrático (jerárquico), funcionalismo, estabilidad, proceso de responsabilidad, continuo política administración.
Estructuras	Servicio Civil como unidades organizacionales, gobierno simple y frugal, introducción al mecanismo del cuasimercado, descentralización.	Servicio Civil como una institución, departamentos largos, sistemas amplios de gobierno, distribución de recursos por la autoridad.

Fuente: Tabla adaptada de Charid and Rouillard (1997).” (Citado por Vargas Hernández, José Gpe, 1999: 11-12.)

En un modelo como el aplicado por la Contraloría General respecto de los planteamientos que se hacen en términos generales respecto de NGP, es especialmente importante conocer cuáles fueron las adaptaciones que se hicieron a este modelo, siendo esto parte de lo que se espera este trabajo recoja, es decir, cómo se materializó la adaptación al sistema legal costarricense.

### **3. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS POLITOLÓGICO**

Para realizar este trabajo se utilizarán dos ejes transversales de análisis, uno relativo a los cambios en la institucionalidad, como un mecanismo para legitimar los cambios resultantes del proceso de transformación. En este punto

interesa, por ejemplo, el cambio en documentos que rigen el trabajo interno como: el Estatuto Autónomo de Servicios de la Institución; el Manual de Puestos; el Reglamento Orgánico de la Institución; el Manual General de Fiscalización y otros cambios normativos y orgánicos que tienen una justificación importante para el desarrollo del proceso.

Un segundo elemento transversal tiene que ver con las lucha de poder y recomposición de los esquemas de poder. Se trata de reconstruir cuáles son los cambios que se dan y que generan el surgimiento de fuerzas que apoyan o adversan el proceso y los mecanismos que se usan para aprovechar o neutralizar tales fuerzas.

En relación con este segundo elemento transversal se utiliza el concepto de relaciones de fuerza de Helio Gallardo.

*“Relaciones de fuerza; los actores se conectan en el campo de la política mediante relaciones de fuerza; la fuerza de un actor político consiste en su capacidad para alcanzar sus objetivos en una coyuntura determinada; la capacidad para alcanzar esos objetivos es función, inicialmente, del grado de integración, autoconciencia y organización alcanzados por el actor político.” (Gallardo, 1990: 110)*

#### **4. HERRAMIENTAS UTILIZADAS**

##### **a. Registro de observación participante**

Habiendo sido el autor de esta sistematización uno de los directores del proceso de transformación de la Contraloría General, se procedió a hacer una narración de cómo se da este proceso, las razones por las que se da, los obstáculos que presenta, de dónde provienen las ideas que inspiran el proceso, quiénes contribuyen en su desarrollo, y cuáles resultados que se han ido logrando.

Para el desarrollo de este trabajo, se pidió la colaboración a otra persona que conoce bastante de cerca el proceso, para que me realizara una especie

de entrevista con preguntas tipo gran tour, es decir, pidiendo la descripción o un esquema de un tema o área que se quiere conocer.

Entre las preguntas realizadas están las siguientes:

1. Las principales ideas ¿de dónde provienen?
2. ¿De dónde sacaban esas ideas en esos momentos, eran reflexiones personales o ya se sabían?.
3. La organización del trabajo a realizar, ¿cómo se hace?
4. La propuesta de modernización: proceso de consulta.
5. La inserción de los principios del nuevo gerenciamiento público.
6. Los principios del gerenciamiento público puestos a prueba.
7. Se crean las áreas nuevas, se nombra nueva gente, todo esto ¿cuánto se lleva?
8. Respecto a la cooperación externa, ¿cuándo se cerró el ciclo de cooperación con los canadienses?
9. Respecto a los cambios legales importantes, ¿cómo surge la Ley de Control Interno? ¿Ustedes participan la iniciativa original de la Ley de Administración Financiera? ¿Cómo parte de la Contraloría?
10. Sobre la rendición de cuentas ¿Cuál es el enfoque que ustedes le dan? ¿Qué papel juega el Banco Mundial y OCCEFS?
11. Otros: otras experiencias que influyeron como la colombiana. Literatura consultada.
12. ¿Qué falta por hacer?

*b. Reconstrucción documental*

El proceso de transformación de la Contraloría General, produjo bastantes documentos que lo respaldan, donde se puede encontrar información para trabajar cada uno de los cuatro capítulos que se pretenden desarrollar con esta sistematización. Entre los documentos que se han venido consultando están los siguientes:

1. “Hacia la Contraloría del Siglo XXI: principales lineamientos para su modernización.” Este documento parte de un diagnóstico de la situación interna y externa en que se desarrolla la labor de fiscalización que realizaba la Contraloría General, con lo que resulta bastante factible para construir el antes.
2. Igualmente, existen una serie de documentos generados por un proceso anterior al de 1999-2003, que recoge bastante información del antes como el denominado “Informe sobre los resultados del estudio de la cultura organizacional: análisis y resultados”, 1995.
3. Resoluciones sobre el proceso de transformación publicadas en La Gaceta.
4. “Manual General de Fiscalización (MAGEFI)”, el cual contiene una descripción de los procesos que comprende el quehacer de la Contraloría General, y cuyo propósito es establecer los insumos y las actividades principales que conllevan los distintos procesos que se ejecutan y los productos que generan, con el fin de guiar el desempeño de los funcionarios y procurar un trabajo sistémico e integrado de las distintas unidades que conforman la Contraloría General.
5. “Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República”, conteniendo la definición y atribuciones de la nueva estructura organizacional que se crea a partir del proceso de modernización.
6. “Manual de Actividades Ocupacionales”. Este documento fue elaborado conjuntamente con una firma consultora y contiene la nueva definición de puestos agrupados en clases anchas que se aplican al nivel gerencial, profesional y secretarial de la Contraloría General.
7. “Proceso de modernización institucional: Informe de las principales acciones desarrolladas y resultados relevantes”. Este documento corresponde al informe de cierre del proceso de transformación, que recoge el estado de cosas al momento del cierre en marzo del 2003, en las principales áreas en las que se dieron cambios.
8. “Propuesta de modelo gerencial para la Contraloría General de la República”, que define este modelo gerencial con base en cuatro

componentes: estrategia, procesos internos, sistemas humanos y sistemas de información.

9. "Informe de gestión 1996-2004", que es un informe de la gestión del anterior contralor general enviado a la Asamblea Legislativa, donde se incluye un capítulo sobre el proceso de transformación, que resume los saltos que se dan entre la situación de partida y el ahora.

Estos documentos se han clasificado según que contribuyan a definir el antes, el durante y el ahora del proceso de transformación de la Contraloría General. La clasificación de los principales documentos que se están consultando, de cara a la reconstrucción histórica a partir de los tres momentos a analizar, es la siguiente:

<i>Documento</i>	<i>ANTES</i>	<i>DURANTE</i>	<i>AHORA</i>
Hacia la Contraloría del siglo XXI: principales lineamientos para su modernización.	XX	XX	
Informe sobre los resultados del estudio de la cultura organizacional: análisis y resultados	XX		
Resoluciones del proceso de transformación		XX	XX
Manual General de Fiscalización			XX
Reglamento Orgánico de la CGR		XX	XX
Manual de actividades ocupacionales			XX
Proceso de modernización institucional: Informe de las principales acciones desarrolladas y resultados relevantes			XX
Propuesta de modelo gerencial para la Contraloría General de la República			XX
Informe de gestión 1996-2004			XX

c. *Bitácora*

Como uno de los directores del proceso de transformación de la Contraloría General y funcionario de la Contraloría General, me ha permitido ser un observador participante del todo el proceso, por lo que se tiene suficiente información sobre este proceso, recogida en una bitácora que se llevó a lo largo de todo el proceso de transformación, con un registro de todas las conversaciones mantenidas en las diferentes reuniones que se realizaron con diferentes actores a lo largo del proceso.

***CAPÍTULO I***

***DE UNA ESTRUCTURA JERARQUIZADA A UNA ESTRUCTURA  
ACHATADA***

Un primer aspecto que se va a sistematizar es el relativo a los cambios que se dan en la estructura jerárquica de la institución, a partir de la aplicación de elementos del nuevo gerenciamiento público, que plantean la necesidad de achatar o hacer más planas las estructuras burocráticas de jefatura y dirección. En ese sentido, se plantea que:

*“b) También se ha incorporado la creación de estructuras organizativas planas y ambiguas donde se minimizan los niveles jerárquicos y la especialización, “con el propósito explícito de erradicar aquellos problemas de jerarquías y vínculos de subordinación, que obstaculizan la mayor y más efectiva movilidad organizacional” (Medellín, 1996, 219). Según Crozier (1997,10) “la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada por los ciudadanos y empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable”. Las estructuras planas facilitan la consideración de variables políticas, sociológicas, culturales y especialmente políticas que están en la realidad y que la organización rígida desconoce, necesarias según Kliksberg (1989,40) en las actuales condiciones de complejidad.”<sup>7</sup>*

En el caso de la Contraloría General se estableció como uno de los principios de la transformación, el ajuste de las estructuras jerárquicas, en los siguientes términos:

*“Los niveles jerárquicos se ajustan, redefiniéndose las relaciones de dirección y de jerarquía a lo largo de toda la Organización y dentro de las unidades a crear.  
Esta premisa busca ser la respuesta a una preocupación manifiesta en el proceso de planificación estratégica, fijada como un objetivo prioritario, según el cual debería buscarse, “... mantener actualizada la organización mediante una permanente adecuación de procesos, sistemas y estructura, para que sea más ágil, flexible, coordinada -tanto interna como externamente- y facilite la delegación efectiva en la toma de decisiones para mejorar la capacidad de respuesta institucional”.*

---

<sup>7</sup> Ocho Enríquez, Haydee, Emergencia del paradigma de la gerencia pública en Venezuela, en <http://www.clad.ve/fulltext/0032012.html> Octubre 1997, Segundo Congreso Clad.

*En efecto, una de las recomendaciones que se emitió con más frecuencia por las Direcciones Generales en los diagnósticos que ellas hicieron para alcanzar ese objetivo fue "... evaluar, actualizar y establecer en los casos requeridos, las políticas, procedimientos y mecanismos institucionales a fin de promover la unidad de criterios, mejora en la toma de decisiones, una gerencia participativa, una adecuada comunicación y coordinación interna y externa y el fortalecimiento de la capacitación." (CGR.d, mayo 1999: 84)*

Este capítulo desarrolla todos los cambios administrativos que se dan producto del proceso de modernización de la Contraloría, lo que permite, por un lado, ver la aplicación de los principios del nuevo gerenciamiento público en los cambios que se dan y, consecuentemente, los cambios en la institucionalidad; y, por otro lado, ayuda a lograr una mejor comprensión de los capítulos siguientes.

## **1. SITUACIÓN DE PARTIDA**

Hasta el año 1999 la Contraloría General de la República contaba con diez Direcciones Generales, a cuyo interior se definía una estructura organizativa dependiente de la complejidad de la dirección. Las dos Direcciones Generales más grandes eran la de Auditoría y la de Presupuestos Públicos, las que a su vez estaban divididas en Departamentos, según se puede observar en el Diagrama N°1, que es un organigrama de la estructura existente hasta ese año.

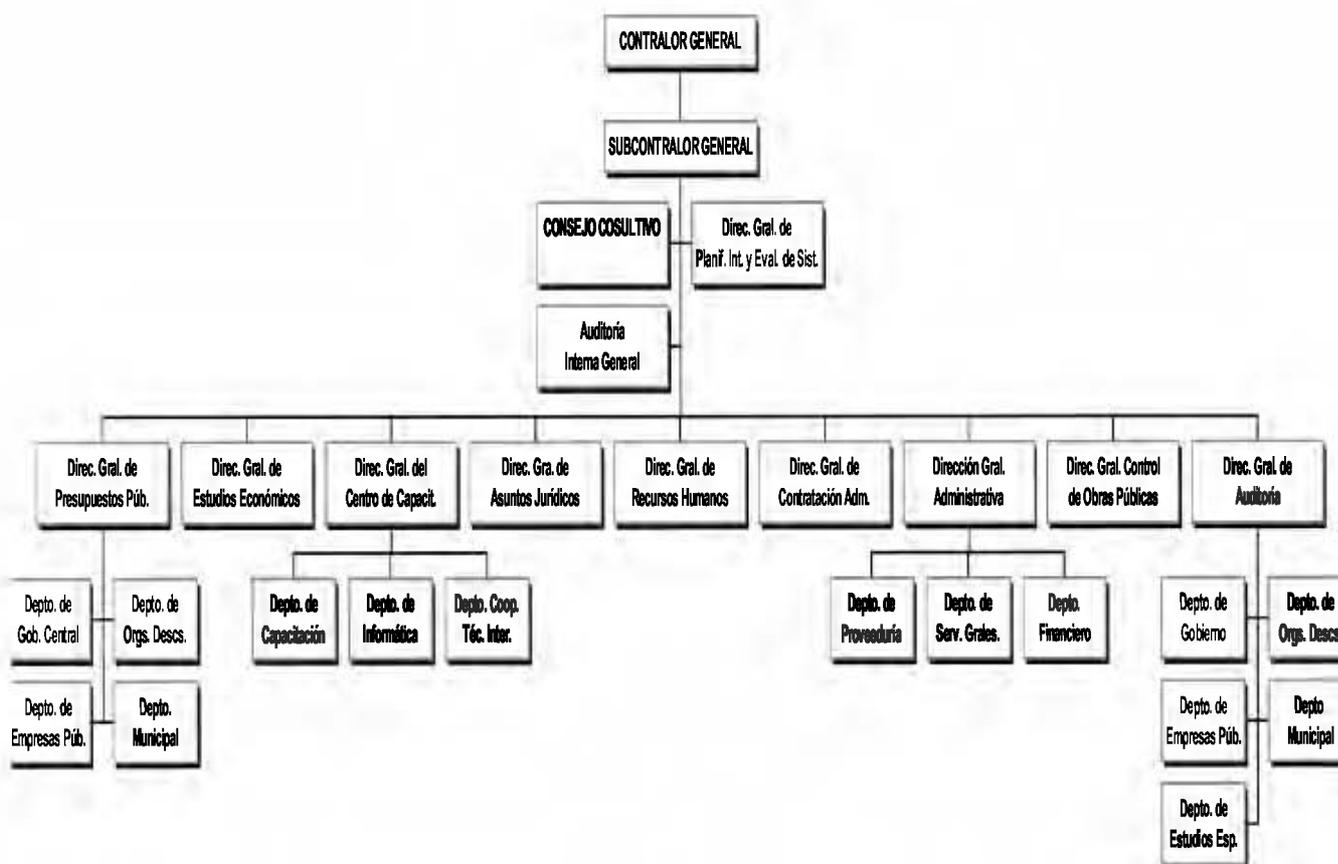
Las direcciones generales tenían una estructura jerárquica con varios niveles de jefatura o supervisión definida del nivel más bajo al más alto, de la siguiente manera: supervisor, subjefe de departamento, jefe de departamento, subdirector general o director adjunto y director general. Es necesario aclarar que esa estructura no era uniforme en todas las direcciones, sino que es importante diferenciar entre las que tenían departamentos y las que no.

Las Direcciones Generales de Presupuestos Públicos, de Auditoría, Administrativa y Centro de Capacitación, estaban organizadas por Departamentos. La Dirección General de Presupuestos Públicos tenía una estructura jerárquica definida así: supervisores, subjefe de departamento, jefe de departamento, director general adjunto y director general. Esta Dirección General tenía cuatro departamentos y en cada departamento habían dos supervisores, en total se contaba con 18 puestos de supervisión o jefatura.

*Diagrama N° 1  
Contraloría General de la República  
Estructura Orgánica vigente a mayo de 1999*

## CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

### Estructura Orgánica



Fuente: CGR.d, mayo 1999: 222.

Por su parte la Dirección General de Auditoría, contaba con 5 departamentos, sin embargo, debido a su forma de trabajo, existía un cargo de supervisión, y otro cargo que no estaba contemplado dentro del Manual de Puestos que tenía la institución, y era el encargado de los grupos de auditoría. En consecuencia, la escala de puestos de naturaleza supervisora o de jefatura era la siguiente: encargado, supervisor, subjefe de departamento, jefe de departamento, director general adjunto y director general. Esto significa que había asuntos o estudios de auditoría que antes de ser publicados podían pasar hasta por 7 u 8 manos, si agregamos a esa estructura el Subcontralor General de la República y el Contralor General de la República.

La Dirección General Administrativa, contaba con tres departamentos, algunos de los cuales a su vez, de manera informal, se dividían en unidades; entonces, habían cargos de supervisor en el caso de los servicios de seguridad, o encargados de unidad como en el caso de los servicios de limpieza, transporte o almacén. Estos cargos eran de naturaleza diferente a los correspondientes a direcciones que desarrollaban funciones sustantivas. Al igual que en los otros casos se contaba con un subjefe y jefe de departamento y solo un director general.

La Dirección General del Centro de Capacitación, contaba con tres departamentos. En esta dirección no habían supervisores ni subjefes de departamento ni director general adjunto. La estructura era más sencilla.

Las demás direcciones generales, contaban con supervisores, subdirectores y directores, en estas la estructura jerárquica era menos escalonada.

Como puede verse se contaba con una estructura jerárquica que respondía a la complejidad del trabajo realizado por las diez direcciones generales, lo que se evidenciaba en una gran cantidad de puestos de naturaleza diferente. El cuadro siguiente ilustra la cantidad de cargos existentes:

**Cuadro N° 1**  
**Contraloría General de la República: Número de plazas destinadas a Dirección o Supervisión**

<i>Puestos</i>	<i>Cantidad de funcionarios</i>
Directores Generales	10
Directores Generales Adjuntos	3
Subdirectores Generales	7
Jefes de Departamento	16
Subjefes de Departamento	13
Supervisores	37
<b>Total</b>	<b>86</b>

Fuente: CGR.d, mayo 1999: 27.

Dicha información revela un elemento importante, respecto a la relación de cantidad promedio de funcionarios a cargo de un puesto de aquella naturaleza, determinándose que,

*“de un total de 624 plazas, un 13,8% corresponde a puestos de autoridad formal, que ejercen una función de jefatura o supervisión, lo que significa que, por cada plaza destinada a uno de esos cargos, existen 6 de otra categoría. Esta situación no es exclusiva de la Contraloría General de la República, sino que responde al tipo de institución tradicional que se ha venido creando...”* (CGR.d, mayo 1999: 27)

Una estructura jerárquica tan piramidal, también reflejaba una institución donde no se dejaba mucho espacio para la toma de decisiones por parte de los funcionarios de nivel operativo, es decir, de quienes operaban los procesos de trabajo:

*“Se pone de manifiesto con lo anterior, además, una de las características de la organización de la Contraloría General de la República, que también se refleja en la cultura organizacional, aspectos estos que fueron señalados como una debilidad en el análisis FODA (técnica de diagnóstico organizacional que permite analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una organización): existe una estructura de autoridad formal muy marcada, en la que: a) ejercer algún tipo de supervisión es muy importante, más que realizar el trabajo mismo; b) predomina la desconfianza en el trabajo del subalterno; c) se diluye la responsabilidad porque, al existir tantos niveles de dirección, se produce una delegación en cadena; d) el funcionario de nivel operativo no asume la responsabilidad con todas sus consecuencias, e incluso llega a perder el sentido de pertenencia y orgullo por la*

*realización de un determinado trabajo; y e) se dificulta la rendición de cuentas.” (CGR.d, mayo 1999: 28)*

Adicionalmente, las direcciones generales, en su mayoría estaban compuestas por funcionarios que tenían la misma formación profesional. Así por ejemplo, la Dirección General de Estudios Económicos solo tenía economistas; la Dirección General de Auditoría solo tenía contadores públicos, y cuando un funcionario tenía una formación diferente era indispensable que se graduara como contador público, pues si no las opciones de ascenso eran muy limitadas o debía ubicarse en otra dependencia interna que no ocupara de contadores públicos, que normalmente era la Dirección General de Planificación Interna y Estudios Especiales. Por su parte, la Dirección General de Asuntos Jurídicos solo contaba con abogados, lo mismo que la Dirección General de Contratación Administrativa. La Dirección General de Obras Públicas, solo contrataba ingenieros.

Esa situación revela otro hecho importante, y es que los funcionarios de la institución estaban organizados por profesiones, es decir, que no existía un enfoque interdisciplinario en la atención de los asuntos, por lo que cuando ello se requería, era necesario acudir de una Dirección a otra para obtener el criterio respectivo, lo que se hacía por escrito, alargando el tiempo de ejecución de un determinado trabajo:

*“En segundo lugar, a pesar de que puede pensarse que se trata de procesos independientes, existe una gran interdependencia entre ellos [...] que se manifiesta en la generación de consultas interdireccionales. Estas, integradas dentro de un proceso, se constituyen en elementos de demora en la gestión del servicio de fiscalización. Asimismo, existe el riesgo de que se genere descoordinación o atención inadecuada de la consulta, lo que puede obligar a replantearla. Todo esto redundando en forma negativa sobre el proceso de fiscalización que se desarrolla. Incluso, la oportunidad en la atención de la consulta es otro aspecto que afecta el trabajo pues no siempre se evacúan las dudas, según se ha podido constatar en las consultas por escrito y verbales que se generan sobre respuestas escritas, dadas por las Direcciones Generales consultadas, y por el malestar que han manifestado algunos funcionarios, en el sentido de que no siempre tienen las respuestas*

*a sus interrogantes en el momento en que se requieren.” (CGR.d, mayo 1999: 7)*

El hecho de que los funcionarios que integraban las direcciones generales fuera de una formación académica similar, tenía el inconveniente adicional de que no se favorecía la polifuncionalidad, de manera que se tenía funcionarios dedicados a tareas muy propias de un área del quehacer de la institución, lo que limitaba la visión global que muchas veces podía requerir la atención de un determinado asunto.

## **2. PRINCIPALES PROPUESTAS: PREPARACIÓN PARA EL PROCESO DE CAMBIO.**

A partir de esa realidad que presentaba la institución en cuanto a la organización de su recurso humano, donde destacaba una estructura jerárquica piramidal, bastante pronunciada en algunos casos; pocos funcionarios asignados por puesto de supervisión o jefatura; niveles de autodeterminación de los funcionarios bastante limitados; funcionarios organizados por profesiones; trabajo poco interdisciplinario y en equipos, a pesar de requerirse por la naturaleza de los procesos de trabajo; una organización que no estimulaba la polifuncionalidad; niveles de responsabilidad del funcionario muy diluidos, por la gran cantidad de niveles de revisión; entre otros, llevan a plantear una transformación en esta forma de trabajo.

Para impulsar los cambios que dichas características implicaban, la institución desarrolló al menos cuatro tipo de actividades: desarrollo de proyectos piloto, capacitación, modificación en la normativa interna que regulaba la clasificación de puestos y reubicación de los funcionarios.

### **a. Proyectos Piloto**

La Contraloría General desarrolló algunos proyectos piloto a lo largo de la preparación para hacer la transformación que finalmente tuvo la institución a partir del año 1999. Uno de los temas que más interesó fue el del recurso humano:



***permitirán evitar errores en el futuro e ir previendo los problemas que se pueden presentar y la forma de solucionarlos.*** (CGR.b, agosto 1997: 4-5)

En total se ejecutaron cuatro fiscalizaciones en las que se ejerció una observación participante, de manera que el objetivo era observar el desarrollo de los trabajos desde dos perspectivas, la puramente personal o humana y la metodológica. Desde la perspectiva humana se analizaron aspectos como los siguientes: el desplazamiento fuera de la sede habitual del trabajo, lo que se daba por primera vez para funcionarios como los abogados; el rompimiento con el grupo afectivo, es decir, dejar a los compañeros con igual formación profesional; la "pérdida" de las facilidades físicas que ofrecía la Contraloría a quienes laboran en la sede central, como el parqueo o los servicios de soda; la satisfacción del trabajo en equipo interdisciplinario; la oportunidad de la asesoría recibida por las diferentes formaciones académicas de los participantes, o sea, no tener que recurrir a hacer una consulta a otra unidad por escrito, sino que en el sitio se recibía la asesoría requerida; la dependencia de la jerarquía existente en ese momento para resolver situaciones cotidianas del trabajo, interesando determinar el nivel de autodeterminación de los funcionarios; metodologías de trabajo diferentes, por estar compuestos los equipos interdisciplinariamente.

Desde la perspectiva metodológica se observó como se hizo la definición y negociación de objetivos y resultados; la distribución del trabajo entre los diferentes integrantes del equipo; la definición del objeto de estudio; los plazos para la ejecución de los trabajos; la distribución interna de cargas y los roles a asumir; la ejecutoria del trabajo de campo; las relaciones con la jefatura que patrocinó el estudio; el informe final.

Producto de ese proyecto piloto se arribó a una serie de conclusiones y recomendaciones, que iban a determinar las propuestas que se hicieron en materia de reubicación del funcionario dentro de la nueva estructura organizativa que iba a emerger producto de la transformación que tuvo lugar a partir de 1999.

Entre tales conclusiones y recomendaciones estaban las siguientes:

- *“El plan piloto generó insumos muy valiosos para el proceso de cambio que se impulsa en la Contraloría, desde el punto de vista del lado humano de estos procesos.*
- *La información obtenida no resulta suficiente para, a partir de ese plan piloto, poder elaborar una propuesta general de trabajo a futuro, en aspectos como metodologías de trabajo y alcances de la fiscalización. Esto significa que a los efectos de desarrollar esas dos áreas, los resultados del plan piloto son un insumo importante pero no suficiente.*
- *La metodología de equipos de trabajo aplicada, en términos generales arrojó resultados positivos para la Contraloría y sobre todo para la fiscalización y quienes la ejecutan, pues constituye una forma diferente de hacer las cosas que incentiva al recurso humano a comprometerse más con su trabajo, la cual constituye una forma de trabajar que resulta totalmente aplicable con éxito en esta organización.*
- *La capacitación dada, previo a la realización del plan piloto, resultó insuficiente, a pesar de que los problemas detectados durante la misma, se repitieron a lo largo del desarrollo dicho plan piloto, lo que lleva a recomendar que se complemente esta capacitación con alguna adicional, para preparar mejor al funcionario que va a hacer trabajo de campo.*
- *La experiencia vivida obligará a contar durante el proceso de cambio con la asistencia de profesionales en psicología en desarrollo organizacional, para preparar a los funcionarios para asumir el cambio de la mejor manera posible, ante las variantes que se enfrentan entre hacer un trabajo de escritorio dentro de la organización y hacerlo afuera, donde las condiciones físicas y ambientales son diferentes.*
- *Los equipos de trabajo interdisciplinarios deben empezar a adoptarse como una forma de trabajo en la Contraloría, y pueden resultar muy valiosos para realizar tareas particulares de apoyo al proceso de modernización.*
- *Desde el punto de vista de procesos de trabajo, resultó interesante la integración de diferentes disciplinas para hacer un trabajo genérico que llamamos fiscalización, lo que permitió tener una primera idea respecto a la necesidad de integrar no sólo las personas sino también los procesos, pues cada uno de ellos constituye una parte esencial en el desarrollo de la fiscalización, y por eso no deberían verse aisladamente.*
- *Un aspecto importante es como se hace el contacto con la organización que será fiscalizada, lo cual plantea la necesidad de desarrollar un cambio cultural en cuanto a la forma como se acerca la Contraloría al fiscalizado, donde las auditorías internas deben jugar un papel muy importante, de ahí*

*que en la propuesta de cambio que se haga debería considerarse cómo enfrentar ese tipo de cosas.” (CGR.b, agosto 1997: 25-26)*

Un segundo proyecto piloto importante que se desarrolló es el que tuvo lugar con la conformación de una unidad muy similar a las que se pretendía desarrollar a partir del proceso de transformación institucional para hacer la fiscalización. Para ello, se recurrió a un grupo de funcionarios que habían venido desarrollando un trabajo de investigación relacionado con el sector salud. El objetivo de este proyecto piloto, era probar muchas de las propuestas que se venían haciendo en relación con el proceso de modernización, tanto en el aspecto organizativo y metodológico como humano.

Este proyecto se empezó a gestar en octubre de 1997 pero inicia actividades formalmente en abril 1998, luego de un proceso de negociación con los directores generales, no pudiéndose incorporar a este proyecto lo relativo a los procesos de aprobación presupuestaria, ante la negativa del Director General de Presupuestos de participar en el plan piloto. Para su funcionamiento<sup>8</sup> se estableció una estructura organizada de la siguiente manera: *el equipo ejecutor*, constituido por todos los funcionarios que asumieron el desarrollo de las tareas encomendadas al proyecto; *el equipo evaluador*, a cargo de funcionarios de la Unidad Técnica del Proceso de Modernización, cuya tarea principal era monitorear permanentemente el proyecto emitiendo informes periódicos de su desarrollo y recomendaciones para mejorar la propuesta de transformación que se estaba diseñando. Por último, estaba el *Comité de Directores*, que tenía como responsabilidad proponer al Contralor General ajustes en las propuestas de modernización de acuerdo con la experiencia del plan piloto.

El proyecto generó una serie de información que permitió tomar decisiones respecto a la distribución de los funcionarios de la institución en la nueva estructura organizacional, en lo relacionado con la cantidad de

---

<sup>8</sup> Resolución del Despacho del Contralor General, de las 10 horas del 11 de marzo del 1998, publicada en La Gaceta N° 64 del 1° de abril de 1999.

funcionarios a asignar por unidad; la definición de las clases ocupacionales y sus roles, es decir, los cambios en el Manual de Puestos; las políticas de contratación de nuevos profesionales, respecto a la necesidad de la interdisciplinariedad, ya que el proyecto se constituyó con funcionarios de diferentes disciplinas; la importancia de la tecnología en el apoyo al trabajo; la especialización que conlleva la creación de áreas de fiscalización, ya que el funcionario empieza a hacerse experto en un área del quehacer del sector público; las características del nivel gerencial y la cantidad de recurso humano que podía dirigir. En fin, fue un proyecto que generó una gran cantidad de insumos para el proceso y para tener mayor claridad respecto a las características que se requerían del recurso humano, elementos que se recogen en el Recuadro N° 1, Sobre el trabajo en equipo interdisciplinario y el empowerment.

También es importante destacar que el equipo que formó parte del proyecto piloto del sector salud, se vio como una coyuntura que se debía aprovechar, para convertir a sus integrantes en propagadores del cambio, por ello se definió como elementos críticos para el éxito del proyecto, entre otros los siguientes aspectos:

*“¿Qué quiero probar con el prototipo?  
 ¿Cómo voy a medirlo?  
 Saber quién es el grupo.  
 ¿Cuáles son sus roles?  
 ¿Cuántos?  
 ¿Quién es el coordinador?  
 Disciplinas. Relación técnico administrativa. Definir el horizonte de tiempo de la prueba. Mostrar resultados de qué se va probando.  
 ¿Cómo comunicar el cambio: dentro del sector para su motivación; al resto de la organización?  
 ¿Qué participación queremos del Contralor y del Subcontralor?  
 Posibles focos de resistencia dentro y fuera.”(CGR.a, Bitácora, 8-1-98)*

El papel de este equipo era importante por cuanto un grupo de Directores Generales venían señalando la existencia de focos de resistencia al proceso de transformación que se venía:

*“Debe buscarse el consenso y convencimiento, el cual se puede lograr solo si hay una estrategia debidamente planteada mediante el diálogo.*

*Se ha menospreciado la resistencia. Debe ponerse cuidado a este punto. Se resiente que no se ha tomado en cuenta la experiencia. Se dio un modelo único. No es transparente.*

*No considerar a los jefes puede ser peligroso. Recomiendo llamar a los jefes. Hacer una alianza con ellos.” (CGR.a, Bitácora, 6-2-98)*

Durante este proceso se da un juego de fuerzas de poder, donde no participar en el plan piloto era un mecanismo para oponerse a los cambios que se estaban proponiendo, y para demostrar que había exclusión y falta de participación, que es precisamente la postura que asume el director de la Dirección de Presupuestos Públicos respecto al proyecto piloto del sector salud, aunque no tuvo la fuerza suficiente como para parar el proyecto y éste sigue adelante sin él. Lo que sí consiguió fue que el proyecto piloto no incorporara la función de control presupuestario, ya que se amenazó con interponer recursos de amparo, por lo que se toma la decisión de “ir haciendo lo que se pueda hacer” (CGR.a, Bitácora, 6-2-98).

Por otro lado, un grupo de directores generales, específicamente quien fungía en ese momento como director del área económica, quien era un fuerte crítico del proceso de transformación aunque no su opositor, plantea la posición de buscar cómo dar un espacio a los jefes dentro del proceso que se venía desarrollando, aduciendo no consideración de la experiencia, la falta de transparencia y el menosprecio a la resistencia, como argumentos para lograr dicha inclusión.

Lo anterior es interesante por cuanto quien defiende la necesidad de más integración formaba parte de un grupo de directores y jefes que conformaban un equipo de alto nivel que representaban a los niveles jerárquicos de la institución, constituido para retroalimentar las propuestas que se iban haciendo y quienes en el fondo no eran opositores acérrimos del proceso de cambio que se proponía.

## **b. Capacitación**

Otra área en la que se trabajó, mientras la institución se preparaba para dar el salto que proponía el proceso de transformación, fue el de la capacitación, que estuvo orientada a realizar una serie de actividades que le permitieran a los funcionarios a “prepararse” para el proceso que se venía.

A la par de la capacitación se realizaron pasantías de los funcionarios en otras contralorías, con el objetivo de que observaran cómo se desarrollaban los procesos de trabajo en otras latitudes. Para realizar esta parte del proyecto se contó con la cooperación internacional, brindada por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y la Oficina del Auditor General del Canadá. Igualmente, esas instituciones enviaron funcionarios canadienses para que capacitaran y asesoran a los funcionarios de la Contraloría General costarricense en materias de auditoría y de recursos humanos.

Por otro lado, también se contó con cooperación internacional del gobierno sueco, que facilitó recursos para que funcionarios de la Auditoría General de Suecia, vinieran a la Contraloría General y capacitaran a los funcionarios en temas nuevos como lo era la fiscalización en temas de medio ambiente. Para ello, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional financió la venida de dichos funcionarios. Ver Recuadro No. 1, Anexo de Recuadros.

En el cuadro N° 2 siguiente, se resumen las principales actividades de capacitación que se desarrollaron.

**Cuadro N° 2**  
***Contraloría General de la República: resumen principales actividades de capacitación y otro tipo para preparar los funcionarios para asumir el cambio***

Actividad	Fecha	Descripción
Trabajo en equipo	Setiembre 1997, enero 1998	“Taller de desarrollo de trabajo en equipo” impartido la mayoría de los funcionarios recibió
Sensibilización al cambio	Setiembre 1998	Se realizaron también actividades de sensibilización, como el “Taller de Sensibilización al Cambio”, cuyo objetivo fue comprender las respuestas emocionales que se derivan de forma natural en todo proceso de cambio. Estas actividades se desarrollaron con el apoyo de psicólogos organizacionales especialistas en el tema.
Nuevo modelo gerencial	Octubre 1998- enero 1999	Otra actividad de sensibilización fue el “Programa de Capacitación del tema de

		<p>Sensibilización sobre el nuevo Modelo Gerencial para la Contraloría General de la República", cuyo objetivo fundamental era sensibilizar a los participantes sobre la importancia de adoptar nuevos modelos mentales que sean congruentes con los retos y las exigencias que enfrenta la institución, así como ubicarlos en los conceptos en que se sustenta el modelo gerencial que constituye el eje fundamental del proceso de modernización de la Contraloría General. Esas actividades se desarrollaron de manera que todos los funcionarios pudieran participar en este programa. Consistió en 16 eventos con un mínimo de 12 horas por grupo.</p>
Fiscalización basada en la auditoría del valor por el dinero	1998	<p>Nueve cursos de Fiscalización apoyada en la auditoría de valor por el dinero y la auditoría basada en resultados (fases de planificación, examen y comunicación de resultados), impartido por un funcionario de la Oficina del Auditor General de Canadá a funcionarios de las diferentes direcciones existentes en aquel momento. Fueron recibidos por 90 funcionarios.</p> <p>Como parte de esta actividad se desarrollaron tres estudios de fiscalización piloto para poner en práctica las técnicas impartidas en los cursos desarrollados por los participantes supervisados por un funcionario de la Oficina del Auditor General de Canadá a funcionarios de las diferentes direcciones existentes en aquel momento.</p>
Trabajo en equipo interdisciplinario	1998	<p>Tres seminarios sobre trabajo en equipos interdisciplinarios, que eran complementarios a los que se desarrollaron en 1997, impartidos por un funcionario de la Oficina del Auditor General de Canadá a 90 funcionarios de las diferentes direcciones existentes en aquel momento.</p>
Técnicas de negociación	1998	<p>Tres seminarios sobre técnicas de negociación. Impartidos por una firma consultora contratada por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, para 90 funcionarios de las diferentes direcciones existentes en aquel momento.</p>
Introducción a la Auditoría	Agosto 1999	<p>Se impartió un evento denominado "Seminario Introducción a la Auditoría", dirigido a funcionarios de las unidades administrativas encargadas de la fiscalización de fondos públicos con formación diferente a la contaduría pública, impartido con el fin de nivelar conocimientos en materia de auditoría operativa.</p>
Fiscalización en medio ambiente	Mayo 1999	<p>La Contraloría General suscribió un convenio de cooperación técnica con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), que contó con el soporte técnico de la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia (RRV). Por medio de este proyecto se determinaron los problemas ambientales más importantes del país y se procedió a fiscalizar aspectos relevantes en relación con 4 temas, que generaron igual cantidad de informes de fiscalización: manejo de desechos sólidos en el Gran Área Metropolitana, deforestación, impacto ambiental de proyectos de desarrollo y contaminación de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles. En este proyecto participaron funcionarios de diferente formación profesional.</p>
Pasantías	Setiembre 1998	<p>Bajo el programa de cooperación canadiense, 14 funcionarios de la Contraloría General hicieron una visita a la Oficina del Auditor General del Canadá, cuyo objetivo</p>

		básico era que los funcionarios de la Contraloría General de la República pudieran ampliar su visión profesional al conocer el quehacer de otras organizaciones en el área de control y fiscalización, como lo es la Auditoría General del Canadá. De la experiencia vivida por los funcionarios seleccionados se realizó una serie de charlas que se efectuaron a partir del mes de setiembre de 1998.
Asesorías	1998	Asesorías a los equipos de trabajo. Por otro lado, siempre con el apoyo canadiense se contó con la presencia de dos consultores que realimentaron el proceso de modernización. Así, entre el 17 y el 26 de junio de 1998, se contó con la visita de la señora Danielle Le Houlier, que brindó asesoría en el tema de administración del cambio, en aspectos específicos como: proceso de cambio como tal, determinación del perfil de competencias para funcionarios de esta organización, medidas de desempeño y capacitación. Asimismo, se recibió asesoría en materia de metodologías de trabajo y recursos humanos, haciéndose una serie de recomendaciones en ambos temas que ayudaron a comprender mejor el tema de las metodologías de la auditoría financiera y la operativa. En el campo de los recursos humanos se analizó la propuesta del modelo de competencias aportando una visión más completa de este tema. Igualmente, se impartió 3 conferencias a funcionarios de la institución sobre el modelo de competencias: sus beneficios; el rol de Recursos Humanos y Capacitación en procesos de cambio; y metodologías de trabajo. Este asesor estuvo en la Contraloría General del 17 al 26 de agosto de 1998.

Fuente: CGR.g, marzo 2003: 9.

La capacitación desarrollada no solo buscaba preparar anímicamente al funcionario para el proceso que se venía, y reducir el nivel de resistencia al cambio que existía, sino que también empezaba a introducir los elementos del nuevo gerenciamiento público, que inspiraron el cambio institucional que se dio en la Contraloría General. Todas estas actividades, además buscan convencer al funcionario de la necesidad del cambio y de que iba a estar preparado para dar el salto.

Para definir lo que se quería en este aspecto del proceso de transformación, se contó con la asesoría de la empresa Price Waterhouse Coopers, definiéndose una estrategia de base cero, es decir, asumiendo que todos los funcionarios estaban al mismo nivel, suponiendo que todos sabían lo mismo, sobre los tópicos sobre los que iba a versar la capacitación; aunque en

la realidad unos estén más avanzados que otros. Buena parte del proceso de capacitación fue:

*“Sensibilización general, dirigida a todos sobre lo que se busca pero no se llega a decir cómo se trabaja en equipo, por ejemplo. La formación es muy general: nuevo modelo, nuevos procedimientos, nuevos sistemas.*

*Capacitación amarrada a la estrategia de la organización. Se convierte en una herramienta de vinculación con los objetivos estratégicos.*

*Manejar las expectativas.*

*Despersonalizar todo lo que se pueda.*

*Voluntaria versus obligatoria.*

*Medios: capacitación para capacitadores, convenios, tercerización interna.” (CGR.a, Bitácora, 13-7-1998)*

La capacitación se utilizó por la dirección del proceso de modernización como el mecanismo por medio del cual se promovieron las corrientes que abordan las nuevas características de la organización, y sobre todo de los principios del nuevo gerenciamiento público. Es decir, es una especie de mecanismo ideologizador, ya que, como se observa en el Cuadro No. 2, las actividades de capacitación y asesoría contenían temas vinculados con dichos principios. Claro está, que lo que se busca es generar el surgimiento de fuerzas que apoyen el proceso y estas son las opciones que se usan para aprovechar o neutralizar fuerzas opositoras y la resistencia. Por ello, la asesoría en este tema se centra en amarrar la capacitación a la estrategia de la organización, en el manejo de expectativas y formación en el nuevo modelo, nuevos procedimientos y nuevos sistemas.

### **c. Normativa**

Los preparativos para introducir a la institución en un proceso de cambio llevó también la necesidad de modificar el marco normativo básico que regulaba las relaciones de trabajo dentro de la institución, para contar con todos los elementos necesarios que dieran el marco de legalidad suficiente y

las reglas que el proceso requería para cumplir con las exigencias que la Sala Constitucional y la legislación había venido estableciendo para este tipo de acciones. Este es uno de los ejes transversales del proceso de modernización, ya que los cambios en la institucionalidad, como un mecanismo para legitimar los cambios resultantes del proceso de transformación, se materializan en instrumentos jurídicos propios de un régimen de derecho y de sujeción al principio de legalidad como el costarricense, y alrededor del cual gira toda la actividad de la Contraloría General.

Para asegurar que los cambios normativos se ajustaban al régimen de derecho, se hicieron consultas al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, para determinar la viabilidad de lo que se estaba proponiendo y se contó con la asesoría de juristas como el Doctor Rubén Hernández Valle y el Licenciado Carlos Quesada Madrigal, quienes asesoraron a lo largo de todo este proceso para evitar errores o abusos con las acciones que se emprendieran.

En este caso se pueden se pueden identificar al menos cinco cambios importantes en dicho marco normativo.

*i- Creación de las condiciones necesarias para movilizar a los cargos de supervisión y jefatura hacia la nueva estructura de puestos que se iba a crear.*

Un primer cambio importante se da en el Estatuto Autónomo de Servicios de la Contraloría General, que es el marco estatutario que regula las relaciones laborales al interior de la institución. Se creó un capítulo XVII “De la reorganización y supresión de plazas”, dentro de dicho Estatuto, donde se establecieron claramente las reglas bajo las cuales se iba a regular la situación de los funcionarios que ocupando cargos de jefatura o dirección, podían no resultar seleccionados una vez que se procediera a llenar la nueva estructura jerárquica de la institución mediante los concursos que se iban a realizar.

Como parte de esta modificación se adicionaron a dicho Estatuto varios artículos, donde los más importantes establecieron:

**“Artículo 123.-** La supresión de plazas y la consecuente finalización de la relación de servicio de sus titulares, únicamente procederá por reorganización y deberá ajustarse al siguiente procedimiento:

i.- elaboración de un estudio técnico que determine la necesidad de la reorganización y de la supresión de la plaza como parte de aquella;

ii.- el acto de traslado de la posible supresión de plaza será emitido mediante resolución motivada del Contralor General;

iii.- al funcionario potencialmente afectado se le concederá traslado por tres días hábiles para que ejerza su derecho de defensa;

iv.- la supresión de la plaza por reorganización será emitida mediante resolución razonada del Contralor General;

v.- el funcionario que cese su relación de servicio por la supresión de su plaza, será indemnizado en los términos que establece el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.

**Artículo 124.-** Dentro del proceso de reorganización, los servidores de la Contraloría General que así lo quisieren y acepten expresamente, podrán ocupar puestos de inferior categoría y remuneración, en cuyo caso serán indemnizados, por una sola vez, con un pago único y suficiente, calculado de la siguiente forma: se multiplicará la diferencia de salarios que existiere entre el puesto que tenía al momento de la reorganización y el nuevo cargo asumido, por el número de años laborados o fracción superior a seis meses.<sup>9</sup>

El procedimiento que se estableció trató de ser lo suficientemente claro para los funcionarios, tanto en lo relativo a cómo se iba a realizar la movilización como a la forma de indemnización si el estatus desmejoraba u optaba por dejar la institución. En la práctica la institución no enfrentó demandas por tratos discriminatorios o irregulares por parte de los funcionarios que voluntariamente, optaron por dejar la institución. El único recurso de amparo que se presentó y paralizó algunas acciones fue el interpuesto por el entonces Director General de la Dirección General Administrativa, alegando que no se estaba dando ningún cambio sustancial en las funciones de su cargo por lo que no procedía la supresión de su plaza.

En efecto, este procedimiento lo que establecía era que todas las plazas de jefatura o dirección iban a ser suprimidas y los funcionarios tenían la opción de concursar por los nuevos puestos creados, ubicarse en un puesto diferente

---

9 Contraloría General de la República, Resolución del Despacho del Contralor General de las diez horas del siete de junio de 1999, publicada en La Gaceta, N° 119 del 21 junio de 1999.

indemnizándosele parcialmente o salir de la institución para lo que se indemnizó con el equivalente de un mes de salario por año trabajado, según lo establece el Estatuto de Servicio Civil. Esto implicaba la renovación de todos los cargos de jefatura.

ii. *Cambio en las reglas de nombramiento de los cargos de jefatura.*

Un segundo cambio normativo importante, producto de este proceso de transformación, fue la introducción de un nuevo artículo 12 bis, de nuevo modificándose el Estatuto Autónomo de Servicios de la Contraloría General de la República, cambiando las reglas de nombramiento que hasta ese momento, 1999, existían. Así, se estableció para los cargos gerenciales y de jefatura en general, un plazo fijo en su nombramiento, y regulando la situación presente y futura de quienes ocuparan esos cargos. Se fijó para las gerencias de división un plazo de nombramiento por 8 años y para las gerencias de área y jefes de unidad, un plazo de nombramiento por 6 años.

El funcionario que asumiera en adelante un cargo de jefatura lo hacía por un plazo, dándosele una especie de permiso sin goce de salario por el período del nombramiento, reservándosele la plaza de la que provenía. Al final de ese plazo, se le ofrecen varias opciones, concursar de nuevo y acceder por otro período al cargo de jefe o gerente, devolverse al cargo que ostentaba al momento del nombramiento o bien salir de la institución recibiendo una indemnización.

Es importante señalar que se crearon, como se explicará más adelante, dos tipos de puestos gerentes y jefes y se eliminó los cargos de directores, subdirectores, directores adjuntos, subjefes y supervisores.

También es importante señalar que no todos los cargos de jefe o gerente se sujetaron a plazos definidos en su desempeño, sino que para las unidades de apoyo al Despacho del Contralor General, los cargos de jefe o gerente se hicieron a plazo indefinido, alegando que era necesario conservar algún nivel de jefatura que mantuviera la memoria institucional.

Entre las razones para estos cambios, se citan las siguientes:

*“Este cambio ofrece varias ventajas. En primer lugar, permite valorar con alguna periodicidad el rendimiento del equipo gerencial, e introducir los cambios que se requieran para hacer más efectiva la gestión de la institución como un todo. En segundo lugar, se convierte en un mecanismo que permite la rotación abriendo posibilidades para los funcionarios de la clase profesional de acceder a cargos gerenciales, lo que se constituye en un incentivo para lograr un mejor desempeño de los profesionales y una preocupación permanente por incrementar su maestría personal; es decir, que se convierte en un mecanismo de movilidad interna y de desarrollo de una carrera administrativa.” (CGR.i, 2004: 23)*

iii- *La nueva estructura organizativa.*

Un tercer cambio normativo importante es la derogatoria del Reglamento Orgánico, que se encontraba vigente al momento de iniciar el proceso de transformación en mayo de 1999, y la promulgación de un nuevo Reglamento que contenía toda la nueva estructura administrativa que se definió a partir del diagnóstico que se hizo de la situación existente, de los cambios que se consideró importante introducir y de la facilitación de la aplicación de los nuevos principios que se iban a aplicar.

Como se verá con más detalle en el capítulo siguiente, la estructura organizativa nueva reduce la cantidad de unidades y la cantidad de cargos de jefatura. De acuerdo con el artículo 2 de dicho Reglamento:

*“La Contraloría General tiene la siguiente estructura orgánica:*

- a) *Despacho del Contralor y Subcontralor Generales.*
- b) *Unidades de Apoyo y Asesoría del Despacho del Contralor y Subcontralor Generales.*
- c) *División de Asesoría y Gestión Jurídica.*
- d) *División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.*
- e) *División de Desarrollo Institucional.*
- f) *Area Administrativa.”*

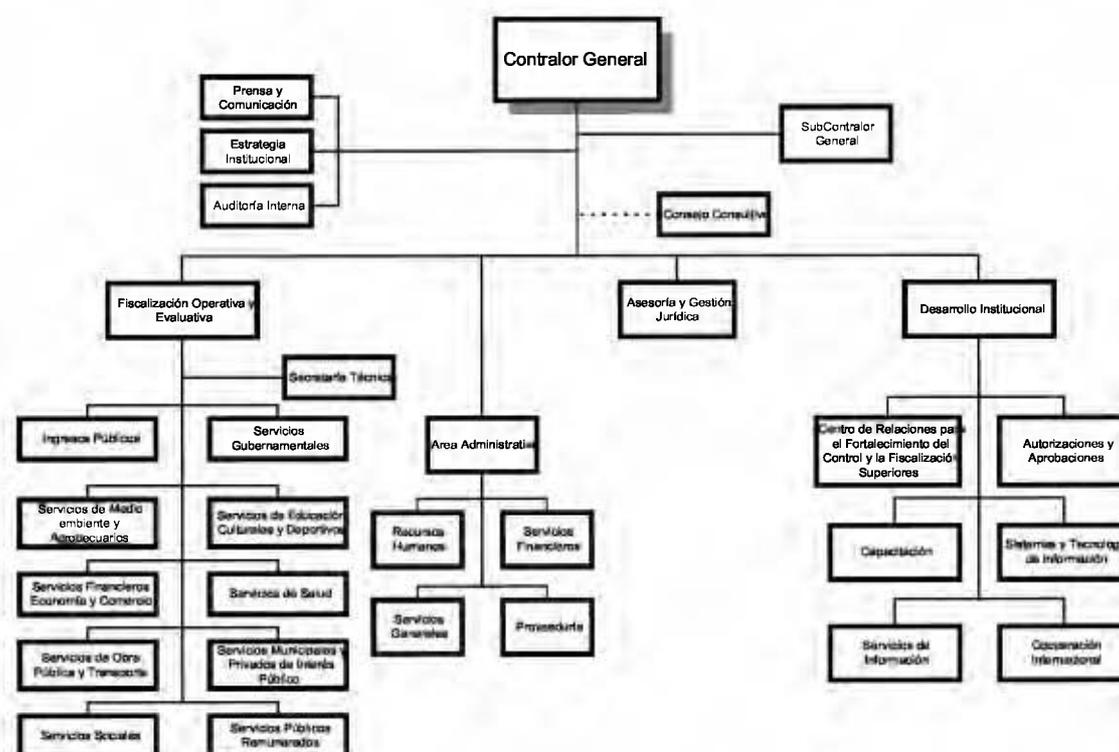
En el Diagrama No. 2 se muestra el organigrama que se definió inicialmente para arrancar el proceso de modernización. Con el tiempo ha

venido teniendo modificaciones, especialmente en lo que a la ubicación de unidades se refiere. Las unidades de Recursos Humanos y Cooperación Internacional pasaron a ser unidades de staff del Despacho del Contralor General.

### Diagrama N° 2

Nueva estructura organizacional a partir del año 1999

## Contraloría General de la República



Fuente: Contraloría General de la República, Mayo 1999, p. 119.

Por su parte el Reglamento vigente en 1999, establecía lo siguiente:

*“Artículo 2°- La Contraloría General de la República tendrá la siguiente estructura orgánica:*

*Despacho del Contralor General de la República*

*Despacho del SubContralor General de la República*

*Consejo consultivo*

*Auditoría Interna General*

*Dirección General de Recursos Humanos*

*Dirección General de Auditoría*

*Dirección General de Presupuestos Públicos*

*Dirección General de Estudios Económicos*

*Dirección General de Planificación Interna y Evaluación de Sistemas*

*Dirección General de Control de Obras Públicas  
Dirección General de Contratación Administrativa  
Dirección General de Asuntos Jurídicos  
Dirección General de Centro de Capacitación  
Dirección General Administrativa.”*

La modificación de la estructura jerárquica responde a los cambios en la estructura organizacional, lo que se convierte en un mecanismo muy efectivo para evitar que las relaciones de fuerzas entre los diferentes actores que se oponen al proceso se vean fortalecidas y les resulte difícil alcanzar la integración, autoconciencia y organización necesarias para obstruir o redireccionar los cambios que se planteaban. Es decir, que los cambios en la institucionalidad necesariamente se convierten en un medio para fortalecer, debilitar o recomponer los esquemas de poder al interior de la organización, ya que el efecto inmediato que se da es que cada uno se preocupa por su situación particular más que por la de la colectividad, lo que facilita la toma de decisiones.

Consecuente con estas ideas, se definió la estrategia que se seguiría al iniciarse la reorganización, tratando de proteger la situación individual de los posibles afectados, máxime si se tiene en cuenta que la mayoría tenían opción para acogerse a su pensión. Así, se plantearon las siguientes políticas:

- 1- *“Decretada la reorganización todo debe ser posible: eliminar, refundir, suprimir, reacomodar gente.*
- 2- *Los cambios deben tratar de realizarse con el menor perjuicio de las personas.*
- 3- *A pesar de cumplir lo 2° si hay que lesionar los derechos, se indemniza como la ley indique.*
- 4- *Debido proceso.*
- 5- *Negociación es la clave.*
- 6- *Pago de prestaciones si hay eliminación de plazas.*
- 7- *La persona de fuera se puede traer a la plaza vacante, lo cual se logra si 1° se demuestra que dentro de la organización no hay quien la ocupe.” (CGR.a, Bitácora, 13-7-1998)*

iv- *Clasificación de puestos.*

Un cuarto elemento que se modifica es la derogatoria del Manual de Clasificación de Puestos, dictándose en su lugar un nuevo Manual de Actividades Ocupacionales. Se establece en la introducción a este documento que:

*“El Manual de Actividades Ocupacionales de la Contraloría General de la República, es sin duda alguna el instrumento de cambio más moderno en su género, de cuantos se hayan elaborado en el país. Su mayor mérito es que por vez primera, un manual de esta naturaleza, erradica el marco teórico del modelo burocrático, propio de la época paleotécnica de la Administración, sustituyéndolo por la filosofía y los componentes tecnológicos de las Organizaciones de Aprendizaje, que constituyen la propuesta más viable en la actual Era del Conocimiento, ya que conciben a las personas como el componente sistémico protagónico en la transformación de los paradigmas laborales.*

*Su adecuado uso, deberá necesariamente modificar el clásico estilo gerencial, hasta ahora vigente en las organizaciones, caracterizado por la centralización de la información, el individualismo, la impersonalidad, la prepotencia y, en no pocos casos, la indiferencia, respecto a la mayor ventaja competitiva de las organizaciones: el potencial cognitivo y emocional de las personas.” (CGR.e, 1999: 1)*

Este Manual establece una nueva clasificación de puestos a partir de lo que se llama bandas anchas, que describen los puestos de manera genérica, y será ya el desempeño del puesto vinculado con los procesos de trabajos, el que le irá dando contenido. Esta modalidad se adopta no solo porque facilitará la polifuncionalidad y el trabajo interdisciplinario, sino también porque se constituye en una herramienta que permitirá la movilización de los funcionarios hacia cualquiera de las nuevas unidades, en tanto que habían grupos de funcionarios que alegaban que habían sido contratados para labor en una determinada división y que no podían ser movidos de ahí. Esta tesis se reforzaba por el hecho de que el Manual de Puestos, casi que creaba los puestos por dirección.

La elaboración del Manual de Actividades Ocupacionales, llevado a cabo por una la consultora IDEAS E.U.M., implicó un proceso de investigación y análisis de documentos existentes, y se aplicó un instrumento que permitiera

recolectar la información necesaria para definir las nuevas clases de puestos. De previo se determinó que, a diferencia de los tradicionales “cuestionarios de clasificación”, en los cuales solo se solicitan las tareas que realizan los ocupantes de los cargos, se iban a utilizar diversos predictores, con la finalidad de recolectar información relativa a capacidad de generar mejoras de procesos, actitud hacia el cambio, fortalezas y debilidades individuales, valores y otros. Se desarrolló un “Protocolo de Información Ocupacional”, que reunía varios instrumentos específicos, el cual fue llenado por el personal de la Institución. Otro instrumento que consistía en una prueba de diagnóstico, se aplicó por separado.

Del levantamiento de esa información, su tabulación y análisis, se obtuvo dos resultados importantes. Lo primero que se logró fue conocer la gama de funciones que se realizaban, por quienes desempeñaban los puestos de trabajo, en cada uno de los estratos ocupacionales existentes y, segundo, orientar la ubicación de cada colaborador en las actividades ocupacionales que constituyen el Manual respectivo.

Producto de ese trabajo se obtuvo un Manual de Actividades Ocupacionales que incorporó clases anchas de puestos, para el nivel gerencial, profesional, secretarial y operativo o administrativo, que se adaptan a la organización del trabajo por procesos, y debía permitir la operacionalización de diversos principios de las organizaciones modernas que con las clases estrechas es imposible aplicarlos, siendo totalmente compatible con los principios del nuevo gerenciamiento público.

Ahora bien, las demandas que se asociaron con el esquema adoptado por el Manual, son las siguientes:

#### *“5.1.2 Para los estratos gerenciales*

***Los gerentes se enfrentan al reto de desarrollar un enfoque diferente con relación a su rol tradicional. Deben ser los líderes de organizaciones caracterizadas por ser escenarios donde la gente descubre continuamente cómo elabora su realidad, y cómo puede modificarla.***

*Los Manuales Descriptivos de Clases de Puestos, establecían los límites entre lo que un jefe podría asignar como tarea a un*

*subalterno, según su clasificación, y, por exclusión, lo que no podía asignarle.*

*El Manual de Actividades Ocupacionales es un instrumento en manos del gerente para que pueda crear, en compañía de sus colaboradores, esos escenarios en donde la misión de su unidad se logra, según los resultados esperados, en un ambiente en que se trabaja en conjunto con miras a conseguir metas comunes y en el que el conocimiento, la información, expanden la capacidad individual y colectiva, la cual se aplica a proveer a los clientes de los productos y servicios que requiere, así como al aseguramiento y la mejora permanente de la calidad.*

*Cada actividad ocupacional le provee a los gerentes de los diversos estratos, los roles esenciales para el desarrollo del “modus operandi institucional”. Además de establecer reglas del juego flexibles, abiertas, que les sirven para tener condiciones adaptables fácilmente a las cambiantes circunstancias del presente.*

### *5.1.3 Para los colaboradores*

*El Manual de Actividades Ocupacionales es útil a los colaboradores porque en él encuentran el marco de referencia dentro del cual se espera que desempeñen su labor. Partiendo del principio cardinal de que en la organización moderna no existen “tareas únicas”, “tareas exclusivas”, “tareas que me corresponden y tareas que no me corresponden”, ni fórmulas preestablecidas para el desempeño de los roles, el Manual establece las fronteras ocupacionales.*

*Y además de ese marco de referencia general, los colaboradores encuentran en su Actividad Ocupacional el elenco de roles básico propio de su quehacer y que les permiten insertarse en los procesos de trabajo institucionales.” (IDEAS, mayo 1999: 30)*

Esta declaración sobre lo que implicaba para los funcionarios la puesta en vigencia del Manual de Actividades Ocupacionales, se asocia directamente con la necesaria consideración de los principios del nuevo gerenciamiento público, lo que convierte a este marco normativo en una herramienta que, utilizada adecuadamente, debería permitir la incorporación dentro de los procesos de trabajo y formas de actuación de los funcionarios, aspectos como el empoderamiento o “empowerment”, el trabajo en equipo, la asunción de un papel más activo en la toma de decisiones y la polifuncionalidad, temas todos asociados al NGP.

A la par de estos cambios se estableció un modelo de gestión institucional que busca establecer los compromisos anuales de cada jefe,

plasmados en sus planes de trabajo, junto a un esquema de evaluación de cumplimiento que se recoge en informes que semestralmente se entregan al Despacho de los Contralores o Contraloras Generales.

v. *Nuevas reglas para la fiscalización.*

Un quinto documento que se emite es el llamado Manual General de Fiscalización (MAGEFI), el cual contiene una descripción de los procesos que comprende el quehacer de la Contraloría General, y cuyo propósito es establecer los insumos y las actividades principales que conllevan los distintos procesos que se ejecutan y los productos que generan, con la finalidad de orientar el desempeño de los funcionarios y procurar un trabajo sistémico e integrado de las distintas unidades que conforman la Contraloría General.

El mismo documento establece en lo que se refiere a los procesos internos que trata de regular, como objetivo su estandarización y con ello lograr que toda la institución entienda los procesos de trabajo de la misma manera:

**“21 Procesos internos.** *El diseño e implementación de estrategias de administración de los procesos, es un aspecto fundamental para asegurar y mejorar la calidad de los productos y servicios institucionales. Dado lo anterior, es necesario considerar en la filosofía del modelo de organización, lo siguiente:*

a. *Efectuar un cambio de una organización funcional a una por procesos, orientada al usuario, basada en la ejecución de proyectos llevados a cabo por equipos interdisciplinarios, cuyos integrantes desarrollen una orientación sistémica.*

b. *Mejorar la planificación y el control de las operaciones, lo cual implica, entre otras cosas, direccionar los esfuerzos hacia áreas estratégicas y fortalecer la evaluación de la gestión para el logro de metas y objetivos, mediante el establecimiento de indicadores de desempeño apropiados*

c. *Fijar orientaciones modernas en materia de recursos humanos, incentivando el aprendizaje y crecimiento individual y grupal, lo cual derive en un impacto significativo en los resultados y genere valor agregado para los usuarios.*

d. *Redefinir el régimen de evaluación y de incentivos al personal. Los incentivos deben estar estrechamente relacionados*

*con la evaluación, al promover recompensas en función del aporte a los resultados.*

*e. La inversión o desinversión en recursos operativos deben ser adecuados y suficientes para ejecutar los proyectos y responder a los requerimientos de una mayor capacidad de respuesta en ambientes de incertidumbre*

*f. Replantear procesos operativos, lo cual conlleva lograr mejoras en servicio al cliente o usuario, oportunidad, calidad y costo de los servicios, entre otros aspectos.” (CGR.f, julio 1999: 2200-6)*

Este documento fue aprobado mediante Resolución del Despacho del Contralor General de las 9 horas del 8 de julio de 1999, existiendo la obligación de ser aplicado por todos los funcionarios.

Es claro que no basta con cambiar la estructura orgánica, las responsabilidades mediante la redefinición de los puestos de trabajo o la forma de acceder a los puestos de dirección, si se quiere lograr una verdadera transformación de una organización, por ello también se trata de introducir un cambio en la forma en que se organiza el trabajo y el enfoque que se le da. El nuevo gerenciamiento público plantea la necesidad de abandonar el trabajo por funciones y asumirlo por procesos, lo que en el caso de la Contraloría General obligó a unificar tareas y conjuntar personas en un esquema de organización y conformación de equipos de trabajo muy diferentes a los que se venían utilizando hasta 1999, y en esto el cambio de reglas jugó un papel muy importante.

#### ***d. Reubicación de funcionarios***

Así como se hace un diagnóstico interno y externo para determinar hacia dónde orientar el proceso de transformación de la Contraloría General, se hacen pruebas mediante proyectos pilotos de algunos de los cambios más fuertes que se quieren realizar, se capacita a los funcionarios para prepararlos para el proceso que se viene, y se emite normativa para definir el marco jurídico dentro del cual empiece a caminar el cambio, también se consideró necesario realizar una serie de tareas para reubicar a todos los funcionarios dentro de la nueva estructura organizativa que se iba a definir.

Un primer trabajo que se hace es determinar para cada una de las dependencias que se iba a crear, cuál es el número idóneo de funcionarios que se requiere de acuerdo con una serie de parámetros que se definen y teniendo como punto de referencia el Plan Piloto del Sector Salud. Estos parámetros fueron: la relación de las funciones que van a realizar con los objetivos estratégicos, donde se supone que entre mayor relación mayor cantidad de funcionarios se requieren; áreas estratégicas para el desarrollo del país; presupuesto ordinario, entre mayor sea la cantidad de recursos a fiscalizar mayor cantidad de recurso humano se requiere; dispersión geográfica de las dependencias a fiscalizar.

En un documento denominado, *“Determinación de la cantidad y tipo de recurso humano requerido en la organización propuesta para la Contraloría General de la República”* se asignaron las plazas ocupadas entre las diferentes unidades definidas atendiendo a su formación y experiencia en los diferentes procesos de trabajo, procurando crear dentro de todas las unidades equipos interdisciplinarios, de manera que los procesos de trabajo que se iban a empezar a desarrollar contaran con funcionarios de diferentes formaciones académicas.

Por otro lado, con la adopción de un nuevo Manual de Actividades Ocupacionales, para clasificar los puestos en clases anchas, se debió hacer un vaciado de todos los puestos existentes en ese momento -1999- al nuevo esquema. Para ello se desarrolla un proceso que se denominó homologación.

La homologación se definió a partir de algunos criterios como el puesto que la persona tenía al momento de hacerse el proceso, el grado académico – bachiller, licenciado, otro-, las tareas que desempeñaba al momento de hacer la homologación. Sin embargo, el nivel del puesto ocupado en la estructura anterior era el más importante, porque se supone que al estar los funcionarios ubicados en un mismo nivel de puesto, por ejemplo, “Profesional DL” en el Manual Descriptivo de Puestos anterior, tenía condiciones muy similares que para efectos de ese Manual se diferenciaba únicamente por la profesión que tenía.

En segundo lugar, la homologación no obvió las características fundamentales del personal como son sus habilidades y experiencias, para ubicar el análisis de la homologación dentro del contexto en el que se da, es decir, considerando las características que se requería del recurso humano la institución a raíz del nuevo modelo de organización y fiscalización que se iba a implementar. Es claro que esta homologación parte del hecho de que cuando se habla de trabajo en equipo interdisciplinario, polifuncionalidad, empoderamiento, son aspectos que basan la gestión de los procesos de trabajo en la riqueza de la diferencia no solo personal de cada funcionario, sino también en la diferente formación profesional que tiene, la diferente experiencia que ha acumulado, las habilidades o competencias diferentes que tiene, todo lo cual enriquece la perspectiva desde la que un proyecto se desarrolla y los resultados que de él se obtengan.

Así las cosas, ante esas diferencias el mecanismo utilizado para poner en "igualdad" de condiciones formales a los funcionarios es ubicarlos en el mismo nivel ocupacional, de ahí la ubicación de los funcionarios en las denominadas clases anchas.

Este proceso de homologación respondió a un trabajo de investigación y asesoría desarrollado por la firma consultora IDEAS E.U.M., luego del cual recomendó la adopción de clases anchas en el Manual de Actividades Ocupacionales, lo que requería agrupar las más de cien clases de puestos que existían en la institución, y este es el instrumento que materializa la homologación. Dicha agrupación se definió con base en las características de los puestos que existían antes de la homologación, de manera que se unieron bajo una misma clase varios puestos de igual denominación con las diferencias que se daban dependiendo, ya ni siquiera de la formación académica de los funcionarios, sino más bien de la Dirección General en la que se ubicaban, según se mencionó anteriormente.

La clasificación de puestos en la Contraloría General, de acuerdo al Manual de Puestos anterior era el de la llamada clase estrecha:

*“Cada clase estrecha era una necesaria división entre las funciones de un tipo y las de otro tipo, en una organización segmentada hasta el mayor grado posible, como consecuencia de que el trabajo se dividía en pequeñas unidades, “tareas”, en relación lineal asistémica. Y esto a su vez daba origen a las “series de clases”, necesarios y útiles mecanismos para constituir las pirámides ocupacionales, que a mayor cantidad de “series de clases”, garantizaban mayor distancia y mayor diferencia salarial, entre los jefes superiores y los trabajadores de primer nivel. Por otra parte, las tareas de las clases eran en sí mismas, reflejo de la organización burocrática. Los jefes tenían “subordinados”, “subalternos”, y se dedicaban a “planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar”, el trabajo de sus subordinados, trabajo que ellos realizaban mecánicamente, en una dimensión individual, signada por un “cada quien hace lo suyo”, que es igual a “eso no me corresponde”, o bien “el encargado de recibir esos documentos no está, espérela, ya que sólo él se los puede recibir”. Porque, obviamente, con esta concepción burocrática, lo privilegiado era la perfecta, absoluta e inviolable división de tareas, **nunca el interés ni la necesidad del cliente, quien era visto como un elemento accesorio y hasta perturbador del orden establecido.**” (IDEAS, mayo 1999: 6)*

A partir de ese diagnóstico es que se optó por la homologación de puestos, teniendo claro que:

*“La homologación no es el simple incremento salarial, como tal vez muchos lo han entendido, sino que es una herramienta muy importante para generar los cambios que la Contraloría General requiere, de cara a una gestión de calidad y de satisfacción de las demandas que nuestros clientes, usuarios, grupos de interés, o como se les quiera llamar, plantean constantemente a la institución.*

*Asimismo, la homologación es la herramienta que le da al gerente en la gestión del recurso humano la posibilidad de adaptar los roles de sus colaboradores a las necesidades de los procesos y a la calidad requerida de sus productos y servicios, aprovechando al máximo el potencial que cada uno tiene individualmente y en equipo.*

*La homologación no es un mero instrumento para poner a todo el mundo en igualdad de condiciones, sino que es el medio que permite que en tales circunstancias se puedan rotar los roles y asignar las responsabilidades que los procesos demandan.” (CGR.h, marzo 2003: 49-50)*

Con la homologación un grupo de puestos era absorbido por una clase ancha y dentro de ella, dependiendo de la situación de cada funcionario, se le

ubicaba en un cargo específico. El puesto que tenía el salario más alto aplicaba su salario al resto de los puestos que integraban la banda. Por ello, también fue necesario hacer resoluciones de reajustes salariales para que cada clase de puesto tuviera los mismos roles ocupacionales y la misma remuneración.

La homologación junto con el nuevo Manual de Actividades Ocupacionales, era un mecanismo que permitía movilizar todos los funcionarios hacia cualquiera de las nuevas unidades creadas a partir del proceso de transformación, de manera que cualquier resistencia a ser trasladado a cumplir funciones de fiscalización en condiciones un tanto diferentes a las que venía disfrutando, podía ser controlada. Esto se combinó con otra modificación al Estatuto Autónomo de Servicios, que estableció lo siguiente:

*“Artículo 82 bis. Los servidores de la Contraloría General podrán prestar temporalmente sus servicios fuera de la sede de la Institución cuando las funciones de fiscalización superior de la institución así lo exigieren.*

*Cuando tuvieren que trasladarse fuera de la Institución o si debieran pernoctar en el sitio donde están desarrollando su trabajo, esta situación se ajustará al artículo 21 de este Estatuto.*

*Cuando en el ejercicio de un nuevo cargo requiera variar, parcial o temporalmente, a un funcionario el lugar de la prestación de sus servicios se deberá seguir un procedimiento similar al establecido en el artículo 123 de este Estatuto, salvo que no procederá el pago de indemnización alguna.”<sup>10</sup>*

Este es otro caso, donde nuevamente los cambios a la institucionalidad se convierten en una herramienta que permite controlar las relaciones de fuerzas que se generan en procesos como el que se analiza en este trabajo, ya que como se indicó algunos grupos de profesiones se mostraron en algún momento resistentes a la movilización que implicaba la nueva estructura. El caso más evidente fue el de los abogados, para quienes fue necesario hacer

---

<sup>10</sup> Contraloría General de la República, Resolución del Despacho del Contralor General de las diez horas del siete de junio de 1999, publicada en La Gaceta, N° 119 del 21 junio de 1999.

una serie de negociaciones entre los nuevos gerentes para determinar en qué unidad se ubicaría cada uno.

### **3. DE LA TRANSICIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN**

Con todos los aspectos formales y de fondo debidamente definidos la institución estaba preparada para dar el salto hacia el nuevo modelo de organización y fiscalización que se estaba proponiendo.

Para realizar el paso ordenado de un modelo a otro, sin afectar el normal funcionamiento de la institución, se optó por un esquema de construcción de “andamios” o estructuras provisionales, que fueron debidamente previstas en la resolución que dictó el nuevo Reglamento Orgánico, mediante transitorios que establecían lo siguiente:

***“TRANSITORIO I.- El presente Reglamento se pondrá paulatinamente en vigencia, mediante resolución emitida por el Contralor General, a través de las diferentes fases o etapas del proceso de reorganización de la Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 183 y 192 de la Constitución Política.***

***TRANSITORIO II.- Una vez iniciado el proceso de reorganización de la Contraloría General de la República y mientras se constituyen todas las unidades que dispone este Reglamento, las actuales Direcciones Generales y todas las unidades en general, seguirán operando en la misma forma y con las mismas funciones con que lo han venido haciendo, con excepción de las funciones y servidores que sean trasladados a las nuevas unidades que se vayan creando en la ejecución de dicho proceso.***

***TRANSITORIO III.- Por razones de conveniencia y economía, una vez iniciado el proceso de reorganización de la Contraloría General de la República, el Contralor General podrá modificar transitoriamente la estructura jerárquica, organización y funcionamiento de las actuales Direcciones Generales, para facilitar la constitución y funcionamiento de la nueva estructura organizativa, la cual podrá ser también modificada temporalmente para perseguir esa misma finalidad. Tales modificaciones transitorias regirán a partir de su publicación.”<sup>11</sup>***

---

<sup>11</sup> Contraloría General de la República, Reglamento Orgánico, 1999.

La estrategia que se siguió fue mantener vigente el Reglamento que había regulado la estructura organizativa de la institución hasta 1999, y conforme se iba poniendo en funcionamiento alguna de las nuevas divisiones, áreas o unidades, se derogaba el o los artículos de aquel Reglamento que tenían alguna relación con las nuevas dependencias en cuanto a sus funciones. De seguido, se suprimían los puestos de jefatura o dirección y se procedía conforme lo pedía el funcionario afectado (concurso, reubicación o salida de la institución).

De previo a empezar a desarticular la estructura existente para pasar a una nueva estructura organizativa, se realizaron los concursos internos destinados a contar con los candidatos debidamente evaluados para ir ocupando los puestos de gerencia que se habían creado a partir del nuevo Manual de Actividades Ocupacionales.

El primer paso que se dio, a partir del 1 de setiembre de 1999, fue suprimir las Direcciones de Asuntos Jurídicos y de Contratación Administrativa y se designó a quien iba a ser el gerente de la nueva división, llamada División de Asesoría y Gestión Jurídica. Esta división absorbe parte de las funciones de las dos direcciones anteriores, manteniendo temporalmente funciones relacionadas con el refrendo de contratos que se iba a ubicar en otra unidad.

El segundo paso que se da es la derogatoria de los artículos del Reglamento Orgánico anterior que daba sustento a las Direcciones Generales de Auditoría y de Presupuestos Públicos. En el caso de la Dirección de Obra Pública, se mantuvo con su subdirector. Se suprimió los cargos de directores generales y directores adjuntos, y se mantuvo la estructura de departamentos que tenían las direcciones generales en ese momento, manteniendo a los jefes de los departamentos en sus puestos, pero suprimiendo los cargos de subjefes de departamento, asumiendo el gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa la conducción de las tres direcciones.

Esta segunda división se conformó así, a partir de noviembre de 1999, por cuanto al tener la Contraloría General que aprobar los presupuestos de las instituciones autónomas, entre los meses de octubre y diciembre de cada año, haber desarticulado la estructura existente hubiera ocasionado un caos sin precedentes en el cumplimiento de esa tarea. Asimismo, se realizó un inventario de los estudios de auditoría que estaban en ejecución o por comunicar resultados para concluir y comunicar todo lo que estuviera pendiente al momento de hacerse el cambio.

Ya en el año 2000, la División de Fiscalización Operativa empieza a prepararse para asumir la nueva estructura de 10 Áreas de Fiscalización que la componen y una Secretaria Técnica. Lo que se hace es definir qué funcionarios de diferentes formaciones académicas van a laborar en cada área, los estudios de fiscalización que se están ejecutando y que se llevan, la ubicación física de cada una, los equipos que se les asignará. Igualmente, inicia el concurso para escoger a los gerentes de área, hasta que finalmente, el 1 de agosto del año 2000, se instaura la nueva estructura de esa División.

Esta fase de transición tiene un impacto importante sobre los estudios de fiscalización, cuya cantidad producida se reduce entre 1999 y el 2000 de manera considerable, según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3

Cantidad de estudios de fiscalización, 1999-2004

<i>Años</i>	<i>Cantidad</i>
1999	158
2000	125
2001	202
2002	224
2003	170
2004	194

Fuente: Memorias Anuales Contraloría General de la República

También en noviembre de 1999 se empieza a constituir la División de Desarrollo Institucional, con las cinco unidades que la conforman. Se designó a su gerente y se empezó el proceso de escogencia de los jefes de unidad. Esta división al contrario de la de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa no cuenta con áreas, sino con unidades, que desde el punto de vista de estatus es más simple que un área. En agosto del 2000 se le conforman las unidades, pero solo dos de ellas tendrán sus jefes, la de Autorizaciones y Aprobaciones y la de Centro de Relaciones para el Fortalecimiento del Control y la Fiscalización, mientras que al resto se les designa jefe ad ínterin, hasta que finalmente en el año 2001 se nombran los jefes que faltaban.

En enero del 2000 arranca la División de Estrategia Institucional, que es una dependencia de apoyo al Despacho del Contralor General. Esta división en aquel momento era un área y no es sino en marzo del 2000 que, mediante una reforma al Estatuto Autónomo de Servicios, se le da el rango de División. El principal argumento que se expresó para hacer tal ajuste era que por las relevantes tareas y objetivos que perseguía lo conveniente es que tuviera el mismo estatus que una división. De lo que se trataba era poner en igualdad de condiciones a esta dependencia con las demás divisiones, ya que al tener que patrocinar el modelo de estrategia, planificación y evaluación y además girar directrices a las otras divisiones, era contrario a la cultura que lo hiciera una dependencia de menor rango.

La Unidad de Recursos Humanos, no fue objeto de ninguna variación ya que era una unidad que jugaba un papel muy importante en el proceso de implementación de los cambios que se venían suscitando con el nuevo modelo de fiscalización y organización que se empezaba a desarrollar. No es sino hasta febrero del año 2003, que se da todo el ajuste que la unidad requiere, lo que tiene como efecto que se quedara atrás en relación con el resto de la organización que había empezado su proceso de transformación desde finales de 1999.

Otra dependencia que no logró avanzar al mismo ritmo que el resto de la institución lo fue el Área Administrativa, en el tanto que cuando se quiso aplicar el procedimiento establecido de derogar el capítulo correspondiente a esta en el viejo Reglamento Orgánico, quien fungía como director general de la Dirección General Administrativa interpuso un recurso de amparo y mantuvo detenido el proceso hasta que finalmente en el año 2002 sale de la institución.

#### **4. EL SALTO HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE ORGANIZACIÓN**

Ya con la nueva estructura orgánica en funcionamiento, la institución empieza una nueva forma de gestión, que empieza a incorporar los principios del nuevo gerenciamiento público.

El aspecto más importante que se da es el achatamiento en la estructura jerárquica, al pasarse de 86 puestos de dirección o supervisión a 32, según se muestra en los siguientes cuadros.

**Cuadro N° 4**  
Contraloría General de la República: Número de plazas destinadas a Dirección o Supervisión

**Situación Inicial - 1999**

Puestos	Cantidad de funcionarios
Directores Generales	10
Directores Generales Adjuntos	3
Subdirectores Generales	7
Jefes de Departamento	16
Subjefes de Departamento	13
Supervisores	37
<b>Total</b>	<b>86</b>

Fuente: CGR.g, marzo 2003: 22.

**Situación final - 2002**

Puestos	Cantidad de funcionarios	
	Hombres	Mujeres
Gerentes de División	4	0
Gerentes de Área/Asociados	11	5
Jefes de Unidad	7	3
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>8</b>

Fuente: CGR.g, marzo 2003: 22.

La brecha entre la situación inicial y la situación final, responde a uno de los cambios establecidos desde el inicio de aquel proceso, al establecerse que la institución haría una transición de una situación donde existía “una estructura jerárquica funcional de hasta siete niveles entre el funcionario y la jerarquía de la institución”, a una que pretendía “establecer únicamente tres niveles entre los funcionarios y la jerarquía superior”.

Ahora bien, este cambio exige que se den una serie de condiciones que aseguren que los nuevos jefes van a estar en capacidad de dirigir adecuadamente la organización.

El cambio también involucró un cambio en la nomenclatura de las dependencias, las que pasan a llamarse divisiones y no direcciones, y se pasa de 10 a 4; gerencias de áreas o unidades, y no departamentos. También los cargos de jerarquía cambian sus actividades ocupacionales y su nomenclatura, se cambio de director general a gerente de división, y de jefe de departamento a gerente de área o jefe de unidad, según se el caso.

#### *i. Hacia la interdisciplinariedad*

El diagnóstico interno realizado para conocer la situación de partida señalaba la existencia de niveles operativos que ejecutaban su trabajo “en forma aislada con respecto a la organización”, es decir, que los profesionales estaban agrupados por formación académica y la interdisciplinariedad se manejaba a partir de consultas escritas entre unidades, de modo que era necesario buscar una situación donde “*el trabajo fuera desarrollado en la metodología de equipos de trabajo interdisciplinario.*” (CGR.d, 1999: 155)

Producto de este esfuerzo a todas las dependencias encargadas de la fiscalización se les asignó ingenieros, abogados, contadores públicos, administradores públicos, administradores de negocios, economistas, y algunas

empezaron la contratación de profesionales que tradicionalmente no había contratado la Contraloría General, como politólogos, periodistas, sociólogos, antropólogos, economistas agrícolas, entre otros. En algunos casos las dependencias han contratado temporalmente expertos en temas especiales para apoyar alguna fiscalización, como por ejemplo en los estudios sobre medio ambiente.

La adopción de un esquema de trabajo con este estilo ofrece varias ventajas, pero sobre todo coadyuva en el achatamiento de la estructura jerárquica piramidal en el tanto que:

- a. Los problemas que deben atenderse en el trabajo cotidiano pueden resolver no solo más rápido sino también de mejor manera, lo que redundaría en la generación de productos de más calidad y más oportunos. Al respecto, en el caso de los profesionales en derecho, la evidencia más importante está en la reducción de las consultas dirigidas a la División de Asesoría Jurídica, pues ahora los equipos de fiscalización cuentan con el apoyo de uno o dos profesionales en derecho que les

*Gráfico N° 1*



*modernización institucional: Bases para un sistema de rendición de cuentas, marzo 2003, p. 18.*

acompañan durante las diferentes fases del estudio de fiscalización que estén realizando. Así, por ejemplo, se concluye que:

*“Al integrarse procesos y al operarse éstos con recursos interdisciplinarios, el tema de las consultas jurídicas se ve sensiblemente mejorado, lo cual lo podemos observar indirectamente en el gráfico anterior, donde a partir del año 2000 se da una drástica reducción de las consultas escritas atendidas por la División de Asesoría Jurídica, lo que evidencia que una parte de las consultas externas pasan a las Áreas de Fiscalización y que las consultas internas relacionadas con los procesos de fiscalización previa y posterior son asumidas directamente por los abogados que se han incorporado a las Áreas.*

*Esta circunstancia apunta a resolver el problema de los atrasos detectado en la situación de partida del proceso de modernización en cuanto a las consultas interdireccionales.” (CGR.g, marzo 2003: 18)*

- b. “En general, la inteligencia del equipo supera la de sus integrantes, y éstos desarrollan aptitudes y actitudes extraordinarias para la acción coordinada” (CGR.h, marzo 2003: 60). Asimismo, esta forma de trabajo interdisciplinaria genera una visión más holística para la solución de las situaciones encontradas en una determinada institución o en una determinada materia, lo que permite abordar de forma más integral cualquier tema:

*“Como ejemplos de esto podemos citar el informe DFOE-AM-41/2002, denominado “Auditoría Operativa sobre el uso, manejo y explotación del recurso hídrico en términos de cantidad”, el cual es un ejemplo de un esfuerzo interdisciplinario para abordar integralmente el tema del agua, el cual incluso contó con el apoyo de expertos externos en estos temas como una hidrogeóloga, un economista especialista en recursos naturales y desarrollo sostenible, crearon criterios y le enseñaron a los funcionarios como interpretarlos y usarlos. Otro caso es el Informe de la Contraloría General denominado “El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional”, el cual requirió de sociólogos, economistas, abogados, administradores y politólogos para su desarrollo. También está el “Informe sobre la evaluación de la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación en el manejo integral del Parque Internacional La Amistad”, proyecto que fue desarrollado conjuntamente con la Contraloría General de Panamá, contando con un equipo de fiscalizadores de carácter interdisciplinario, y ha sido reconocido a nivel internacional como un esfuerzo que debe repetirse, no solo por la metodología sino también por la calidad de trabajo que se hizo.” (CGR.g, marzo 2003: 25)*

- c. La posibilidad de conjuntar esfuerzos y enfoques a la hora de desarrollar interdisciplinariamente el trabajo, no solo se enriquece la discusión, sino que también es posible alcanzar un producto final de mayor calidad, no solo por su contenido sino porque posiblemente se logren captar mejor los requerimientos de los destinatarios finales de sus productos. Esto permite que la Contraloría General aborde su rol fiscalizador comprendiendo más integralmente la parte del negocio público que debe fiscalizar desde las diferentes estructuras organizativas existentes.

Por otro lado, las acciones que ha emprendido la Contraloría General en materia de contratación de recursos humanos, apunta en la dirección de favorecer la pluralidad de profesionales, lo cual se evidencia en las plazas llenadas a partir de 1999, según se observa en el Cuadro N° 4.

Esta política de la Contraloría General empieza a mostrar una tendencia muy similar a Contralorías de primer nivel como la General Accounting Office de los Estados Unidos, la Oficina del Auditor General de Canadá, la National Accounting Office de Gran Bretaña, la Corte de Cuentas de Holanda u otras contralorías, en el sentido de que los procesos de trabajo se están haciendo cada vez más interdisciplinarios, ya que el trabajo en equipo y el enfoque sistémico de la fiscalización son mejor desarrollados si se dan con el concurso de diferentes expertos, de manera que se logre un producto o servicio de mayor impacto.

*“Esta política impone varios retos, que aún después de cerrado el proceso de modernización debe seguirse trabajando en ellos, en diferentes niveles:*

- a- Que el gerente tenga claro el aporte que le hace a su gestión la interdisciplinarietà.*
- b- Que la fiscalización es más que un proceso de auditoría, monopolio de una formación universitaria, y que más bien se refiere a un producto o servicio que debe ir más allá de los aspectos meramente financieros, los cuales no dejan de ser importantes pero ya no resultan suficientes para evaluar la gestión de las instancias públicas.*
- c- Que la interdisciplinarietà demanda un trabajo en equipo donde cada funcionario asume su rol y su responsabilidad en función de las demandas del trabajo que está ejecutando,*

*requiriendo de una conducción clara de hacia dónde debe enfocar su esfuerzo.*

- d- Incluso es necesario, a la luz de la realidad existente, establecer políticas para empezar a modificar la estructura que aún prevalece, y tender a diversificar más la interdisciplinariedad, lo cual solo se logrará en el largo plazo y con políticas de contratación de recursos humanos aún más estrictas, lo que se recomienda se defina explícitamente. El cuadro siguiente muestra la situación actual al respecto.” (CGR.g, marzo 2003: 26)*

**Cuadro N° 5**  
**Contraloría General de la República:**  
**Contratación de profesionales según formación académica**  
**1999-2003**

<i>Formación Profesional</i>	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Economía	-	1	5	2	1	9
Derecho	6	8	4	7	5	30
Informática/Ingeniería de Sistemas	1	-	-	2	6	9
Ingeniería Industrial	-	2	1	1	2	6
Administración de Negocios/Pública	-	-	1	2	2	5
Ciencias Políticas	-	-	1	1	-	2
Ingeniería Civil/Arquitectura	-	-	2	1	-	3
Economía Agrícola	-	-	1	-	-	1
Antropología	-	-	-	-	1	1
Admin. Tecnología Información	-	-	-	-	1	1
Producción industrial	-	-	-	-	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>68</b>

Fuente: CGR.i, mayo 2004.:25.

## *ii. Hacia la polifuncionalidad*

Con la emisión del Manual de Actividades Ocupacionales y la descripción de las tareas que se hace de manera genérica, se posibilita el achatamiento de la estructura jerárquica, por cuanto es posible contar con más funcionarios que conozcan, aunque sea de manera general, los diferentes procesos de trabajo que realiza la dependencia para la que labora. Respecto a este tema si bien se ha tratado de ir generando esa competencia en los colaboradores, no ha sido posible en algunos casos por la especialidad del trabajo que hace y de las cargas de trabajo que tiene.

**Cuadro N° 6**  
**Contraloría General de la República**  
**Cantidad de funcionarios según profesión y grado académico**  
**Al 31 de diciembre de 2003**

Profesión	Bachillerato 1/		Licenciatura		Maestría	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
<b>TOTAL</b>	<b>276</b>	<b>100,0</b>	<b>341</b>	<b>100,0</b>	<b>99</b>	<b>100,0</b>
Administración de Negocios 2/	204	73,9	230	67,4	70	70,7
Economía	21	7,6	18	5,3	8	8,1
Derecho	20	7,2	53	15,5	10	10,1
Informática	14	5,1	12	3,5	4	4,0
Ingeniería Civil	0	0,0	12	3,5	1	1,0
Ingeniería Industrial	0	0,0	6	1,8	4	4,0
Otras profesiones	17	6,2	10	2,9	2	2,0

*Fuente: CGR.g, marzo 2003: 27.*

El Manual de Actividades Ocupacionales, creó en la banda profesional tres clases de puestos: Fiscalizador, Fiscalizador Asociado y Fiscalizador Asistente. Para el primer caso, que son la mayoría de los cargos de la institución, el Manual le define dos aspectos que apuntan necesariamente hacia la polifuncionalidad y a facilitar la aplicación de una estructura jerárquica achatada. Veamos:

*“Marco Referencial de desempeño*

*Se ubica en todas las dependencias organizacionales de la Contraloría General de la República en que se desarrollan los procesos de trabajo. Es el principal colaborador del Gerente o Jefe de Unidad, en cuanto al cumplimiento del propósito de la dependencia, dentro de un marco referencial propio de una Organización de Aprendizaje, por lo que está facultado para tomar decisiones y resolver asuntos de trascendencia institucional. Requiere de amplias competencias personales para intervenir en los procesos de trabajo **en condiciones de polifuncionalidad.***

*Orientación*

*Diseña y genera los productos y servicios de naturaleza profesional de mayor complejidad e impacto, necesarios para el cumplimiento de la misión de la División, Área o Unidad en la que colabore. Parte importante de su desempeño puede consistir en dirigir proyectos de trabajo o liderar equipos.” (CGR.e, junio 1999: 78)*

Así por ejemplo, al inicio del proceso de transformación se estableció que:

*“Además, la polifuncionalidad debe partir de un modelo de competencias que permitan definir claramente el perfil de funcionario que se requiere. Para ello se deben desarrollar las competencias, o sea, el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que el recurso humano requiere para desempeñarse exitosamente en los distintos puestos.” (CGR.e, junio 1999: 78)*

Este modelo de competencias corresponde con la identificación de las aptitudes y comportamientos de los funcionarios que les permiten desempeñarse exitosamente en su trabajo. A pesar de que se han realizado diferentes tareas orientadas a implementar un esquema de gestión por competencias, no es mucho lo que se ha avanzado. Así por ejemplo, la capacitación no se desarrolla por competencias, la evaluación del desempeño individual no se hace a partir de las competencias que el funcionario debe desempeñar.

### *iii- Hacia el empoderamiento*

El empoderamiento de los funcionarios profesionales era uno de los objetivos del proceso de transformación de la Contraloría General, para romper con una de las características de la organización burocrática tradicional, que precisamente el nuevo gerenciamiento público intenta cambiar. El empoderamiento implica confiar más en los colaboradores, asignándoles niveles mayores de responsabilidad, reduciendo la centralización de actividades en niveles superiores, lo que se entiende como:

*“Centralización de actividades en niveles superiores: el flujo de información es vertical siguiendo la estructura orgánica definida, razón por la cual no se traslada toda la información al personal, sino aquella que se considera estrictamente necesaria para que los niveles operativos ejecuten las labores asignadas; y la toma de decisiones se concentra en los cuadros jerárquicos superiores. Esta situación incentiva a que los mandos medios participen activamente en la ejecución de labores operativas, pero concentra demasiados niveles y responsabilidades en ellos, cuando podría aplicarse el principio de excepción, para que la mayoría de las*

*decisiones se tomen tan cerca como sea posible del respectivo nivel de acción.” (CGR, mayo 1999: 57)*

Con la eliminación de una serie de cargos de supervisión, jefatura y dirección, se buscaba precisamente lograr niveles mayores de facultación o empoderamiento para los funcionarios, lo que significa a la vez que se tiene suficiente confianza en el funcionario. Sin embargo, una vez implementados los ajustes a partir de finales de 1999, no se logró un verdadero empoderamiento, lo que se refleja en un informe de la Auditoría Interna que reclama la reimplantación de la función de supervisión para los procesos de fiscalización, pues se argumentó que la eliminación dicha tarea estaba afectando la calidad de los informes que se producen:

*“La eliminación del nivel de supervisor, sin valorar los riesgos y las serias implicaciones para el control de la calidad que eso conllevaba y sin que se establecieran alternativas adecuadas al respecto.” (CGR.k, noviembre 2002: 13)*

Este reclamo de la Auditoría Interna, es el que hacen algunos funcionarios, especialmente del nivel gerencial, quienes argumentaron que debían revisar absolutamente todos los informes o productos generados, pues se quería tener certeza de que estaban “bien elaborados”. Esto indudablemente se convierte en una barrera para que una de las acciones que debía acompañar al achatamiento de la estructura jerárquica realmente se diera. Obviamente, esto genera cargas de trabajo excesivas para los gerentes y desmotivación en los funcionarios.

Asociado a este problema, se dio la decisión de crear la figura de un Asistente Técnico, en el Manual de Actividades Ocupacionales, al incorporar en la banda gerencial la clase de Asistente Técnico de la FOE, según resolución suscrita por el Contralor General, de las ocho horas del diecinueve de diciembre del dos mil dos. El perfil que se da a este cargo es el siguiente:

### *“Marco Referencial de desempeño*

*Es el Asistente del líder de uno de los subsistemas organizativos de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Depende jerárquicamente del Gerente de la División, en el marco de referencia propio de una Organización de Aprendizaje, y en particular de las ideas rectoras, por lo que requiere compromiso con las políticas y directrices emanadas del nivel superior, y demuestra lealtad absoluta hacia la Institución y sus valores.*

#### *Orientación*

*Controla la calidad de los productos que se generan en un área de fiscalización y la orienta hacia el logro de la misión del área en que labora, en un nivel de intervención en el que predominan los componentes de naturaleza táctica y de ejecución, mediante la efectiva administración y coordinación de recursos y procesos y la asesoría en asuntos que son competencias del Área, y en un ámbito definido esencialmente por la relación funcional de su Área. Su campo de gestión se caracteriza por centrarse en los sistemas de prestación de los servicios institucionales, o de apoyo a las funciones sustantivas.”*

Varios elementos a rescatar de esta decisión. En primer lugar, es un cargo que solo operará al interior de una de las divisiones, la de Fiscalización Operativa y Evaluativa, no así para el resto de la institución.

En segundo lugar, el cargo tiene una orientación hacia el control de la calidad, aspecto íntimamente asociado al tema del empoderamiento, pues se debe confiar en que el colaborador es capaz de seguir las instrucciones y desarrollar productos de alta calidad, pues la calidad es responsabilidad de todos y no de un cargo.

En tercer lugar, no depende jerárquicamente del gerente del área donde presta el servicio, sino del gerente de división, es decir, que se crea como una figura de la máxima jerarquía de la división para asegurar calidad en los productos que se generan; pero, en realidad, la motivación para establecer esa relación de dependencia, es que no se convierta en un funcionario de apoyo administrativo del gerente de área, o en una especie de subgerente, lo que en la práctica nada asegura que no se de. También puede verse como un esquema para establecer ciertas estructuras de control al interior de las

unidades, una forma de mantener poder, sin embargo, esta no fue una motivación explícita.

*iv- Hacia el trabajo en equipo.*

Para poder constituir equipos interdisciplinarios se procedió a distribuir los funcionarios en plaza existentes en el momento de inicio del proceso de transformación, de acuerdo con una definición que se hiciera previamente. Sin embargo al distribuirse los recursos no se respetó dicha definición, sino que un acuerdo entre gerentes de división primero, y luego una decisión a lo interno de cada División, determinó las cantidades de recursos asignados en las divisiones de Fiscalización Operativa y Evaluativa y de Desarrollo Institucional. Dicha distribución plantea hasta el día de hoy reclamos, en el sentido de que las unidades de apoyo están muy cargadas con respecto a las unidades que tienen atribuciones sustantivas o relacionadas directamente con la razón de ser de la Contraloría. En el cuadro siguiente se muestra dicha situación.

*Cuadro N° 7  
Contraloría General de la República: cantidad de plazas, distribuidas por dependencia*

<i>Dependencia</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
FOE	266	48.5
AGJ	29	5.3
AyA	26	4.7
Resto DI	83	15.1
EI	11	2.0
Admin.	102	18.6
RRHH	10	1.8
Au Int.	6	1.1
Prensa	2	0.4
Coop.	3	0.5
Despacho	11	2.0
Total	549	100,0

Fuente: Contraloría General de la República, Unidad de Recursos Humanos

Como puede verse un 59% de los recursos se ubican en unidades que hacen labores sustantivas; pero, de ese 59% solo un 52,3% cumplen o

deberían estar cumpliendo funciones sustantivas. Del 41% restante un 33,7% de los recursos se ubican en la División de Desarrollo Institucional y el Área Administrativa, sin considerar Recursos Humanos, de modo un 7,8% se ubica en unidades dependientes directamente del Despacho del Contralor General.

## **5. A MANERA DE RESUMEN**

El cambio en la estructura jerárquica, reduciendo la estructura piramidal existente, de más de 80 cargos de supervisión o jefatura a 33 inicialmente, y luego devolviéndose a 43 con la creación de los asistentes técnicos como instancias de aseguramiento de la calidad dentro de una división, requirió de una serie de elementos adicionales que sustentaran el achatamiento y horizontalidad de dicha estructura jerárquica. Entre tales aspectos están el trabajo en equipo, la interdisciplinariedad, la polifuncionalidad y el empoderamiento, el ejercicio de una función de jefatura diferente, todos vinculados con los principios del nuevo gerenciamiento público.

En la consecución de estos cambios, se utilizaron básicamente cuatro instrumentos: los planes piloto, la capacitación, los cambios normativos y la reubicación de los funcionarios. Cada uno de ellos cumple un papel esencial para cambiar la institucionalidad interna y para manejar el surgimiento de fuerzas que apoyaron o adversaron el proceso y aprovechar o neutralizar tales fuerzas. Son herramientas que usó la alta dirección de la Contraloría General para intervenir en los pulsos y juegos de poder que se dieron producto del proceso de modernización.

De la misma manera que se hace un diagnóstico interno y externo para determinar hacia dónde orientar el proceso de transformación de la Contraloría General, también se hacen pruebas mediante proyectos pilotos de algunos de los cambios más fuertes que se querían realizar, se capacitó a los funcionarios para prepararlos para el proceso que se venía, y se emitió normativa para definir el marco jurídico dentro del cual empezó a caminar el cambio. También

se consideró necesario realizar una serie de tareas para reubicar a todos los funcionarios dentro de la nueva estructura organizativa que se iba a definir.

Los proyectos pilotos no solo sirvieron para generar información útil en el proceso de toma de decisiones en las etapas de diseño de la nueva estructura organizacional, sino que también se convirtieron en medios para difundir las nuevas ideas que comportaba el modelo que se estaba proponiendo, de manera que los funcionarios que participaron en ellos cumplieran el papel de agentes de cambio al interior de la organización. Durante este proceso se dió un juego de fuerzas de poder, donde no participar en un plan piloto era un mecanismo para oponerse a los cambios que se estaban proponiendo, y para demostrar que había exclusión y falta de participación, que es precisamente la postura que asumió uno de los directores respecto al proyecto piloto del sector salud, aunque no tuvo la fuerza suficiente como para parar el proyecto y éste siguió adelante sin él. Lo que si consiguió fue que el proyecto piloto no incorporara la función de control presupuestario, ya que se amenazó con interponer recursos de amparo, por lo que se toma la decisión de "ir haciendo lo que se pueda hacer".

Por su parte, la capacitación se utilizó por la dirección del proceso de modernización como el mecanismo por medio del cual se promovieron las corrientes que abordan las nuevas características de la organización, y sobre todo de los principios del nuevo gerenciamiento público. Es decir, que se utilizó como una especie de mecanismo ideologizador, ya que el contenido de las actividades de capacitación y asesoría era totalmente coincidente con los principios del nuevo gerenciamiento público. Claro está, que lo que se buscaba era generar el surgimiento de fuerzas que apoyaran el proceso o bien neutralizar las fuerzas opositoras y la resistencia. Por ello, la asesoría en este tema se centró en amarrar la capacitación a la estrategia de la organización, en el manejo de expectativas y la formación en el nuevo modelo, nuevos procedimientos y nuevos sistemas.

El cambio más importante y más visible es el que se dió en el marco normativo que buscó crear una nueva institucionalidad interna modificando la normativa que regula las relaciones de trabajo al interior de la institución; además, persiguió la creación de las condiciones que permitieran ejecutar el proceso de transformación apegado al Estado de Derecho que rige en el país, por medio de las modificaciones y previsiones que se hicieron en la normativa que establece la estructura orgánica. También se dictó normativa que puso en claro la situación de los funcionarios que se sentían perdedores con el achatamiento en la estructura jerárquica, de manera que la incertidumbre dejara de ser una excusa para adversar el cambio. Igualmente, toda la normativa que se dictó buscaba constituirse en el medio para asegurar un debido proceso a todos los funcionarios y de cerrar los portillos que podrían haber entorpecido la transformación.

Los cambios a la institucionalidad se convirtieron también en una herramienta que permitieron controlar las relaciones de fuerzas que se generan en procesos como el que se analiza en este trabajo, ya que como se indicó algunos grupos de profesiones se mostraron en algún momento resistentes a la movilización que implicaba la nueva estructura, y otros alegaban no tener reglas claras o transparencia sobre cómo se iba a manejar su situación.

Este proceso y las acciones desarrolladas también evidencian que no basta con cambiar la estructura orgánica, las responsabilidades mediante la redefinición de los puestos de trabajo o la forma de acceder a los puestos de dirección, si se quiere lograr una verdadera transformación de una organización, por ello también se trató de introducir un cambio en la forma en que se organiza el trabajo y el enfoque que se le da. El nuevo gerenciamiento público plantea la necesidad de abandonar el trabajo por funciones y asumirlo por procesos, lo que en el caso de la Contraloría General obligó a unificar tareas y conjuntar personas en un esquema de organización y conformación de equipos de trabajo muy diferentes a los que se venían utilizando hasta 1999, y en esto el cambio de reglas jugó un papel muy importante; así como donde se ubique a cada de las personas.

Por ello se cambiaron las definiciones de los puestos y se redefinió la forma en que se asumirán los nuevos puestos, todo asociado directamente con la necesaria consideración de los principios del nuevo gerenciamiento público, lo que convierte al marco normativo sobre las tareas que desarrollarán los funcionarios en una herramienta que, utilizada adecuadamente, permitiera la incorporación dentro de los procesos de trabajo y formas de actuación de los funcionarios, aspectos como el empoderamiento o “empowerment”, el trabajo en equipo, la asunción de un papel más activo en la toma de decisiones y la polifuncionalidad, temas todos asociados al NGP.

***CAPÍTULO II***

***EL NUEVO MODELO DE TOMA DE DECISIONES: EL  
ACERCAMIENTO CON EL ENTORNO***

Con el proceso de transformación que sufre la Contraloría General, ocurren una serie de ajustes que hacen que no solamente se de una recomposición de los esquemas de poder al interior de la institución, obligada por la interconexión de sus procesos de trabajo y la reubicación de sus funcionarios, sino que también obligada por un entorno más demandante, lo que hace que la toma de decisiones sea muy diferente, donde hay ganadores y perdedores, nuevamente, no solo a lo interno sino también a lo externo. En este capítulo se pretende sistematizar el proceso de reacomodo que se da y la correspondiente interpretación que esto sugiere.

Como producto del achatamiento en la estructura jerárquica, surge también la necesidad de reorganizar la división interna del trabajo, unificando procesos, teniendo una mayor vinculación con el entorno para poder atender mejor las demandas ciudadanas, buscando el desarrollo de mecanismos para acercarse mejor a su “cliente por excelencia”, es decir, la Asamblea Legislativa<sup>12</sup>, preocupación permanente de la Contraloría General.

Esto es totalmente coincidente con otra de las caras del NGP, y que tiene que ver con la simplificación de las estructuras organizativas y el incremento en la eficiencia de los procesos de trabajo.

*“Es conocido que la burocracia suele conllevar una multiplicación de puestos de jefatura que no son estrictamente funcionales. La teoría de la elección pública es especialmente crítica con este asunto imputando su responsabilidad al afán de las burocracias por conseguir mayores costos de poder e influencia. No es ajena a esta idea el prejuicio de que los niveles administrativos intermedios no son productivos ya que sustancialmente su tarea es «mover papeles».*

....

*La universalidad de fines de las organizaciones públicas es otra de las fuentes del ensanchamiento de las jerarquías. El crecimiento de*

---

<sup>12</sup> “Yo creo que el reto que la Contraloría tiene y lo vería yo para el 2006. Primero trabajar de manera coordinada precisamente con esta Comisión en el tema de las finanzas públicas, en cómo podremos hacer realmente para que todos los objetivos que tiene el país, cuando nos asomamos a al Plan Nacional de desarrollo en los diferentes temas podamos llevarlos adelante.” Declaraciones de la Contralora General, Rocío Aguilar Montoya a la Comisión Especial Permanente de Control del Ingreso y Gasto Públicos. Acta No. 008 del 28-7-05.

*las tareas del estado y la asunción de nuevas responsabilidades se ha efectuado muchas veces sin cambiar los modus operandi, por acumulación sobre las estructuras ya existentes, y eso ha empujado la extensión de las jerarquías de las estructuras administrativas.*

*Los problemas de coordinación de las distintas unidades son también un factor conocido de complejidad y de expansión de las dimensiones de las administraciones públicas. A mayor volumen orgánico, mayor necesidad de coordinación. La coordinación, como los órganos staff de asesoramiento, se convierten en necesidades operativas crecientes a medida que las organizaciones se expanden. Aplanar las organizaciones tiene también otros efectos en la mejora interna de la gestión: los circuitos se acortan y el tiempo necesario para completar un proceso se reduce sensiblemente.”<sup>13</sup>*

Precisamente, parte de los ajustes en el modus operandi de las instituciones lo que busca es *“la simplificación de procesos, propuesta de la Reingeniería, extensible a la administración estatal según algunos autores (Chumbita, 1997, 83), es otro aspecto que se incorpora en las reformas administrativas. Según Crozier (1997, 13) “En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos”<sup>14</sup>.*

El NGP plantea la necesidad de introducir ajustes en los procesos de trabajo de manera que se logre un acercamiento con las demandas ciudadanas y se alcance un mejor nivel de satisfacción del cliente. En el caso de la Contraloría General, los ajustes se plantearon en los siguientes términos:

- “a. Rediseño de la estructura: pasar de una organización funcional a una por procesos, orientada al usuario, basada en la ejecución de proyectos llevados a cabo por equipos interdisciplinarios, cuyos integrantes hayan desarrollado una orientación sistémica.*
- b. Mejoras en la planificación y control de las operaciones: la implementación del cambio, al integrar principalmente la*

<sup>13</sup> La Nueva Gestión Pública: Innovación y calidad gubernamental  
<http://www.dif.gob.mx/intragob/media/b.pdf>

<sup>14</sup> Ochoa Enríquez, Haydee, Emergencia del paradigma de la gerencia pública en Venezuela, en <http://www.clad.ve/fulltext/0032012.html> Octubre 1997, Segundo Congreso Clad.

*organización por procesos; mejoramiento de la planificación de las operaciones en el corto y mediano plazo, y su dirección hacia áreas estratégicas; y fortalecer la evaluación de la gestión para el logro de metas y objetivos, mediante indicadores de gestión sobre puntos estratégicos de eficiencia operacional, objeto de mejoras mediante el aprendizaje.*

- .....
- f. Inversión o desinversión en recursos operativos: los recursos deben ser adecuados y suficientes para ejecutar los nuevos proyectos y responder a los requerimientos de una mayor capacidad de respuesta en ambientes de incertidumbre.*
  - g. Replanteamiento de procesos operativos: los procesos de trabajo deben definirse en forma diferente, con el propósito de lograr mejoras en las medidas de desempeño crítico, tales como: costo; calidad; servicio al usuario o cliente; y oportunidad; y*
  - h. Desarrollo o eliminación de servicios: como parte de la implementación del cambio se hace necesario evaluar los servicios que ofrece la organización, a efecto de determinar si satisfacen las necesidades de los usuarios; en consecuencia, algunos servicios podrían ser eliminados, rediseñados, o sustituidos por otros; finalmente los servicios que se ofrezcan deben solventar los requerimientos del cliente.” (CGR.d, mayo 1999: 67-68)*

## **1. DE UN TRABAJO FUNCIONAL A UNO POR PROCESOS**

El trabajo de diagnóstico que se realizó en la Contraloría General para proponer las reformas que se empezaron a ejecutar a partir del último trimestre del año 1999, parte, entre otros elementos, de un análisis de la forma en que se venía realizando el trabajo, y luego de un análisis de los procesos de trabajo, se identificó la existencia de una serie de descoordinaciones, desagregación y, consecuentemente, escasa o ninguna vinculación de procesos de trabajo vitales.

Se tenía, entonces, procesos de trabajo que se justificaban en sí mismos, y aún cuando era evidente que podían interconectarse se mantenían aislados del resto de la institución, ya que eran operados por funcionarios con una misma formación profesional, resultando un tanto difícil considerar criterios ajenos, aunque la dinámica de la función consultiva entre las direcciones generales era muy común. Sin embargo, lo que se resolvía finalmente no era compartido con el resto de la institución. Esto planteaba como principal salto a

dar, la integración de muchos procesos de trabajo para mover a la organización caracterizada por una división del trabajo y un ordenamiento jerárquico de las tareas y de la gente, a una con procesos integrados, coordinados y completos.

La definición que se hace es de un gran proceso de fiscalización que une el trabajo que anteriormente hacían cuatro direcciones generales: presupuesto, auditoría, estudios económicos y obra pública, en un proceso de fiscalización que se denominó Fiscalización Operativa y Evaluativa, entendido como algo integral, que perseguiría los siguientes objetivos:

- a. Integrar las distintas funciones en procesos, los cuales deben generar oportunamente resultados intermedios y finalmente un resultado único.*
- b. Revalorizar y darle mayor alcance a una serie de tareas que hoy se hacen aisladamente e integrarlas como insumos de un mismo proceso.*
- c. Procurar una mejor asignación de los recursos humanos, materiales, financieros, informáticos y tecnológicos.*
- d. Integrar el conocimiento técnico y las destrezas del recurso humano para la solución de los diversos asuntos que corresponde resolver a la Contraloría General de la República.*
- e. Tener clara conciencia de la función social y política de la fiscalización, lo que redundará en beneficio de los ciudadanos y de su organización política*
- f. Disminuir los espacios de descoordinación para que las soluciones tengan mayor coherencia, sean más ágiles y oportunas.*
- g. Enriquecer los productos de la fiscalización para que sean verdaderamente útiles dentro del quehacer del Estado y sus instituciones.*
- h. Contribuir con aportes significativos para que la Asamblea Legislativa pueda realizar el control político que le compete.*
- i. Incorporar como herramienta cotidiana de trabajo, la tecnología informática.” (CGR.d, mayo 1999: 84-85)*

Estos objetivos, indudablemente pretendían generar un cambio en la forma en que se venían tomando las decisiones hacia fuera: de manera lenta, descoordinada, inoportuna, sin enfoque interdisciplinario, sin considerar que el destinatario final de todo lo que decida la institución es el ciudadano.

En ese contexto, es de destacar el interés por tener una clara conciencia de la función social y política de la fiscalización, lo cual es coherente con

enmarcar las decisiones dentro del Estado Social y Democrático de Derecho que caracteriza a la sociedad costarricense. Igualmente, se asocia este enfoque con la necesidad de apoyar mejor a la Asamblea Legislativa en la función de control político que cumple, y de hacer los productos más útiles dentro del quehacer del Estado y sus instituciones.

Es por ello que en la Estrategia Institucional 2005-2008 se afirma que: “En este sentido es necesario enfatizar que en un Estado democrático y social de derecho, como el costarricense, no se gobierna para cualquier propósito ni de cualquier manera, pues hacerlo es irresponsable y genera corrupción. Este es el principal reto que se plantea para la Contraloría General de la República en los próximos años, en las diferentes áreas y sectores del quehacer público, desarrollar una fiscalización capaz de fortalecer la gestión de las instituciones públicas por medio de un férreo control y fiscalización que acabe con la impunidad originada en el mal gobierno, tanto la administrativa como la civil, ya que este es un germen para propagar la corrupción.” (CGR.r, enero 2005: 2)

La integración de procesos, recursos, destrezas y profesiones, era quizá el principal objetivo del proceso de fiscalización integral, sin embargo, el mismo proceso mantiene una división en dos grandes componentes, uno operativo y otro evaluativo, que aún cuando se dice que se complementan, parecen concebirse como dos cosas separadas, al definirlos como:

*“La fiscalización operativa es el proceso de fiscalización que se desarrolla utilizando una metodología cuyo propósito fundamental es demostrar el buen uso de los recursos de la hacienda pública a partir del análisis de procesos, programas, actividades o procedimientos en los que se utilizaron tales recursos. Se denomina “operativa” por cuanto se centra en operaciones (financieras, administrativas) o procesos de trabajo, teniendo como parámetro de referencia los resultados que generan; es decir, es una fiscalización más puntual y específica. Se alimenta de la información que proporcionan el plan-presupuesto y otras fuentes, y de los indicios que estas fuentes proporcionan sobre áreas estratégicas, las que permiten programar la ejecución de fiscalizaciones utilizando, entre otras, el instrumental que proporciona la auditoría operativa y la financiera, así como estudios especiales u otros medios.*”

*Hay que notar que el concepto de fiscalización operativa es diferente al de auditoría operativa. Resulta más amplio pues aquél se aplica a los sistemas, procesos, actividades y funciones que se han desarrollado dentro de cada institución pública o conjunto de ellas, para proveer un bien o servicio.*

*La fiscalización evaluativa es el proceso de fiscalización que se desarrolla utilizando una metodología cuyo objetivo es evaluar el rendimiento de los fiscalizados en términos de los resultados esperados, del impacto y del costo-beneficio del producto generado por los programas o procesos de trabajo, y en definitiva de una real y efectiva rendición de cuentas. De esto proviene el nombre de "evaluativa". La fiscalización evaluativa se alimenta básicamente de la información que se genera por medio del plan-presupuesto de las instituciones sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República, instrumento que están obligadas a formular para el uso de los recursos públicos. Igualmente, se apoya en los informes de ejecución que deben remitirse a la Contraloría General de la República y en las liquidaciones que se hagan de ese plan-presupuesto." (CGR.d mayo 1999: 86)*

Es claro que lo que se llamó fiscalización operativa es lo que venía realizando la Contraloría hasta ese momento, con la novedad de que se le agrega como insumo al proceso la información que genera el presupuesto, lo que pretende que la gestión del Estado y sus instituciones que es objeto de la fiscalización se vea de manera integral, a partir de la planificación y la presupuestación, hasta llegar a los resultados, que son los que serán objeto de fiscalización, de ahí que se impartiera capacitación con ayuda canadiense de lo que se llama la auditoría del valor por el dinero, que lo que hace es fiscalizar a partir de los resultados, y no tanto el cumplimiento normativo y los procedimientos como hasta ese momento se había hecho.

Estos dos elementos claves, planificación-presupuesto y resultados, no se logran realmente conectar con el proceso de fiscalización operativa y en la práctica la Contraloría no logra dar el salto, por cuanto ambos elementos no están bien desarrollados a nivel del Estado y sus instituciones. Entonces, se tiene una aspiración que se ve limitada por las posibilidades que el fiscalizado tiene de proveer insumos de calidad para generar un producto de calidad.

Esta limitación se reconoce en el informe de cierre de su gestión del Contralor General que ejerció su cargo desde 1996 y hasta el 2004, cuando dice:

*“El enfoque de fiscalización integral tiene en el plan presupuesto a su principal herramienta de análisis y en el análisis de resultados su principal propósito. Se aspira a que el plan presupuesto sirva como un verdadero contrato de compromiso entre cada institución y la sociedad. El aspecto decisivo de ese compromiso son los resultados sustantivos que la institución ofrece generar. El análisis de los resultados permite saber en qué medida fue cumplido ese compromiso.*

*Tener un plan presupuesto de la calidad necesaria para que opere como un verdadero contrato de compromisos no es tarea fácil. Implica todo un cambio en la capacidad de gestión de la mayoría de las instituciones públicas. Si ese cambio no se produce, no podrá darse un salto en la capacidad de gestión. Para tener un plan presupuesto de buena calidad, la institución debe emprender una serie de cambios parciales en una dirección determinada. Debe preparar informes distintos, donde se muestre efectivamente lo que se propone hacer, los resultados que va alcanzando y los impactos sociales y económicos que va generando. Al hacer esos cambios, forzosamente tendrá que modificar sus sistemas de gestión.”*  
(CGR.i, mayo 2004: 17)

A partir de esa realidad, resulta a la institución muy difícil aplicar un proceso de fiscalización integral que realmente genere un cambio en la gestión de las instituciones públicas, y que logre los objetivos que se planteó. Adicionalmente, como la fiscalización operativa se concibió de manera muy similar a lo que venía haciendo la Contraloría, resulta también difícil dar un salto cualitativo en materia de metodología. El hecho de que se pongan las diferentes partes del proceso dentro de una misma unidad no asegura su integración, pues tienden a mantenerse las separaciones originadas en la funcionalidad y en el tipo de profesión que la ejecuta.

Por otro lado, agregó al proceso de fiscalización un componente nuevo que es lo que se llama la fiscalización evaluativa, la que prácticamente no se ha puesto en práctica, ya que de la revisión de las programaciones de estudios que hechas por la institución a partir del 2001, no se encontró una cantidad importante de este tipo de fiscalizaciones, no llegando a 5 durante el año. Es

decir, que la Contraloría no ha entrado a evaluar de manera integral muchos de los problemas o situaciones especiales que afectan la administración pública. Esto significa que tampoco se ha logrado una efectiva vinculación entre los controles previos y los posteriores, por lo que no se encuentran estudios que vinculen el presupuesto con los resultados, más de los temas que se incluyen en la Memoria Anual en el capítulo de dictamen de la liquidación del Presupuesto Nacional y de los informes de ejecución física de planes de trabajo que hace el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica.

Lo significa que se creó un proceso de fiscalización que opera a medias porque no se cuenta con insumos de calidad, y porque un componente de ese proceso la institución no ha logrado implementarlo, y aún se mantienen pendientes las aspiraciones de la institución en cuanto a los resultados que ese proceso debe generar de cara a la calidad de la democracia, y que se han definido en los siguientes términos:

*“Desde el punto de vista de la calidad de la democracia costarricense, el nuevo modelo de fiscalización tiende a ofrecer tres aportes primordiales, los cuales deberían crecer en el tiempo. Uno de ellos reside en su contribución al aumento de la eficiencia de las instituciones públicas, y en esa medida, en el aumento de la legitimidad del sector público ante la ciudadanía. Un segundo aporte consiste en el fortalecimiento de las prácticas de uso correcto de los recursos públicos; no se olvide que el nuevo modelo de la Contraloría General es en buena medida un modelo más efectivo para prevenir y combatir la corrupción pública y privada. En tercer lugar, está el aporte a la generación de información clave para mejorar la toma de decisiones dentro del Estado y para la incidencia ciudadana en las decisiones públicas.” (CGR.i, mayo 2004: 18)*

Esto también implica que la institución aún está en deuda con la ciudadanía.

Por otro lado, existe otro gran proceso que es el de contratación administrativa, que es neurálgico en la gestión del sector público, que puede decirse que arranca con los planes de compra de las instituciones públicas, a los que se les da un contenido presupuestario, se ejecutan utilizando los

diferentes procedimientos de contratación administrativa (licitación pública, licitación restringida, licitación por registro o contratación directa), que sufren constantes solicitudes de revisión (de carteles o de adjudicaciones) y los contratos resultantes tienen que ser refrendados por la Contraloría General.

Este gran proceso se maneja en la institución de manera fragmentada ya que la parte plan presupuesto la autoriza la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa; la fase recursiva la atiende la División de Asesoría y Gestión Jurídica; y la fase de refrendo la División de Desarrollo Institucional. Como puede verse, aunque se trata de un gran proceso, sus diferentes etapas se han separado en cuanto a su atención al interior de la Contraloría, lo que requiere de mucha coordinación, la cual no siempre es fácil de lograr.

Lo que se ha pretendido en esta materia de contratación administrativa, ha sido transparentar más esta actividad del Estado, buscándose:

*“Aprovisionamiento de bienes y servicios. Se va a poner vía Internet mucha información sobre el tema y lo que se busca es transparentar las operaciones. El efecto de esto es disminuir la presión sobre los controles previos y hacer más control posterior. Se puede caminar más rápido.” (CGR, Bitácora 16-11-2000)*

Si bien se ha avanzado, poniendo a disposición de los usuarios la jurisprudencia sistematizada en materia de resoluciones sobre contratación administrativa, y teniendo acceso vía Internet casi en tiempo real de las resoluciones que se emitan en relación con este tema. Sin embargo, no se ha logrado poner en línea información más completa sobre el proceso de compras desde que se inicia hasta que finaliza.

Esta situación junto a las expuestas en párrafos anteriores, en materia de toma de decisiones coordinadas e integradas, le plantean a la institución un reto y es lograr la integración de los procesos de control previo con los de control posterior, es decir, plan presupuesto y contratación administrativa con la fiscalización en el campo.

La recomposición de las fuerzas de poder que la vinculación efectiva de los procesos de trabajo debería producir, no ha logrado romper con los problemas de coordinación utilizados como justificante para reorganizar la institución. Los nuevos liderazgos no han logrado romper con la desvinculación que existía entre unidades. Por ello es que se encuentra la Estrategia de la Contraloría para el período 2005-2008, en el tema de la fiscalización de las compras del Estado una disposición como la siguiente:

*“La coordinación entre las diferentes instancias internas que participan en las diferentes etapas del proceso es exigida como una forma de trabajo en la fiscalización de este tema.”(CGR.r, enero 2005: 11)*

## **2. DE LA DESVINCULACIÓN CON EL ENTORNO HACIA UNA ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN DE AFUERA HACIA ADENTRO**

De la documentación revisada para sistematizar este aspecto en la toma de decisiones no se encontró referencia al hecho de que en el modelo de partida, se incorporaba el análisis del entorno de la Contraloría General como un elemento importante para sus acciones y toma de decisiones. Al menos, no lo incorporaba de forma explícita ni sistemática. Al respecto puede decirse que el funcionamiento de esta institución era dinamizado por su inercia interna, independientemente de los cambios que iban ocurriendo en los sujetos de la fiscalización, por cuanto la institución funcionaba aislada de su entorno y muy especialmente de la Asamblea Legislativa, que se constituye en el principal agente externo dinamizador de su gestión. Sobre este último aspecto, se tiene que:

*“Entre los estímulos externos –nacionales y extranacionales- que las instituciones públicas reciben, se encuentran las directrices del Poder Ejecutivo, la creación de nuevas leyes, los impactos económicos externos, los desastres naturales, los cambios en la política de comercio exterior, y el descubrimiento de casos de corrupción. Ante esos fenómenos, una institución como la Contraloría General tiene dos opciones básicas. Una es la opción “autista”, que consiste en seguir aplicando un conjunto de procedimientos rutinarios de fiscalización, independientemente de los cambios externos del quehacer institucional. La otra es la opción previsor, que consiste a en mantener un monitoreo permanente de*

*los cambios en el entorno institucional, y en usar la información que obtenga sobre esos cambios como un insumo valioso para definir sus prioridades de fiscalización.” (CGR.i, mayo 2004: 12)*

En este párrafo se resume bastante bien la encrucijada en que se encontraba la Contraloría al iniciar su proceso de transformación, y su reacción es crear procesos de monitoreo de entorno que le permitan a la institución desarrollar una estrategia de fiscalización de afuera hacia adentro, es decir, una que responda más proactivamente a lo que está pasando a su alrededor. Por ello es que cuando se definió cuál era la situación actual, al inicio de dicho proceso, y cuál era la situación hacia la que se quería ir, se estableció claramente que:

**Cuadro N° 8**  
*Proceso de transformación de la Contraloría General de la República*  
*Principales cambios*

<i>Situación actual</i>	<i>Situación futura</i>
<i>Toma de decisiones trascendentales, lentas y poco coordinadas con la administración activa.</i>	<i>Agilidad en la toma de decisiones y un nivel mayor de coordinación con la administración activa</i>
<i>Relaciones pasivas con la Asamblea Legislativa.</i>	<i>Información oportuna y relevante para el control político que debe ejercer la Asamblea Legislativa, dándole la importancia que tiene.</i>
<i>Una Contraloría General de la República poco activa en el análisis del rumbo del país hacia un nuevo modelo de desarrollo.</i>	<i>Una Contraloría General de la República proactiva, que tiene visión de hacia dónde va el país y que interviene oportunamente para externar su opinión al respecto.</i>

Fuente: CGR.d, mayo 1999: 156..

Para incorporar el entorno como una variable que suministra insumos a los procesos de fiscalización y a la toma de decisiones interna, se desarrolló un proceso de monitoreo del entorno, que genera información hacia la institución que permite definir el rumbo a tomar en cuanto a dónde se concentra la fiscalización y cuáles son los principales riesgos que ese entorno plantea y cómo la institución debe convertirlos en oportunidades.

En la definición de ese proceso se recurrió al apoyo externo, contándose con la colaboración del Programa de Estudios de Posgrado de la Universidad Estatal a Distancia, la que conjuntamente con funcionarios de la División de Estrategia Institucional definió cómo se iba a desarrollar ese proceso de trabajo. El modelo definido opera según se describe seguidamente.

Como punto de partida se estableció que el monitoreo no debe ser responsabilidad de una sola unidad, sino que debe ser parte del trabajo de todas.

Tal y como se resume en el diagrama siguiente este proceso, para efectos analíticos, está compuesto por dos niveles:

*“un entorno inmediato de la institución y un macro entorno. Como entorno inmediato, se entenderá las instituciones y el marco legal del Estado; aquí se cubre las señales, acciones y decisiones, que emanan de las principales fuentes de intercambio con la Contraloría (la Asamblea Legislativa, las instituciones de control y fiscalización, la Administración Activa y las Auditorías Internas). Por su parte el macro entorno se refiere a todos aquellos factores económicos, políticos y sociales que son parte del contexto nacional o internacional de la institución, incluyendo adicionalmente todas aquellas nuevas corrientes de pensamiento y de experiencia en temas relacionados con la gestión de la institución y de sus diversas dependencias.” (CGR.I, agosto, 2001: 6)*

Asimismo, cuando en el año 2001 se definió el alcance del monitoreo del entorno, se indicó que:

*“ante la necesidad de definir el nivel de profundidad y especificidad de dicho análisis, éste estará definido según el ámbito de acción de cada unidad, área o división, ya sea un análisis de tipo estratégico o de tipo operativo. El análisis con perspectiva estratégica se relaciona con la visión de conjunto de toda la institución o de la división institucional respectiva, así como de la generalidad de los factores del entorno. Por su parte, el análisis con perspectiva operativa se refiere al ámbito de acción de cada unidad operativa de la Contraloría.” (CGR.I, agosto 2001:6)*

Este enfoque se resume en el diagrama N° 4, siguiente.

Diagrama N° 3

## ¿Qué es el entorno?

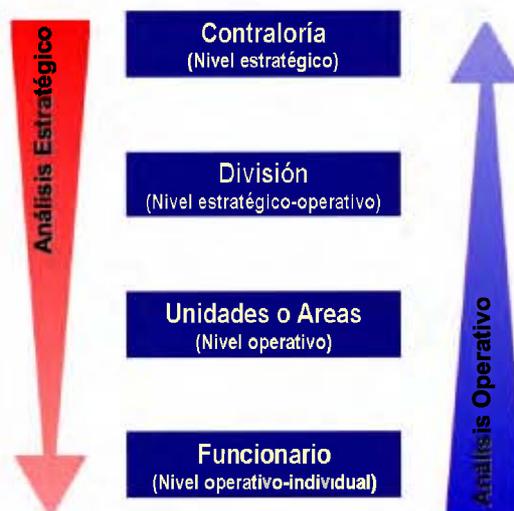
<b>Categorías</b>	<b>Niveles de análisis</b>	
<b>Alcance</b> ¿Qué se va a estudiar?	<b>Micro-entorno</b>	Institucional y legal
	<b>Macro-entorno</b>	Económico, político y social
<b>Tipo de análisis</b> ¿Cómo se va a estudiar?	<b>Estratégico</b>	Visión de conjunto
	<b>Operativo</b>	Sectorial



Optar por un esquema de respuesta proactiva a las demandas del entorno, no solo le da sentido de oportunidad a la toma de decisiones, sino que convierte a la institución en una respuesta a los problemas que enfrenta al país. Sin embargo, es importante tener presentes algunos supuestos que dan fundamento a esta orientación estratégica del trabajo. En primer lugar, se debe tener claro quién es el destinatario final de los productos y servicios que genera la institución, que en el caso de la Contraloría General está implicando tomar conciencia de que la fiscalización debe estar al servicio de la Asamblea Legislativa, de las instituciones que fiscaliza, y de la ciudadanía en general, y será en función de estos demandantes que se deberá evaluar el entorno, para que sea una variable que genere insumos para la fiscalización.

Diagrama N° 4

## ¿Qué es el entorno?



En segundo término, es importante tener presente que el monitoreo del entorno permite hacer una adecuada priorización de acciones que se deben desarrollar desde la fiscalización, lo que resulta fundamental si se tiene en cuenta que la institución no cuenta con recursos infinitos y no puede atender la totalidad de las demandas que se le plantean. Al responder a diferentes señales de alerta deberá escoger entre las que serán atendidas en el corto plazo y las que se postergarán, con el riesgo que ello conlleva de obviar señales que pueden ser muy importantes; sin embargo, se parte del supuesto que se hará con un mayor conocimiento de cada sector del quehacer público que se fiscaliza.

Un tercer elemento a tener en cuenta es que el monitoreo del entorno no es suficiente, sino que también es necesario conocer que está pasando al interior de la organización, porque esta realidad también influye en la forma que se aborde la fiscalización tomando como base este insumo, que es uno entre otros más.

Y en cuarto lugar, al tener los productos y servicios de la Contraloría diferentes destinatarios, se parte del reconocimiento de que no todos los sujetos o materias a ser fiscalizadas interesan por igual a las autoridades estatales o tienen el mismo impacto en el desarrollo nacional. Además, esto enfrenta la limitante de que una buena parte de las actividades de la Contraloría General responden a demandas externas de sus servicios de fiscalización, como en el caso de las aprobaciones presupuestarias o la atención de recursos en materia de contratación administrativa.

Algunos de los criterios que se están aplicando para identificar los cambios en el entorno son los siguientes: el interés de los señores diputados en determinados proyectos (el cual se establece a partir del análisis de actas de las sesiones legislativas, o de los proyectos de ley presentados); las prioridades del Gobierno de la República; los montos de los presupuestos asignados a los programas institucionales; la importancia que le dan los medios de comunicación a ciertos temas; y el historial de cada institución o programa, entre otros.

Este enfoque de la Contraloría General, parte de que uno de los principios del nuevo gerenciamiento público, es la necesidad de considerar al destinatario final o cliente de los productos o servicios que genera una institución, o sea, que de alguna manera dichos productos o servicios respondan a demandas de los destinatarios finales o usuarios, por ello, parte de los cambios que se introducen en la forma de trabajar tienen que ver con la incorporación de elementos del entorno en la planificación y ejecución del trabajo de fiscalización.

Para una institución tan cerrada como lo era la Contraloría General dar este salto no es fácil, permaneciendo como reto el que si *“la Contraloría General desea optimizar el servicio que le brinda a la Asamblea Legislativa, al Estado y a la ciudadanía, debe mostrar la flexibilidad y el sentido de oportunidad necesarios para que sus acciones de fiscalización respondan de la mejor manera posible a las prioridades políticas del país y a los requerimientos de la sociedad civil”*. (CGR.i, mayo 2004: 12)

### **3. DIVORCIO CON LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: UN ACTOR QUE NO SE PUEDE DEJAR DE TOMAR EN CUENTA**

La Constitución Política define a la Contraloría General como el órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la fiscalización superior de la Hacienda Pública. Sin embargo, las relaciones entre ambas instituciones eran muy distantes, lo que se asociaba con el hecho de que no estaba sujeta a los vaivenes políticos ni a la influencia política que se da desde la Asamblea Legislativa.

*“Creo que gran parte del esfuerzo histórico que hay que hacer, desde el punto de vista de la construcción institucional, es ver cuáles son los mecanismos del religamiento de la labor de la Contraloría con la Asamblea Legislativa, porque cuando uno ve el trabajo de la Contraloría más bien le parece que es un órgano ajeno y no un órgano auxiliar a la Asamblea Legislativa...”.*  
(CGR.d, mayo 1999: 16)

Este comentario que se hizo en el año 1996, por parte del Diputado Constantino Urcuyo, empezó a ser un reclamo cada vez más recurrente de parte de la Asamblea Legislativa, y se mantiene aún hoy día:

*“En relación con la Contraloría y su reforma las siguientes acciones: Reformar la Contraloría General de la República para volverla operativa, eficaz y eficiente, responsable y activa, en donde no haya cabida para los funcionarios internos que han sido permisivos, pasivos y negligentes en el combate contra los males de la Administración Pública.*

*Modificar las relaciones con la Asamblea Legislativa para que la Contraloría se vuelva un auxiliar real y eficiente del Poder Legislativo en la fiscalización de la gestión pública.*

*Este tema para nosotros resulta especialmente estratégico, en algunos casos pareciera que la Contraloría General de la República le chima, le molesta que los diputados seamos oficiosos, acuciosos e indaguemos cuestiones y más bien debería comprometerse con esa labor.*

*En algunos casos de investigación es obvio que la Contraloría debería ser una especie de órgano instructor de las investigaciones legislativas y no llegar tarde, llegar después, modificar las relaciones*

*de la Contraloría con los auditores internos, a fin de evitar el actual juego mutuo de descargo de responsabilidades que han permitido crear el actual clima de impunidad.”<sup>15</sup>*

Sin embargo, durante bastante tiempo la Contraloría General se dedicó a atender dos grandes tipos de demanda de parte de los señores y señoras diputadas, una referida a la consulta de opinión sobre ciertos proyectos de ley que pueden incidir en el quehacer de la Contraloría General y la presentación de denuncias solicitando la realización de estudios especiales sobre presuntas irregularidades de las que tuvieron conocimiento los y las señoras diputadas.

Ambos elementos normalmente eran y son abordados sin realizar ninguna conversación previa con el o la diputada para asegurarse de cuáles son los objetivos buscados y poder entregar un producto de mejor calidad, que llene las expectativas de su demandante.

Sin embargo, a partir de las legislaturas que se extendieron entre 1998 y el 2002, y las que iniciaron en el 2002, se muestra un ritmo acelerado de crecimiento de las demandas de los y las señoras diputadas hacia la Contraloría, en lo que se llama productos no tradicionales, como por ejemplo las comparecencias del Contralor General en diferentes comisiones y de sus funcionarios para asesorar a dichas comisiones en asuntos particulares que están investigando.

Así por ejemplo, con datos levantados a partir del año 1999, con las diferentes demandas provenientes de la Asamblea Legislativa, se observa en el cuadro siguiente un crecimiento en las solicitudes de información, comparecencias y asesorías a comisiones.

Esto evidencia el interés de los y las diputadas de tener información para ejercer un papel más fuerte en materia de control político, o de escrutar más de cerca lo que hace la Contraloría General, y de contar con un apoyo más

---

<sup>15</sup> Diputado Federico Malavassi, Plenario Acta de la sesión No. 19, Martes 1 de junio de 2004.

cercano y oportuno que le ayude en el desempeño de su labor política en las diferentes comisiones donde se desempeña.

El incremento registrado en los dos últimos años, en demandas relativas a mayor presencia, muestran una Asamblea Legislativa menos volcada hacia la producción de leyes, aspecto este último que está costando el logro de consensos y le está resultando bastante difícil frente a un congreso conformado por minorías. Asimismo:

*“...este comportamiento de la demanda legislativa puede encontrar explicación en dos elementos complementarios. Por un lado, una nueva composición del Congreso más heterogénea y multipartidista. Por otro lado, una utilización más frecuente de las facultades reglamentarias de la Asamblea Legislativa en torno al control político, lo que se evidencia con el tipo de comisiones en las que hay presencia permanente de funcionarios de esta institución: siete comisiones de control político y las dos comisiones permanentes con facultades expresas en el reglamento legislativo (artículos 89 y 178) para solicitar apoyo directo y permanente de funcionarios en su quehacer cotidiano.” (CGR.m, 2004:206)*

### Cuadro N° 9

Contraloría General de la República  
Cuadro comparativo de la demanda generada por la Asamblea Legislativa

Materia	1999	2000	2001	2002	2003
Otros	11				
Autorizaciones contrataciones administrativas	11				
Resolución de apelación		0	1	0	2
Resolución recurso de objeción			0	1	4
Solicitud de contratación directa		5	4	1	0
Consultas sobre proyectos de ley	43	53	70	64	74
Solicitud estudio de fiscalización	35	47	51	13	41
Solicitud de información	54	69	100	75 <sup>1]</sup>	162
Otras solicitudes atendidas directamente por el Despacho del Contralor o sus asesores				50	94
Solicitud atendida en etapa de admisibilidad				7	1
Addendum examinado				1	0
Contrato examinado			3	5	5
Convenio examinado				2	0
Audiencias realizadas		14	15	16	17
Asistencia a comparecencias		4	8	8	11
Asesorías en Comisiones Legislativas	0	0	1	5	14
<b>Total</b>	<b>154</b>	<b>192</b>	<b>252</b>	<b>243</b>	<b>425</b>

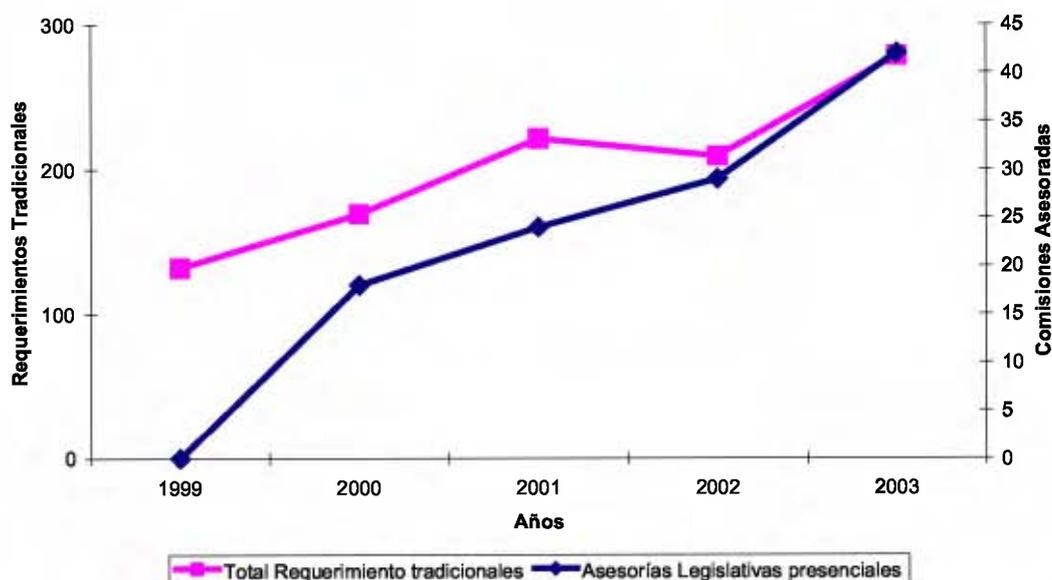
1] Incluye solicitudes de criterio

2] Para el año 2003 se reporta solamente lo atendido directamente en el despacho, no considera lo trasladado a otras unidades o áreas.  
Fuente: CGR.m, 2004: 206.

En este mismo sentido, se da una forma de trabajo un tanto diferente de la misma Asamblea Legislativa, ya que tradicionalmente cuando se hacen las solicitudes de información, de estudio y criterio se recurre a un mecanismo muy formal, que consiste en presentar una moción en el seno de la comisión solicitando los datos que se ocupan; sin embargo, cuando se da la presencia de funcionarios dentro de las comisiones el procedimiento es más informal, lo que permite dar una atención más expedita y oportuna a los requerimientos de información que se hagan, por ello es que el ritmo de crecimiento no solo de más información sino de la presencia de funcionarios en comisiones (10 durante el año 2003), muestra un ritmo más acelerado respecto a lo que han sido los requerimientos tradicionales, según se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 2

**Contraloría General de la República: Comparación Requerimientos de la Asamblea Legislativa**



Fuente: CGR.m, 2004: 207.

Entre esas situaciones de reclamo de la Asamblea Legislativa, una es que no encuentra en la Contraloría un verdadero órgano auxiliar y la mayor demanda de requerimientos, se plantea la existencia de una organización bastante resistente a acercarse proactivamente hacia la Asamblea Legislativa,

*“La Contraloría General de la República está prevista como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa y, sobre todo, importante y estratégico en la vigilancia de la Hacienda Pública y de la Contratación Administrativa; órgano ideal para proyectar el control político de las finanzas públicas, el control presupuestario, el control hacendario.*

*Cuando vemos cómo se nos han enredado las cosas con las auditorías y lo que está pasando en buena parte de la Administración Pública, y no sabemos si son islas o es un archipiélago completo, comenzamos a percatarnos de que, a final de cuentas, no se está haciendo una labor importante en el control de la Hacienda Pública, y requerimos muchas otras cosas.*

(...)

*Solo un cambio radical del rumbo de la Contraloría permitirá corregir el desastre que nos amenaza y solo una reforma enérgica de dicha institución y sus políticas le devolverá su categoría como valioso auxiliar de la Asamblea Legislativa en combatir los males que amenazan el futuro de la Patria.”<sup>16</sup>*

Incluso la misma Contraloría ha reconocido que la relación entre ambos órganos ha sido distante, restringida y pasiva:

*“En el campo de las relaciones con la Asamblea Legislativa, se puede afirmar que el modelo anterior de la Contraloría General no tendía a ubicar a esta institución en el papel de órgano auxiliar del Primer Poder de la República. En general, el modelo promovía una relación distante, restringida, y pasiva con la Asamblea Legislativa. La relación fue distante, porque la Contraloría General osciló entre concebirse a sí misma como un ente independiente de la Asamblea Legislativa y asumir su condición de órgano auxiliar. Fue restringida, porque las áreas de relación con la Asamblea Legislativa se limitaron a la presentación del informe de labores Anual y a la atención de solicitudes puntuales de información de los señores diputados. Y fue pasiva, porque la Contraloría General careció de una estrategia de vinculación con la Asamblea Legislativa, a partir de la cual se*

---

<sup>16</sup> Diputado Federico Malavassi, Plenario Acta de la sesión No. 19, Martes 1 de junio de 2004.

*podiera desplegar una oferta de servicios a este Poder de la República.” (CGR.i, mayo 2004:9)*

Con el proceso de transformación se plantea que la institución debe dar un salto en su relación con la Asamblea Legislativa de manera que asuma efectivamente, con acciones concretas su papel de órgano auxiliar. Así, por ejemplo, se creó dentro de la estructura organizativa una unidad que se encargara de “canalizar los requerimientos de la Asamblea Legislativa a la Contraloría General, así como velar porque las otras unidades de la organización respondan adecuadamente a tales requerimientos”<sup>17</sup>, unidad denominada Centro de Relaciones para el Fortalecimiento del Control y la Fiscalización Superior,.

Sin embargo, en la práctica esa unidad no asumió dicha atribución, por cuanto el manejo de las relaciones con la Asamblea Legislativa fue asumido por el Despacho del Contralor General, desde donde se definían, por lo menos hasta mayo del 2004, cómo se abordaban los diferentes requerimientos de los y las señoras diputadas, ya fueran escritos o de presencia en las diferentes comisiones.

Dentro de las acciones emprendidas también está el establecer como lineamiento de trabajo que hasta un 50% del tiempo efectivo disponible para atender las actividades de fiscalización operativa y evaluativa, podía destinarse a atender denuncias y los requerimientos de la Asamblea Legislativa, con el afán de que dentro de la programación anual del trabajo se consideraran sus demandas, y como un mecanismo de lograr una respuesta más directa de la institución a una Asamblea Legislativa que está obligando a la Contraloría a cumplir con dicho papel de auxiliar, y en la toma de decisiones de hacia dónde va el trabajo y la institución ya no se puede ignorar más a este “cliente” tan demandante.

En este esfuerzo la institución apenas da sus primeros pasos y se mantiene como una de las orientaciones del nuevo modelo de gestión

---

<sup>17</sup> Contraloría General de la República, Reglamento orgánico, 1999, artículo 30. e).

institucional, buscando sustituir el estilo de vinculación tradicional entre ambos órganos, por uno que se caracterice por una contribución más activa, oportuna y relevante a la Asamblea Legislativa.

*“La tendencia hacia una más estrecha relación entre Asamblea Legislativa y Contraloría General es coherente con el esquema de fiscalización por resultados que ha adoptado esta última institución, como parte de su nuevo modelo de gestión. En la medida en que la Contraloría sea capaz de generar información confiable y sistemática sobre los resultados producidos por cada una de las instituciones que fiscaliza, la Asamblea Legislativa contará con una base de información de gran importancia para la toma de decisiones.” (CGR.i, mayo 2004: 13)*

Por otro lado, la institución no cuenta con una clara intención de sus funcionarios de acercarse a la Asamblea Legislativa, lo que no ayuda al tema del mejoramiento de las relaciones entre ambas instituciones, y menos al papel de auxiliara de la Asamblea Legislativa, por ello es que se planteó como parte del proceso de transformación la necesidad de rescatar y hacer realidad esa función asignada constitucionalmente y extrañada por los diputados. En ese sentido, en un estudio realizado en el año 2003, se concluye que es necesario modificar las percepciones de los funcionarios en los siguientes términos:

*“Como ejemplos de percepciones a modificar, se citan las dos siguientes:*

- *La Asamblea Legislativa es un ente político, mientras que la Contraloría General es apolítica. En consecuencia, si la Contraloría General se vincula estrechamente con la Asamblea Legislativa, corre el riesgo de convertirse en un ente politizado. Y si la Contraloría General llegara a politizarse, se desnaturalizaría.*
- *Los funcionarios y las unidades organizativas de la Contraloría General tienen mucho trabajo. Si llegan a vincularse más intensamente con la Asamblea Legislativa, aumentarían las demandas de trabajo que esta generaría, y ello impediría que las unidades organizativas y los funcionarios pudieran cumplir con sus planes de trabajo.*

*Para avanzar hacia una relación más constructiva y provechosa entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría General, es preciso aclarar las percepciones sobre la Asamblea Legislativa en el personal de esta institución. Esta no es una tarea fácil; su cumplimiento precisa de la definición explícita y transparente de*

*nuevos procedimientos de vinculación entre ambas entidades, y de una intensa discusión y asimilación de los criterios institucionales que orienten esos procedimientos.” (Herrero, 2004:59-60)*

En relación con este tema el proceso de modernización fue capaz de enfrentar las resistencias internas a los ajustes que se iban a dar; sin embargo, no ha sido todo lo efectivo para hacer sostenibles las resistencias con respecto a temas como el de la Asamblea Legislativa, donde aún hacen falta acciones que neutralicen o disminuyan las fuerzas que adversan un mayor acercamiento con la Asamblea Legislativa.

Esta actitud entra en clara contradicción con el enfoque a cliente o usuario que maneja el nuevo gerenciamiento público, por lo que al ser la Contraloría auxiliar de la Asamblea Legislativa, convierte a este órgano en su “cliente” por excelencia, de manera que si no lo atiende bien puede entrar en conflictos mayores.

En respuesta a esto, la Estrategia de la Institución para el período 2005-2005, contempla un capítulo completo de fortalecimiento del papel de auxiliar de la Asamblea Legislativa que busca, entre otras cosas:

- *“Esquema de trabajo conjunto Asamblea-Contraloría*
  - *Atender demandas legislativas*
  - *Modificar percepciones de los funcionarios*
  - *Sensibilizar sobre funciones y limitaciones CGR*
  - *Fortalecer funciones de ambas instituciones*
- *Nuevos productos de información para Asamblea Legislativa*
  - *Inventariar necesidades legislativas*
  - *Generar información útil, oportuna y concisa*
  - *Utilizar tecnologías de información disponibles” (CGR.r, enero 2005: 7-8)*

#### **4. FISCALIZAR ¿PARA QUIÉN?**

Otro aspecto importante dentro de la toma de decisiones a nivel institucional y que ha generado bastante discusión es para quién se fiscaliza,

quién es el destinatario final de los productos y servicios que genera la institución. Antes del inicio del proceso de transformación este no era un problema ya que se mantenía que el destinatario final de las actuaciones de la Contraloría General eran las mismas instituciones fiscalizadas, en consecuencia, al tratarse de un “mercado cautivo”, no se consideraba necesario tener un enfoque al usuario, cliente o destinatario final de sus productos o servicios.

Con el proceso de transformación se inició una discusión sobre quién es el cliente de la Contraloría, situación que aún hoy persiste. Para algunos es la Asamblea Legislativa, para otros sigue siendo la administración fiscalizada, para otros ambos. Incluso la utilización del término cliente para referirse al destinatario de los productos y servicios ha sido objeto de discusión. Desde la perspectiva del nuevo gerenciamiento público, se usará aquí el término cliente.

Tener claro quién es el cliente resulta vital para la toma de decisiones, por cuanto dependiendo de quién sea así será el enfoque a dar al trabajo.

Desde la definición de las ideas rectoras, es decir, de la misión y la visión se hace una declaración respecto hacia quiénes está orientado el trabajo de la Contraloría General, al establecerse que:

#### “1.1. Visión

*Promoveremos una gestión efectiva y transparente en el manejo de la hacienda pública, para facilitar el bienestar de la sociedad costarricense, por medio de una actuación en donde la excelencia y oportunidad, la agilidad y la técnica y la justicia y el sentido de servicio, constituyan pilares fundamentales en la consecución de sus cometidos superiores de fiscalización y control.*

#### 1.2. Misión

*Somos el órgano de fiscalización superior de la hacienda pública que le permite a la sociedad costarricense conocer qué hacen los gobernantes y los funcionarios públicos, con el mandato que les ha otorgado para el manejo de los recursos públicos al amparo del régimen democrático.” (CGR.d, mayo 1999: 75)*

En esta definición estratégica aparece el término sociedad costarricense, como el destinatario o cliente de la gestión de la Contraloría General.

En la definición que se hace desde el Manual General de Fiscalización, diseñado en la fase preparatoria del proceso de modernización, se estableció lo siguiente:

*“.21 Procesos internos. El diseño e implementación de estrategias de administración de los procesos, es un aspecto fundamental para asegurar y mejorar la calidad de los productos y servicios institucionales. Dado lo anterior, es necesario considerar en la filosofía del modelo de organización, lo siguiente:*

*g. Efectuar un cambio de una organización funcional a una por procesos, orientada al usuario, basada en la ejecución de proyectos llevados a cabo por equipos interdisciplinarios, cuyos integrantes desarrollen una orientación sistémica.” (CGR.f, 1999: 2200.6)*

Esto significa que el diseño organizacional tuvo como una de sus orientaciones, el que dicho diseño respondiera a las demandas de los usuarios de los servicios y productos que genera la institución, aún cuando no se definió quién era ese usuario. Incluso, se estableció una característica (CGR.d, mayo 1999: 77) de la institución a la que se aspira, que se denominó servicio al usuario, entendido como otorgar un servicio oportuno y de alta calidad para generar un producto de alto valor agregado a la sociedad, lo que implica estar cerca de la comunidad. Ya aquí parece definirse, al igual que en las ideas rectoras, que el cliente es la sociedad, lo que se rescata como una orientación de trabajo para la Estrategia definida para el período 2005-2008, que establece:

*“Enfocaremos nuestro trabajo con miras a brindar un servicio efectivo a nuestra sociedad.”(CGR.q, enero 2005: 21)*

Lo hasta aquí expuesto evidencia una falta de claridad respecto de quién es el cliente de la Contraloría General, lo cual afecta la toma de decisiones, pues si no se tiene certeza de quién es el destinatario de los productos y servicios, es difícil programar los resultados en función del cliente.

Si se analiza el artículo 183 constitucional, es claro que la Contraloría General fue creada como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la fiscalización superior de la Hacienda Pública, es decir, que se creó como un

brazo técnico de la Asamblea, al que se le encargó una serie de tareas ejercidas en nombre de esa Asamblea. Siendo así, el cliente sería la Asamblea Legislativa. Un ejemplo claro de esta relación cliente proveedor, es la aprobación presupuestaria de las instituciones autónomas. Tradicionalmente, aquella ha sido una de las funciones por excelencia de la Asamblea Legislativa, Congreso o Parlamento, lo que en Costa Rica se delega en parte en la Contraloría y ésta debe informar periódicamente cómo está cumpliendo esta labor.

Sin embargo, tal y como se expuso en el punto anterior, a la Contraloría General le ha costado mucho aceptar que la Asamblea Legislativa es su principal cliente, tanto es así que fue necesario que mediante dos reformas legales se obligara a la Contraloría a enviar copia de todos los informes de fiscalización que produce la institución, así como de trámites presupuestarios.

La definición de quién es el cliente también planteó a lo largo del proceso de modernización una lucha de fuerzas, ya que se defendía la posición tradicional de que el principal cliente lo es la institución fiscalizada, sin embargo, se han dado pasos en neutralizar esa posición, cuando se concluye que:

*“Dentro del nuevo modelo, el tema de la información para la ciudadanía –en el sentido expresado en los párrafos anteriores– tiene una importancia estratégica de primer orden. Se han dado al menos cuatro pasos importantes en esa orientación:*

*Un primer avance en tal sentido se está logrando con la introducción del enfoque de fiscalización por resultados. Tómese en cuenta que en la medida en que la información resultante de los procesos de control interno y externo se centre en los resultados sustantivos de cada institución, también se estará generando la información más relevante para conocer acerca de las acciones institucionales sustantivas.*

*Además, la estructura de los planes presupuestos actuales obliga a las instituciones a definir con precisión sus objetivos generales y sus políticas estratégicas. Y, dado el diseño de los procesos actuales de control interno y de fiscalización operativa, es posible conocer los grados de cumplimiento de los objetivos y las políticas que las instituciones formulan cada año. Por tanto, se está avanzando en el*

*sentido de contar con información sistemática y de creciente calidad sobre los asuntos más estratégicos de la acción institucional.*

*Un segundo avance reside en la mejora de la información que la Contraloría General prepara para la Asamblea Legislativa. Con su nuevo formato, la Memoria Anual de la institución es actualmente un material de importancia significativa para que distintos grupos de ciudadanos conozcan y valoren acerca de la marcha de los asuntos públicos en aspectos de especial relevancia.*

*En tercer lugar, hay que mencionar el desarrollo reciente de la Contraloría General en el campo de las relaciones con los medios de comunicación colectiva. Se ha pasado de un estilo de relación un tanto pasivo ante los medios de comunicación, a un estilo de relación más abierto que pasa por hacer conciencia en el interior de la institución sobre la obligación de preparar información adecuada para los medios, y por mantener una labor de explicación permanente a los profesionales de la comunicación colectiva acerca de los temas que trata la Contraloría General. De esta forma, se aspira a aprovechar la relación con los medios de comunicación colectiva para informar a la ciudadanía sobre asuntos importantes para el interés colectivo.*

*En cuarto lugar, se ha avanzado en el uso de las tecnologías de la información para crear un canal de comunicación directa con la ciudadanía. De manera gradual, se han estado incorporando numerosos informes oficiales de la Contraloría General en el sitio en internet de la institución. Ahora, esos documentos pueden ser consultados por cualquier ciudadano.*

*En el futuro, se espera profundizar la estrategia de rendición de cuentas sobre la marcha del Estado en dos sentidos: creando condiciones para que la información que generan las instituciones sea más apropiada para la rendición de cuentas sobre sus acciones estratégicas ; y mejorando los productos de la Contraloría General que pueden brindar ese tipo de información a la ciudadanía de manera directa.” (Herrero, 2004: 47-48)*

## **5. A MANERA DE RESUMEN**

La consideración del entorno en el proceso de transformación de la Contraloría General, plantea una lógica dirigida a modificar los procesos internos de trabajo, simplificando la organización interna para prepararla ante las demandas de los clientes, pero sobre todo cambiar un enfoque de trabajo ensimismado, donde internamente se define lo que va a hacer y el entorno debería adaptarse a ese esquema de trabajo. Es claro, entonces, que romper

con una forma de trabajo como esa genera una serie de fuerzas internas que adversan ese cambio, especialmente, lo que tiene que ver con la Asamblea Legislativa.

Para neutralizar dichas fuerzas se recurre a varios mecanismos, algunos propios del enfoque del nuevo gerenciamiento público. En primer lugar, la institucionalidad se afecta, modificando la estructura organizativa e implementando un trabajo por procesos, de manera que se tuviera una organización espejo de la administración pública, tal y como se expone en el capítulo siguiente.

Sin embargo, la recomposición de las fuerzas de poder que la vinculación efectiva de los procesos de trabajo debería producir, no ha logrado romper con los problemas de coordinación utilizados como justificante para reorganizar la institución. Asimismo, los cambios del nivel gerencial no genera el liderazgo suficiente para romper con la desvinculación que existía entre unidades y que la organización del trabajo por procesos busca eliminar. Por eso aún hoy día se señala en las instrucciones de trabajo la coordinación como un requisito exigido a las diferentes instancias internas que operan un macro proceso.

Una segunda acción que se ejecuta es la incorporación del monitoreo del entorno como parte de los procesos de trabajo, de modo que se pueda dar seguimiento a los hechos relevantes que impactan la fiscalización de manera que se pueda generar una respuesta proactiva de la institución, dejando de ser reactiva.

Por otro lado, se incorpora la necesidad de lograr un acercamiento con la Asamblea Legislativa, área en la cual no se han encontrado mecanismos claros que permitan crear los vínculos suficientes para satisfacer las demandas de los diputados y los órganos legislativos, aún cuando se creó una unidad dentro de la estructura orgánica encargada de manejar dicha relación, la que en la práctica no ha operado ya que han sido directamente los contralores los que se relacionan con la Asamblea Legislativa.

En relación con el apoyo al control político que debe brindar la Contraloría General a la Asamblea Legislativa, se encuentra un obstáculo a lo interno, ya que como se señaló los funcionarios no se ven como un órgano auxiliar sino que se maneja la posición de que los diputados no conocen la Contraloría y abrirla a ellos es politizar su trabajo, esta una fuerza que no se ha logrado neutralizar en toda su dimensión.

En consecuencia, el aislacionismo ha sido la mejor forma de manejar las relaciones Asamblea Contraloría, lo que se refleja en el disgusto del diputado con la labor de control y fiscalización.

Se plantea entonces, que no está claro cuál es el papel político que debe cumplir la institución, como órgano esencial dentro del esquema de equilibrio de poderes que existe en nuestro régimen político. Mientras eso no esté claro se seguirá viendo a la Asamblea Legislativa como un “contaminador” de la fiscalización. Asimismo, no será posible pensar en que finalmente, el trabajo de fiscalización lo que busca es asegurar que las políticas públicas están satisfaciendo las demandas ciudadanas.

Finalmente, no teniéndose claro quiénes son los clientes de los productos y servicios que genera la institución, resulta difícil lograr una satisfacción de las demandas de esos clientes.

Con estas insuficiencias la toma de decisiones de impacto hacia el entorno resulta afectada en cuanto hacia quién se dirige.

***CAPÍTULO III***  
***DE LA FISCALIZACIÓN DE PRIMER PISO A LA FISCALIZACIÓN***  
***DE SEGUNDO PISO***

Con la promulgación de una nueva Ley Orgánica de la Contraloría General en setiembre del año 1994, se estableció una nueva competencia para la institución, al asignarle la rectoría del sistema nacional de fiscalización.

Dicha Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley No. 7428, fija en su artículo primero, que la Contraloría es el rector del sistema de fiscalización al que se refiere esa Ley. Sin embargo, este es el único artículo de dicha ley que hace referencia al sistema, pues en adelante de lo que se habla es de ordenamiento de control y fiscalización superior. En consecuencia, pareciera que “dicho “sistema de fiscalización” se identifica en forma integral con el “ordenamiento de control y fiscalización superiores de la Hacienda Pública”, el cual comprende el conjunto de normas que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de la fiscalización o necesarias para ella; así como las normas que regulan la fiscalización sobre entes y órganos extranjeros y sobre fondos y actividades privados a que se refiere la Ley No. 7428.

Dado que el “ordenamiento de control y fiscalización superiores de la Hacienda Pública” tiene como fines primordiales los de garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene “jurisdicción” la Contraloría General de la República, la ley faculta a ésta para dictar disposiciones, normas, políticas y directrices, dentro del ámbito de su competencia, las cuales son de acatamiento obligatorio y prevalecen sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan.” (CGR.d, mayo 1999: 80)

Entonces, en estricta teoría no se tiene, desde el punto de vista de esa ley un sistema de control y fiscalización externo, sino más bien un conjunto de elementos que conforman lo que se califica como ordenamiento de control. Formalmente, el país no tiene un sistema estructurado con todos sus elementos interactuando de manera estable, permanente o continua, a través de sus fronteras con los otros sistemas.

No obstante, desde el punto de vista informal parece que existe una noción de sistema que tiende a configurarse a partir de la aparición de una gran cantidad de órganos reguladores, y que se conjuntan con las potestades de control político que ejerce la Asamblea Legislativa, con el control de constitucionalidad que ejerce la Sala Constitucional, e incluso el control popular, sobre las actuaciones de todas las instituciones y órganos públicos.

Este fenómeno lo planteó de manera parcial la misma Contraloría General de la República, cuando señaló que el país se ha estado moviendo hacia un modelo de control descentralizado (CGR, mayo 1999: 44 y siguientes), producto de una dispersión del control, como resultado del surgimiento de un Estado que deja de ser esencialmente ejecutor para transformarse en un Estado regulador. Pero no solamente se está generando una gran dispersión del control, sino que además el control empieza a especializarse:

*“En consonancia con lo anterior, se observa que empiezan a surgir diversos tipos de control con diferentes enfoques; cada uno se establece en su propio nicho o segmento especial y propio de acción, y busca la satisfacción de los objetivos públicos que el ordenamiento jurídico le asigna de manera particular. Se encuentra así el control sobre las instituciones del sector financiero, que recae sobre el Banco Central de Costa Rica, el cual para ello se apoya en órganos de desconcentración máxima, como la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y la Superintendencia General de Pensiones (SUPEN); el control sobre la calidad y el precio en la prestación de los servicios públicos, ejercido por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); el control ambiental, a cargo del Ministerio del Ambiente y Energía, en la persona del Contralor Ambiental; el control sobre la eficiente actuación del sector público en relación con los derechos de los habitantes del país, encargado a la Defensoría de los Habitantes; el control de la constitucionalidad de los actos de la administración y del particular, en manos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; el control sobre el ejercicio del derecho de empresa y libre comercio frente al consumidor, encargado a la Comisión Nacional del Consumidor y a la Comisión de Defensa de la Competencia, etc.” (CGR.d, mayo 1999: 54)*

Como se puede deducir de la anterior cita se está visualizando el control únicamente desde su perspectiva técnica, y muy vinculada a la gestión física y financiero-presupuestaria de las instituciones y órganos públicos, obviando en ese planteamiento, los controles constitucional, político y popular. Desde esta perspectiva el concepto de control externo o extrínseco, es un concepto amplio, que puede cobijar los controles más allá del control de técnica financiera, presupuestaria o de evaluación de cumplimiento de objetivos y metas.

En consecuencia, si se quisiera tener un concepto amplio de control externo es necesario tomar en cuenta otros sistemas independientes, es decir, que existe más de un sistema de control externo, pudiéndoseles definir de la siguiente manera:

*“Por Control Político entendemos la vigilancia ejercida desde las instituciones del Estado, tales como el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.”*

*“Por Control Externo el ejercido por las instituciones de fiscalización y apoyo estatales, tales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Fiscalía General de la Nación, las Personerías Municipales, etc.”*

*“Por control social entendemos la capacidad potencial que tiene la ciudadanía para definir la calidad del servicio estatal y exigir que ésta se de en todos los casos. Pero también consideramos la capacidad propositiva que en potencia tiene la ciudadanía para generar cambios fundamentales en la estructura del Estado con el objeto de adecuarlo a las necesidades ciudadanas.” (Contraloría General de la República de Colombia, 1998: 137)*

De previo a la promulgación de su nueva Ley Orgánica, la Contraloría empezó a construir el Sistema Nacional de Fiscalización de la Hacienda Pública, que se estableció estaba integrado por el control jurisdiccional, el control legislativo, el control popular y el control no jurisdiccional o integral (sistema integrado de fiscalización y control –SIFC-). Este último se definió como:

*“Es el conjunto interactuante de acciones, actuaciones y competencias de fiscalización y control que ejecutan las entidades y órganos de la Administración Pública y, en relación con ésta, los contadores públicos autorizados, en su carácter individual u organizados en despachos, con sujeción al ordenamiento jurídico y a normas y principios de orden ético, técnico y doctrinario, a fin de propiciar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.*

*El órgano rector de este sistema es la Contraloría General de la República, en cuya condición podrá dictar disposiciones, normas, políticas, directrices, y procedimientos en el ámbito de su competencia, con carácter de aplicación obligatoria.*

*Por su parte, el SIFC lo componen dos elementos.*

*El control interno y*

*El control externo” (CGR.n, diciembre 1992: 8)*

Sin embargo, al entrar en vigencia la ley en setiembre de 1994, el trabajo se concentró en el sistema de control interno, visibilizado en las auditorías internas. No se desarrolló el sistema en su componente de control externo, por cuanto, la promulgación de la nueva ley de la Contraloría General, forma parte de un cambio en el papel del Estado que toma auge a partir de los años noventa.

La rectoría que esa ley viene a establecer no se había previsto y no se logra desarrollar aún diez años después de emitida la ley, más allá de lo que se ha hecho con la regulación del control interno y de las auditorías internas. Por ello, el control de segundo piso no había sido parte de la discusión previa al inicio del proceso de transformación, aunque si se pueden encontrar algunos antecedentes, pero no de discusión general. Incluso en el documento que rige el proceso de transformación se plantea el tema pero no se habla expresamente de control de segundo piso, solo se hace referencia a lo que se llama control de segundo orden, por lo que será en el desarrollo del proceso donde se empiece a hablar de control de segundo piso.

En este caso, el nuevo gerenciamiento público influye en el accionar de la Contraloría indirectamente, ya que el cambio que empieza a darse en el papel del Estado obliga a la Contraloría a revisar cómo hace su fiscalización sobre ese mismo Estado que empezó a ser más regulador. Pero, el nuevo

enfoque también debe responder a un cambio que el NGP le plantea a la Contraloría General en el ejercicio de sus competencias de control y fiscalización, que de alguna forma responden a un postulado de ese NGP, y que se resume en lo siguiente:

*“A las ventajas obtenidas por la reducción del tamaño que implica la propuesta de la NGP hay que añadir un aspecto no menos crucial. La burocracia tradicional está inmersa en una concepción del estado como entidad del exterior y ajena a la sociedad. De lo que se trata ahora es devolverlo a reintegrar en su medio societario. Acercar las organizaciones a los ciudadanos y aproximarlas a sus necesidades y aspiraciones. La proximidad a los ciudadanos significa también llevar los centros decisionales a los lugares donde los problemas se plantean. Se obtiene una mejora de la relación entre el problema y la respuesta en un aspecto significativo. La decisión puede ajustarse más a los contornos de cada situación y tomar en consideración sus peculiaridades.”<sup>18</sup>*

Este enfoque es totalmente aplicable también al tema del control y fiscalización, que con la función de rectoría del sistema nacional de fiscalización que se da a la Contraloría General, permite pensar en que las decisiones y acciones sobre el control recaigan en buena medida y directamente sobre la Administración.

## **1. EL DILEMA DE LAS SOMBRILLAS<sup>19</sup>**

En el año 1995, cuando se estaba realizando el proceso de planeamiento estratégico, que fue el proceso previo al proceso de transformación que inició en el año 1997, en el documento citado se dijo que a partir de los cambios en el sistema económico, que influyen sobremanera en el sujeto sobre el que recae la acción de la Contraloría General, o sea, el sector público, también afecta al control en general, y obliga a redefinir el papel de la Contraloría, en el sentido de que el control será lo que se denomina un “control

---

<sup>18</sup> La Nueva Gestión Pública: Innovación y calidad gubernamental <http://www.dif.gob.mx/intragob/media/b.pdf>

<sup>19</sup> Este apartado se basa en un trabajo realizado por el autor de esta sistematización, escrito en el año 1995, donde se analizó el tema del control sobre los órganos que ejercer algún otro tipo de control. Matamoros, Guillermo, El dilema de las sombrillas, marzo 1995.

de reguladores". Por ello, en este capítulo se introduce el concepto de control de segundo piso, lo que incide necesariamente en la forma en que se venía haciendo la fiscalización.

Se habla de la existencia de un dilema, porque el nuevo orden económico y el nuevo marco jurídico dentro del cual se desenvuelve la Contraloría, planteaba una serie de interrogantes y de decisiones que debían tomarse en relación con lo que se esperaba de la Contraloría en los años siguientes a 1995, abriéndose y cerrándose posibilidades en el control, en forma semejante a como se abre o se cierra una sombrilla.

En ese documento se planteó que en 1949, cuando se dio rango constitucional a la Contraloría, se le creó como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, encargado de la vigilancia de la Hacienda Pública, abriéndose una sombrilla con la etiqueta de control que cobija a todo el sector público, centrándose el control que ésta debe ejercer en uno de legalidad, o sea, la función de la Contraloría fue, por muchos años y aún hoy lo es, vigilar el correcto apego de los actos financieros del sector público al bloque de legalidad, garantizado por el artículo 11 constitucional. Esta sombrilla del control recaía sobre todo acto del sector público que se relacione con el uso de los fondos públicos. Esa sombrilla del control, se dijo en 1995, que ha sido muy amplia y ha cubierto bastante bien, y en forma muy directa y vertical, todo el quehacer de los entes y órganos públicos, pudiéndose decir que la Contraloría estaba casi omnipresente en dicho accionar.

Es importante señalar que durante bastante tiempo, el control sobre los actos del sector público, y específicamente los financieros, era ejercido de manera exclusiva por la Contraloría, de ahí que se pueda hablar de una única sombrilla de control. Las otras formas de control creadas estaban orientadas a regular a los particulares y no necesariamente al mismo sector público.

También, se señaló en dicho documento de 1995, que a raíz de la crisis que llevó a cuestionar el verdadero papel del Estado en una economía social de mercado, a inicios de la década de los ochenta, se planteó la necesidad de

redefinir y redimensionar el Estado y sus actividades dentro de la sociedad, iniciándose ese proceso en el país con los llamados Préstamos de Ajuste Estructural, donde se empieza a cambiar el modelo de desarrollo hacia adentro por un modelo de crecimiento hacia fuera, que implicó la liberación de tres grandes áreas de la economía, el sector externo, la liberalización del sistema financiero y la liberalización interna.

A este proceso se atribuyó la existencia de una modificación en el sujeto sobre el cual la Contraloría ejercía su control tradicional, con una característica relevante, y es que el control empieza a especializarse y a dispersarse, o sea, que comienzan a surgir otras sombrillas de regulación bajo la sombrilla del control realizado por la Contraloría, lo que hace que éste último no llegue en forma directa al regulado, sino que su cobijo se filtra a través de las sombrillas de control creadas, entre las que se señalaba en ese momento la Auditoría General de Entidades Financieras, la Comisión Nacional de Valores, el Servicio Nacional de Electricidad, entre otras, todas las cuales hoy son instituciones diferentes con funciones más claras de supervisión y regulación, cuyo campo de acción permite concluir que:

*“El cambio de modelo hacia el control descentralizado, indudablemente afecta el ejercicio del control superior, en tanto el nuevo modelo se ensancha, se dispersa y se especializa.*

*La aplicación de un modelo de control descentralizado, requiere que opere en forma coordinada y sistémica, aún cuando cada institución u órgano de control o de regulación trabaje con relativa independencia de los demás. Sobre este particular debe recordarse que bajo el enfoque sistémico, se definen las fronteras de cada subsistema y operan entre ellos por ósmosis, cumpliendo así los principios de homeostasis, pervasividad, holismo, etc.*

*Todo lo anterior apunta a que no solo se están dando cambios en el sujeto pasivo de la fiscalización, sino que, además, la función de control también está cambiando, lo que obliga a revisar lo actuado en cuanto se refiere al modelo de fiscalización aplicado, para determinar cómo los cambios señalados impactan las actividades de la Contraloría General de la República y si es necesario redefinir su papel dentro del nuevo modelo de fiscalización superior que se vislumbra, en tanto este se ensancha, se dispersa y se especializa.”*  
(CGR.d, mayo 1999: 47)

Se indicó también, en el documento que sirve de base a este punto, que el control realizado por los reguladores llega incluso al sector privado, lo cual es congruente con el nuevo papel del Estado, el cual estaba pasando de ejecutor a controlador del quehacer del sector público en la provisión de servicios estratégicos para el desarrollo económico y social del país, lo que no puede hacer la Contraloría, a menos que esté de por medio el uso de recursos públicos.

En resumen, la cobertura de la sombrilla del control tradicional a cargo de la Contraloría, se encuentra con una serie de sombrillas de control que han surgido o se han reforzado en los últimos años, producto del cambio de papel del Estado de va de hacer más a hacer menos y a regular más, creándose una serie de instancias de control, regulación, supervisión y rectoría, que “interfieren” entre la Contraloría y el resto del sector público, lo que indudablemente afecta la regulación ejercida por la Contraloría, lo cual se prueba, si es válido, analizando la disminución, por lo menos aparente, de la presencia del órgano contralor en la denuncia de actos de corrupción y son hoy otros órganos los que llevan la batuta en esta materia.

Al irse dispersando y especializando el control, y al darse la interferencia de las sombrillas que se han ido creando para lograr una buena cobertura en relación con el control, la actuación inmediata de la Contraloría debe darse sobre los reguladores creados, para exigir que cumplan con su papel en el manejo de los fondos públicos utilizados por sus regulados, lo cual implica que debe crearse una nueva forma de control, el control de los reguladores, surgiendo entonces el dilema de las sombrillas, que de alguna manera se enfrenta con el desarrollo del llamado control de segundo piso.

Este dilema consiste en modificar el control que se realiza, o bien, dejar en manos de los nuevos órganos de control especializados una serie de campos de regulación, hasta hace pocos años en manos de la Contraloría, lo cual la obliga a cambiar la forma en que hace el control, lo que justifica el

proceso de transformación que se inició en 1997, como un mecanismo para mantener su prestigio, presencia y confianza ante la sociedad costarricense.

Con la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Contraloría, se abrió la sombrilla del control de los reguladores, al constituir la en su artículo primero en rectora del sistema de fiscalización, de manera que el control tradicional debe cerrar su sombrilla en aras de una nueva, que será la de rectoría o coordinación, pero no necesariamente de ejecución directa. En apoyo a esto se encuentran elementos tales como: el fortalecimiento expreso de las auditorías internas (artículo 59 y siguientes), la potestad sancionadora que se le da a la Contraloría (artículo 69), el control de eficiencia (artículo 17), la potestad de control presupuestario (artículo 18), la contratación de auditorías externas (artículo 27) y otra serie de posibilidades que vienen a fortalecer el control de controles que impone el nuevo enfoque que se le está dando al papel del Estado dentro de la sociedad costarricense.

Ahora bien, se señaló también en ese momento que este enfoque no significa que la Contraloría debe renunciar en forma definitiva a controlar directamente a los sujetos pasivos últimos, sino que en cualquier momento podría hacerlo, como un mecanismo de verificación de que los reguladores están cumpliendo a cabalidad su función, o cuando se considere que es conveniente realizar algún tipo de intervención. Este se da actualmente, en el caso de la fiscalización presupuestaria, al responsabilizarse al transferente de recursos de su presupuesto del seguimiento del uso que se haga de la transferencia y la Contraloría fiscalizando el ejercicio de esa competencia, lo que se denomina en los planes de trabajo del órgano fiscalizador, la verificación de la aplicación del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General.

De acuerdo con este enfoque la Contraloría debe apoyarse en forma expresa en los diferentes órganos de control que se han venido fortaleciendo o creando en los últimos años, lo cual no será fácil, pues puede interpretarse por los responsables de cada una de esas sombrillas como una intromisión directa en su ámbito de acción, pero la Ley N° 7428, ya le ha dado la potestad de

hacerlo al encargársele la rectoría del sistema de fiscalización y control superior. Más adelante se analiza cómo se ha asumido este tema.

El documento citado en este apartado es el único antecedente que se encontró sobre el tratamiento del tema del control de segundo piso, concebido como un control sobre los reguladores o un control de controles, entendiéndose como tal al plantearse que el control primario la Contraloría puede y debe seguir haciéndolo directamente sobre los fiscalizados, pero tiene una nueva tarea en la rectoría del sistema nacional de fiscalización que puede hacerse por medio del control de segundo piso.

Este tema no genera una verdadera lucha de fuerzas a favor o en contra de asumir esta nueva tarea, sino más bien la discusión que se generó fue como asumirla, discusión que aún hoy se mantiene, ya que es poco lo que se ha avanzado en este tema.

## **2. *HACIA UNA FISCALIZACIÓN SECTORIALIZADA***

Un primer intento que se hace para empezar a ejercer un control de segundo piso es introducir un cambio en la institucionalidad, organizando la fiscalización de manera diferente a como se había venido haciendo. En efecto tal y como se puede ver en el primer capítulo, la fiscalización no solo era un proceso fragmentado sino que también se hacía por materia: auditoría, presupuesto, obra pública, asuntos económicos; y dentro de ella se agrupaban los fiscalizados según su naturaleza, es decir, dependiendo si se trataba de una empresa pública, un organismo descentralizado, un órgano del gobierno central o del área municipal.

Con el cambio que se empieza a implementar a partir del año 2000, se agrupan los entes públicos según el quehacer que cada uno de ellos cubre, de manera que por ejemplo, anteriormente a ese año las instituciones de educación o de salud estaban diseminadas en dos unidades diferentes: gobierno y organismos descentralizados, lo que impedía que la fiscalización se

hiciera sobre un grupo de políticas públicas o grandes objetivos del Estado como lo puede ser la educación, la salud o la pobreza.

Así, como producto del proceso de transformación se agruparon las instituciones públicas en catorce áreas de fiscalización, a saber:

*“Así las cosas, es necesario desarrollar la definición del perfil institucional de cada una de las catorce áreas que serán objeto de la fiscalización operativa y evaluativa, de acuerdo con la siguiente lista:*

- 1) *Ingresos Públicos*
- 2) *Servicios Gubernamentales*
- 3) *Servicios Agropecuarios*
- 4) *Servicios Culturales y Deportivos*
- 5) *Servicios de Economía y Comercio*
- 6) *Servicios de Educación*
- 7) *Servicios de Medio Ambiente*
- 8) *Servicios de Obra Pública y Transporte*
- 9) *Servicios de Salud*
- 10) *Servicios Sociales*
- 11) *Servicios Financieros*
- 12) *Servicios Públicos Remunerados*
- 13) *Servicios Municipales*
- 14) *Servicios Privados de Interés Público.” (CGR.d, mayo 1999: 89)*

Se previó que esta forma de agrupar los fiscalizados permitiría desarrollar una fiscalización más integral sobre las grandes áreas del quehacer público, de modo que esta agrupación a espejo de cómo se organiza el Estado realmente iba a permitir la aplicación del modelo de fiscalización que se había definido, y además, se iba a dejar de fiscalizar con criterios diferentes a instituciones que contribuyen al logro de una misma política pública.

En esa clasificación interesa resaltar el sector de servicios privados de interés público, donde se incluían las organizaciones no gubernamentales en las que se apoyan el Estado y sus instituciones para prestar sus servicios, para lo cual se hacen transferencias de fondos públicos que deben ser fiscalizados por la Contraloría General, las cuales son muy numerosas, y ante las críticas que se han dado al Estado paralelo como se le llama a este tipo de organizaciones, era necesario hacer una fiscalización exclusiva para ellas. Estas son importantes por cuanto es sobre este grupo de organismos donde

después de la implementación del proceso de modernización se han dado cambios importantes de cara al control de segundo piso.

Los criterios utilizados para efectuar la distribución de los diferentes organismos públicos entre tales áreas de fiscalización, que fueron diez y no catorce, se establecieron los siguientes:

*“Existencia de un órgano de control. Se refiere a las instituciones que tienen el propósito de asegurar el cumplimiento de los cometidos asignados por el ordenamiento jurídico, por parte de instituciones y órganos que conforman el sector público, y de los sujetos privados, custodios o administradores de actividades y fondos públicos. Así, los sujetos de fiscalización se agrupan junto con la institución u órgano que ejerce sobre ellos algún grado de supervigilancia y al que se encuentran sujetos en cuanto a dirección, coordinación, control, fiscalización y regulación en la materia específica que el ordenamiento jurídico le atribuye a estos.*

*Este criterio es aplicable cuando la competencia de la institución u órgano de control se ejerce sobre la totalidad o la mayoría de las funciones que derivan de los objetivos fundamentales del sujeto de fiscalización.*

*Afinidad de objetivos fundamentales. Agrupa sistémicamente las instituciones cuyos objetivos fundamentales tienen concordancia con la naturaleza de un área de fiscalización en particular.*

*Similitudes jurídicas institucionales. Se refiere al conjunto de normas jurídicas reguladoras del funcionamiento de las instituciones y órganos que conforman el ámbito de fiscalización de la Contraloría General de la República, y que, por su similitud es posible agruparlas a los efectos de interés. Además, conviene utilizar este criterio cuando tales instituciones y órganos realicen funciones sustantivas de diversa índole que no pueden relacionarse en forma contundente con otra área de fiscalización, o cuando, por conveniencia, se debe utilizar un criterio diferente a los anteriores.” (CGR.d, mayo 1999: 89)*

Para los efectos de este punto, interesa destacar el primer criterio, por cuanto se procuró que en cada una de las diez áreas de fiscalización que se definieron, existiera al menos una institución de regulación, de supervisión o de rectoría, lo cual no busca otra cosa que contar en cada área con una o más órganos de control externo que pueden realizar fiscalización sobre sus regulados o supervisados, de manera que la Contraloría pueda ir estructurando el sistema de fiscalización y sentando las bases del control de segundo piso.

Sin embargo, cuando se analizaron las ventajas de esta forma de organizar las instituciones a fiscalizar, no se señala ninguna relacionada con el fortalecimiento del control de segundo piso, y la única que se establece está vinculada con la coordinación del sistema nacional de fiscalización al que hace referencia la Ley Orgánica de la Contraloría, al decirse que una ventaja es que “pueden coordinarse más fácilmente aspectos que son afines a las áreas de fiscalización, en razón de que sobre ellas hay una institución que ejerce algún tipo de control o regulación, son más fácilmente objeto de coordinación” (CGR.d, mayo 1999: 112), que es solo una de las facetas del control de segundo piso.

La sectorialización era la cara visible del cambio orgánico y de ubicación de funcionarios que el proceso de modernización implicaba, lo que generó resistencias que ya se comentaron en los capítulos anteriores; por lo que, desde el punto de vista de los funcionarios se plantea esta opción como una gran ventaja para ellos, ya que al irse especializando en un área específica del quehacer público apoyados por la ejecución de un proceso de fiscalización integral, se le abría grandes oportunidades a los funcionarios que quisieran encontrar una mejor posición en otras organizaciones.

### **3. EL CONTROL DE SEGUNDO PISO EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Si bien es cierto que el control de segundo piso es realizado por las gerencias encargadas de la fiscalización, internamente se creó una unidad llamada “Centro de Relaciones para el Fortalecimiento del Control y la Fiscalización Superior”, para que, entre otras cosas, facilitara el funcionamiento del sistema nacional de fiscalización y el ejercicio de la función de rectoría, que involucra entre otras cosas el control de segundo piso.

El objetivo central de esta unidad, de acuerdo con el Reglamento Orgánico, es:

*“Velar por hacer efectivo el papel que le corresponde a la Contraloría General de la República como órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores. A esos efectos dispondrá la coordinación, asesoría y alianzas estratégicas con las instituciones y órganos públicos y privados que se requiera, particularmente en lo que hace a la legalidad y eficiencia del control interno. Emitirá la normativa necesaria para la responsable operación de los sistemas del indicado control.”<sup>20</sup> )*

Con base en esta línea de trabajo, esa unidad llamada CENREL ha concentrado buena parte de su esfuerzo en reformular las relaciones con las auditorías internas del sector público, para lo cual se estableció un mecanismo de coordinación denominado foros, donde se han agrupado a las auditorías según la afinidad que tienen por área de interés, de manera que compartiendo experiencias, limitaciones, problemas, éxitos en negocios similares se logre un trabajo coordinado y respaldado. Sin embargo, también se ha avanzado en el tema del control de segundo piso:

*“Siempre en el ámbito interno se ha logrado delimitar bien cuál es el alcance del rol de rector de la Contraloría General del sistema de fiscalización, y su vinculación con el control de segundo piso que en muchas áreas puede realizar la Contraloría General apoyándose en los órganos de supervisión y regulación. Esta tarea no resulta fácil y requiere de una madurez y coordinación de muy alto nivel.” (CGR.g, marzo 2003: 15)*

En este sentido se ha tratado de implementar una serie de actividades relacionadas con el desarrollo de un proyecto de control de segundo piso en el sector financiero, donde según el gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, se ha definido con la participación del CENREL, una estrategia para realizar un proyecto conjunto con las Superintendencias Generales de Entidades Financieras (SUGEF), de Pensiones (SUPEN) y de Valores (SUGEVAL), con la idea de fiscalizar la labor sustantiva que realizan estas superintendencias y que ellas a su vez se encarguen de hacer control de primer piso sobre los órganos públicos que supervisan, con un programa de trabajo debidamente coordinado con la Contraloría General.

---

<sup>20</sup> Contraloría General de la República, Reglamento Orgánico, artículo 31.

Debido a que este proyecto se encuentra en su fase de negociación con las superintendencias involucradas y el Consejo Nacional del Sistema Financiero, no se suministró mucha información sobre sus alcances, objetivos y resultados esperados. Lo que se informó tiene que ver con el propósito del proyecto, que lo que pretende es poner en funcionamiento el marco de actuación de Sistema de Fiscalización Superior, estableciendo las relaciones y delimitando el ámbito de acción no sólo de la Contraloría General de la República, sino también de los órganos de control (entidades reguladoras y supervisoras) del Sector Financiero Público Costarricense en relación con los sujetos pasivos que conforman dicho sector (entidades financieras), de manera tal, que se pueda lograr cada vez con mayor eficacia, eficiencia y oportunidad una mejor orientación de los esfuerzos que debe realizar la Contraloría en el ejercicio de sus atribuciones y sobre todo, de los resultados que la Institución debe lograr. El cambio de jerarcas en todas estas instituciones ha atrasado el desarrollo de este proyecto.

En relación con el sector financiero no debe perderse de vista la fiscalización que debe hacerse sobre los recursos que tienen origen público, como los de los fideicomisos, donde el control de segundo piso es importante desde el punto de vista de la institución que aporta los recursos al fideicomiso, y será sobre ella donde la Contraloría ejerza ese control de segundo piso. De todos modos la institución, con la promulgación de la ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la No. 8131, había definido una estrategia de fiscalización que se resume en lo siguiente:

*“Una vez realizado el análisis sobre la figura del fideicomiso constituido con fondos públicos, sus generalidades, los procesos de fiscalización con respecto a ellos y las implicaciones que resultan de la vigencia del artículo 14 de la LAFRPP, se han planteado las siguientes orientaciones estratégicas que permitirán guiar la fiscalización que la Contraloría General de la República debe ejercer sobre los fideicomisos constituidos con fondos públicos:*

- *La Contraloría General de la República ejercerá un control presupuestario ajustado a la naturaleza de los fideicomisos.*

- *Se exigirá el respeto a los procedimientos de contratación administrativa para seleccionar al fiduciario.*
- *Se exigirá la aplicación de los principios de contratación administrativa en la operación del fideicomiso.*
- *Al refrendar el contrato constitutivo del fideicomiso se verificarán las condiciones que garanticen el adecuado uso de los recursos fideicometidos.*
- *La Contraloría General de la República promoverá la fiscalización de segundo piso.” (CGR.t, octubre 2002: 44)*

La definición de este proyecto en el sector financiero ha implicado la realización de una serie de actividades que van desde la búsqueda de información sobre los antecedentes, obligaciones legales de los organismos que participarían del proyecto y las relaciones con los órganos de control correspondientes; la definición de una metodología que permita evaluar y determinar los niveles de riesgo aceptables de los órganos de supervisión; el desarrollo de una metodología para entender y evaluar la estructura de control interno de las superintendencias y el consejo; culminando con un plan de fiscalización de los órganos que integran al sector financiero.

En consecuencia, dentro de la estructura orgánica se encuentran dos niveles de ejecución con respecto al desarrollo del esquema de control de segundo piso, en el tanto que una unidad define la parte estratégica y las áreas que integran la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa son las que ejecutan los proyectos de control de segundo piso que se definan. Entonces, existe un nivel estratégico y otro de ejecución, ubicados en divisiones diferentes, pero que deben trabajar muy coordinadamente.

#### **4. EL CONTROL DE SEGUNDO PISO EN MATERIA PRESUPUESTARIA**

Una de las áreas que se había definido para agrupar los organismos que manejan fondos públicos y sobre ellos ejercer una adecuada fiscalización, fue la relativa a las organizaciones no gubernamentales; sin embargo, fue una de

las primeras áreas que se disolvió y se distribuyó sus componentes entre las demás áreas de fiscalización.

En efecto, al crearse la nueva estructura orgánica, en el Área de Servicios Municipales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, se pusieron bajo una misma jerarquía dos áreas de fiscalización, la municipal propiamente, y la que se llamó "Privados de Interés Público", que dirigía su fiscalización hacia aquellos organismos no públicos que reciben fondos públicos. Conforme esta Área de fiscalización empieza a realizar su trabajo, las cargas son muy elevadas, lo que lleva a proponer la distribución de las organizaciones no gubernamentales entre todas las áreas de fiscalización y eliminar la agrupación en una sola área.

Esta decisión se materializó en la Resolución del Despacho del Contralor General de las 8 horas del 12 de diciembre del 2001, publicada en La Gaceta N° 7 del 10 de enero del 2002, solamente un año y cuatro meses después de haberse creado dicha área de fiscalización.

Además, era claro en ese momento que todas estas organizaciones reciben recursos de los presupuestos de las instituciones u órganos públicos, donde podía intentarse establecer también un control de segundo piso ejercido sobre los entes públicos que transfieren los recursos, siendo responsabilidad primaria de éstos fiscalizar que los fondos transferidos se destinen a cubrir los objetivos para los que se hizo la transferencia.

Esto llevó a desarrollar un esquema de control de segundo piso muy fuerte desde la formulación presupuestaria hasta la utilización de los recursos, toda vez que se ha venido desconcentrando en la institución que hace una transferencia su obligación de fiscalizar el adecuado uso de los recursos transferidos, de manera que la Contraloría lo que fiscaliza es el cumplimiento de esa obligación. Esto se fundamenta en la obligación que tienen las auditorías internas de fiscalizar el uso de los recursos transferidos a terceros.

Para llevar adelante este proyecto, se emitieron circulares con regulaciones sobre fiscalización y control de beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados, en el caso de los ministerios y de las demás instituciones públicas de naturaleza descentralizada o desconcentrada, estas son la 14298 y 14299 del 18 de diciembre del 2001. Asimismo se emitió una circular, dirigidas a las organizaciones privadas con regulaciones aplicables en el caso que reciben partidas específicas y transferencias del Presupuesto Nacional así como transferencias por beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, de entidades u órganos públicos; o que por disposición de ley, deben presentar su presupuesto para la aprobación de la Contraloría General de la República, o sea, las que reciben transferencias por encima de los 50 millones de colones.

En el caso de los ministerios y demás entes públicos, los argumentos que se definieron para fundamentar la decisión de desconcentrar la responsabilidad primaria en la fiscalización sobre el uso de esos recursos, fueron los siguientes:

*“la Administración tiene la obligación de establecer, mantener y perfeccionar sus sistemas de control interno, para la asignación, giro y verificación del uso de los beneficios antes citados, para lo cual debe disponer de mecanismos de control idóneos. Al respecto, el último párrafo del artículo 7°, el segundo párrafo del artículo 25 y el artículo 60 (\*) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, establecen lo siguiente:*

*Artículo 7°. “.../Los servidores de los sujetos pasivos concedentes de los beneficios, a que se refiere este artículo, serán responsables por conducta indebida, dolosa o gravemente culposa, en el ejercicio de los controles tendientes a garantizar el cumplimiento del fin asignado al beneficio concedido”.*

*Artículo 25 “.../La Contraloría, de conformidad con la disponibilidad de sus recursos, fiscalizará que las dependencias de la administración activa encargadas de otorgar a sujetos privados, beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, ajusten su acción al ordenamiento y realicen, en forma eficiente, el control sobre el uso y el destino de esos beneficios...”*

*Artículo 60 "El jerarca del ente, empresa u órgano públicos, primordialmente, y el titular subordinado de cada órgano componente serán responsables de establecer, mantener y perfeccionar sus sistemas de control interno/..."<sup>21</sup>*

*(\*)El artículo 60 fue derogado por el artículo 46 de la Ley General de Control Interno, Nro.8292 del 18 de julio de 2002, en su lugar debe verse el artículo 10 de este último cuerpo normativo, aunque existen otros artículos relacionados." (CGR.o, 2001)*

En estas circulares se definieron una serie de obligaciones que deben cumplir tanto el que transfiere los recursos y quien los recibe, así como las responsabilidades de la administración en lo que se refiere al control de segundo piso, al establecerse un capítulo referido a la "Responsabilidades del Ministerio concedente de beneficios patrimoniales incluidos como transferencias de su programa presupuestario en el Presupuesto de la República:", el que indica lo siguiente:

- "1. Los servidores del Ministerio concedente de beneficios patrimoniales a sujetos privados, deberán cumplir al menos, con lo siguiente:*
  - b) Verificar el cumplimiento de los requisitos indicados en los puntos I, II y la presentación de informes indicada en el punto III de esta circular.*
  - c) Someter a refrendo de la Contraloría General de la República los contratos o convenios con sujetos privados que reciben beneficios patrimoniales, de conformidad con el "Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública", publicado en La Gaceta N° 28 del 9 de febrero del 2000.*
  - d) Implementar los mecanismos de control necesarios y suficientes para verificar la correcta utilización y destino de todos los beneficios que otorga. (Párrafos final y segundo de los artículos 7 y 25, respectivamente, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).*

*La responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar dichos mecanismos de control también se indica en el artículo 60 (\*) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en el artículo 18 de*

---

<sup>21</sup> *El Artículo 18 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos también establece que el control interno de la entidad o dependencia corresponde al respectivo jerarca.*

*la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos.*

- e) *Suspender o revocar las transferencias, cuando compruebe que los sujetos privados se han apartado de los fines asignados, así como aplicar la sanción prevista. (Párrafos primero y segundo del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).*
- f) *Comprobar por los medios que considere idóneos, que los beneficios concedidos al sujeto privado se programen, ejecuten y liquiden de acuerdo con la finalidad para la cual se otorgaron. (Párrafo tercero y segundo de los artículos 7 y 25, respectivamente, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).*
- g) *Comprobar que el sujeto privado ejerza actividades de control, para el mejor cumplimiento de sus funciones, respetando su libertad de iniciativa. (Párrafo tercero del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).*
- h) *Cerciorarse que el sujeto privado administre los beneficios otorgados mediante transferencias de las entidades u órganos públicos, en una cuenta corriente separada, en un banco estatal, y lleve registros de su empleo, independientes de los que correspondan a otros fondos de su propiedad o administración (Párrafo segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).*
- i) *Constatar, cuando el sujeto privado utilice parcial o totalmente recursos públicos para la adquisición de bienes y servicios, que se cumpla con los principios indicados en el Capítulo I, Sección Segunda de la Ley de la Contratación Administrativa<sup>22</sup>, y sus reformas, y en el Capítulo II del Reglamento General de la Contratación Administrativa<sup>23</sup>, y demás principios indicados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el voto N° 998-98.*
- j) *Verificar que los sujetos privados agreguen al principal y con el mismo destino, los intereses que genere la inversión de fondos de origen público, en aquellos casos que realicen inversiones con dichos fondos. (Numeral 34 del artículo 7 de la Ley N° 8050).*

<sup>22</sup> N° 7494, publicada en el Alcance N° 20 a La Gaceta N° 110 del 8 de junio de 1995.

<sup>23</sup> Decreto Ejecutivo N° 25038-H, publicado en La Gaceta N° 62 del 28 de marzo de 1996.

- k) *Verificar que se cumpla lo señalado en la Ley 6106 del 27 de enero de enero de 1978, si el aporte es en especie.*
2. *Estas regulaciones deberán ser cumplidas, sin perjuicio de otros medios de control señalados por otras leyes y reglamentos y otros procedimientos establecidos por el Ministerio; sin perjuicio de la fiscalización superior que corresponde a esta Contraloría General, de conformidad con el ordenamiento jurídico.*

*(\*) El artículo 60 fue derogado por el artículo 46 de la Ley General de Control Interno, Nro.8292 del 18 de julio de 2002, en su lugar debe verse el artículo 10 de este último cuerpo normativo, aunque existen otros artículos relacionados.”*

Este es otro caso donde se implementa el control de segundo piso y se pone a operar, al obligar a las dependencias públicas que hacen transferencias a privados a empezar a ejercer un control adecuado de cómo se están utilizando los recursos para los fines para los cuales se transfirieron. También se mantiene la posibilidad de la Contraloría General de ejercer la fiscalización de primer piso que le confiere como potestativa su Ley Orgánica.

En materia presupuestaria, según explicara el Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, el mecanismo opera así: la institución que hace la transferencia incluye dentro de su presupuesto, debidamente identificadas cada una de las organizaciones que van recibir recursos vía transferencia, las que a su vez han debido enviar un plan de trabajo para justificar los recursos que se les va a girar y su respectivo presupuesto y una vez ejecutados los recursos realizan un informe sobre los resultados logrados, para que el transferente tenga suficiente información sobre cómo se están utilizando los recursos transferidos.

Con este ejemplo, se ilustra la materialización de uno de los postulados del nuevo gerenciamiento público que tiene que ver con acercar las acciones y las decisiones a las unidades decisionales, como una opción para acercar también la solución de los problemas de control y fiscalización –en este caso- a los ciudadanos. Este enfoque no encuentra resistencia interna, en el tanto que significa en primera instancia una carga menor de trabajo para el funcionario,

que se traslada a las instituciones; sin embargo, externamente si se ha manifestado un nivel importante de resistencia a la desconcentración del control, lo que no solo es compatible con el NGP, sino también con el marco jurídico que regula las competencias contraloras:

*“Por tal razón, la Comisión enfáticamente manifiesta que es un error de la Contraloría General de la República dejar sin control las transferencias menores de cincuenta millones de colones, pues ello da base para que los eventuales receptores burlen la intención del legislador y se apropien indebidamente de fondos públicos.” (Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público y de la Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos, junio 2003: 67)*

En el año 2003 se emitió un “Reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios de los órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que administran recursos de manera independiente”, donde se trasladó la aprobación presupuestaria a los jefes de las instituciones o ministerios que tienen ese tipo de instancias, fiscalizando la Contraloría como cumplen con esa función, es decir, que se ejerce un control de segundo piso sobre la aprobación presupuestaria en estos casos. Sin embargo, la función de control de primer piso no se ve afectada al preverse en dicho reglamento que la Contraloría le puede solicitar a los órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que administran recursos de manera independiente, que le remitan el presupuesto para su trámite de aprobación, cuando por razones de interés público y en resguardo de la Hacienda Pública así lo determine. Este reglamento se publicó en La Gaceta N° 177 del 16 de setiembre del 2003.

## **5. CONTROL DE SEGUNDO PISO Y CONTROL INTERNO**

En el modelo de organización y fiscalización del que se parte, al iniciar el proceso de transformación de la Contraloría, en relación con el control interno tiene algunas características que conviene señalar:

a- En el punto de partida del proceso de modernización, se estableció que existía en el país una concepción de la Contraloría y el control externo que ejerce, que había propiciado el surgimiento de una cultura de estorbo a la gestión pública y, por ende, de justificante de los problemas que enfrentaban en su gestión los entes públicos

*“Por un lado, se cree que el control de la Hacienda Pública es responsabilidad exclusiva de la Contraloría General de la República. Por otro lado, algunas veces se considera al control que ejerce la Contraloría General de la República como un estorbo e incluso un entrabador del proceso de cumplimiento de los objetivos y metas de la Administración, o en el mejor de los casos, se le considera como una especie de mal necesario que da tranquilidad a quien recurre a él para obtener de la Contraloría General de la República una autorización para realizar determinado acto o contrato, o, al menos, una opinión favorable para actuar de una u otra forma.” (CGR.d, mayo 1999: 4)*

b. Una segunda característica tiene que ver con el surgimiento de una cultura de exclusividad en materia de control, y que incidía en la forma en que los jefes públicos venían asumiendo su responsabilidad respecto del control interno, lo que se describió de la siguiente forma:

*“Este fenómeno cultural se relaciona de manera importante con el hecho de que no existe en nuestra Administración Pública (y en el país en general), la suficiente claridad en cuanto a que el ejercicio del control es una responsabilidad primaria de todo funcionario público que administra recursos públicos, particularmente de los jefes institucionales, que están obligados a contar con sistemas de control eficientes para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como de los recursos que empleen para lograrlos. En tal sentido el control de los recursos de la Hacienda Pública es, primaria e insoslayablemente, una responsabilidad de los jefes de la administración activa. El control que ejerce la Contraloría General de la República debe ser, por definición, esencialmente posterior y selectivo, aunque el ordenamiento jurídico dispone de controles previos sobre determinados contratos y actos administrativos.” (CGR.d, mayo 1999: 4)*

c- Una tercera característica que se ha señalado, y que puede ser corolario de las anteriores, es la que tiene que ver con los límites de hasta dónde debe llegar la Contraloría en cuanto al ejercicio de su función de fiscalización, lo que se atribuye al menos a tres tipos de causas:

*“En primer lugar, prevalecía una subvaloración de las funciones de fiscalización que son propias de las instituciones públicas que deben ser atendidas por la Contraloría General, a la cual contribuían ciertas insuficiencias en el fundamento legal de ese campo. En segundo lugar, en la Contraloría General había venido prevaleciendo la función de “fiscalización previa”,<sup>24</sup> en una dirección que tendía muchas veces a sustituir las funciones de control inherentes a las instituciones fiscalizadas por ella. Tales situaciones se presentan, por ejemplo, cuando una decisión de un órgano de la administración se condiciona a una consulta a la Contraloría General acerca de si tal decisión es procedente. Y en tercer lugar, la mencionada confusión sobre roles institucionales en materia de fiscalización frenó el desarrollo del rol estratégico de la Contraloría General. Como resultado de las causas citadas, se fue conformando un tipo de fiscalización superior que por una parte inhibía las capacidades de control interno –y en ese tanto, el conjunto de las capacidades de gestión- de las instituciones públicas, y por otra parte refrenaba el aporte de la Contraloría General a la sociedad costarricense en su calidad de órgano rector del sistema de fiscalización superior del Estado y sus instituciones.” (CGR.i, mayo 2004: 8)*

Estas características llevan a la Contraloría a buscar el desarrollo de mecanismos que aseguren que en materia de control interno no se le imputen a la institución competencias que son propias de los jefes públicos. Una de esas acciones tiene que ver con la promoción de un proyecto de Ley General de Control Interno, que se presentó en marzo del 2001 ante la Asamblea Legislativa, y que perseguía varios objetivos, y uno de ellos tenía que ver con el control de segundo piso. Así, en la exposición de motivos de dicho proyecto se estableció la necesidad de orientar el control externo como un control de segundo piso, según se explica en el Recuadro N° 2, del Anexo de Recuadros.

Hay dos ideas importantes a rescatar en el planteamiento que se hace en ese proyecto que generó la Contraloría General y que busca hacer frente a aquella cultura que se determinó en el diagnóstico que sirvió de base para el proceso de transformación.

---

24 Por fiscalización previa se entiende aquella que se realiza sobre las fases de la gestión institucional que son anteriores a la fase de ejecución.

Una primera idea tiene que ver con la rectoría del Sistema de Control y Fiscalización Superiores que creó la Ley Orgánica de la Contraloría en 1994, de tal manera que hablar control de segundo piso necesariamente involucra hablar de la función de rectoría que ese órgano contralor tiene de dicho sistema, entonces, pensar en el control de segundo piso está necesariamente vinculado con la rectoría, razón por la cual, como producto de los cambios en la institucionalidad, se creó una instancia interna que tiene como misión hacer efectiva esa tarea de rector.

Una segunda idea está relacionada con el control interno, y es que se concibe que el control de segundo piso tiene como otro de sus ejes la existencia de adecuados mecanismos de control dentro de las instituciones, que le aseguren a la Contraloría General algunas condiciones mínimas para realizar menos control de primer piso y más control de segundo piso. En primer lugar, está la concepción de un esquema de obligaciones para los jefes y titulares subordinados en materia de control al interior de las instituciones que gerencian; en segundo lugar, la existencia de auditorías internas fuertes que sean capaces de ejercer una fiscalización in situ muy fuerte y denunciante para evitar malos manejos de fondos públicos y; en tercer término, un esquema de responsabilidades y sanciones que aseguren un nivel mínimo de impunidad en caso de malos manejos de fondos.

En consecuencia, el control de segundo piso parece tener dos pilares fundamentales uno en la función de rectoría del sistema de control y fiscalización y, otro, adecuados sistemas de control interno, aspecto este último que también está vinculado con la rendición de cuentas según se verá en el siguiente capítulo.

Hasta ahora, la gestión de la Contraloría se ha volcado hacia ese segundo pilar, es decir, el control interno y las auditorías internas, sin que se hayan realizado grandes esfuerzos en materia de rectoría, por lo menos en lo que se refiere a los órganos de regulación, supervisión y rectoría que se identificaron cuando se crearon las áreas de fiscalización.

## **6. FINALMENTE... ¿QUÉ ES EL CONTROL DE SEGUNDO PISO?**

A lo largo de este capítulo se ha venido hablando del control de segundo piso, sin embargo, la Contraloría no ha construido un concepto que defina este término. Tal y como se ha visto, no es un tema que tenga un tratamiento directo antes de iniciar el proceso de transformación institucional y en el diagnóstico que se hace para respaldar los cambios que dicho proceso conlleva. Es en el camino de la implementación que se le empieza a dar forma a este concepto.

A manera de conclusión de este capítulo, y para llenar el vacío que existe en la institución respecto a qué se entiende realmente por control de segundo piso, se intentará construir un concepto, o por lo menos delimitar sus principales características.

Otro aspecto importante a rescatar es que desde el punto de vista de la institucionalidad lo que se hace es crear una unidad encargada de poner a funcionar el papel de rectora del sistema nacional de fiscalización que tiene la Contraloría General, y a partir de aquí el denominado control de segundo piso. Sin embargo, desde la perspectiva de la relación de fuerzas, al no existir una claridad meridiana sobre cómo abordar este tema, contrario a lo que podría pensarse, no se ha generado mayor discusión y tampoco se han dado grupos a favor o en contra de la implementación del control de segundo piso, y más bien se ve como un mecanismo para lograr una mejor cobertura de fiscalización.

El concepto de control de segundo piso se toma de un planteamiento que venía desarrollando la Contraloría General de Colombia<sup>25</sup>. En efecto, en el año 1998 el Sub Contralor General de Colombia, Dr. Germán Bulá, visitó la Contraloría de Costa Rica, y disertó respecto del control interno, mencionando algunos aspectos relacionados con el control de segundo orden como le llaman los colombianos.

---

<sup>25</sup> Matamoros, Guillermo, Diario de Campo, Registro Observación participante del proceso de modernización de la Contraloría General de la República, octubre 2003.

Al respecto, plantea la Contraloría General de Colombia que:

*“el deseo del constituyente de propiciar el desarrollo de sistemas de autocontrol efectivos en las entidades públicas llevó a cuestionar el papel tradicional de la Contraloría General de la República [de Colombia] (...) En efecto, la misión de la Contraloría no podía ser ya detectar el mayor número posible de irregularidades en el empleo de los recursos del Estado, sino asegurar que las entidades del Estado hicieran un uso efectivo de esos recursos(...) Visto desde esta perspectiva, el papel primordial de la Contraloría se concentraría en asegurar la calidad de los sistemas de control interno de cada entidad pública, es decir, en ejercer un control del control de estas entidades. En pocas palabras, ejercer un control de segundo orden.” (Contraloría General de la República de Colombia, 1998: 36)*

De esta definición se entiende el control de segundo piso como un control del controles tal y como se había definido desde 1995, según lo señalado en el punto 2 de este capítulo. Sin embargo, en el caso colombiano no se trata de cualquier control de controles, sino que se refiere al control del control interno, lo que en el caso de Costa Rica resulta incompleto, ya que la rectoría que se le da al órgano controlar sobre el sistema de fiscalización superior, comprende además el control externo, pero no en sentido tan amplio como se pensó en algún momento, sino referido a aquellos órganos que cumplen una función de regulación, supervisión o rectoría, sobre otro ente de la administración o del sector privado.

En consecuencia, en Costa Rica el control de segundo piso se aplica tanto al control interno como al control externo, pero ¿qué es el control de segundo piso?

El control de segundo piso se entiende como aquella actividad de fiscalización desplegada por la Contraloría General sobre los órganos de control interno o externo, en lo que se refiere a su función sustantiva, o sea, el control, que le permite a la Contraloría tener un nivel razonable de certeza de que los órganos sujetos al control externo, están cumpliendo con sus objetivos, de manera que se esté dando un buen uso de los recursos públicos.

El control de segundo piso se caracteriza por aspectos como los siguientes:

a- Se ejerce sobre órganos de la administración que cumplen una función de control, interno o externo, sobre una o varias instituciones del sector público.

b- El control que estos órganos ejercen es bastante especializado, por ejemplo en materia financiera, de valores, de pensiones, de fijación de precios y estándares de calidad de los servicios públicos, de rectoría sobre el sector salud, de control interno sobre una universidad, de fiscalización del cumplimiento de los objetivos para los que se transfirieron recursos a una organización no gubernamental, etc.

c- No obstante que, normalmente se ejerce sobre órganos de control, supervisión o regulación, puede ser que también se ejerza control de segundo piso sobre instituciones u órganos cuyo negocio principal no es el control, como sí ocurre con las auditorías internas y los órganos de control, supervisión o regulación, sino que por la transferencia de fondos públicos a privados, están obligados a fiscalizar su utilización para garantizar de manera razonable que se ha cumplido con los objetivos por los que se hizo la transferencia.

d- No se trata de una fiscalización como cualquier otra, sino que se requiere de una metodología propia del control de segundo piso, que permita medir el nivel de certeza con que se está ejecutando el control sobre el órgano público, es decir, es una fiscalización que se hace sobre la función sustantiva del órgano que hace el control –interno o externo-.

e- No se contrapone con el control de primer piso que ejerce la Contraloría General sobre los regulados, supervisados o regidos por los órganos de control primario, es decir, su existencia no es excluyente de aquel control, no perdiendo la Contraloría las competencias que el ordenamiento le da en cuanto a la fiscalización directa de cualquier organismo que integre a la Hacienda Pública.

f- Es un control que se complementa con el control que desarrolla la Contraloría, permitiéndole a ésta concentrar sus esfuerzos de fiscalización en una cantidad menor de instituciones y asegurándole una fiscalización más estratégica y de mayor impacto, es decir, mejora los niveles de cobertura del control sobre la Hacienda Pública, sin que se llegue a una excesiva duplicación de controles. Desde esta perspectiva, puede concluirse que el control de *segundo piso responde a uno de los principios del nuevo gerenciamiento público, cual la desconcentración de ciertas actividades para llevarlas cerca de las unidades de toma de decisiones.*

***CAPÍTULO IV***  
***HACIA LA RENDICIÓN DE CUENTAS***

La rendición de cuentas se puede entender de diferentes maneras, sin embargo para efectos de este trabajo, se seguirá la definición dada por los canadienses a este concepto, lo que resulta importante a la luz de la influencia que la Oficina del Auditor General de Canadá y de una fundación que ha trabajado estos temas y también apoyó el trabajo que se ha hecho desde la Contraloría General, siendo ésta la Fundación Canadiense para la Auditoría Comprehensiva.

Se entiende por rendición de cuentas:

*“Una obligación de responder por una responsabilidad que le ha sido asignada a un individuo o a un grupo, donde los alcances de dicha obligación implican revelar, explicar y justificar las responsabilidades conferidas cuyos orígenes pueden ser políticos, constitucionales, estatutarios, o contractuales”.*(Leclerc, 1996: 48)

La rendición de cuentas tiene una estructura lógica, que se da en términos del momento en que debe hacerse, el lugar, ante quién se rinde cuentas y las consecuencias de dicha rendición; esto último por cuanto no se trata de informar por informar sino que debe haber asociada a la rendición unas consecuencias lógicas por el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad que se le ha conferido al individuo o al grupo.

Adicionalmente a esas consideraciones, debe tenerse claro que la rendición de cuentas también implica considerar cuál es el tipo de rendición que debe darse, es decir, si es interna o externa al órgano al que se pertenece; política; gerencial, asociado al origen y uso de los recursos que han sido utilizados para cumplir con determinado encargo; jurídica, es decir, la que se da por medio de la revisión judicial de los actos de la administración o de sus funcionarios. Además, del tipo interesan los mecanismos a través de los cuales se rinde cuentas, ya sean, informes, comparencias ante el congreso o la comunidad, etc; claro está que este punto es influenciado fuertemente por el tipo de rendición de cuentas que se utilice.

El nuevo gerenciamiento público plantea la necesidad de que los funcionarios públicos rindan verdaderas cuentas de su gestión, “la idea es que el discurso del NPM, se mueva desde la rendición de cuentas por insumos (obedeciendo a las reglas sobre gasto y planilla) hacia la rendición de cuentas por productos (desempeño).” (Polidano, 1999: 7), lo cual es coincidente con un enfoque de NGP, que busca:

*“...transformar la administración pública tradicional en una nueva especie de gerenciamiento público, caracterizado por:*

*a) Una separación política estratégica del gerenciamiento operativo. Una mayor concentración en los resultados más que en los procesos y procedimientos. b) Una orientación a las necesidades de los ciudadanos más que hacia los intereses de la organización y los burócratas” (Minogue, 2000: p. 5).*

El objetivo de este capítulo es evidenciar y registrar las acciones que ha venido desarrollando la Contraloría General en relación con este tema, el cual reviste especial importancia dado que el país ha entrado en una discusión respecto de la necesidad de la rendición de cuentas, hablándose mucho pero concretándose muy poco. Además, este tema se puede convertir en la herramienta para que la Contraloría General de un salto cualitativo en cuanto a la fiscalización que ha venido realizando.

La rendición de cuentas resulta especialmente importante dentro de las transformaciones que han venido sufriendo las democracias, por cuanto el ciudadano no solo le interesa incidir en la definición de las políticas públicas, sino que además le interesa incidir en la forma en que se gestionan dichas políticas, por lo que contar con información accesible, oportuna, comprensible y de calidad se convierte en una necesidad que el Estado y sus instituciones deben llenar informando sobre su desempeño y sobre el uso que hace de los recursos que se le asignan.

## **1. ¿POR QUÉ LA CONTRALORÍA GENERAL CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS?**

Cuando se constituyó el equipo que dirigiría el proceso de transformación, se incorporó la funcionaria doña Marta Acosta Zúñiga, actualmente Subcontralora General de la República, quien había realizado una pasantía en la Oficina del Auditor General de Canadá años atrás, y es quien plantea el tema de la rendición de cuentas como uno de los elementos a considerar como parte del cambio a dar en la Contraloría General.

Por ello, en el documento que orienta el proceso de transformación se incluye un apartado dedicado a la rendición de cuentas, y se concibe como una de los elementos del entorno internacional que afecta la fiscalización, precisamente porque se está considerando como parte de una experiencia vivida por una funcionaria de la institución en otra institución, sin embargo, es muy vaga la referencia que se hace a este tema.

En dicho documento se señalaron algunos elementos que vale la pena destacar:

*“En nuestro medio, el costarricense promedio no tiene una idea clara e integrada de la forma en que el Gobierno se desempeña. A menudo, la información que reciben los ciudadanos por medio de la prensa es insuficiente en razón de que esta no necesariamente tiene la preparación e imparcialidad para evaluar el desempeño gubernamental. Este es un concepto fundamental en la rendición de cuentas. El desempeño es un concepto que, bien entendido, involucra valores como la justicia, la ética y la equidad; es, en cualquier caso, un concepto importante en toda democracia.*

*Por ello los costarricenses deben tener la posibilidad de acceder a información confiable sobre el desempeño de las instituciones públicas, sus programas e incluso de los gobernantes, administradores y empleados públicos en general.*

*En este sentido, la Contraloría General de la República debe orientar sus esfuerzos a promover una rendición de cuentas transparente, como parte de lo que se denomina más adelante la fiscalización evaluativa, dentro del modelo de fiscalización a que se refiere este documento. (CGR.d, mayo 1999:48 )*

De este texto es importante rescatar tres aspectos. Uno es que la rendición de cuentas, se asocia con el desempeño y otro que la rendición de cuentas tiene que ver con el acceso a información sobre ese desempeño y que la Contraloría General la iba a apoyar a partir de la llamada fiscalización evaluativa. Sobre ninguno de esos tres aspectos la Contraloría venía trabajando en profundidad con miras a favorecer o apoyar la rendición de cuentas a nivel del sector público, a pesar de que como se verá más adelante se ha avanzado mucho en la generación de conocimiento y entendimiento sobre este tema, y se han venido desarrollando acciones para favorecer la rendición de cuentas.

## **2. LA INFLUENCIA CANADIENSE SOBRE ESTE TEMA**

Para abordar el tema de la rendición de cuentas la Contraloría General empezó una serie de conversaciones con la Fundación Canadiense para la Auditoría Comprehensiva cuyas características se resumen en el Recuadro No. 3 del Anexo de Recuadros (CCAF por sus siglas en inglés, o FCVI, por sus siglas en francés). Esta fundación venía impulsando una serie de acciones conjuntamente con la Oficina del Auditor General de Canadá y el resto del sector público un proyecto orientado a favorecer la rendición de cuentas en ese país.

La Contraloría General de Costa Rica inicia conversaciones con esta fundación para desarrollar un proyecto conjunto, muy similar al que se venía gestando en Canadá para promover la rendición de cuentas en el país. Las conversaciones se iniciaron desde el año 1998 con la intervención directa de doña Marta Acosta, y aún cuando ella deja la institución en ese mismo año, la relación se mantiene siempre con el apoyo de ella.

Durante ese tiempo se elaboró un macro proyecto a desarrollar con el apoyo canadiense, partiendo de que el abordaje de la rendición de cuentas tiene básicamente tres grandes componentes: uno jurídico, otro técnico-instrumental y otro de control.

En efecto, desde el punto de vista jurídico la rendición de cuentas puede tener un triple origen, constitucional, legal o contractual. Es decir, que la obligación de responsabilizarse por los resultados alcanzados deviene de la Constitución Política, tal y como lo establece de manera genérica su artículo 11; de una ley que establece obligaciones para el administrador público de generar determinados reportes o tener comparencias ante un tercero para informar sobre su gestión; o de un compromiso de resultados sobre el cual debe informar periódicamente, y sobre los cuales será evaluado.

Por otro lado, y como un segundo componente la rendición de cuentas debe materializarse en instrumentos idóneos que permitan al que rinde cuentas informar adecuadamente de su gestión y al que las recibe contar con medios objetivos para evaluar la conformidad de dicha rendición con lo esperado. Normalmente, la rendición de cuentas se materializa en informes que revelan el detalle de una determinada gestión. Al respecto, en Costa Rica de informes que deben generarse está llena la Administración Pública, sin embargo, no existe un sistema de consecuencias asociados a una gestión deficiente o excelente, reflejada en dichos informes, por lo que como instrumentos idóneos son muy limitados.

Por último, la rendición de cuentas tiene un fuerte componente de control, en dos dimensiones. Una es la del control interno, con el que debe contar cualquier administrador público para manejar una institución, pues este se convierte en un seguro de garantía para él de que el riesgo de que las cosas se hagan mal o se utilicen inadecuadamente los recursos de que disponen es mínimo y va a poder salir airoso de la rendición de cuentas que haga. Así las cosas, mal haría un administrador público en aceptar tal cargo si la institución que va a gerenciar no cuenta con un buen sistema de control interno. Por otro lado, está el control externo, que es el tercero que da valor a la información contenida en el instrumento utilizado para rendir cuentas, pues de lo contrario se puede quedar en una autoevaluación que no conduce a ningún resultado.

A partir de esos tres elementos y de la necesidad de establecer un plan de investigación y desarrolló, se planteó un proyecto de cooperación a la

Fundación Canadiense para la Auditoría Comprehensiva, y se arrancó el proyecto con la realización de un seminario denominado Gobernabilidad y Rendición de cuentas, cuyo contenido se incluye en el Recuadro N° 4 del Anexo de Recuadros.

Para este año 2001, la Contraloría General consideraba urgente realizar en el país una serie de actividades de diagnóstico, diseño y propuesta de implementación en el tema de la rendición de cuentas, de cuya participación la Contraloría General de la República no estaría exenta, sino que más bien se constituiría en uno de los garantes del buen funcionamiento de ese sistema, por su función de rector del Sistema de Control y Fiscalización de este país y de tercero en capacidad de evaluar la gestión reportada en un informe u otro instrumento para realizar la rendición de cuentas.

Para darle contenido a estas inquietudes se definió un proyecto de mediano plazo, cuyos objetivos eran los siguientes:

- 1- Determinar la situación real de Costa Rica en cuanto a la existencia de suficientes elementos para hablar del funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas.
- 2- Promover el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas sustentado en instrumentos idóneos para rendirla y para exigir las responsabilidades y sanciones que ésta conlleva.
- 3- Fortalecer los sistemas de control interno de las instituciones públicas, como elemento básico para el buen funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas.
- 4- Generar un conocimiento o “expertise” que pueda ser llevado al país para contar con base de discusión común.

El cumplimiento de esos objetivos involucró el desarrollo de una serie de actividades que se han venido ejecutando desde el año 2001 entre las que

destacó aquel seminario; la presentación de un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa para fortalecer el control interno a nivel de las diferentes dependencias del sector público –como requisito esencial para poder empezar a hablar de rendición de cuentas-, hasta la realización de investigaciones en cuanto al estado de cosas a nivel jurídico y administrativo en el país.

Finalmente, el proyecto con los canadienses no se logró concretar por cuanto la Fundación no le dio contenido presupuestario, y el enlace entre la Contraloría y esa organización dejó la Fundación y el proyecto no se pudo concretar. Esto ocurre por cuanto el interés de la Fundación cambia y la rendición de cuentas deja de ser un eje transversal de su gestión, lo que lleva a cambiar personal incluido su director, quien era la persona que respaldaba el proyecto con Costa Rica.

### **3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN CENTROAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (OCCEFS)**

Las contralorías, cortes de cuentas o tribunales de cuentas o como se les llame, han venido conformando organizaciones que las agrupan a nivel regional para el desarrollo de actividades conjuntas que les permitan mejorar su desempeño, contando con el apoyo de sus similares de otros países. A nivel centroamericano en el año 1995 se constituyó un organismo regional del que forma parte Costa Rica.

Desde el año 1999 los señores contralores generales de la OCCEFS empezaron a gestionar la cooperación del Banco Mundial, para obtener recursos para desarrollar un proyecto de fortalecimiento de la OCCEFS, ya que era una organización de muy reciente constitución. Los objetivos originalmente planteados en el proyecto eran los siguientes:

- Construir la capacidad de liderazgo en las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) como instituciones fiscalizadoras en Centro América y el Caribe.

- Promover el conocimiento para compartir información entre las EFS para fortalecer sus roles para alcanzar la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en sus países.
- Desarrollar vínculos de cooperación técnica entre las EFS para fortalecer su modernización con las mejores prácticas.
- Fortalecer la capacidad institucional de OCCEFS como la organización regional que reúne a todas las EFS para la creación de una red regional de cooperación técnica, la cual fortalecería áreas particulares en que cada una de las EFS tiene una ventaja comparativa y desarrollaría vínculos de cooperación técnica entre las instituciones en esas áreas particulares.

Aparte de los objetivos regionales, cada Contraloría podía desarrollar un proyecto nacional, que sirviera también para que cada institución pueda hacer una contribución al desarrollo de las demás. Cada país ejecutaría un componente que considerara de gran impacto y que sirviera a la vez para apoyar el desarrollo de las otras instituciones. En el caso de Costa Rica el proyecto que se estableció estaba relacionado con la rendición de cuentas.

El proyecto tenía un plazo de ejecución de 12 meses, a partir del 1 de julio del año 2002 –momento en que se logra finalmente firmar el convenio de donación-, sin embargo, posteriormente se renegoció una ampliación del plazo por 12 meses más, debiendo quedar terminado en el mes de julio del 2004.

En el mes de diciembre del año 2003, se presentaron los resultados de los proyectos nacionales, y en ese momento se negoció con el Banco Mundial, destinar algunos recursos que habían sobrado para desarrollar diagnósticos nacionales sobre el tema de la rendición de cuentas a nivel de país, en el resto de los países centroamericanos, algo muy similar a lo que había hecho Costa Rica, para elaborar un proyecto regional cuyo eje sería, precisamente, el desarrollo de un sistema de rendición en cada uno de los países. Por ello, su objetivo se definió como “Desarrollar en las Entidades de Fiscalización Superior que pertenecen a OCCEFS el grado de conocimiento necesario para asumir el papel que les corresponde en la implantación en cada país de la región de un

sistema de rendición de cuentas como un elemento básico para el buen gobierno”.

El proyecto que se desarrolló en la Contraloría General, tenía como objetivo continuar con el plan que se había negociado con los canadienses y que no se pudo concretar. Por ello, con los recursos del Banco Mundial, se desarrolló un diagnóstico del marco jurídico nacional, para determinar si existían suficientes elementos que permitieran ir delineando a nivel de país la existencia de un sistema de rendición de cuentas y los posibles faltantes de legislación para hacer una propuesta a la Asamblea Legislativa. Asimismo, se hizo un benchmarking o una comparación con otras contralorías del mundo con el fin de tener claro cuál es el papel que juegan dentro de los sistemas de rendición de cuentas y se analizó la relación con otros sistemas como el de presupuestación, planificación y otros.

Entre los resultados a destacar de este proyecto se determinó que:

**1. Suficiencia del marco normativo básico.** *Se considera oportuno destacar que el proceso de sistematización de la rendición de cuentas en Costa Rica estuviera fundamentado en una Regulación constitucional y normativa apropiada, en concordancia con la Reforma Constitucional al artículo 11 que introdujo en forma expresa y vinculante la evaluación de resultados, la rendición de cuentas, la obligación de ser eficiente y la responsabilidad personal de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus competencias.*

*El marco normativo vigente en materia de gestión pública brinda las herramientas necesarias para implementar la presupuestación por resultados y la introducción de los criterios de eficiencia, eficacia y economía. Sin embargo, aún resulta urgente propiciar mecanismos que permitan depurar esa información, con mayores niveles de calidad y en términos estratégicos, de tal manera que el suministro de la información sobre la gestión administrativa sea canalizado en forma oportuna al ciudadano para que tenga un control real del ejercicio del poder que él delegó en las autoridades.*

**2. Base institucional sólida.** *Pese a la ausencia de canales orgánicos de colaboración entre los diferentes sujetos activos de la rendición de cuentas, en el país existe la base institucional suficiente para construir formas de coordinación más elaboradas que le garanticen al ciudadano una atención adecuada de sus*

*requerimientos de información sobre las acciones seguidas por los gobernantes para la consecución de los objetivos y metas públicos.*

*Para lograr la articulación institucional necesaria, la participación que le corresponde a la Asamblea Legislativa, en forma conjunta con la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, debe ser abordada de una manera más sistemática, para lo cual se cuenta con una experiencia acumulada y una estructura institucional que permite realizar ese esfuerzo de sistematización.*

**3. Colaboración y coordinación interinstitucional.** *Los encargados de poner en práctica un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, deberán comprender la necesidad de efectuar a corto plazo las modificaciones organizativas y normativas que hagan posible maximizar los resultados de sus respectivas actividades, introduciendo elementos de coordinación y colaboración que conduzcan al cumplimiento del mandato derivado del artículo 11 de la Constitución Política.”(Saborío, 2003: 55 y siguientes)*

Por otro lado, se diseñó un esquema sobre cómo opera el sistema de rendición de cuentas en Costa Rica y cuál es la ubicación de la Contraloría General dentro de ese sistema y cuál es su papel. Al respecto se determinó que la Contraloría juega un papel primordial en la generación de información estratégica sobre el quehacer del sector público pues todas sus funciones son de rendición de cuentas política y contribuyen a la transparencia de la gestión pública, sin embargo, la generación de dicha información no es toda responsabilidad de la Contraloría:

- *“Todas las funciones sustantivas de la Contraloría General son a la vez funciones de rendición de cuentas política. Pero la institución no participa en todas las funciones de rendición de cuentas política que tienen lugar dentro del Estado Costarricense.*

- *Dentro del sistema nacional de rendición de cuentas, la Contraloría General ocupa un lugar fundamental, pues le corresponde dirigir y coordinar las actividades que constituyen la columna vertebral de cualquier sistema de rendición de cuentas: las de control y fiscalización. Alrededor de esas actividades se articulan todas las demás.*

- *Cualquier estrategia que tienda a ampliar la contribución de la Contraloría General al desarrollo del sistema nacional de rendición de cuentas debe estar centrada en el desarrollo y el*

*perfeccionamiento de su condición de órgano rector del sistema nacional de fiscalización de la hacienda pública.*

- *La institución debe evitar cualquier incursión en campos del quehacer estatal que, si bien corresponden a la función de rendición de cuentas, son ajenos a su misión y a sus atribuciones legales.*
- *La mayor contribución que la Contraloría General puede aportar para ampliar la oferta de información a los ciudadanos sobre la marcha de los asuntos públicos, reside en la mejora de la calidad de la información que resulta de los procesos de control interno y fiscalización superior. Esa información es el insumo principal de cualquier sistema de información ciudadana sobre el desempeño institucional. Por tanto, si esa información es deficiente, los informes que se brinden a la ciudadanía también lo serán.*
- *La Contraloría General tiene una participación importante pero limitada en el procesamiento de información para el uso directo de los ciudadanos. En este ámbito, los mayores aportes que puede dar se encuentran en la preparación de informes a la Asamblea Legislativa que sean cada vez más adecuados para el control político y la toma de decisiones por parte de ese Poder de la República. Por su naturaleza, estos informes pueden cumplir la doble función de apoyar a la Asamblea Legislativa y brindar información relevante a los ciudadanos.*
- *Dadas sus atribuciones legales, no parece que a la Contraloría General le corresponda la rectoría ni el procesamiento final ni la distribución de informes sobre el desempeño institucional que estén diseñados para el uso de grupos amplios de ciudadanos. Este tipo de actividades, propias de un sistema nacional de información sobre el desempeño institucional, deberían ser asumidas por otras instituciones.*
- *Desde su posición como órgano rector del sistema de fiscalización de la hacienda pública, la Contraloría General puede contribuir a mejorar el marco jurídico que norma la función de rendición de cuentas política en el Estado costarricense.*
- *Cualquier estrategia de la Contraloría General que apunte hacia la realización de cambios organizacionales en el campo de la rendición de cuentas o en cualquier otro, debería ser concebida en el marco del proceso de modernización institucional por el que está transitando la institución desde el año 1997. Por medio de este proceso, la institución ha venido experimentando un cambio radical en su modelo de gestión.*
- *Difícilmente se podría imaginar un proceso de transformación institucional en materia de rendición de cuentas más comprensivo y profundo que el mismo proceso de modernización institucional en el*

*que se encuentra involucrada la Contraloría General. Aunque este proceso se encuentra en una etapa avanzada, es preciso que continúe y se consolide. De otra forma, su sostenibilidad y su impacto estarían comprometidos.”(Herrero, 2004: 22 y siguientes).*

Igualmente, se generó una propuesta de sistema de rendición de cuentas, que se presenta en el diagrama N° 5. Producto de este trabajo se generaron algunos documentos que no han tenido mayor divulgación ni se utilizan internamente. Esto ha obedecido, en parte a que el apogeo del proyecto se da al cierre de la gestión del Contralor Vargas Benavides y a partir de ello la institución entró en una serie de cambios, que indudablemente afectó su desarrollo normal y más aún el de proyectos especiales como este.

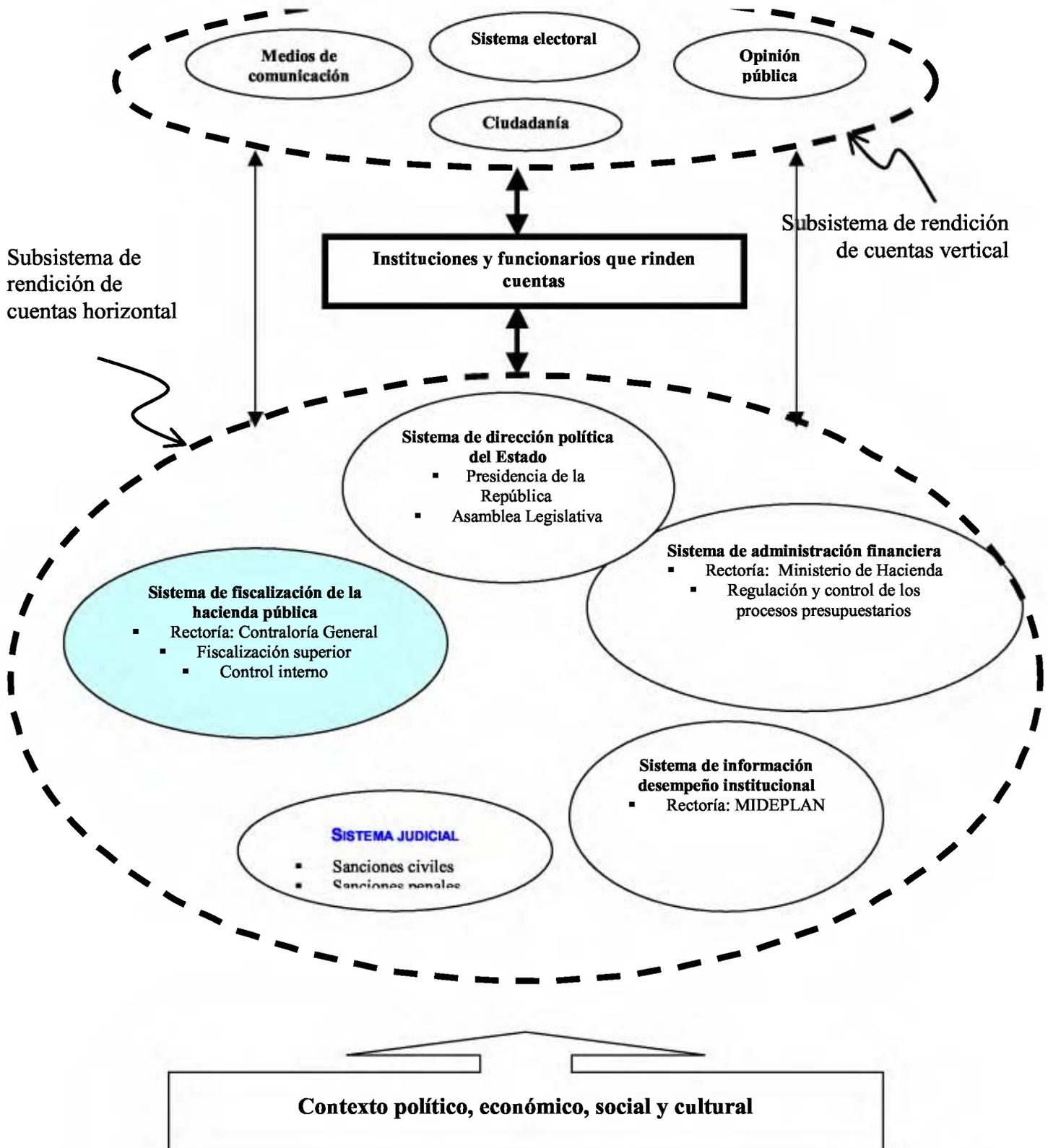
#### **4. ACCIONES EN EL ÁMBITO INTERNO**

En el ámbito interno se han definido algunas directrices para que trabaje el tema de la rendición de cuentas. Así, por ejemplo en la definición de la Estrategia Institucional 2003-2006, se estableció que:

*“Un tema que es imperativo abordar con toda la magnitud del caso es el de la rendición de cuentas, como una herramienta que permitirá tender un puente entre la fiscalización que realiza la Contraloría con el ciudadano, que demanda cada vez más participación en la definición de políticas públicas, o por lo menos más información de lo que está pasando con el manejo de la Hacienda Pública. Por ello, herramientas como la denuncia ciudadana, la disponibilidad de información, la publicidad de lo que hacemos, la atención oportuna de las solicitudes ciudadanas, se convierten en medios que debemos incorporar más fuertemente en nuestro trabajo diario.”(CGR.s, 2002: 2)*

En este documento no se profundiza en cómo la institución va a abordar el tema, aunque en este párrafo se plantean algunos medios que no necesariamente forman parte de la rendición de cuentas tal y como se le definió al inicio de este capítulo, pero que de alguna forma coadyuva en la orientación que debe darse al trabajo. Se definen este apartado cuatro aspectos que pueden ayudar a hacer efectiva la rendición de cuentas.

**Diagrama N° 5.**  
**Esquema del sistema de rendición de cuentas de Costa Rica**



*Fuente: tomado de Herrero, 2004: 20.*

Un primer elemento tiene que ver con la apertura de la institución a recibir denuncias de los ciudadanos sobre hechos irregulares generadores de información. Este aspecto ayuda a la transparencia y a la participación ciudadana y desde ahí se proyecta a favorecer la rendición de cuentas. Internamente, opera un equipo de recepción y tramitación de denuncias, donde se revisan todas las irregularidades que por diferentes medios se le comunican a la Contraloría General, y se determina qué hacer con ellas, si entran a los procesos normales de fiscalización, si se envían a otra instancia fuera de la institución para que sean atendidas o si se archivan. El trabajo que este equipo ha tenido desde su creación en el año 2001 ha venido en crecimiento ya que cada vez es mayor la cantidad de irregularidades que se denuncian.

Este trabajo culmina con la creación en julio del 2005 de una nueva Unidad denominada de Denuncias y Declaraciones Juradas, que busca dar una mayor y mejor atención a las denuncias como insumo importante para la fiscalización, lo que se ha visto respaldado con la promulgación de la Ley de lucha contra la corrupción y de enriquecimiento ilícito en la función pública, la No. 8422, que establece especiales protecciones para quienes denuncien irregularidades en el uso de los fondos públicos, en la misma línea que lo había establecido la Ley General de Control Interno, la No. 8292. Incluso, se señaló en la resolución de creación de esta Unidad, que la atención de denuncias responde a una política institucional de participación ciudadana. Esta resolución se publicó en La Gaceta N° 135 del 13 de julio del 2005.

Un segundo elemento es el relativo a la disponibilidad de información. En este sentido la Contraloría General ha venido haciendo un esfuerzo por transparentar toda la información que genera la institución, la que tiene que ver no solo con su trabajo sustantivo sino también con el trabajo de las diferentes instituciones que fiscaliza. Así, se desarrolló una página en Internet que recoge una gran cantidad de información sobre la jurisprudencia dictada por la Contraloría, asegurando con ello acceso a la misma información por parte de todos los usuarios de este sitio en Internet. También se recoge información sobre las fiscalizaciones realizadas y los resultados alcanzados; información

sobre normativa emitida por la Contraloría o legislación de interés para el manejo de la hacienda pública; información presupuestaria sobre las instituciones públicas. Toda esta información apoya a la rendición de cuentas en el tanto que hace más visible las irregularidades dentro de las instituciones, lo que le permite al ciudadano convertirse en un fiscalizador de cómo las instituciones están enfrentando la atención de las recomendaciones y disposiciones giradas con respecto a tales irregularidades; asimismo, el acceso a información le da nuevos elementos para tomar decisiones sobre la forma en que se están financiando, regulando, ejecutando las políticas públicas de su interés.

Como tercer elemento se ve a la Contraloría como un ente público más, que debe informar al ciudadano lo que hace, cómo lo hace, qué resultados está logrando, es decir, que la institución también es sujeto de la rendición de cuentas, por lo que está obligada a informar transparente sobre su desempeño. En este sentido se ha venido haciendo un esfuerzo para que en la Memoria Anual que se envía a la Asamblea Legislativa el primero de mayo, se incluya más información en el capítulo de informe de labores, que de una visión más completa de cuál fue el desempeño institucional durante el año anterior.

El cuarto elemento que se menciona es la atención oportuna de las demandas ciudadanas. En relación con este aspecto es poco o nada lo que ha venido haciendo, porque en realidad el ciudadano común y corriente es muy poco lo que le demanda a la Contraloría, aunque con la crisis de los partidos políticos, que han perdido su capacidad para canalizar las demandas ciudadanas, el ciudadano se acerca cada vez a la institución para plantear directamente su preocupación por la autorización de un determinado acto de la administración, sin embargo, la institución no está preparada para ser una verdadera respuesta ante la acción directa del ciudadano.

Por otra parte, con el ingreso de nuevas autoridades a la institución a partir del mes de junio del 2004, se ha tratado de darle seguimiento al tema de la rendición de cuentas, e incluso se ha empezado a trabajar en un proyecto de ley de rendición de cuentas, como una respuesta alternativa al tema de

rendición de cuentas que contiene el proyecto de ley denominado Pacto Fiscal. Esto significó un viraje en la posición que había asumido la trasanterior administración del Contralor Vargas Benavides, en el sentido de no promover ninguna gestión atinente a la creación de nueva legislación en materia de rendición de cuentas, y así se manifestó en diversas oportunidades a la Asamblea Legislativa.

*“Respecto a la creación de este Sistema debe recordarse que mediante el oficio N° 13.548 (FOE-ST-136) del 24 de noviembre del 2003 dirigido a la Comisión Mixta de Pacto Fiscal de la Asamblea Legislativa, esta Contraloría General indicó que la articulación de un sistema de rendición de cuentas en nuestro país se ha visto fortalecida con la incorporación en el marco normativo de varias disposiciones de carácter constitucional y legal, orientadas a fortalecer la gestión pública.*

*En particular, se han promulgado la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) y la Ley General de Control Interno (LGCI), que interpretadas bajo la visión de rendición de cuentas que destaca el artículo 11 de la Constitución Política y junto a los derechos fundamentales reconocidos a las personas en nuestro Estado Social de Derecho, se completa todo el andamiaje requerido para que un sistema nacional de transparencia y rendición de cuentas se instaure en Costa Rica.*

*A partir de este marco normativo, se puede lograr que el Estado costarricense se vaya ordenando bajo los parámetros definidos en una planificación de carácter nacional, que garantice la eficiencia en la administración financiera de las instituciones públicas y mejorando el origen y uso de sus recursos, todo dentro del ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública y bajo el Sistema de Control Interno, de manera que los jerarcas y titulares subordinados se responsabilicen de ese accionar en sus instituciones.*

*Esta nueva visión del ejercicio de la función pública ha sido orientada por el legislador bajo la dirección de distintos rectores responsables de que los sistemas a su cargo funcionen de acuerdo con los principios y normas definidas en el ordenamiento jurídico. Así, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica es el encargado de la rectoría del Sistema de Planificación Nacional, el Ministerio de Hacienda es el rector del Sistema de Administración Financiera y la Contraloría General de la República es el rector del*

*Ordenamiento de Fiscalización y Control Superior de la Hacienda Pública y del Sistema de Control Interno.*

*Con este esquema de gestión pública, tanto la Administración en general como los rectores de los sistemas descritos, producen suficiente información respecto al cumplimiento efectivo de las metas y objetivos estatales, lo cual resulta de interés para la ciudadanía y sus distintas agrupaciones, sirviéndoles de insumo para exigir cuentas a los gobernantes y a los distintos funcionarios públicos.*

*Ante este panorama del accionar público costarricense, existen varias observaciones que la Contraloría General de la República debe realizar nuevamente a la Asamblea Legislativa sobre la forma en que el proyecto de ley concibe un sistema de rendición de cuentas.*

*En primer lugar preocupa el hecho que la Administración tenga que reorientar sus recursos a desarrollar un sistema nuevo de gestión pública, cuando en los últimos años ha realizado un gran esfuerzo por adoptar e implementar sistemas de administración financiera y de control interno que en última instancia, buscan una gestión de recursos ordenada y eficiente y que a su vez facilitan el suministro de información de la administración pública a partir de la presentación de diversos informes de gestión.*

*Lo anterior resulta de mayor relevancia si se considera que de acuerdo con lo dispuesto en la exposición de motivos del proyecto de ley bajo estudio, la idea de crear un sistema de rendición de cuentas era la de integrar la información que emiten "las instituciones especializadas en el seguimiento de la gestión pública", aspecto que no queda reflejado en el esquema propuesto en el proyecto, el cual parte de una composición del sistema a nivel funcional y a nivel orgánico.*

*Dentro del componente funcional se considera la creación de una red nacional de información de la gestión pública y el desempeño público, junto con otros mecanismos de rendición de cuentas, pero mediante el componente orgánico, se crea un órgano adscrito a la Contraloría General de la República y una Secretaría Ejecutiva, para que esas dos instancias se encarguen de implementar el sistema de rendición de cuentas.*

*Como se indicó anteriormente, actualmente la información relacionada con la gestión pública se ha canalizando a través de los rectores de los distintos sistemas que interactúan en la gestión*

*pública. Es por ello que se considera que el esquema de Rendición de Cuentas propuesto debe potenciar que la información de dichos rectores se analice e informe adecuadamente a la ciudadanía. Sin embargo, al promover el proyecto en estudio un esquema basado en la constitución de nuevos órganos, se fomenta la duplicidad de funciones en esta materia, que es precisamente lo que se buscaba evitar y que sirvió de justificación para que se promoviera la creación de una Comisión de Evaluación de las Instituciones y Programas del Sector Público.*

*Por otra parte, dentro del sistema que se propone se desconoce la participación preponderante que debería tener la Asamblea Legislativa como representante de los ciudadanos y como el poder estatal encargado de efectuar el control político, delegando la creación y coordinación de este sistema de transparencia y rendición de cuentas en sus órganos auxiliares y en un Ministerio.*

*De igual forma se deja de lado la participación de otras instituciones públicas titulares de competencias que les permiten exigir a otros órganos o entes que rindan cuentas por su desempeño, la incorporación de las instituciones que rinden cuentas, así como la de otros grupos de interés, como sindicatos, organizaciones empresariales, organismos no gubernamentales, los medios de comunicación y el ciudadano en general.”(CGR.q, 2004 )*

Entonces, la Contraloría General tuvo una posición sobre el tema de la emisión de más legislación para regular el tema y se ha externado ese criterio a la Asamblea Legislativa, pues se considera que lo que se requiere es ordenar el marco normativo vigente y poner a cada órgano involucrado a cumplir con sus competencias en lo que se refiere a la rendición de cuentas horizontal, más que nueva legislación.

Ahora bien, con el anterior Contralor Solís Fallas, se dio un viraje para más bien proponer un proyecto de ley. Esto responde al hecho de que existe una intención fuerte de la Asamblea Legislativa de regular el tema, y el capítulo contenido en el Proyecto de Ley de Pacto Fiscal no es precisamente la propuesta más feliz, por lo que no se trata solo de combatir ese capítulo, sino también de hacer una propuesta constructiva en esa línea a fin de que si se va a regular más el tema se haga de manera más concreta, clara y completa. Sin

embargo, con la salida de este contralor, la iniciativa no fue más allá de una simple propuesta a algunos diputados sin que el proyecto se concretara.

## 5. **RETOS**

En realidad la rendición de cuentas es un tema en el que queda mucho por hacer, ya que donde más se ha avanzado es en el campo del diagnóstico y muy poco en el área de las acciones concretas que permitan hablar de que se ha empezado realmente a funcionar un sistema de rendición de cuentas en el país.

Las acciones hasta ahora realizadas están en el campo de la creación de las condiciones facilitadoras para que el Estado y sus instituciones puedan empezar a rendir verdaderas cuentas. Pareciera que existe un sistema de rendición de cuentas horizontal<sup>26</sup>, o sea, dentro del aparato público, bastante desarrollado pero que necesita articulación; adicionalmente no existe realmente un sistema de rendición de cuentas vertical<sup>27</sup>, es decir, un sistema que se vincule con el ciudadano, que requiere desarrollo.

---

<sup>26</sup> Guillermo O'Donnell define la rendición de cuentas horizontal como "la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment [revocatoria del cargo], en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas." (O'Donnell, 1998: p. 18.)

<sup>27</sup> Esto significa que el interés del ciudadano porque se mejore el funcionamiento del sistema democrático y sus instituciones le lleva a buscar mecanismos de control complementarios a los que establece la rendición de cuentas horizontal, para asegurarse que estará informado de lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que recibieron al acceder un cargo público, sin importar la forma en que lo han hecho.

Al igual que con la rendición de cuentas horizontal, se distingue dos mecanismos por medio de los cuales opera la rendición de cuentas vertical: la electoral y la societal. La primera es la que practican cada cierto período los ciudadanos cuando deben elegir en procesos electorarios a quienes ocuparan diversos puestos públicos. Sin embargo, el desencanto que en algunas oportunidades han sufrido los ciudadanos con quienes han llegado a ocupar los cargos públicos, y no han llenado las expectativas que generaron han llevado a una utilización cada vez menos participativa en este tipo de mecanismos y, consecuentemente, lleva a cuestionar la efectividad de este tipo de rendición de cuentas. (O'donnell, 1998, p. 25)

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas horizontal se requiere que todas las instancias que operan al interior del aparato público trabajen de manera armónica, lo que requiere contar con sistemas de planificación claramente definidos desde el nivel más operativo hasta el más estratégico, representado este último por el Plan Nacional de Desarrollo, lograr esto requiere de más claridad en cuáles son las responsabilidades de los gerentes públicos en cuanto a la buena planificación, es decir, una clara definición qué se va a hacer, cuánto, cuándo, para qué, para quién y cuánto va a costar. En segundo término, se requiere de adecuados sistemas de información cuyas bases de registro sean uniformes o estandarizadas para poder consolidar la información sobre el desempeño institucional y poder medir el impacto de la gestión de cada ente público y su contribución a la consecución de las grandes políticas públicas, mientras esto no exista será muy difícil tener información que permita exigir resultados y cuentas claras a los funcionarios públicos por su desempeño, y mucho menos se podrá tener información a nivel agregado.

Además, es necesario que los sistemas de control interno operen adecuadamente, por cuanto, siguiendo el modelo canadiense de rendición de cuentas, si un órgano público no cuenta con buenos sistemas de control interno que le aseguren al gerente público que va a poder alcanzar los objetivos para los que fueron creadas sus instituciones, es muy probable que ninguno de ellos salga bien librado, y el objetivo de la rendición de cuentas no solo debe ser sentar responsabilidades y castigar por su incumplimiento, sino también mejorar la gestión y solo persiguiendo funcionarios ello no se logra y, precisamente, para ello están los sistemas de control interno. Si bien se emitió una Ley General de Control Interno que fija claramente las obligaciones y responsabilidades de los gerentes públicos en materia de control interno, cambiar la cultura para que esto realmente se vea como parte de la gestión que debe hacer un jerarca o titular subordinado, como indica la ley, no es un proceso fácil y aún queda bastante terreno que recorrer en materia de implementación de dicha ley.

Por otro lado, resulta necesario contar con instrumentos idóneos para hacer rendición de cuentas, que normalmente serán informes que deben reunir

algunos requisitos mínimos para que realmente sean útiles, donde destaca la sencillez y la inclusión únicamente de lo relevante, por cuanto la evaluación debe ser completa y suficiente, es decir, incluir lo estrictamente necesario, para que no se convierta en una carga de trabajo pesada y costosa, que atenta contra la razón misma de ser de la generación de información. Los informes públicos sobre el desempeño deben verse como una parte integral del proceso gerencial y de gobernabilidad, y como tal, sirven múltiples propósitos y dan un apoyo básico a la toma de decisiones, a las mejoras de programas y de su gerenciamiento, a la custodia y rendición de las cuentas públicas.

Lo informes que se generen deben ser respuesta para una petición de cuentas, por lo que debe referirse a aspectos como los siguientes:

- a. Deben ser significativos para los usuarios, concentrándose en pocos aspectos críticos y explicando las bases sobre las cuales se escogieron esos aspectos.
- b. Indicar las metas y expectativas de desempeño que se buscan y relacionarlas con los resultados alcanzados.
- c. Contextualizar adecuadamente los resultados al vincular logros con la capacidad constante de alcanzar o mejorar las expectativas de desempeño actuales; al explicar cuáles son los riesgos y los niveles aceptados en cuanto a la influencia que tienen en la selección realizada en relación con la política, las metas y las expectativas de desempeño; y al describir otros factores claves de desempeño que son importantes para los usuarios.
- d. Explicar las relaciones entre los recursos asignados y los resultados logrados, vinculación plan presupuesto, por medio de la integración de la información financiera y no financiera relacionada con el desempeño.
- e. Comparar el desempeño actual con el de períodos anteriores, con la finalidad de incrementar significativamente la capacidad de los usuarios para entender o utilizar la información sobre el desempeño que se está reportando.
- f. Generar la confianza suficiente sobre la fiabilidad de la información sobre el desempeño en relación con los resultados que se reportan.

Un cuarto aspecto sobre el que debe trabajarse, se refiere a los sistemas de evaluación, los que tienen como punto de partida los planes de trabajo, de ahí la importancia de la buena planificación, y los sistemas de información que documentan su cumplimiento. La evaluación debe trascender aquella únicamente de tipo financiero-presupuestario y debería desarrollarse con base en los lineamientos constitucionales y legales establecidos por el ordenamiento vigente; a la par de esta debería hacerse una evaluación de gestión y de resultados, de tipo no financiero. Ambos tipos de evaluación deben llegar a las instancias correspondientes como lo son los órganos de control externo generales, brindando una visión integral de la gestión a partir de la efectividad, eficiencia y calidad de la gestión institucional, y sobre todo con un enfoque político de los resultados. Finalmente, estas evaluaciones deben ser objeto de metaevaluaciones, para que los órganos competentes establezcan las responsabilidades por el incumplimiento y fijen las sanciones correspondientes, además de las mejoras necesarias para lograr una gestión pública que satisfaga de mejor manera las demandas ciudadanas.

Indudablemente, que todo este esfuerzo debe conllevar a mejoras en la gestión pública, tanto en lo que a toma de decisiones políticas se refiere, como lo puede ser análisis de objetivos de instituciones, redistribución de competencias, cierre de instituciones, en fin para hacer más eficiente el entramado institucional y los servicios que se brindan al ciudadano.

A la par de estos aspectos, la coordinación entre los diferentes actores del sistema es fundamental para que opere. Los operadores del sistema deben tener claridad de cuál es su papel dentro éste, si ello no se logra será muy difícil llegar a tener buenos niveles de rendición de cuentas dentro del sector público.

Los retos hasta aquí señalados tienen que ver con la rendición de cuentas horizontal; sin embargo, el tema no es menos retador a nivel de la rendición de cuentas vertical, por cuanto es necesario crear capacidad en la sociedad civil, en el ciudadano para hacer una buena petición de cuentas. Para ello debe empezarse por clarificar que entenderán todos, los que piden y

los que rinden cuentas, por rendición de cuentas, y a partir de ahí tener claro qué se va a hacer con las cuentas rendidas, pues no se trata de estar solo a la moda, sino de hacer efectivo el artículo 9 de la Constitución Política, en el sentido de que el gobierno es participativo y responsable, es decir, que la petición de cuentas se convierte en una forma de participación ciudadana incidiendo en la toma de decisiones respecto de la definición y ejecución de las políticas públicas.

En todos estos aspectos la Contraloría General puede jugar un papel muy importante, facilitando procesos de implementación de acciones, dadas las posibilidades que tiene desde su ámbito de acción y de su poder de conducción de muchos cambios al interior de las instituciones públicas. Este trabajo se facilita por cuanto al tener competencias como la aprobación presupuestaria de la mayoría del gasto público, tiene la posibilidad de inducir el desarrollo de capacidades y herramientas para facilitar la rendición de cuentas.

A lo interno la institución también deberá hacer un esfuerzo para que este tema fluya hacia todos los funcionarios, pues hasta ahora se ha quedado en un ámbito muy reducido de investigación y desarrollo pero no ha logrado insertarse efectivamente como parte de las orientaciones de trabajo a pesar de que así se haya dispuesto desde el año 2002.

## **6. A MANERA DE RESUMEN**

La Contraloría General ha realizado una labor importante en materia de rendición de cuentas. Sin embargo, este trabajo se ha quedado guardado al interior de la institución y resulta necesario en este momento hacer un ejercicio de divulgación, para lograr consensos alrededor de lo que se va a entender por rendición de cuentas, quiénes son los actores y cuál es su papel.

Los retos que impone llevar adelante un proyecto que busque involucrar a todo el aparato público en un sistema de rendición de cuentas que supere la visión financiero presupuestaria del tema, no resultará fácil, pero hacerlo redundará en un efectivo mejoramiento de la gestión pública.

Al interior de la institución debe generarse capacidad para que se domine adecuadamente el tema y se puedan implementar algunos de los elementos de la rendición de cuentas como parte de las orientaciones del trabajo. Tener claro hacia dónde se va con esta materia es fundamental para poder orientar de buena manera las acciones que el resto del sector público realice. Este tema no ha generado mayores tensiones, pues aún cuando posiblemente no se conozca muy bien qué es esto de la rendición de cuentas, sí existe conciencia de que ésta puede convertirse en la herramienta que le de un verdadero cambio a la fiscalización que ha venido haciendo la Contraloría General.

Por lo anterior resulta fundamental, desarrollar más la fiscalización evaluativa, ya que la rendición de cuentas parece vincularse con la evaluación y metaevaluación de la gestión pública, en un proceso integrado que arranca desde la planificación y la presupuestación, la ejecución de los planes de trabajo y el logro de resultados. Es en la fiscalización evaluativa donde se centra el interés de la fiscalización ya que las herramientas de la fiscalización operativa, están demostrando ser deficientes para servir como instrumento de lucha contra la corrupción.

En este campo de la fiscalización evaluativa es muy poco lo que ha avanzado la institución, pero deberá hacer un esfuerzo grande en el futuro inmediato si quiere empezar a generar una fiscalización de impacto. Además, dentro de las corrientes del nuevo gerenciamiento público, la gestión por resultados es lo que se impone y sobre esa base que debe fundamentarse la fiscalización ya que esta manera de gestión se impone como una obligación del quehacer del Estado y sus instituciones y si ello cambia la fiscalización también debe cambiar.

Hacia fuera, resulta imperativo participar más activamente en los foros donde se discute de este tema, o bien, creando dichos foros para ir generando una discusión nacional de hacia dónde debe orientarse la acción estatal para que se haga efectiva la rendición de cuentas horizontal y vertical.

## **CONCLUSIONES GENERALES Y PERSPECTIVAS**

El control juega un papel esencial en los sistemas democráticos, ya que detrás del esquema de división de poderes lo que se plantea es la necesidad de que unos controlen a otros. Sin embargo, es claro que la división de poderes por sí misma no es suficiente, por ello es que se han creado órganos dentro de la organización del Estado, a los que se han delegado una serie de funciones de control que complementen el autoequilibrio que el sistema democrático ha encontrado en la referida división de poderes, ahí que se pueda concluir que la Contraloría General de la República juega un papel vital dentro de dicho esquema, apoyando la labor de control político que realiza la Asamblea Legislativa y controlando la gestión del Estado y sus instituciones.

Por esto último, la necesidad de hacer ajustes a la organización de la Contraloría General y al enfoque de sus funciones de control, fiscalización y rectoría del sistema nacional de control, se convirtió en un determinado momento en un imperativo para la institución, a fin de enfrentar de mejor manera las demandas que el entorno le plantea, especialmente, desde la Asamblea Legislativa; desde la administración del Estado, al ir asumiendo éste una función de regulación más fuerte; y desde la sociedad que demanda una acción más efectiva en el control del gasto público en cuanto a su asignación y a la posibilidad de satisfacer adecuadamente sus necesidades de una mejor calidad de vida, más transparencia y rendición de cuentas de la gestión de las instituciones públicas

La aplicación de los principios del nuevo gerenciamiento público como grandes líneas que orientaron este proceso de modernización, responde a una coyuntura que invade en general a las corrientes reformadoras de la administración pública, como un medio para eficientizar su funcionamiento y responder de manera más oportuna y ágil a las demandas de una sociedad que busca en el Estado y sus servicios una mejor calidad de vida.

En el caso de la Contraloría General, estos principios se desarrollan bastante bien desde el punto de vista de la institucionalidad, ya que las nuevas reglas que se dictan para normar las relaciones laborales dentro de la organización, adoptan de manera amplia los principios del nuevo gerenciamiento público. Sin embargo, en la práctica no resulta tan exitosa su aplicación, por cuanto existen fuerzas que muestran una resistencia importante a dar el salto cualitativo en la forma de desempeño de sus funcionarios que el nuevo modelo plantea.

A pesar de que se utilizan no solo las normas como un mecanismo para inducir el cambio, sino que también se recurren a planes piloto y a la capacitación como medios para difundir e implantar dentro de la organización los principios del nuevo gerenciamiento público, su impacto resulta limitado, ya que las fuerzas en conflicto en algunos momentos resultan más fuertes que la intención de cambio. Un ejemplo de esta situación, es la creación nuevamente de los cargos de supervisión, a pesar de que se estableció el empoderamiento y el cambio en los roles ocupacionales como los medios por los cuales se rompía con el esquema de supervisión que implicó la estructura burocrática tradicional que se intentaba abandonar, se da una regresión.

Igualmente, se recurrió al trabajo interdisciplinario y a la contratación de nuevos funcionarios enfatizada en la formación de profesionales de carreras que tradicionalmente no utilizaba la institución, como politólogos, ingenieros industriales, economistas agrícolas, antropólogos, sociólogos y otros. Los resultados de esta combinación parecen haber sido exitosos en algunos casos, en temas como la fiscalización del medio ambiente o la fiscalización de ingresos, temas novedosos dentro del nuevo modelo de control y fiscalización que promovió la transformación de la Contraloría.

Por otro lado, una de las características de la organización había sido su fuerte desvinculación con el entorno, por lo que se crean una serie de instancias que permitan luchar contra el ostracismo imperante, y se establece como parte de las orientaciones del trabajo, la necesaria vinculación con el entorno, mediante la adopción de una estrategia de afuera hacia adentro.

Asimismo, aunque se pone un especial énfasis en el tema de apoyo a la Asamblea Legislativa, a la institución le ha resultado difícil lograr un acercamiento efectivo, área en la cual no se han encontrado mecanismos claros que permitan crear los vínculos suficientes para satisfacer las demandas de los diputados y los órganos legislativos, aún cuando se creó una unidad dentro de la estructura orgánica encargada de manejar dicha relación, la que en la práctica no ha operado ya que han sido directamente los contralores los que se relacionan con la Asamblea Legislativa.

En relación con el apoyo al control político que debe brindar la Contraloría General a la Asamblea Legislativa, se encuentra un obstáculo a lo interno, ya que los funcionarios no ven a la organización como un órgano auxiliar, sino que se maneja la posición de que los diputados no conocen la Contraloría y abrirla a ellos es politizar su trabajo, esta es una fuerza que no se ha logrado neutralizar en toda su dimensión.

La estrategia que se ha adoptado para manejar las relaciones con la Asamblea es el aislacionismo, lo que se refleja en el disgusto del diputado con la labor de control y fiscalización.

Se plantea entonces, que no está claro cuál es el papel político que debe cumplir la institución, como órgano esencial dentro del esquema de equilibrio de poderes que existe en nuestro régimen político. Mientras eso no esté claro se seguirá viendo a la Asamblea Legislativa como un “contaminador” de la fiscalización. Asimismo, no será posible pensar en que finalmente, el trabajo de fiscalización lo que busca es asegurar que las políticas públicas están satisfaciendo las demandas ciudadanas.

Por otra parte, el proceso de modernización buscó introducir en el nuevo modelo de control y fiscalización dos elementos básicos en la definición de la importancia del control dentro del sistema institucional del país, por medio de un fortalecimiento del control interno y el desarrollo de un esquema de control de segundo piso, que pone de manifiesto la responsabilidad de los gerentes

públicos de asumir el autocontrol como parte de sus obligaciones, buscándose romper con una cultura donde el control ha sido tradicionalmente responsabilidad de la Contraloría General de la República o de las auditorías internas. Así, ante el surgimiento de una serie de órganos de regulación, supervisión, rectoría y control, la Contraloría establece como parte de la redefinición de su papel dentro del esquema de pesos y contrapesos, el asumir una posición más activa en relación con la función de rectoría que su nueva ley orgánica del año 1994 le asignó.

El desarrollo de una estrategia de fiscalización basada en el control de segundo piso, no ha logrado avanzar lo suficiente y se ha concentrado en el control presupuestario y en alguna medida en lo que tiene que ver con el sistema financiero del país.

De alguna forma este lento avance responde a la falta de un marco conceptual bien desarrollado que de sustento técnico y jurídico al funcionamiento adecuado del sistema nacional de control, y dentro de él a lo que es el control de segundo piso. Parece necesario seguir generando más discusión a lo interno sobre cómo se entiende, cómo opera, cuáles son los alcances y qué implicaciones tiene el control de segundo piso.

De la misma manera, se incorpora dentro del nuevo modelo de control y fiscalización el tema de la rendición de cuentas. En esta materia la Contraloría General ha realizado una labor pionera, posiblemente sea una de las instituciones que más conocimiento y estudio ha generado alrededor del tema en el país. Sin embargo, este trabajo se ha quedado guardado al interior de la institución y resulta necesario hacer un ejercicio de divulgación, para lograr consensos alrededor de lo qué se va a entender por rendición de cuentas, quiénes son los actores y cuál es su papel.

Los retos que impone llevar adelante un proyecto que busque involucrar a todo el aparato público en un sistema de rendición de cuentas que supere la visión financiero presupuestaria del tema, no resultará fácil, pero hacerlo redundará en un efectivo mejoramiento de la gestión pública.

Al interior de la institución debe generarse capacidad para que se domine adecuadamente el tema y se puedan implementar los elementos de la rendición de cuentas como parte de las orientaciones del trabajo. Tener claro hacia dónde se va con esta materia es fundamental para poder orientar de buena manera las acciones que el resto del sector público realice. Este tema no ha generado mayores tensiones, pues aún cuando posiblemente no se haya ahondado en el tema, sí existe conciencia de que ésta puede convertirse en la herramienta que le de un verdadero cambio a la fiscalización que ha venido haciendo la Contraloría General.

Finalmente, esta sistematización tiene como principal aporte al trabajo de la Contraloría General, el hecho que de que en los dos primeros capítulos se hace un análisis de los cambios que se dieron en la estructura organizativa y las reglas bajo las cuales los funcionarios prestan sus servicios a la institución. Esto es importante, en el tanto que, del análisis se determinan una serie de aspectos que pueden mejorarse, por lo que ante una evaluación de los resultados del proceso de modernización se pueden identificar las variables a partir de las cuales hacer un análisis de brechas respecto a lo alcanzado en comparación con lo esperado, lo que genera información importante para tomar decisiones respecto a ajustes a hacer al modelo implantado.

En segundo término se incluyen temas en los que la institución aún hoy mantiene una discusión sobre cómo deben ser abordados, tal es el caso de la función auxiliar a la Asamblea Legislativa, el control de segundo piso y la rendición de cuentas, temas todos en los que esta sistematización puede contribuir a encausar la discusión, dándole un componente teórico práctico que posiblemente hasta ahora no ha tenido.

## **ANEXO DE RECUADROS**

## RECUADRO N ° 1

### *Sobre el trabajo en equipo interdisciplinario y el empowerment.*

El proyecto piloto que sobre el sector salud hiciera la Contraloría General de la República, como parte de su proceso de preparación para la transformación es conveniente rescatar lo siguiente:

“La experiencia del Plan Piloto en el trabajo mediante equipos interdisciplinarios **facultados** redunda en un **mejoramiento significativo de las actividades fiscalizadoras y en un mejoramiento de la calidad de los productos**, lo cual –de acuerdo con la percepción de los integrantes del Plan Piloto- se fundamenta en la conjunción de varios aspectos tanto de entorno y estilo gerencial como de funcionamiento a lo interno, entre ellos los siguientes:

- La disponibilidad y uso intensivo de la tecnología de información;
- **El estilo gerencial proactivo y facultador;**
- **La visión integral** de los asuntos, producto del análisis de profesionales provenientes de ramas académicas diferentes;
- El conocimiento especializado que se deriva de atender un área específica de fiscalización; **el aprendizaje de técnicas diversas provenientes de la interacción de varias disciplinas profesionales;**
- La iniciativa personal de cooperación de los funcionarios que integran el Plan Piloto;
- **La reducción de tiempos de consulta, debido a que al tener como compañeros a profesionales de otras especialidades, es posible recibir la opinión profesional de forma prácticamente inmediata.”**

Por otra parte, la experiencia del Plan Piloto también evidenció algunas dificultades de trabajar mediante equipos interdisciplinarios, a saber:

...

- ❖ Existe la percepción de que en algunos asuntos, el trabajo en equipos requiere de más tiempo para definir y planear. **Sin embargo, también se considera que los productos resultantes de dicho esquema de trabajo, son más completos y de mayor calidad.**
- ❖ Para aquellas disciplinas en las cuales el número de profesionales con que cuenta la Contraloría es relativamente limitado –por ejemplo los economistas, abogados, ingenieros y otros-, en el momento de distribuirse en las áreas de fiscalización es posible que cada área de fiscalización solo se pueda contar con uno de dichos profesionales. Por tanto, no existe la misma facilidad para compartir criterio con colegas, caso contrario a lo que en el esquema tradicional de Direcciones Generales ocurre. La situación anterior, evidencia la necesidad de fortalecer el conocimiento de los citados profesionales y definir un perfil general de conocimientos, con el fin de propiciar el dominio de su campo y en la medida de lo posible lograr estandarizar criterios, y mantener una atención expedita y autosuficiente de dudas y consultas.” (Plan Piloto para la Fiscalización del Área de Salud, Informe Final, p. 7)

En relación con el tema de la facultación o empowerment, se determinó de este plan piloto lo siguiente:

“Sobre el estilo gerencial adoptado por los coordinadores del Plan Piloto, merece especial consideración el tema de la “facultación de los funcionarios”. **Entendida ésta como un elemento de confianza y apoyo**, que mediante la delegación de la toma de decisiones en un ámbito definido, brinda motivación a los funcionarios y a la vez propicia la agilidad del trabajo.

El Plan Piloto demostró, que asuntos como la definición de objetivos y la estrategia de fiscalización, así como la redacción de los informes finales de los proyectos de fiscalización, presentan problemas cuando se faculta a los funcionarios en su desarrollo. Debido a que algunos de ellos, no tienen capacitación ni experiencia al respecto.

Dado lo anterior, **la facultación puede considerarse ventajosa en la medida en que no atente contra la correcta toma de decisiones y la calidad de los productos.** En este sentido, la facultación no puede ser total y su aplicación debe responder a las capacidades de los funcionarios –situación para la cual, deben desarrollarse los programas de capacitación respectivos- y tener claramente definidos sus límites y alcances.”

---

*Fuente: CGR.b, Noviembre 1998.*

## RECUADRO N° 2

### *El control de segundo piso como un objetivo de la Ley General de Control Interno*

Dentro de la exposición de motivos al Proyecto de Ley General de Control Interno, que la Contraloría General de la República presentara ante la Asamblea Legislativa en marzo del 2001, se estableció como uno de sus objetivos el orientar el control externo hacia una Contraloría General de segundo piso:

- **Orientar el control externo hacia una Contraloría General “de segundo piso”.** Esta orientación se dará en la medida en que se obtengan resultados positivos al avanzar en el cumplimiento de los objetivos anteriores, de manera que la Contraloría General tienda a sustraerse de hacer, indiscriminadamente, auditorías exhaustivas y de detalle al interior de los entes y órganos públicos, de manera que se oriente progresivamente hacia la verificación de la existencia y efectividad de los sistemas de control interno.

En diversas oportunidades, hemos expresado que la modernización de la Contraloría General que se impulsa en la actualidad, debe verse como un cambio de paradigma en cuanto a la forma de administrar y fiscalizar el patrimonio público. Ahora, para hacer efectiva la transformación del Sistema de Control y Fiscalización como tal, se requiere involucrar a toda la Administración y a la propia Asamblea Legislativa, esta última en lo que se refiere al diseño del instrumental legal necesario<sup>28</sup>. (Nota 2 se imprime en p. 4 y 5)

A partir de lo expuesto, resulta pertinente puntualizar algunos temas que involucra el nuevo modelo, y que son fundamentales para comprender la importancia y los alcances del proyecto de ley que proponemos:

- Es necesario hacer un giro en materia de control de la Hacienda Pública. Debemos abandonar la visión tradicional, que plantea el control como una función propia y exclusiva de los órganos externos, para promover una concepción que parte de la idea de sistema, de manera que se comprenda que los actores del control son tanto internos —la auditoría interna y la propia Administración— como externos, incluyendo entre estos últimos a la sociedad civil, que exige transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos.
- Para satisfacer esas demandas de la sociedad civil deben mejorarse los sistemas de administración y control del Estado, lo que implica desarrollar una estrategia que genere un proceso planificado y concertado con los diferentes actores del control.
- Esa estrategia y el consecuente proceso que genere, formarán parte integral del Sistema de Control y Fiscalización Superiores, y por lo tanto se enmarcan en la política que a esos efectos debe diseñar y patrocinar la Contraloría General, como órgano rector del Sistema. En consecuencia, esa estrategia debe contemplar los extremos mencionados de coordinación y diálogo con la Administración y los órganos de control, la promulgación de normativa técnica, la promoción del control interno como responsabilidad primordial de la Administración, y el asesoramiento y capacitación necesarios para el efectivo funcionamiento de la nueva visión.
- Esa estrategia también debe incluir un proceso concertado con la Administración, para que progresivamente ésta asuma con mayor independencia la ejecución presupuestaria, de modo que la Contraloría General de la República se

<sup>28</sup> Sobre el particular se hizo referencia en la Memoria Anual de la Contraloría General de la República correspondiente a 1996.

concentre esencialmente en la evaluación del cumplimiento de metas y objetivos.

- La gestión de la Contraloría General como un órgano de control de "segundo piso", sería consecuente con un modelo de control y fiscalización que deposita la responsabilidad primaria del control de los fondos públicos en quien los maneja, esto es, en la propia Administración, la que

debe disponer de efectivos sistemas de control interno, que no estarían completos si no incorporan parámetros objetivos y los métodos para medir su desempeño y rendir cuentas a la sociedad. Ahora bien, la Contraloría General, en su carácter de rector del Sistema de Control y Fiscalización Superiores, debe impulsar también su implantación, a partir de la definición de políticas claras y consistentes en la materia.

---

---

Fuente: CGR.p, marzo 2001: 2-3.

---

### RECUADRO N° 3

#### **FUNDACIÓN CANADIENSE PARA LA AUDITORIA COMPREHENSIVA**

Su misión consiste en proveer ideas de vanguardia y desarrollar los conocimientos y la capacitación para asegurar una dirección eficaz y una verdadera rendición de cuentas en las organizaciones gubernamentales. Desde su creación en 1980 como organismo nacional con fines no lucrativos, dedicado a la investigación, educación y capacitación, la CCAF-FCVI ha constituido una singular

asociación entre los sectores público y privado.

La CCAF-FCVI se esfuerza por distinguirse a través de la pertinencia y la excelencia de su trabajo (es decir en su respuesta a las grandes preocupaciones de la gestión pública y del sector privado respetando al mismo tiempo el enunciado de su misión); por medio de la aptitud y la diversidad de las personas que participan en sus trabajos y la influencia que éstas ejercen por medio de su liderazgo; y por medio de la calidad de sus productos y servicios. Todo esto se ve reflejado no sólo en la composición de su consejo de administración, sino también en la aptitud de los profesionales que se asocian a los esfuerzos de investigación y de capacitación desplegados por la CCAF-FCVI.

La neutralidad ha sido una característica reconocida de esta Fundación. Esta condición es visible tanto en sus investigaciones como en los esfuerzos que despliega para perfeccionar los planteamientos de manera que sirvan a los diversos participantes en su busca por mejorar su rendición de cuentas, como en su dirección y su gestión. Su trabajo descansa sobre el principio —compartido

por sus miembros— de que una información significativa en materia de desempeño favorece la buena dirección y la sana gestión y que, a su vez, esto incide finalmente sobre el valor que los organismos muestran ante las partes interesadas, los accionistas, los empleados, los clientes y el público.

Hoy en día la CCAF-FCVI obtiene su financiamiento del gobierno federal canadiense, de los diez gobiernos provinciales y de los principales gabinetes de pericia contable y de consejeros en gestión, así como las asociaciones profesionales de contabilidad. El principio subyacente a este financiamiento es que cada grupo provea aproximadamente un tercio de los fondos necesarios.

Finalmente, y a propósito de su nombre, conviene indicar que la Fundación se llama oficialmente la CCAF-FCVI Inc. Se trata del acrónimo del nombre bajo el que fuera constituida legalmente en 1980, es decir la Canadian Comprehensive Auditing Foundation—Fondation Canadienne pour la Vérification Intégrée (la Fundación Canadiense para la Auditoría Comprensiva en los dos idiomas oficiales canadienses). Hace algunos años, se aprobó la decisión de rebautizar a la Fundación, reconociendo por este medio que para cumplir eficazmente con su misión, la CCAF-FCVI no debía limitarse a la auditoría. Debía abarcar, como lo venía haciendo ya por varios años, la dirección y la gestión, y particularmente todos los aspectos de estas dos áreas que son igualmente esenciales a una rendición de cuentas sólida, a una sana gestión y al buen desempeño de las organizaciones.

---

**RECUADRO N° 4****SEMINARIO  
“GOBERNABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS”****I. Presentación**

La reforma promovida en nuestra Constitución Política en su artículo 11, la cual incorpora la evaluación de resultados y la rendición de cuentas como parte de los deberes de los funcionarios públicos, así como el marco normativo existente exigen una responsabilidad del funcionario público en el cumplimiento de sus funciones que requiere de una clara definición en su delimitación y alcance.

Se requiere analizar al menos tres ámbitos para lograr esclarecer este tema: el ámbito jurídico; el técnico, asociado a los instrumentos que se deben utilizar para rendir cuentas y los responsables de rendirla; y el ámbito del control que debe existir para dar alguna garantía de que lo que se informa sea correcto.

En este contexto, la Contraloría General de la República de Costa Rica considera conveniente iniciar una discusión nacional, profunda y seria, sobre dicho tema, dada su relevancia para asegurar un buen gobierno y con ello un buen uso de los fondos públicos. Se debe propiciar el aprovechamiento de la experiencia de sociedades como la canadiense que, por medio de organizaciones como la CCAF-FCVI, ha promovido y cultivado pensamiento, ambientes y estructuras apropiados para una efectiva rendición de cuentas en el sector público.

**II. Objetivo general del seminario**

Promover avances, teóricos y prácticos, sobre el conocimiento y funcionamiento apropiado de la rendición de cuentas del sector público, en ambas partes de su relación: cuerpos directivos y administradores así como en el auditor, con el fin de que cada uno de estos actores desempeñe efectivamente el importante papel que le corresponde.

**III. Objetivos específicos:**

- a. Se creará un contexto para que los participantes exploren las relaciones clave entre gobernabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como para que discutan tendencias, retos y estrategias.
- b. Se identificará la importancia de los roles que desempeñan los distintos grupos de interés involucrados en la relación de rendición de cuentas para su mejora significativa y sostenible en el sector público, lo que permitirá a los participantes identificar cuál es su desempeño esperado.

**IV. Metodología**

Los objetivos del seminario se cumplirán a través conferencias magistrales, discusión en grupo y un foro, actividades idóneas para promover el intercambio de conocimientos sobre los temas centrales y promover el pensamiento a su alrededor.

**V. Participantes**

Se espera una audiencia de 50 participantes en los dos primeros días del seminario y el foro será abierto al público para promover un acercamiento de la sociedad civil con este tema vital para la valoración de las actuaciones de los funcionarios públicos.

## **VI. Programa**

Adjunto se encuentra el programa de cada día.

### **LUNES 12 DE NOVIEMBRE**

- 9:00 a.m. a 9:30 a.m.                   **Inauguración**  
**Lic. Luis Fernando Vargas Benavides**  
**Contralor General de la República**
- Sr. Jean Pierre Boisclair**  
**Presidente CCFA-FCVI**
- 9:30 a.m. a 10:30 a.m.               **Conferencia**  
**Gobernabilidad: En busca de una gobernabilidad efectiva,**  
**tendencias, retos y características.**  
**Expositor: Sr. Sr. Jean Pierre Boisclair**

Caracterizar el concepto y los principios de una gobernabilidad efectiva así como establecer la relación existente entre la rendición de cuentas, la gobernabilidad y la transparencia serán el objeto central de esta conferencia. Los líderes públicos juegan un rol en la búsqueda de la gobernabilidad en la sociedad, razón por la cual en el desarrollo de esta charla se pretende ahondar en este rol y su definición práctica y conceptual.

- 11:00 a.m. a 12:00 m.   **Conferencia**  
**Gobernabilidad: La experiencia de Costa Rica.**  
**Expositor: Dr. Leonardo Garnier Rímolo**

En el contexto costarricense es imperativo posicionar el tema de la gobernabilidad y sus características. La vinculación de la rendición de cuentas y la gobernabilidad en la experiencia costarricense serán tema central de esta conferencia.

- 2:00 p.m. a 3:00 p.m.   **Discusión en grupos**
- 3:30 p.m. a 5:00 p.m.   **Conferencia**  
**Rendición de cuentas: la experiencia de Costa Rica.**  
**Expositor: Dr. Andrés Rodríguez Clare**

Se pretende explorar los esfuerzos que nuestro país ha realizado para promover la rendición de cuentas, así como son los principales retos que se enfrenta en esta materia, a partir de la experiencia reciente.

- 5:00 p.m. a 5:30 p.m.   **Preguntas y comentarios**

### **MARTES 13 DE NOVIEMBRE**

- 9:00 a.m. a 10:30 a.m.   **Conferencia**  
**Rendición de cuentas: El contexto de rendir cuentas.**  
**Expositor: Sr. Yves Gauthier**

La definición de la rendición de cuentas en el sector público así como la identificación de los actores, principios y valores que intervienen en ella son temas en los que esta charla profundizará. También se analizará la administración del desempeño del funcionario público, los procesos de delegación de funciones y la medición de los resultados obtenidos. Adicionalmente, se abordará el tema del ambiente apropiado para la rendición de cuentas.

11:00 a.m. a 12:30 p.m.

**Conferencia**  
**Rendición de cuentas, gobernabilidad y las entidades de fiscalización superior (EFS).**  
**Expositor: Sr. Jean Pierre Boisclair**

La estrecha relación entre las entidades fiscalizadoras superiores –EFS- y una gobernabilidad efectiva, la transparencia y la rendición de cuentas es el tema central de la conferencia. Los resultados que se esperan de las EFS y de los auditores, cómo fortalecer las EFS en su rol de promotoras de la rendición de cuentas y la gobernabilidad son productos esperados de la discusión de este tema. El rol de la ética y de las EFS en este contexto resultan de vital importancia también en el marco de esta charla.

2:00p.m. a 3:30p.m.

**Conferencia**  
**Rendición de cuentas, gobernabilidad y las instituciones legislativas.**  
**Expositor: Sr. Yves Gauthier**

Las instituciones legislativas tiene un rol que cumplir en el logro de una efectiva rendición de cuentas, en la promoción de la gobernabilidad y en la transparencia de la función pública. En el desarrollo de esta conferencia se profundizará en ese rol de las Asambleas Legislativas y el papel que juega la ética en las instituciones legislativas cuando de estos temas se trata.

### **MIÉRCOLES 14 DE NOVIEMBRE**

7:00 p.m. a 9:00 p.m.

**Foro:**

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA ASEGURAR EL BUEN GOBIERNO.**

Expositores de la mesa principal:

**Licda. Elizabeth Odio Benítez**  
**Primera Vicepresidenta de la República**

**Lic. Carlos Manuel Arguedas Ramírez**  
**Magistrado de la Sala Constitucional**

**Lic. Guido Alberto Monge Fernández**  
**Jefe de Fracción del Partido Liberación Nacional**

**Sr. Jean Pierre Boisclair (expositor principal) Presidente de la CCFA-FCVI**

**Lic. Luis Fernando Vargas Benavides (moderador)**  
**Contralor General de la República de Costa Rica**

## **BIBLIOGRAFÍA**

Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público y de la Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos, Creada por Decreto Ejecutivo N 30625-H, publicado en el Alcance N° 60 a La Gaceta N° 161 del viernes 23 de agosto del 2002. El Problema no está en el propósito y sí en el abuso, Segundo Informe, junio 2003.

CGR.a, Bitácora del proceso de modernización, abril 1997- marzo 2003.

CGR.b, Programa de Modernización, Informe: Desarrollo de equipos de trabajo interdisciplinario para la fiscalización: el caso de la Contraloría General de la República, agosto 1997, pp. 4 y 5 )

CGR.c, Equipo Evaluador, Plan Piloto para la Fiscalización del Área de Salud, Informe Final, Noviembre 1998

CGR.d, Hacia la Contraloría del Siglo XXI: Principales Lineamientos para su Modernización, San José, mayo 1999, Publicaciones CGR.

CGR.e, Manual de Actividades Ocupacionales, junio 1999.

CGR.f, Manual General de Fiscalización, julio 1999.

CGR.g, Proceso de modernización institucional: Bases para un proceso de rendición de cuentas, San José, marzo 2003.

CGR.h, Oficio No. DEI-39, dirigido por la División de Estrategia Institucional al Contralor General de la República, el 24 de marzo del 2003.

CGR.i, Informe de gestión 1996-2004, San José, Mayo 2004, Publicaciones CGR.

CGR.j, "Determinación de la cantidad y tipo de recurso humano requerido en la organización propuesta para la Contraloría General de la República"

CGR.k, Contraloría General de la República, Auditoría Interna, informe I-AIG-02-02, Noviembre 2002.

CGR.l, DEI, Monitoreo del Entorno Institucional. Agosto 2001.

CGR.m, , Memoria Anual 2003, San José, 2004, Imprenta CGR.

CGR.n, Sistema Nacional de Fiscalización de la Hacienda Pública, diciembre 1992, Biblioteca Contraloría General de la República.

CGR.o, Oficio N° 14298, de 18 de diciembre del 2001, dirigido por la Contraloría General a los ministros de gobierno.

CGR.p, Proyecto de Ley de Control Interno, Marzo 2001, presentado a la Asamblea Legislativa el 31 de marzo del 2001, Publicaciones CGR.

CGR.q, 2004, oficio N° FOE-ST-012, FOE-IP-0047, de 25 de febrero del 2004, dirigido a la Comisión de Pacto Fiscal de la Asamblea Legislativa: "Criterio sobre el Proyecto: "Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural" Expediente N° 15.516."

CGR.r, Estrategia institucional 2005-2008: hacia una nueva cultura sobre gerencia pública y control: exigiendo al gobierno democrático. Publicaciones de la Contraloría General de la República. Enero 2005.

CGR.s, Estrategia Institucional 2003-2006. Publicaciones de la Contraloría General de la República, Diciembre 2002.

CGR.t, Fiscalización de fideicomisos constituidos con fondos públicos, octubre de 2002, Documento de trabajo interno.

CGR-CCAF-FCVI, Panfleto de invitación al Seminario Internacional de Rendición de Cuentas y Gobernabilidad realizado por la Contraloría General de la República y la Fundación Canadiense para la Auditoría Comprehensiva, San José, noviembre 2001.

Contraloría General de la República, Reglamento orgánico, 1999.

Contraloría General de la República de Colombia, La construcción de un nuevo discurso del control, Colombia, 1998.

Diputado Federico Malavassi, Plenario Acta de la sesión No. 19, Martes 1 de junio de 2004.

Francke, Marfil y Morgan, María de la Luz, La sistematización: apuesta por la generación de conocimientos a partir de las experiencias de promoción. Escuela para el Desarrollo, Materiales didácticos No. 1, Lima, Octubre de 1995.

Gallardo, Helio, Fundamentos de formación política, análisis de coyuntura, Segunda Edición, San José, 1990.

Herrero Acosta, Fernando, Elementos para una estrategia de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas, Proyecto "Desarrollo de la estrategia de implementación de la agenda sobre rendición de cuentas y gobernabilidad en Costa Rica", Proyecto OCCEFS-Banco Mundial, Contraloría General de la República de Costa Rica, San José, 2004. En [http://occefs.org/occefs/costa\\_rica/proyecto\\_bm/estrategia\\_fiscalizacion\\_rendicion\\_cuentas.doc](http://occefs.org/occefs/costa_rica/proyecto_bm/estrategia_fiscalizacion_rendicion_cuentas.doc)

IDEAS, III Informe correspondiente a la "Contratación de Servicios de Consultoría sobre Diseño y Desarrollo de la Descripción y Clasificación de

Puestos de la Contraloría General de la República”, Licitación Restringida 1-98, Del Manual Descriptivo de Puestos al Manual de Actividades Ocupacionales: Nuevas tendencias y perspectivas, Contraloría General de la República, Mayo 1999.

Jara, Oscar, Dilemas y Desafíos de la sistematización de experiencias, CEP Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, Costa Rica, Presentación realizada en el mes de abril 2001, Cochabamba, Bolivia, en el Seminario ASOCAM: Agricultura Sostenible Campesina de Montaña, organizado por Intercooperation.

Leclerc, Guy y otros, Rendición de cuentas, informe de rendimiento, auditoría comprensiva, CCAF-FCVI, Ottawa, Canadá, 1996. Biblioteca CGR.

Matamoros, Guillermo, El dilema de las sombrillas, marzo 1995, Mimeo, Biblioteca Contraloría General de la República.

Matamoros, Guillermo, Diario de Campo, Registro Observación participante del proceso de modernización de la Contraloría General de la República, octubre 2003.

Minogue, Martin, “Should flawed models of Public Management be Exported? Issues and practices”, IDPM, University of Manchester, Public Policy and Management Working Paper Series, Working Paper No. 15, 2000. Web: <http://www.man.ac.uk/idpm>.

Ochoa Enríquez, Haydée, Emergencia del paradigma de la gerencia pública en Venezuela, en <http://www.clad.ve/fulltext/0032012.html> Octubre 1997, Segundo Congreso del Clad.

O’Donnell, Guillermo, Accountability horizontal, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Polidano, Charles, The new public management in developing countries, en Public Policy and Management Working Paper N° 13, Institute for Development Policy and Management University of Manchester, Noviembre 1999.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto Estado de la Nación, Séptimo Informe, San José, 2001.

Resolución del Despacho del Contralor General, de las 10 horas del 11 de marzo del 1998, publicada en La Gaceta N° 64 del 1° de abril de 1999.

Resolución del Despacho del Contralor General de las diez horas del siete de junio de 1999, publicada en La Gaceta, N° 119 del 21 junio de 1999.

Resolución del Despacho del Contralor General de las ocho horas del diecinueve de diciembre del dos mil dos.

Saborío, Rodolfo, Rendición de cuentas en Costa Rica: diagnóstico y propuesta de sistematización, Proyecto "Desarrollo de la estrategia de implementación de la agenda sobre rendición de cuentas y gobernabilidad en Costa Rica", Proyecto OCCEFS-Banco Mundial, Contraloría General de la República de Costa Rica, San José, 2003.

Taylor y Bogdan, Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Ediciones Paidós Ibérica, 1987, Buenos Aires.

Vargas Hernández, José Gpe., Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la "Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social", Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, setiembre de 1999, en WEB: [http://www.iigov.org/revista/?p=4\\_00](http://www.iigov.org/revista/?p=4_00)

La Nueva Gestión Pública: Innovación y calidad gubernamental  
<http://www.dif.gob.mx/intragob/media/b.pdf>