

BIBLIOTECA A. L.



52691

ALEX SOLÍS



# Reyes sin corona

Rendición de cuentas  
y evaluación de resultados

328.7286

S66r



Alex Solís Fallas, Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología en convenio con la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Public Policy por la Universidad de Duke, Estados Unidos, Licenciado en Derecho y Notario Público por la Universidad de Costa Rica, Consultor, Profesor de Derecho Constitucional, Teoría del Estado, Derecho Público, Derecho Parlamentario y Control Político, Diputado del período 1986-1990. Es autor de varios artículos monográficos y las siguientes publicaciones: El Poder Constituyente, su naturaleza y desarrollo histórico en Costa Rica (1982); Tráfico de drogas, consecuencias y soluciones (1988); El control parlamentario (1995); Guía práctica para el control parlamentario (1986); El control político y el control jurisdiccional (1996); La dimensión política de la Justicia Constitucional (1999); Control Político y Jurisprudencia Constitucional (2000). En 1995 recibió el Premio Nacional de Ensayo Aquileo J. Echeverría y en el año 2000, el premio Alberto Brenes Córdoba.

No hay un requisito más actual e importante para la credibilidad democrática que un gobierno transparente, eficiente y responsable ante los ciudadanos y unos ciudadanos que participen, pidan cuentas y evalúen la acción de quienes gobiernan.

Estos requisitos deberían ser lo más natural en un sistema democrático, concebido como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Sin embargo, en la práctica, nada parece más difícil que controlar el ejercicio del poder político y lograr que los ciudadanos y los administrados, en general, pidan cuentas y evalúen resultados.

En tal sentido se propone, en primer lugar, que para mejorar la honestidad, la eficiencia y la economía de recursos en el ejercicio de la función pública, se requiere, antes que nada, superar la colonial cultura de los reyes sin corona y el estilo de gerencia pública imperantes, caracterizados por la ineficiencia, la centralización, los privilegios y el secreto.

En segundo lugar, se presta particular atención a la función de control político o parlamentario. Se defiende, casi con pasión, que esta función ejercitada en forma adecuada e inteligente podría revolucionar todas las formas de pedir cuentas y evaluar resultados, al reunir, en uno, la mayoría de los mecanismos de control conocidos.

Este trabajo del Dr. Alex Solís aparece en el preciso momento en que la reforma electoral, tanto en América Latina como en Costa Rica, ocupa el centro de la agenda institucional y ha pasado a ser una clave fundamental para la construcción y la consolidación de la democracia en toda la región.

Esta interesante reflexión tiene que ver, entre otros aspectos cruciales, con dos cuestiones que conviene destacar:

Una primera, abordada en una especie de registro subyacente, que versa sobre la naturaleza, alcances, limitaciones y responsabilidades de la representación política en una sociedad democrática, pero vista como derivación natural y lógica de ubicar la fuente de la soberanía en el pueblo y rescatarla de reyes y reyezuelos que pretenden secuestrarla en nombre de una espuria representación política.

Una segunda, que se concentra en analizar la conveniente y necesaria rendición de cuentas del funcionario y del representante electo, como consecuencia de su obligación ético-jurídica, tanto de cumplir los cometidos de su función, como de hacerlo con una plena transparencia y una definida responsabilidad.

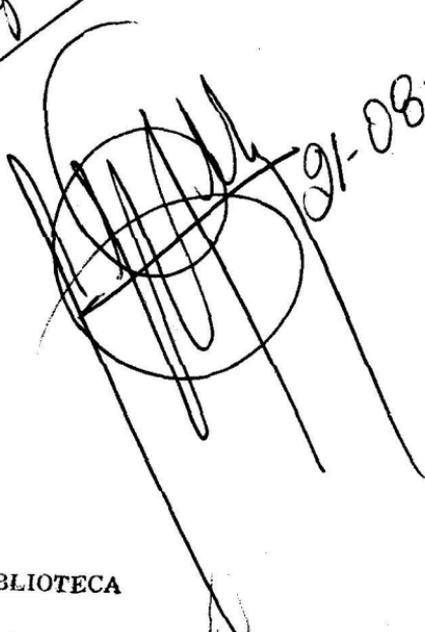
En torno a estos y otros temas el autor ha construido un elaborado edificio conceptual y propositivo, que pienso no puede ignorarse y muy posiblemente estará en el centro del actual debate político e institucional, acerca de la reforma del régimen político.

*Dr. Rodolfo Cerdas*

5e

Con el cariño de siempre  
para la Biblioteca de la  
Asamblea Legislativa

---

  
21-08-02

PROPIEDAD BIBLIOTECA  
Mons. Víctor Manuel Sanabria M.  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
Costa Rica



**ALEX SOLÍS**

**REYES SIN CORONA**  
**RENDICIÓN DE CUENTAS Y**  
**EVALUACIÓN DE RESULTADOS**



328.7286  
S66x  
BAI



328  
S687r Solís, Alex  
Reyes sin corona: rendición de cuentas y  
evaluación de resultados/ Alex Solís. --1a ed.--  
San José, Costa Rica: Impresión Gráfica del  
Este, 2002.  
180 p.; 20x13,4 cm.  
ISSN 9968-900-00-1  
1. Diputados. 2. Democracia. 3. Informes de  
Labores. 4. Asamblea Legislativa - Costa Rica.  
5. Control Político. 6. Participación Ciudadana.  
7. Servidores Públicos. I. Título

Nº 5 2 6 9 7  
22 AGO 2002

Diseño Portada: Alejandra Delgado  
Jotabequ, Publicidad  
Corrección Filológica: Alma Rosa Aguilar  
Diagramación: Xinia Benzoni Fuentes  
Impreso por: Impresión Gráfica del Este, S.A.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del autor.





## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>11</b>
<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>15</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>23</b>
<b>I. DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO Y</b>	
<b>FORMA DE VIDA .....</b>	<b>31</b>
Democracia como forma de gobierno .....	33
Democracia como forma de vida .....	35
Democracia y ética .....	38
Democracia y gobernabilidad .....	46
Democracia y rendición de cuentas .....	50
Democracia y responsabilidad .....	52
Democracia y participación ciudadana .....	58
<b>II. DIFICULTADES PARA CONTROLAR, PEDIR CUENTAS</b>	
<b>Y EVALUAR RESULTADOS .....</b>	<b>67</b>
Fuerte tradición centralista .....	69
Personalización del poder .....	73
1. Presidentes imperiales .....	74
2. Poder invisible .....	77
3. Clientelismo político .....	79
Improvisación de la gerencia pública .....	82
Desconocimiento e inexistencia de controles .....	87
<b>III. CRITERIOS PARA MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	
<b>Y LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS .....</b>	<b>97</b>
Principios fundamentales del servicio público .....	98
1. Principios .....	101
2. Deberes .....	102

3. Prohibiciones .....	103
4. Acceso a la información .....	104
5. Libertad de expresión .....	106
6. Ciudadanos responsables .....	107
 Nueva cultura de innovación gerencial .....	 110
1. Acentuar la responsabilidad presidencial .....	111
2. Instituir como ley el Plan Nacional de Desarrollo .....	114
3. Replantear el presupuesto de la República .....	117
4. Crear nuevas políticas de empleo público y servidores de confianza .....	120
 Control social y democracia participativa .....	 123
1. Participación comunitaria .....	127
2. Democracia participativa .....	130
 <b>IV. CONTROL PARLAMENTARIO: UNA VERSIÓN ACTUAL .....</b>	 <b>137</b>
Versión clásica .....	138
Versión actual .....	141
1. ¿Qué es el control parlamentario? .....	144
2. ¿Quién controla? .....	145
3. ¿A quién se controla? .....	147
4. ¿Cuáles son los propósitos del control? .....	148
5. ¿Cuáles son los efectos del control? .....	150
6. ¿Cuáles son los procedimientos del control? .....	152
 Procedimientos informales .....	 152
Procedimientos formales .....	155
 7. Compatibilidad del control parlamentario con el control Jurisdiccional .....	 159
 <b>REFLEXIÓN FINAL .....</b>	 <b>163</b>
De reyes sin corona a la rendición de cuentas .....	163
Hacia una nueva forma de control parlamentario .....	168
 <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	 <b>175</b>



*A Beto Solís, mi padre;  
excombatiente del 48.  
De él aprendí que la libertad  
es sagrada, como la vida  
en el ser humano.*

*A Claudia, mi esposa,  
a Alex, Aurora y María, mis hijos.  
No imagino como sería vivir  
sin su amor y soporte.*

---



## AGRADECIMIENTOS

La versión de este ensayo difiere, de manera sustancial, del primer borrador. En el proceso de estudio, escritura y revisión me han ayudado varias personas. Estoy seguro, de que quienes leyeron los originales, no podían prever cuanto contribuyeron a mejorar el texto.

La precisión de conceptos generales y recurrentes en el libro, muchos de ellos medulares, le deben mucho al Dr. Rodolfo Cerdas. No tengo como agradecerle sus agudas recomendaciones en cada uno de los capítulos. Su aporte mediante libros, comentarios, opiniones y conferencias significó una gran contribución para afinar mi análisis de la realidad política nacional.

También deseo expresar mi gratitud al Dr. Luis Guillermo Solís, por la presentación de este libro, así como por las sugerencias específicas.

Igualmente enriquecieron la investigación y las ideas amigos míos, analistas políticos y académicos como Enrique Obregón, Guillermo Arce y Hannia Vega.

BIBLIOTECA ASAMBLEA LEGISLATIVA



Mención especial merece la Dra. Alma Rosa Aguilar, quien, con sus oportunas observaciones me ha permitido mejorar el estilo.

Aprovecho estas páginas para rendir un homenaje póstumo al Dr. Rodolfo E. Piza Escalante, exmagistrado de la Sala Constitucional, profesor y amigo. A sus conocimientos y enseñanzas le debo mi pasión por el Derecho Constitucional y todos los costarricenses la revolución ha favor de los derechos humanos, que de forma pacífica y silenciosa, lideró con su toga de juez.





*“El nuestro es un tiempo de continuo movimiento, que a menudo desemboca en el activismo, con el riesgo fácil del hacer por hacer. Tenemos que resistir a esta tentación, buscando ser antes que hacer. Recordemos a este respecto el reproche de Jesús a Marta: Tú te afanas y te preocupas por muchas cosas y sin embargo solo una es necesaria ”.*

*Juan Pablo II*

*“El mayor mal del hombre es la agitación, y lo único que no sabe hacer es quedarse tranquilo en las manos de Dios”.*

*Sor María Romero*



## PRÓLOGO

La democracia representativa, tan vilipendiada en la era postmoderna, sigue siendo el sistema político menos imperfecto de que disponemos en los umbrales del siglo XXI. En efecto, con todas sus limitaciones y deficiencias, y pese al rápido cambio en la naturaleza y premisas de lo político en los tiempos de *internet*, no se ha podido encontrar un sustituto idóneo para dicho paradigma.

Esa afirmación resulta ciertamente paradójica en momentos en que la noción básica de la democracia representativa —la soberanía que, residente en el pueblo, es delegada por éste de manera voluntaria— ha sufrido grave menoscabo como consecuencia de los procesos de mundialización de la economía y del conocimiento. Sin embargo, pese a la innegable erosión de las premisas sistémicas que surgieron de la Revolución Francesa, hay un dato que permanece invariable: al menos en el Occidente de tradición judeo-cristiana, los intentos de sustitución de la democracia representativa por medio de modelos “alternativos”, ha llevado casi siempre al indeseable escenario del autoritarismo.

No debe despreciarse el debate en torno a la necesidad de avanzar desde la democracia representativa (casi siempre



definida en términos excesivamente jurídicos y formales), hacia formas de mayor participación ciudadana. De hecho, la aparición de una (o más bien varias) sociedades civiles con amplia capacidad articuladora y movilizadora, pareciera indicar el inevitable advenimiento de nuevas maneras de obtener el poder, organizarlo y distribuirlo. En este sentido, podríamos estar a las puertas de un cambio paradigmático de magnitud similar al derivado de la Paz de Wesfalia, con la diferencia de que, contrario a lo ocurrido en 1648, ahora prevalecen las fuerzas de la disgregación nacional y territorial sobre las tendencias unificadoras que dieron luz al Estado Nación clásico.

Dicho lo anterior también es necesario constatar que dicha transformación por la que suspiran los globalistas, todavía no se concreta y difícilmente se concretará en un futuro cercano. De hecho, tras el delirio multilateralista de principios de los años 1990 hemos sido testigos de un retorno a los esquemas estatistas más tradicionales, y a la profundización de conflictos limítrofes, étnicos y religiosos que, lejos de preludiar un nuevo orden político internacional más equitativo y pacífico, nos retrotraen a muchas de las épocas más oscuras de la historia humana. De allí la necesidad de valorar con mayor realismo las opciones a nuestra disposición; en particular, la posibilidad de introducir modificaciones que mejoren y vuelvan más dinámica, transparente, eficaz y justa (en una palabra, más democrática) a la democracia tal y como la conocemos.

De allí la importancia que reviste esta nueva obra del Doctor Alex Solís que me honro en prologar.

Es indudable que uno de los temas más sensibles del debate político en democracia tiene que ver con la rendición de cuentas. De hecho, es difícil entender cómo este factor, que es



consustancial y se encuentra indisolublemente vinculado al principio de delegación de la soberanía popular, ha podido ser obviado de manera tan grotesca en la práctica política, incluso en los países de mayor desarrollo relativo. En efecto, no ha sido sino en fecha muy reciente que la rendición de cuentas se ha convertido en un asunto medular de la agenda política de las naciones democráticas. Esto, casi siempre como resultado de amplias movilizaciones sociales que han estremecido a las estructuras de dominación, hasta ese momento demasiado remolonas con los excesos de las élites en el poder.

A este respecto, la propuesta de Alex Solís es esclarecedora, pues centra el análisis y ofrece propuestas desde la propia lógica de la democracia representativa, sin pretender sustituirla por espejismos inalcanzables. Esta aproximación, que no por pragmática es complaciente con las falencias del modelo actual, constituye un buen punto de partida para avanzar en las reformas que se necesitan—en el contexto costarricense—para devolverle solvencia a un experimento cuyo decurso, siendo más que centenario y habiendo sido bastante exitoso, requiere ya de una corrección significativa de rumbo.

Me parece irónico que, como se demuestra en el texto de este ensayo, la mayoría de las soluciones que requiere la democracia costarricense para ser más responsable y eficaz, se encuentren ya contempladas en la jurisprudencia vigente. Es decir, como se ha señalado ya incontables veces, el problema pareciera no ser de inopia legal sino de voluntad política.

Esta situación, de ser cierta como lo propone Alex Solís, obliga entonces a trasladar la discusión del ámbito de la administración pública al de la ética política. Obliga a replantearse el *¿para qué?* del poder, ubicando el eje del debate



no tanto en los aspectos ejecutivos de la gestión de gobierno, como en los valores de quienes la ejercen. Es precisamente aquí donde encuentro un valor inusual en este trabajo: si bien trata con solvencia y profundidad analíticas el marco legal que tutela el Estado de Derecho, no se limita a éste sino que lo ubica en el ámbito más general —y también más trascendente— del justo sentido de la *Res publica*.

No me cuento entre quienes postulan que Costa Rica se ha vuelto “ingobernable”. De hecho, me resisto a utilizar semejante calificativo para describir el fenómeno de mal gobierno y corrupción que se ha incrementado en la política nacional durante los últimos quince años. Para mí ingobernable es un país cuyas instituciones han colapsado, cuyos dirigentes (reales o fácticos) han perdido toda legitimidad, cuya economía y sistema productivo se encuentran paralizados y cuya ciudadanía, envuelta en los altibajos del caos sistémico, se ahoga en la confusión y en la desesperanza. Ingobernable es un país que vive en permanente turbulencia, que ha agotado o no dispone de recursos naturales renovables, que se encuentra aislado o severamente constreñido por su entorno externo.

Hay países que han derivado ingobernables por ser históricamente inviables (como algunos en el África de los Grandes Lagos), políticamente inviables (como Haití, Sierra Leona, Liberia o Eritrea) o incluso coyunturalmente inviables (como Ecuador, Argentina, o los Estados balcánicos).

Costa Rica no se ubica en ninguna de esas categorías ni padece, incluso en el más catastrófico de los diagnósticos, de ninguna de esas enfermedades. Es por esa razón que, cuando contemplo las disfunciones del sistema político costarricense, y leo de analistas tan agudos como Alex Solís las formas de que



se dispone para ponerles término, no puedo sino reforzar mi escepticismo frente a las supuestas “ingobernabilidades” del país.

Afirmo por lo tanto que Costa Rica, más que ingobernable, está siendo mal gobernada. Y frente al mal gobierno, lo que cabe es más contraloría ciudadana, mayor rigurosidad en la rendición de cuentas, mejor uso de las disposiciones legales para la prevención y castigo de la corrupción pública y privada. Si de lo que se trata es de alivianar la gestión de trámites, mejorar la atención en los servicios públicos, aumentar la calidad de dichos servicios, y de poner coto a la impunidad, entonces no nos enfrentamos a un problema de ingobernabilidad sino de ineficiencia.

De allí que me identifique tanto con la idea, reiteradamente sugerida por el autor de este ensayo, de enfatizar la educación cívica como pilar insustituible para el mejoramiento de la calidad de la política en Costa Rica. No se trata, ciertamente, de promover una educación cívica mutilante y mitológica que perpetúe los espejismos de la historiografía tradicional. Pero sí de un proceso sistemático de capacitación para que todas y todos los costarricenses aprendan a ejercer sus derechos ciudadanos con espíritu solidario y crítico.

Aún así, la tarea de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control político no será fácil. El pueblo costarricense es mejor criticando que actuando en la solución de los problemas que le agobian. Esta abulia ciudadana, inimaginable a juzgar por las vocingleras protestas de la gente frente a casi cualquier tema, no se podrá eliminar de un plumazo, pero sí podría reducirse de forma gradual por medio, entre otras posibilidades, de mayores grados de fortalecimiento de las



instituciones del Estado en el territorio, en específico los gobiernos locales y otras formas asociativas de naturaleza comunal.

Por esa misma razón estoy horrorizado con la ligereza con que el Tribunal Supremo de Elecciones ha reaccionado frente al llamado al “no voto” por parte de algunas agrupaciones políticas en el proceso electoral 2002. Esta actitud timorata, sumada a los altísimos niveles de abstencionismo que se han entronizado en las elecciones de 1998 y 2002, refleja una valoración insuficiente del único mecanismo del que cuenta la democracia representativa para legitimarse. En todo caso, también demuestra una parálisis en sí misma causa y resultado del deterioro de la credibilidad ciudadana en las instituciones del Estado.

Alex Solís contribuye con esta obra a un necesario debate en torno a los instrumentos de la democracia para exigir de los dirigentes políticos coherencia y honradez frente a la gente. Ofrece una serie de salidas a problemas puntuales que paralizan a la vida pública en Costa Rica. Ubica con franqueza brutal muchos de los males que explican la mala calidad de la política local. Haríamos bien en ponerle atención ahora que todavía hay tiempo para enmendar la plana.

*Luis Guillermo Solís Rivera*  
Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Costa Rica  
San José de la Boca del Monte, marzo del 2002.





## INTRODUCCIÓN

No hay un requisito más actual e importante para la credibilidad democrática que un gobierno transparente, eficiente y responsable ante los ciudadanos y; unos ciudadanos que participen, pidan cuentas, controlen y evalúen la acción de quienes gobiernan.

Estos requisitos deberían ser los más naturales en un sistema democrático, concebido como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Sin embargo, en la práctica, nada parece más difícil que, por un lado, controlar el ejercicio del poder por parte de los gobernantes y, por otro, que los ciudadanos y los administrados, en general, pidan cuentas y evalúen resultados.

Precisamente, en nuestro país, hoy es común hablar de crisis e ingobernabilidad. Así, pues, desde el ámbito de las ciencias sociales, los medios de comunicación colectiva y la ciudadanía en general, se critica la democracia representativa así como la incapacidad de los gobiernos para cumplir con las demandas económicas y sociales. Los ciudadanos se muestran cada vez más críticos con la política, los partidos y quienes los representan. Lo público produce un gran escepticismo y empacho, lo que no deja de ser paradójico en un mundo donde *“la democracia ha triunfado como modelo universal y, sin embargo, está profundamente amenazada por defunción de su alma: la política”* (Ramoneda: 1999, p. 13).



¿Qué sucedió?, ¿cómo explicar esta peligrosa pérdida de fe y confianza en las instituciones por las cuales se ha luchado y derramado tanta sangre?, ¿por qué esa indiferencia y hasta repudio por lo público?, ¿por qué resurgen, con inusitada fuerza, el tema del control, la evaluación y la responsabilidad gubernamental?

Obviamente, para tan complicadas interrogantes existen múltiples respuestas. Sin embargo, es muy probable, que quien investigue el desencanto, así como la pérdida de fe y confianza ciudadana hacia la cosa pública, cite como sus causas inmediatas las siguientes:

- a) La ineficiencia institucional para el logro de objetivos generales y específicos.
- b) La baja productividad de los insumos empleados, especialmente de los recursos humanos.
- c) La ausencia de dirección gubernativa o, más bien, el estilo de administración política imperante.
- d) La corrupción pública y privada.
- e) La ausencia de procedimientos de control y evaluación de resultados.
- f) La reducida participación ciudadana en los procesos de toma, ejecución y control de las decisiones de los entes gubernamentales.

Todo lo anterior está relacionado con una práctica negativa, heredada de la colonia, mediante la cual, el ejercicio del poder se efectúa en secreto. Lamentablemente, uno de los factores que más conspira contra el buen gobierno y, en última instancia, contra la democracia, consiste en que las decisiones y las órdenes se realizan por medio de procedimientos invisibles,



negociaciones y propósitos ocultos y no según metas, directrices escritas, conversaciones y compromisos públicos.

Cuando el ejercicio del poder es el resultado de secretos y conciliábulos, es obvio que no es posible ejercer controles ni evaluar resultados. Asimismo, cuando se actúa sin dejar huellas, resulta imposible seguir los pasos de las políticas públicas y las de sus ejecutores, para realizar alguna clase de evaluación y, menos aún, para imputar responsabilidades.

No sobra decir, que el ejercicio centralista y personalista del poder ha hecho creerse, a muchos de nuestros presidentes, ministros y asesores inmediatos, pequeños Luis XIV, reyes sin corona, desvinculados de cualquier obligación de rendir cuentas y de responder por sus fracasos y abusos de autoridad.

Para la solución de estos y otros problemas, se requiere de una reforma profunda del Estado. En tal sentido, desde la década de los años setenta, se viene hablando de la necesidad de revisar nuestra organización político-jurídico institucional. Se ha invertido mucho esfuerzo, discutiendo sobre el tamaño ideal del Estado, la conveniencia de privatizar algunas instituciones públicas y de reducir la burocracia estatal.

Para ello, se han realizado diagnósticos, integrado comisiones y hasta nombrado ministros encargados de la reforma del Estado. Mediante doce proyectos de ley, se ha propuesto convocar el Poder Constituyente. También, la agenda de la Asamblea Legislativa, es un vivo ejemplo de los múltiples intentos que, en estos años, se han efectuado para modificar nuestra Ley de leyes, es decir, la Constitución Política.

Sin embargo, es poco o, casi nada, lo que se ha avanzado. Lamentablemente se debe reconocer, que solo se ha logrado



posponer la solución de los problemas nacionales; sin concientizar que se nos podría estar haciendo tarde, para definir como sociedad, tres temas básicos: ¿por qué?, ¿para qué? y ¿cómo reformar la estructura del Estado?

Aunque se reconoce la importancia de encontrar una respuesta general, desde el ámbito jurídico y político, a estas interrogantes, este ensayo centra su atención en los problemas relacionados con la participación de los ciudadanos en el gobierno democrático, la responsabilización de los servidores públicos, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

Es urgente avanzar sobre proyectos en los que, en principio, sí existe una clara voluntad política para llevarlos a cabo, mientras nos ponemos de acuerdo sobre el tipo de Estado que queremos y resolvemos cómo efectuar las reformas más difíciles que, por sus connotaciones ideológicas, resultan polémicas.

Desde este punto de vista, es indispensable promover, de inmediato, reformas encaminadas a mejorar la eficiencia institucional y el estilo de dirección o administración política imperante; el combate de la corrupción pública y privada, así como los procedimientos de rendición de cuentas. El dilema es: ¿cómo conciliar el incremento de poder de la Administración Pública con el indispensable control que el sistema democrático constitucional, exige sobre el ejercicio de dicho poder? Dicho de otra manera: ¿qué enmiendas se pueden introducir al sistema para permitirle al gobierno que gobierne bien y a los gobernados que controlen adecuadamente al gobierno?

Para reconstruir la gestión pública, el Estado debe replantear sus funciones y su forma de actuación. Además, incrementar la capacidad de gestión estatal (*governance*),



mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas públicas (CLAD: 2000, p.18). Asimismo, es apremiante introducir nuevos mecanismos de control y evaluación de los negocios públicos y también, hacer uso de los ya existentes.

En los dos últimos siglos se han creado varias técnicas o procedimientos para limitar y controlar el ejercicio del poder, así como para evaluar los resultados de la gestión pública. Entre ellos se pueden citar los siguientes:

- a) el control parlamentario;
- b) el control de procedimientos realizado por los superiores jerárquicos y los sistemas clásicos de auditoría;
- c) el control por resultados;
- d) el control por competencia administrativa y
- e) el control social.

Esos procedimientos de responsabilización poseen fortalezas y debilidades, y aún cuando no se analizarán aquí en detalle, al menos, se quiere advertir que resultan imprescindibles, para mejorar la transparencia, la eficiencia, la eficacia y la economía de recursos en la gestión de los negocios públicos. Se presume que la utilización combinada y complementaria de ellos debería ser de un gran beneficio para la Administración Pública y la democracia en general; tanto es así que, de alguna forma, nos referiremos a dichas técnicas en las páginas siguientes.

El objetivo de este ensayo es proponer, en primer lugar, que para mejorar la honestidad, la eficiencia, la eficacia y la economía de recursos en el ejercicio de la función pública y



para la evaluación de resultados, se requiere, antes que nada, superar la cultura de los reyes sin corona, así como el estilo de gerencia pública imperante en nuestro país, caracterizada por la ineficiencia, los privilegios y el abuso, lo cual significa, en última instancia, democratizar la democracia.

Poseen muy poco valor práctico los mecanismos de control y evaluación citados, o cualquier otro que a futuro se llegue a establecer, si no cambiamos nuestra forma de entender el ejercicio del poder. La Administración Pública y el gobierno no constituyen un botín político de quienes gobiernan o ganan las elecciones cada cuatro años. En su sentido más puro, constituyen solo un medio para la satisfacción del bien común.

Estoy convencido de que, si los ciudadanos aprenden a participar y a pedir cuentas a sus gobernantes y, si los gobernantes comprenden que se deben a los ciudadanos, se logrará cambiar la colonial cultura política que nos agobia. Asimismo, se logrará que el aparato estatal sea más transparente, eficaz, eficiente y productivo.

En segundo lugar, en este análisis se presta particular atención a la función de control político o parlamentario. Se propone que esta función, ejercitada en forma adecuada e inteligente, podría revolucionar todas las formas de pedir cuentas y evaluar resultados, al reunir en uno la mayoría de los mecanismos de control antes citados.

Para ello, se requiere evolucionar de una concepción clásica a una nueva, más actual e innovadora mediante la cual se controle y pida cuentas, tanto a los detentadores directos del poder político, presidentes y ministros, por ejemplo, como al resto de los servidores públicos. Además, es indispensable, que



los diputados comprendan, que en todo trámite o procedimiento legislativo, por intrascendente que parezca, siempre existen posibilidades de llevar a cabo la función de control político.

Así, pues, formular esa nueva concepción del control parlamentario, constituirá el aporte más importante de este ensayo.

## GUÍA DE LECTURA

Para su desarrollo, los temas anteriores se han dividido en cuatro partes: en la primera, se explica el contenido esencial de la democracia. El conocimiento de este sistema político capacita a los ciudadanos. Si no se sabe qué esperar de la democracia, tampoco se está en condiciones de exigir nada.

En la segunda, se explican las principales causas que nos alejan del ideal democrático. Concretamente, se contesta la pregunta de por qué no se controlan ni evalúan resultados.

En la tercera, se sugieren algunas estrategias para el desarrollo de una cultura de innovación gerencial y participación ciudadana, que faciliten los procesos de control, rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

Por último, se propone que la función de control político, a partir de una concepción más amplia y moderna, podría constituirse en uno de los principales mecanismos institucionales para pedir cuentas y evaluar resultados.





## I

# DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO Y FORMA DE VIDA

Cada vez, con más frecuencia, en el marco del gobierno democrático, se plantea la necesidad de encontrar formas y mecanismos que obliguen a nuestros gobernantes a rendir cuentas. Ello supone someterlos a rigurosos procesos de control en relación con el manejo y evaluación de la gestión de los negocios y las políticas públicas.

Por tanto, creo que, en el contexto de una agenda relativa al análisis de la responsabilidad de los gobernantes y a la evaluación de resultados, resulta imprescindible preguntarnos: ¿qué significa la democracia?, o más bien, ¿qué debería significar hoy para los costarricenses?

Como corresponde en un estudio de esta naturaleza, conviene definir el sentido que se dará —en este ensayo— a la palabra democracia, ya que se han escrito muchas definiciones. La palabra democracia, sin ninguna precisión adicional, contiene un valor tan general que, a veces, puede comprender los significados más diversos.

En general, los autores suelen destacar determinados elementos o características de ese sistema político, dependiendo, solo por citar dos casos, de la formación y las creencias de quien escribe, o de la situación política y el momento histórico en el que se encuentre un determinado país.



Así por ejemplo, en un esfuerzo de simplificación, para un socialdemócrata o un neoliberal la democracia podría implicar instituciones, ámbitos de acción y compromisos diferentes por parte del Estado.

Asimismo, la democracia adquiere un sentido diferente, tanto para un individuo que habita en un país regido por gobiernos dictatoriales y despóticos, como para el que vive en otro con una basta cultura de prácticas democráticas. Para el primero, la necesidad inmediata es tener instituciones que permitan la elección de sus gobernantes, mediante elecciones periódicas, libres y secretas y; para el segundo, que el sistema le permita mejorar su calidad de vida y participar en la toma de las decisiones que afectarán su propia existencia.

Entendidos de lo anterior, entonces, advierto que en este trabajo se concibe la democracia como un estilo de gobierno y una forma de vida. En procura de ilustrar mejor nuestra concepción, bien puede acudirse a la célebre definición de Abraham Lincoln, proclamada en el cementerio de Gettyburg: *“la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”*.

En congruencia con lo que se viene exponiendo, esta definición, posiblemente, no satisfaga las exigencias académicas de algunos, o los gustos y preferencias de otros. Sin embargo, permite, en términos sencillos pero de trascendente contenido jurídico-político y humano, destacar que la democracia comprende primero, procedimientos e instituciones para la selección de los gobernantes y el ejercicio del poder y segundo, una filosofía de vida, una cultura política, en fin, una forma de vivir en sociedad.



## DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO

La democracia como forma de gobierno constituye una acepción minimalista y formal de este sistema político, que lo reduce, en mi opinión, a procedimientos para elegir a los representantes populares y a instituciones orientadas a limitar y controlar el ejercicio del poder político. Estas instituciones son:

- a) **El derecho de la Constitución**, el cual cumple varias funciones: sirve al Estado como carta de entrada a la Organización de las Naciones Unidas y permite su reconocimiento internacional: la *función legitimadora*. Da repuesta a las interrogantes de quién y a quién se dirige, con qué fin, por qué medios y con qué limitaciones: *función política*. Concreta los órganos y las competencias que tiene el Estado para el cumplimiento de sus funciones: *función organizativa*. Define los límites generales del derecho, establece cómo se hacen las leyes y su jerarquía en el ordenamiento jurídico: *función jurídica*. Define los principios y valores fundamentales y condiciona la actuación del Estado a las aspiraciones políticas, económicas, sociales y culturales de la sociedad: *función ideológica*. Por último, permite que sociedades enteras, no obstante su diversidad interior y el pluralismo político, encuentren en la Constitución los puntos de consenso necesarios y suficientes para mantenerse cohesionadas.
- b) **La clásica división de poderes o de funciones del Estado**: el legislativo que formula las leyes; el ejecutivo que hace cumplir las leyes y el judicial que administra justicia para castigar la infracción de las leyes. Lo contrario, un Estado centralizado, tendería naturalmente al autoritarismo



despótico. Recuérdese la consabida máxima de Lord Acton: *power tends to corrupt, absolut power tends to corrupt absolutelly*. En la Carta Fundamental existen normas fijas e inviolables, en virtud de las cuales los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial cumplen sus respectivas funciones y se controlan recíprocamente. Este esquema, también comprende, la descentralización política y administrativa, entendida como distribución territorial del poder, al menos en dos ámbitos o niveles de decisión, con autonomía política y económica y con origen electivo de sus miembros: gobierno municipal.

- c) **El Estado de derecho**, que se configura bajo tres formas distintas:

Primero, *el Estado legal de derecho*, lo cual implica el sometimiento de las autoridades al ordenamiento jurídico. En tal sentido, el artículo 11 del a Constitución Política expresa que *“los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Debe prestar juramento de observar y cumplir (la) Constitución y las leyes”*.

Segundo, *el Estado judicial de derecho* que se origina como consecuencia o condición del sometimiento de las autoridades a la ley. Dado que los funcionarios públicos solo pueden hacer aquello que les está expresamente autorizado por las leyes, existe la posibilidad de que los jueces controlen sus actos. Esto significa que deberán responder—al igual que el Estado—cuando sus actuaciones produzcan daño, sean irregulares o contrarias a la ley.

Tercero, *el Estado constitucional de derecho*, según el cual, la Constitución Política constituye la norma jurídica fundamental y suprema del ordenamiento jurídico, razón



por la cual obliga tanto a los funcionarios públicos como a los particulares.

- d) **El sufragio o voto popular**, mediante el cual los ciudadanos manifiestan su voluntad y determinan quienes serán sus gobernantes o representantes populares. Es conveniente recordar que la democracia directa, en la que el pueblo delibera y decide por sí mismo acerca de los asuntos de gobierno, es prácticamente imposible. Solo en comunidades pequeñas y para cuestiones muy generales cabe la deliberación comunitaria; por eso, en principio, la democracia se traduce usualmente en la selección de representantes mediante el sufragio o voto popular. Al emitir su voto, cada ciudadano designa a sus representantes, es decir, a aquellos que en el gobierno actuarán por él.

## DEMOCRACIA COMO FORMA DE VIDA

La democracia, sin embargo, es mucho más que procedimientos e instituciones. Sartori dice que las elecciones no resuelven problemas, sino tan solo, deciden quién habrá de resolverlos. De la misma manera, se podría afirmar que las instituciones, por ejemplo, el principio de legalidad, la división de poderes y el sufragio, no expresan los fines del gobierno, solo sirven de herramientas para que el gobierno realice los programas conducentes a la satisfacción de las necesidades fundamentales del ser humano.

Más claramente, para nosotros el verdadero sentido de la democracia viene dado por su compromiso con principios y valores fundamentales relacionados con la dignidad humana y las aspiraciones de los pueblos. Esto significa una democracia comprometida con la libertad, la igualdad y la justicia social.



Parafraseando a Anthony Giddens al referirse a la política, sostenemos que la democracia no representa nada sin ideales. Sobre este particular, Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* advierte que la “descomposición de todo gobierno comienza por la decadencia de los principios sobre los cuales fue fundado”.

Resulta, entonces obvia, la importancia que para el sistema democrático poseen la protección y defensa de los derechos fundamentales. Todavía más, se podría afirmar que la esencia ético-política de la democracia está determinada por la adopción y vigencia de principios básicos, destinados a garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Tanto en el nivel teórico, como en el práctico, la relevancia de esos derechos son de tal magnitud, que se podría sentenciar que sin ese reconocimiento y garantía resulta imposible hablar de democracia. Digámoslo de otra manera: la democracia no existe para cualquier propósito, su fin último es la persona humana y todo el andamiaje institucional que la soporta, incluyendo la elección periódica de los gobernantes, ha sido construido para su servicio.

La democracia, entonces, constituye un estilo de vida, es decir, según Rocha Quintero, una forma de vida cotidiana, una práctica concreta de todos los ciudadanos, en todos los espacios y en todas las instituciones.

Desde este punto de vista, la democracia no constituye un producto, es un proceso que exige, permanentemente, un esfuerzo de actualización. Su fuerza y legitimación no está predeterminada por un hecho estático o un proceso acabado, sino por un elemento vivo, naturalmente fluctuante, siempre



por hacer, como la vida misma. Para entenderla, no basta con la mera lectura de sus instituciones como forma de gobierno, ni debe bastar la ilusión de que la democracia, en tanto es producto del sufragio o voto popular, siempre triunfará.

Para conocer el verdadero sentido de la democracia y la fuerza normativa que la caracteriza, es necesario introducirse en la realidad, auscultar el mérito de sus instituciones y evaluar la razonabilidad y la factibilidad de sus principios, valores y aspiraciones. También se debe vigilar, de forma permanente, la necesidad de traducir la vigencia formal de la democracia en vigencia real y, viceversa, ajustar la vida real a los principios, valores e ideales que inspiran el sistema democrático.

La legitimidad del sistema democrático, en palabras de Anthony Giddens, no se va a mantener simplemente porque exista un aparato democrático de votaciones, representación y parlamentos. También, requiere de un componente ético conformado por sus principios, valores y aspiraciones populares.

De admitirse estos supuestos, es fácil deducir que la democracia, en tanto forma de vida, se transforma y recrea permanentemente; alimentándose de prácticas, conductas, creencias y aspiraciones populares, así como de valores e ideologías que modifican continua y permanentemente su contenido.

En suma, dado que la vida cambia, para cualquier buen demócrata, repensar la democracia debe ser una constante preocupación. Con esa mentalidad abordaremos los párrafos siguientes. Hoy, cuando tanto se habla de la escasa participación ciudadana, de la ineficiencia institucional, de la corrupción y de la falta de mecanismos para la solicitud y rendición de



cuentas; la democracia costarricense requiere ser repensada con el fin de que siga gozando de la aprobación popular. Este ensayo constituye, por tanto, un esfuerzo en esa dirección.

## DEMOCRACIA Y ÉTICA

Si hemos concebido la democracia como el gobierno del pueblo, el gobierno democrático, necesariamente, debe estar orientado por principios éticos fundamentales, congruentes con las creencias y las aspiraciones de los propios pueblos, es decir, con la búsqueda del bien común. También debe preocuparle la forma como se realizan y concretan los negocios y las políticas públicas. La democracia, por tanto, posee una ética comprometida con el interés público, sus principios y valores y, en última instancia, con la dignidad de la persona humana.

Por lo expuesto hasta aquí, parece bastante claro que la democracia no es un fin en sí mismo. De ser así, se estaría considerando solo su valor formal, semántico o retórico, es decir, algo así como un cascarón vacío. En ese sentido, respecto a la calidad de la democracia, el Proyecto sobre el Estado de la Nación, establece que, además de los requisitos institucionales anteriormente mencionados, un régimen democrático está en la obligación de garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana relacionados, precisamente, con la calidad de vida.

Entonces, idealmente, debería existir una mutua dependencia entre ética y democracia. Dicha dependencia correspondería a una relación mucho más íntima y compleja de lo que, por lo general, se entiende o explica en el aula universitaria.



La ética política,<sup>1</sup> entendida de manera amplia, como el conjunto de principios, valores y aspiraciones populares, respalda las políticas democráticas de diversas formas:

- a) Define los ideales fundamentales del sistema, es decir señala rumbos y orientaciones.
- b) Crea un marco de comparación para determinar el alejamiento de la realidad de los rumbos señalados.
- c) Permite a los tribunales de justicia evaluar y juzgar con más precisión los actos de los funcionarios públicos, así como atribuirles responsabilidades.
- d) Proporciona los parámetros mínimos, a partir de los cuales se debe construir cualquier estrategia para la solicitud y rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.
- e) Por último, estimula una conveniente práctica de participación ciudadana en la deliberación, decisión y rendición de cuentas de los asuntos públicos.<sup>2</sup>

No obstante, conviene recordar que dicha reflexión no aporta ningún elemento nuevo. Desde los tiempos más antiguos, cuando los griegos construyeron los cimientos de este sistema

---

1 Se advierte que con la expresión “ética política” se está haciendo referencia a los ideales democráticos relacionados, entre otros, con la libertad, la igualdad, la justicia social, la eficiencia, la solicitud y rendición de cuentas y no solo a la transparencia y la honestidad que debe imperar en el ejercicio de la función pública.

2 La definición de un marco ético-político de la democracia es de tales dimensiones, que inclusive se han desarrollado modelos de medición para determinar la calidad de la democracia. Véase, por ejemplo, en el proyecto sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2001, los estándares establecidos para medir el “umbral superior” y el “umbral mínimo” de calidad democrática. Para el primer caso se establecen diez requisitos y para el segundo veinticuatro.



político, Sócrates decía que el poder debía estar limitado por la moral. Platón situaba la moral a la par de la sabiduría y el coraje como virtudes fundamentales de un buen gobernante y; Aristóteles atribuía un rango superior a los actos que favorecen a la comunidad, respecto de los que benefician solo al individuo.

De lo anterior, se infiere que ser un buen demócrata supone actuar de acuerdo con los principios y los valores auspiciados por la sociedad. La relación entre la democracia y sus definiciones ético-políticas es de fundamental importancia, sobre todo, cuando se piensa en la legitimidad y permanencia de ese sistema.

Desde este punto de vista, es de pensar, que se producirá el descontento ciudadano—como está ocurriendo en Costa Rica— si el aparato institucional actúa de forma ineficiente. Adicionalmente, si la insatisfacción ciudadana crece, se podría llegar a poner en peligro la misma legitimidad y estabilidad del sistema político, como ha sucedido en otros países de América Latina, ejemplos recientes de lo cual son Perú y Argentina.

La trascendencia de este substrato ético-político del sistema democrático, es tal, que nuestro Tribunal Constitucional ha llegado a decir que las normas constitucionales, de forma particular, aquellas que se relacionan con los derechos humanos, encuentran su fundamento en principios y valores, incluso anteriores a los mismos textos legislados, razón por la cual son anteriores y superiores al Estado y a cualquier sociedad y autoridad humanas.<sup>3</sup>

---

3 Sobre este particular se puede consultar, entre otros, las sentencias de la Sala Constitucional número 3435-92, 5759-93, 2665-94 y 2313-95.



En tal sentido, aunque en el ámbito académico no exista consenso sobre este particular, comparto la opinión de Alain Touraine, cuando afirma que la democracia no nace del estado de derecho, sino de la apelación de unos principios fundados, verbigracia, en la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad de la persona. De ahí, pues, la democracia nunca se podrá reducir únicamente a procedimientos o instituciones (1994, p. 52). Es mucho más que ello.

Desde esta perspectiva, resulta insuficiente para determinar la existencia de un gobierno democrático, la elección de los gobernantes mediante el voto o sufragio popular; la existencia de un estatuto constitucional; la regulación de la división de poderes y; la adopción y garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas, o el reconocimiento de los otros requisitos que caracterizan a este sistema político. En cualquier análisis que se realice para determinar la vigencia plena de la democracia, es conveniente determinar, además, si están garantizados adecuadamente otros componentes mínimos de habilitación ciudadana, relacionados con aquel componente ético-político, al que se ha venido haciendo referencia.

Continúa diciendo ese autor, que el régimen democrático —idealmente decimos nosotros— es la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número de personas y, el que protege y reconoce de manera más amplia la diversidad y pluralidad de intereses que subyacen en el seno de la sociedad. Manifiesta que la igualdad política, por ejemplo, no se reduce a garantizar a todos los ciudadanos los mismos derechos; la igualdad debe constituir un medio de compensar las desigualdades sociales, en nombre de los derechos morales. *“De suerte que el Estado democrático debe reconocer a sus ciudadanos menos favorecidos el derecho a obrar, en el marco*



*de la ley, contra un orden desigual del que el Estado mismo forma parte” (ibid. p. 53).*

En este ensayo agregamos que, además de lo anterior, un verdadero y perfectible gobierno democrático, presta atención a la manera de formular y realizar las políticas públicas. Si realmente se quiere profundizar en el calidad de la democracia, no podemos estar satisfechos, solo con verificar si se ejecutaron las políticas públicas. También es indispensable preguntarnos: ¿qué se programó?, ¿qué se realizó?, ¿cómo se realizó?, ¿qué se dejó sin realizar?, ¿porqué no se realizó?, ¿con qué costo?, o ¿a costa de qué?, ¿a quién benefició?, ¿a quien afectó?, etc.

Tal vez, el mejor ejemplo de lo que se quiere ilustrar, lo constituye el clima de descontento ciudadano imperante en el país. En el análisis de la calidad de la democracia, realizado por el Proyecto Estado de la Nación, se constata, que en los últimos años, los ciudadanos vienen experimentando un malestar con respecto al funcionamiento de algunas instituciones y al desempeño de los líderes políticos.

En efecto, en dicho estudio se han verificado declives en el apoyo al sistema democrático. Además, se denuncia un entramamiento político que afecta la capacidad del gobierno y las instituciones, para realizar una gestión satisfactoria de los asuntos públicos. Continúa diciendo dicho informe: *“la ciudadanía abriga importantes y crecientes dudas acerca de la utilidad de participar en la política y muchas personas piensan que el funcionamiento de su democracia tiene cada vez menos que ver con sus ideas y aspiraciones”* ( 2001, p. 25).

Así, pues, la democracia, en tanto gobierno del pueblo, que aspira constituirse en expresión de la voluntad popular, posee



un contenido y sentido ético, el cual se expresa, solo por citar algunos ejemplos, mediante la idea del bien común, la igualdad, la libertad, la justicia, la probidad, la transparencia, la austeridad, la eficiencia, la eficacia, la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Sin ese contenido ético, la democracia, como forma de organización política, se convertiría en un sistema vacío, superficial, intrascendente, innoble e individualista.

El corolario es que, si no ampliamos el concepto de la democracia, atribuyéndole este contenido ético, luego, ¿quién la va a defender cuando esté amenazada?, ¿quién va a luchar por ella si se la reduce a simples procedimientos e instituciones? Podría contestarse, que de su defensa se ocuparían los cuerpos punitivos del Estado, así como la clase política dominante. Sin embargo, ante la erosión de la legitimidad del sistema, rebeliones populares e inestabilidad política—como ha sucedido en otros países de América Latina—me temo que los medios convencionales, para mantener el orden, la tranquilidad y la paz, podrían ser insuficientes.

De ahí, la necesidad de cuidar, todos los días, que las actuaciones gubernamentales y la convivencia política en general, se acerquen lo más posible a las aspiraciones democráticas y a las definiciones fundamentales de los ciudadanos.

Si en el ejercicio de la función pública se carece o actúa de espaldas a ese andamiaje ético-político, el sistema democrático se debilita. Si se sustituye la búsqueda del bien común por la satisfacción de intereses particulares, de grupos o sectores minoritarios, se ponen en peligro la fe y confianza de los



ciudadanos en el mismo sistema político. Si se es indiferente a la transparencia, la eficiencia, la eficacia y la economía, con que se ejecutan las obras públicas, el sistema político tenderá a deslegitimarse.

No obstante esto último, los costarricenses, usualmente, nos mostramos muy confiados con nuestra democracia. Primero, porque no tenemos graves conflictos con otros países y segundo, por la transparencia del sistema electoral y tercero, porque, en los últimos cincuenta años, hemos gozado de una gran estabilidad política, económica y social. Sin embargo, dado el creciente descontento ciudadano, debemos meditar y coincidir en que si existe alguna amenaza para nuestra democracia, ella proviene de la injusticia social, del oportunismo y la mediocridad en lo político; de la complicidad en lo moral; de la tolerancia y la ineficiencia en lo administrativo y de la indiferencia en lo jurídico, es decir, del incumplimiento de marco ético-político, que da sustento a nuestro sistema institucional.

De acuerdo con esto último, es fácil concluir que la corrupción y, en general, la transgresión de los principios éticos, en los cuales se funda la democracia, constituyen el cáncer de este sistema político.<sup>4</sup> En ese sentido sentencia Montesquieu: *“la democracia se convierte en el peor de los regimenes si carece de lo que es probablemente su requisito básico: la virtud”*.

---

4 José Figueres Ferrer concibe la democracia como un acto de fe en el ser humano. Se rige por normas escritas, pero fundamentalmente por el nivel de confianza entre gobernantes y gobernados.



Dado que la democracia es un sistema fundado en el principio de la representación, cuando quienes gobiernan traicionan el mandato o la confianza popular, la democracia tiende a debilitarse. A la inversa, cuando quienes nos representan lo hacen con justicia, transparencia, responsabilidad y procurando el bien común, la democracia tiende a fortalecerse y llenase de vitalidad y legitimidad.

Una advertencia: al plantear que la democracia debe ejercitarse a partir de ciertos principios y valores morales, no se desea efectuar formulaciones idealistas, alejadas de la realidad, que solo tienen sentido en los libros de texto.

Este ensayo, en modo alguno, se propone asumir una posición mesiánica o intransigente respecto a la naturaleza de los problemas que hoy aquejan a los países ubicados en nuestro hemisferio, y mucho menos, sobre la naturaleza pecaminosa del ser humano. Simplemente, se aspira partir de un diagnóstico, en el cual se plantea que la corrupción, la ineficiencia y la injusticia constituyen un cáncer, que debilita las bases mismas de nuestra organización social y política, para luego sugerir algunas ideas que contribuyan al mejoramiento de los sistemas de control y evaluación de la gestión pública.

En nuestros países, es preciso inculcar una ética política, una práctica moral de condena y rechazo de cualquier forma de corrupción. Urge promover una nueva cultura de dirección gubernativa y gerencia de los asuntos públicos. Si se logran esos objetivos, se incrementará el uso justo y adecuado de los recursos públicos, el bienestar de los ciudadanos y, por tanto, su confianza en la democracia, es decir, en el arte del buen gobierno o lo que, modernamente, se denomina la gobernabilidad del sistema político.



## DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

El interés por el problema de la ingobernabilidad se encuentra íntimamente ligado a la aparición o agudización de crisis en el sistema político. Estas crisis, normalmente, se originan por la incapacidad del gobierno para resolver los problemas que se presentan y para satisfacer adecuadamente las demandas sociales. Dicho de manera positiva, la gobernabilidad del sistema político se caracteriza por:

- a) la capacidad de gobierno para adoptar decisiones oportunamente;
- b) la efectividad de las decisiones adoptadas;
- c) la aceptación social de esas decisiones y;
- d) la coherencia de las decisiones, a través del tiempo.

Se suele establecer como signos de una situación de ingobernabilidad:

- a) la indisciplina de los ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos o ilegales;
- b) el fracaso de la elite política para conservar sus posiciones de dominación preexistente;
- c) la ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de los políticos y burócratas, para alcanzar los objetivos deseados; y
- d) la ilegalidad y la corrupción.<sup>5</sup>

---

5 Para un amplio estudio sobre estos temas véase: ALCANTARA SAEZ, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 32 y 33.

Se llama la atención sobre el hecho de que la gobernabilidad no solo está relacionada con el ejercicio del gobierno, propiamente dicho. Como dice Tomassini, involucra, además, todas las condiciones necesarias para que el ejercicio del poder se produzca en condiciones de transparencia, eficiencia, eficacia, austeridad, responsabilidad, legitimidad y respaldo social (1993, p. 13). Se deduce de lo anterior, la existencia de dos condiciones para que se pueda dar la gobernabilidad:

La primera se refiere a la eficiencia y la eficacia del gobierno, en otras palabras, a su capacidad para gobernar bien (consecución del bien común). Precisamente, estamos fallando en eso. En el informe mencionado, que analiza el Estado de la Nación, se afirma que los ciudadanos costarricenses están descontentos con su democracia, entre otras explicaciones se indica que: la Asamblea Legislativa no funciona adecuadamente y los diputados no representan al pueblo; el Poder Judicial no garantiza justicia pronta, igual y cumplida y la administración del Estado está trabada y penetrada por la corrupción.

La segunda condición para que haya gobernabilidad, está relacionada con la legitimidad del sistema político; es decir, con el nivel de aceptación, fe y confianza que los ciudadanos poseen en sus gobernantes, así como en las instituciones del sistema democrático constitucional. De no ser así, el descontento ciudadano podría, de forma peligrosa, dar paso a la pérdida de legitimidad del sistema.

Con excepción del fraude y la impunidad, se podría entonces afirmar, que nada erosiona más la gobernabilidad democrática y, por tanto, la legitimidad de dicho sistema que la ineficiencia, la ineficacia, la ausencia de escrúpulos, la falta de transparencia y la corrupción en el manejo de los negocios públicos.



Este tipo de actitudes y prácticas en la Administración Pública, hace que las decisiones se tomen en beneficio exclusivo del corruptor y del corrupto, con prescindencia del bien común o de sus nocivas consecuencias para la sociedad.

Entre esos contraproducentes efectos se pueden citar, solo a modo de ejemplo:

- a) se deslegitima el sistema político: se pierde la confianza en los partidos, los políticos, los gobernantes y en la misma democracia;
- b) se destruye el profesionalismo: el interés por los sobornos y las prebendas reemplazan los criterios profesionales;
- c) se distorsionan los incentivos económicos: los mejores negocios no dependen de la competitividad de las empresas, sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones para las contrataciones;
- d) se impide la planificación: cuando el bien común, la justicia y otras aspiraciones, como la igualdad, son sustituidas por los trepadores del sistema resulta imposible cualquier esfuerzo planificador;
- e) se desanima y segrega a los honestos: como contrapartida, se posesionan de los honestos la pasividad y la indiferencia hacia los asuntos de naturaleza pública (Marroquín: 1999, pp.2-3).

Lamentablemente, en condiciones como las señaladas, es natural que los partidos políticos y en gran medida la política, sean cada vez más los escenarios naturales para los hombres y mujeres más incapaces, inescrupulosos y peor intencionados,



es decir, de aquellos que viven de la política y no para la política.<sup>6</sup>

Con la introducción de mecanismos para mejorar las actuales formas de rendición de cuentas y de evaluación de resultados, se pretende superar muchos de los problemas apuntados, lográndose así que el Estado sea más transparente, eficiente, eficaz y equitativo, en la asignación de los recursos y la solución de los problemas y necesidades, que a diario afronta la sociedad.

La solución de los problemas citados no se encuentra en el autoritarismo, ni en el populismo mesiánico de algunos. Para reducir el problema de la gobernabilidad, debemos hacer más democrática la democracia, es decir, mejorar sus instituciones y procedimientos. Esto constituye, en suma, el arte del buen gobierno, cuya máxima expresión es el bienestar de los ciudadanos y el uso justo de los recursos públicos.

Empero, para lograr esto último, no basta solo con criticar la ineficiencia y la corrupción de la Administración Pública. Eso es muy fácil. Resulta imperativo modificar la cultura política imperante, caracterizada por la centralización del poder, los procedimientos invisibles y propósitos ocultos. En la nueva manera de formular y realizar las políticas públicas se deberá favorecer la rendición de cuentas, la evaluación de resultados, los controles del ejercicio del poder y la responsabilidad de los gobernantes. El gobierno democrático requiere que la exigencia

---

6 Refiriéndose a este problema, es ya clásica la afirmación de Lic. Alberto Cañas, en la que sostiene que *"la gradería de sol se apoderó de los partidos políticos"*.



y cumplimiento de estas condiciones, sean una constante y no la excepción, como sucede en la actualidad.

## DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El gobierno democrático debe ser un gobierno transparente y abierto a los ciudadanos. Esto implica la obligación de los gobernantes de dar cuentas por sus actos, ante los gobernados, es decir, ante quienes se benefician o sufren las consecuencias de sus decisiones. Después de todo, el gobierno republicano enseña que los gobernantes no son dueños de los gobernados ni del Estado, como pretendió Luis XIV, al proclamar: “*el estado soy yo*”, o como ha querido hacerlo, en nuestro continente, más de un dictador, de izquierda o de derecha, en los dos últimos siglos.

Aunque resulte una verdad de Perogrullo, hay que recordarlo: los gobernantes son servidores de los pueblos; por ello están obligados a obrar conforme al derecho y el bien común y a responder ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y actividades oficiales.

Por eso nos gusta la definición que, sobre la democracia, nos ha legado Abraham Lincoln. Establecer que la democracia “*es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”, no solo implica destacar que el pueblo es forjador de su destino, como fuente originaria del poder público, sino también, que los gobernantes o representantes populares tiene la obligación de rendirle cuentas. La sabiduría del sistema republicano, advierte Madison en el Federalista, estriba tanto en el hecho de que el poder debe derivar del pueblo, como en que, a quienes se lo confían, deben seguir dependiendo y respondiendo ante el pueblo.



De ahí, pues, el derecho que poseen los ciudadanos a pedir cuentas, evaluar y exigir responsabilidades a quienes gobiernan. A partir de este derecho, se origina la obligación de los representantes populares, funcionarios y servidores públicos en general, de explicar en qué y cómo se ha invertido el dinero de los contribuyentes, las razones que justifican las diferentes políticas públicas, así como la eficiencia, la eficacia, y la honestidad con que se manejan las cosas relacionadas con las políticas y los negocios públicos.

En una democracia, a diferencia de otras formas de organización política, el ejercicio del poder está limitado y controlado; además, los asuntos se manejan con transparencia y están abiertos al escrutinio público.

Conviene recordar aquí, que en la democracia la soberanía reside en el nación (artículo 2 de la Constitución Política). Esto significa, que los ciudadanos son capaces, por sí, de autodeterminarse, es decir de otorgarse, sin intermediarios, una estructura jurídico-positiva, constituida desde el ámbito formal, en primer término por la Carta Fundamental.

No obstante esta máxima, ante la dificultad de que los ciudadanos puedan reunirse para gobernarse a sí mismos y, en última instancia, la imposibilidad práctica del ejercicio de la democracia directa, el gobierno se ha delegado a representantes designados mediante elecciones periódicas y libres. Entre estos representantes, los miembros del Parlamento ocupan un lugar central en el sistema democrático constitucional, pues actúan como nexo mediador entre el titular de la soberanía y el Poder Ejecutivo y los servidores públicos en general.

Para ello, además de la actividad legislativa propiamente dicha, los diputados realizan otras funciones, entre las cuales



destaca la función de control político o parlamentario, considerada, hoy día, como la principal. Mediante el ejercicio de esa competencia, la Asamblea como órgano y los diputados en su condición personal, pueden exigir cuentas y determinar si la Administración y los funcionarios públicos han actuado de conformidad con el ordenamiento jurídico, los principios éticos, de eficiencia y eficacia, que siempre deben imperar en el manejo de los negocios públicos y, en todo caso, verificar si han obedecido a la voluntad popular.

No sobra decir, que el control parlamentario, como técnica jurídico-constitucional, supone, en la práctica, el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen y pidan cuentas diariamente a los gobernantes. Es cierto que, en el sistema democrático existen varios mecanismos para limitar y controlar el ejercicio del poder, para evaluar los resultados de la gestión pública; incluyendo los de participación popular no regulados en Costa Rica, como el plebiscito y el referéndum. Sin embargo, estamos convencidos de que ninguno posee tantas ventajas, por razones que se explicarán en la última parte, como la función de control político.

## DEMOCRACIA Y RESPONSABILIDAD

Si en la democracia, la soberanía reside en el pueblo y si en este sistema político el gobierno proviene del pueblo, los gobernantes o representantes populares tienen la obligación de rendir cuentas a los gobernados o representados.<sup>7</sup>

---

7 Sobre este particular, el artículo 11 de la Constitución Política establece: “*Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y*



Dicho de otra forma, la democracia implica un gobierno responsable, porque los gobernantes poseen el imperativo de responder por el ejercicio del poder, su trabajo y actividades oficiales ante los gobernados. En consecuencia, la función pública, como se mencionó en el epígrafe anterior, solo es concebible cuando se ejerce a favor de los intereses del pueblo y los gobernantes atienden y escuchan los problemas de los ciudadanos.

De acuerdo con lo anterior, no basta con que los representantes populares y los funcionarios públicos cumplan con la ley; es imperativo, además, que las cosas se hagan de cierta manera: con eficiencia, eficacia, austeridad y honestidad, de todo lo cual, los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos.<sup>8</sup>

En un sistema democrático, el ejercicio del poder está precedido, de un modo imperioso, por la responsabilidad. Desde un punto de vista teórico, esto significa la atribución a favor de los ciudadanos y los órganos de control –Sala Constitucional, Contraloría General de la República, Defensoría de los

---

*cumplir esta Constitución y las leyes. La Administración Pública en sentido amplio estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.*

- 8 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene en el artículo 109, párrafo III, una interesante disposición en la que se establece: “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Habitantes, Asamblea Legislativa, etc.—del poder o la facultad, para someter al gobierno a escrutinio y vigilancia constantes, así como a la obligación de rendir de cuentas de forma permanente.

Tal fundamento, en realidad, es muy simple: los gobernantes, como cualquier otro administrador de lo ajeno, están en la obligación de decir qué hacen y cómo lo hacen. Se trata de dar cuentas, lo cual, en la práctica, significa responder por sus actuaciones. Dicho de una manera más simple, si los representantes populares transgreden el ordenamiento jurídico, los principios éticos, los criterios técnicos o las reglas de la oportunidad y la necesidad, deben pagar un precio por hacerlo.

El precio o la responsabilidad que se puede exigir a los gobernantes es de muchas clases: disciplinaria, civil, penal y política. Las tres primeras, normalmente, por lo menos en el nivel formal, están reguladas de manera muy rigurosa. Para su concreción, existe todo un aparato constituido por leyes, códigos procesales y tribunales de justicia.

Sin embargo, en este acápite nos referimos a la responsabilidad política, al deber de los gobernantes de actuar de manera transparente, de informar y de rendir cuentas ante los gobernados, aspectos en los que pareciera, estamos fallando.

Con extrema facilidad se podrían comprobar, empíricamente, algunas incongruencias entre lo ofrecido por los representantes populares en campaña política y lo que logran realizar en el gobierno; o bien, entre lo propuesto en los planes nacionales de desarrollo y lo que posteriormente se financia en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.



Diferentes estudios de opinión pública, reflejan una fuerte y, tal vez, creciente crítica de los ciudadanos costarricenses, contra la clase política y los poderes públicos; porque sienten que no los representan bien, que el ejercicio del poder y la toma de las decisiones están muy alejados de las comunidades y los gobiernos municipales. Además, la insatisfacción nace; porque quienes gobiernan no entregan cuentas, o por la insuficiencia de procedimientos para la evaluación de resultados y de la gestión pública en general, en fin; porque siendo la democracia el gobierno del pueblo, la participación ciudadana se reduce, en la *praxis*, al momento de votar cada cuatro años.

De acuerdo con la evolución democrática costarricense, pareciera que a los ciudadanos ya no les es suficiente, la designación de sus representantes, mediante el sufragio o que la Administración Pública se conduzca de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

La democracia, que es un proceso abierto a la vida y a las transformaciones de la sociedad, sus principios y valores, tiene que ser repensada con el fin de que responda a las nuevas demandas y exigencias sociales. De ahí, la necesidad de obligar a la Administración Pública, a vigilar o cuidar que los asuntos públicos, se realicen con el máximo de eficiencia, eficacia y economía de recursos y de acuerdo con los principios morales, que auspicia la sociedad costarricense.

En tal sentido, el ejercicio de la función de control político, a cargo del Parlamento, y el control ciudadano de los gobernantes y administradores públicos, deben constituir la piedra angular sobre la cual descansa el problema de la responsabilidad política de quienes nos gobiernan.



Se advierte que los controles jurisdiccionales no son suficientes para construir un apropiado y completo andamiaje de responsabilidad. Los controles legales, por estar revestidos de un sistema de garantías relacionados con el principio de legalidad y el principio del debido proceso, se prestan para cualquier cantidad de subterfugios jurídicos y recursos procesales que, al final, diluyen, si es que no impiden, la administración de la justicia, sobre todo cuando se trata de políticos de alto nivel.

Desde tal perspectiva, como ya se habrá advertido, no se debería hablar de un solo concepto de responsabilidad. En todo sistema democrático constitucional existen diversos mecanismos de control, que se manifiestan mediante procedimientos diferentes; pero con un sentido común: limitar y racionalizar el ejercicio del poder político.

Tal diversidad se encuentra, por un lado, en los objetos susceptibles de control, verbigracia, las normas jurídicas, los actos políticos, la actividad de los poderes del Estado y de la Administración Pública en general; por otro, son varios los sujetos que pueden ejercer el control, como los tribunales de justicia, los tribunales constitucionales, los tribunales de cuentas, las auditorías, los parlamentos, las defensorías de los habitantes, los medios de comunicación colectiva, los grupos de presión o interés y los ciudadanos o más propiamente la opinión pública.

Además, el control posee muy variadas modalidades: control previo y posterior de legalidad, de constitucionalidad, de oportunidad, de eficacia e incluso de absoluta libertad en la apreciación de los medios, como sucede con el control político o parlamentario. Por último, también son diversos los efectos que conllevan los diferentes mecanismos de exigencia de



responsabilidad o control del ejercicio del poder: penales, civiles, disciplinarios, políticos, sociales y morales.

En teoría, ninguno de esos medios de control es más importante que los otros, puesto que todos conllevan el propósito común de limitar el ejercicio del poder, controlar que los gobernantes y servidores públicos actúen con transparencia, eficiencia, eficacia y austeridad, asegurar el respeto por los derechos humanos, garantizar la vigencia de la democracia, así como el imperio y la supremacía de la Constitución Política.

No es de extrañar, entonces, que el ordenamiento jurídico esté estructurado a partir de un concepto amplio de responsabilidad. De ahí, la variedad de instrumentos para el límite y control del ejercicio del poder. Lamentablemente, por razones culturales, por conveniencia, cálculo o corrupción, esas vías para pedir cuentas y evaluar la gestión de quienes gobiernan, se han quedado, en la mayoría de las veces, en el papel o en la simple retórica.

El reto actual de la democracia costarricense es superar esas deficiencias. Se deben cambiar los patrones culturales de los presidentes, ministros, diputados, magistrados, embajadores, y en general, de los funcionarios de alto rango que se comportan como pequeños reyes sin corona, liberados de cualquier obligación de rendir cuentas.

Para ello, es urgente, replantear —en los términos que explicaremos más adelante— la función del control parlamentario, así como desarrollar nuevas formas de cultura cívica, que estimulen y permitan a los ciudadanos participar en la discusión, toma, ejecución y control de las decisiones relacionadas con su propia existencia.



## DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En los últimos tiempos, el discurso político ha acentuado la importancia que posee para el sistema democrático la organización, movilización y participación de los ciudadanos. Se plantea como una necesidad, que los ciudadanos y las comunidades sean protagonistas de su propio desarrollo; pues nadie está en mejor condición que ellos, para identificar sus problemas, establecer prioridades, generar soluciones y controlar y evaluar su ejecución.

Dentro de esta lógica, si de verdad, la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, una preocupación fundamental para una sociedad democrática debería ser la de construir nuevos canales de participación. Precisamente, uno de los signos que hoy causan cierta desazón con el funcionamiento del sistema político, es el hecho de que los ciudadanos se sienten muy alejados de los centros de poder, donde se toman las decisiones que afectan y, en una gran medida, determinan su vida en sociedad.

Desde esa perspectiva, se requiere crear vías más directas entre el gobierno y los ciudadanos, que estimulen su participación, ya no solo para que opinen y participen en la decisión de los asuntos de gran jerarquía, mediante consultas populares —por ejemplo, el referéndum y el plebiscito—, sino también, en el control de las cosas más pequeñas, que se presentan cotidianamente en la compleja tarea de conducir y administrar el Estado.

El dilema es ¿cómo puede establecerse un contacto más directo entre el gobierno y las diferentes administraciones con los ciudadanos, que son los usuarios y en última instancia los beneficiarios de la cosa pública?



La solución no es fácil. Sobre todo cuando, a raíz de la filosofía política neoliberal imperante, estamos atravesando una de las épocas más individualistas de la historia. Esto significa que los valores colectivos han cedido paso a los individuales y que la salvación, afirma Alain Minc, ya no es colectiva, sino individual (1995, p 9).

Evidentemente, estamos viviendo una profunda contradicción: por un lado se recomienda encontrar nuevos canales de participación ciudadana en la política; pero de otro, la ideología imperante, de raíz económica, utilitarista y poco solidaria, ha dado como resultado ciudadanos indiferentes, replegados en su vida privada.

Aunque se aleja del objeto de este ensayo, es oportuno advertir que estos efectos no son casuales sino, que responden a un plan concebido por los neoliberales, dirigido a atomizar y aislar a los individuos. La ilusión económica, explica Ramoneda, pretende sacar al individuo de todo marco colectivo de referencia, ya que perdido a solas, abandonado con su desnuda individualidad a cuestas, es mucho más vulnerable y domesticable (1999, p. 38).

Los neoliberales con su doctrina individualista han logrado debilitar los valores de la igualdad, la justicia y la solidaridad social sustituyéndolos por la productividad y la competencia. Su desiderátum está orientado a la idea de que si todos producimos y somos más competitivos, el país irá mejor.

Dentro de esta lógica, si se logra que los intereses económicos se conviertan en el principal móvil de los ciudadanos, la sociedad civil, las comunidades y, en general, los grupos organizados, como sindicatos, cámaras y



asociaciones, pierden beligerancia e importancia, porque se desideologizan y desapasionan. Corolario, para este sistema de pensamiento dice Ramoneda, “*de política hablemos lo menos posible porque es perniciosa*” (p. 32).

Bajo estas condiciones, obviamente, aún asumiendo la existencia de suficientes canales institucionales de participación, es difícil que los ciudadanos se involucren en la discusión de temas relacionados con el bien común y, más aún, que pidan cuentas e intenten evaluar los resultados de la gestión pública.

Se requiere, entonces, superar esa concepción minimalista, que reduce al individuo a un simple *homo economicus* y la democracia, únicamente a garantizar algunos derechos humanos y la realización de elecciones periódicas. Para democratizar la democracia es necesario promover toda una cultura cívica de participación.

Pero ello, solo será posible, si los ciudadanos están convencidos de que con su participación y la intervención del Estado es posible resolver algunos de los muchos problemas que sufren diariamente, verbigracia: la salud, la educación, la criminalidad, la infraestructura y, en general, su bienestar. El aprovechamiento del empuje ciudadano y de la iniciativa local es factible, siempre y cuando, se supere la cultura centralista y personalista del poder y se le brinde más oportunidades a los gobiernos locales y a las organizaciones de base para participar, de manera activa, en la toma, ejecución y control de las decisiones.

De seguir reduciéndose la democracia y la política a una simple lucha por el poder, los ciudadanos tendrán muy poco



estímulo para participar. Como afirma Anthony Giddens, solo un sistema de bienestar que beneficie a la mayor parte de la población generará una moral común de ciudadanía y por tanto, se agrega aquí, de participación.

Además de lo anterior, hemos dicho, que la democracia también es una filosofía, una cultura política, que implica una forma de vivir en sociedad. Desde este ámbito, es lo más lógico pensar que se debe formar a los hombres y a las mujeres para que aprendan a vivir en democracia, es decir, para que acepten esa filosofía de vida.

En tal sentido, a los ciudadanos se les debe instruir sobre el hecho de que somos un Estado democrático y social de derecho, lo cual conlleva a respetar ciertas reglas de juego y los principios y valores, relacionados, entre otros, con la división de poderes, el principio de legalidad y el sufragio para escoger a los gobernantes, así como con la libertad, la igualdad, la justicia social, la honestidad y la eficiencia.

Particularmente, dentro del ámbito de la educación y la formación democrática, se requiere mantener, como preocupación esencial, la necesidad de enseñar a los ciudadanos a ser responsables. Así como la democracia requiere de funcionarios probos y eficientes, igualmente, requiere de ciudadanos responsables. La democracia no debe entenderse, solamente, como un sistema que otorga derechos, también exige deberes y obligaciones a los ciudadanos.

Parafraseando a Anthony Giddens, uno podría establecer como lema principal de cualquier ideal democrático: “*ningún derecho sin responsabilidad*” (1998, p. 81). Solo así puede



entenderse, cabalmente, la democracia como gobierno del pueblo.<sup>9</sup>

Señala este autor, que la gente no solo debería recibir de la comunidad, sino también dar. De manera adicional, que con el individualismo creciente, resulta apropiado elaborar una extensión de las obligaciones individuales. Se impone la aplicación de la máxima: *“ningún derecho sin responsabilidad”* a todos los individuos y a todos los grupos. *“El Gobierno debe mantener un papel regulador en muchos contextos, pero siempre que se pueda debe facilitar a los ciudadanos los recursos para asumir su responsabilidad y las consecuencias de lo que hacen”* (2000, p. 177).

En consecuencia, para el gobierno de un sistema democrático, es de gran conveniencia depender, de ciudadanos responsables o, más preciso, de electores responsables, es decir: que toman decisiones y debatan en forma seria los asuntos relacionados con las políticas públicas; que pagan impuestos; que pidan cuentas y evalúan los resultados de la gestión pública; que se informan acerca de los candidatos y votan regularmente y, por último, que posean el criterio moral y técnico para distinguir entre lo que está bien y lo que está mal.

Sin embargo, la *práxis* política, en nuestro país, demuestra otra realidad. El pueblo vive de espaldas a ese ideal, relegado a desempeñar papeles menores. Tristemente, la participación de los ciudadanos en la vida política del país es algo muy raro, prácticamente, se limita a emitir un voto, cada vez que hay que

---

9 En cuanto deberes, la Constitución Política, solo dispone, en el artículo 18 que *“los costarricenses deben observar la Constitución y las leyes, servir a la Patria, defenderla y contribuir para los gastos públicos.*

elegir presidente y diputados. Por lo demás, permanecen indiferentes y no comprometidos, como si los problemas de la ineficiencia en la gestión de los negocios públicos y la corrupción, fuesen solo de los políticos y los gobernantes, cuando, en realidad, son problemas que nos conciernen a todos.

Ante esta falta de compromiso y responsabilidad de los ciudadanos con lo público, con razón Alain Minc se pregunta: ¿Estará condenada a morir la democracia, precisamente después de haber triunfado? ¿Es posible que el individualismo promovido por el poder económico y el neoliberalismo, le gane al interés y la responsabilidad del ciudadano con lo público? (1995, p.9).

Conviene insistir en que la democracia no es un simple procedimiento formal de designación de gobernantes, ni se reduce a un conjunto de procedimientos o instituciones. Ya hemos visto *supra*, que un tema esencial es la mutua dependencia entre la democracia y la ética. Y que, en tal sentido, la democracia está plenamente comprometida con principios y valores, entre los cuales adquieren singular importancia la libertad, la igualdad, la justicia social y la responsabilidad.

Si la democracia implica un gobierno en función y servicio del pueblo, éste debe participar, activamente, en los esfuerzos que realice el gobierno para la consecución de esos ideales. Recordemos que los gobernantes son simples gestores suyos. Por esa misma razón, el pueblo puede y debe no solo participar en la gestión de los negocios públicos, sino pedir cuentas y evaluar resultados. También debe oponerse, criticar y controlar el ejercicio del poder político y hasta impugnar, judicialmente, los actos que contraríen la voluntad general, expresada en el ordenamiento jurídico y en la ética.



Eduardo García de Enterría, ha dicho que en definitiva, *“la democracia es el régimen que reconoce a los individuos y a las colectividades como sujetos, es decir, que les protege y les anima en su voluntad de vivir su vida, de dar una unidad y un sentido a su experiencia de vivir. De modo que lo que limita el poder no es solo un conjunto de reglas de procedimiento, sino la voluntad positiva de acrecer la libertad de cada uno. La democracia es la subordinación de la organización social, y del poder político en particular, a un objetivo que no es social, sino moral: la liberación de cada uno”* (2000, pp. 69-70).

Por tanto, la participación ciudadana constituye un elemento clave de esta forma de organización política, precisamente, porque todo el andamiaje institucional se ha construido para que, en libertad, cada uno pueda vivir su vida, a partir de intereses sociales o colectivos.<sup>10</sup> De ahí, que uno de los objetivos de la democracia, debería ser el de instruir a los ciudadanos, los grupos de interés y las diferentes organizaciones sociales, para que aprendan a participar y, en esa medida, a identificar los problemas, definir prioridades y encontrar las soluciones más apropiadas. Esto sin dejar de mencionar la necesidad de pedir cuentas a los gobernantes y la evaluación de los resultados.

En suma, si los ciudadanos no poseen ninguna posibilidad de penetrar e influir en el día a día de la Administración Pública, o solo pueden participar cada cuatro años, cuando votan para elegir presidente, diputados y regidores, es fácil concluir que se está actuando contra uno de los ideales democráticos: la participación, el control y la evaluación de los resultados.

---

10 Alain Touraine sostiene que el propósito de la democracia *“es permitir a los individuos, a los grupos y a las colectividades llegar a ser sujetos libres, productores de su historia, capaces de unir en su acción el universalismo de la razón y la particularidad de una identidad personal y colectiva”*. (p. 402).





## II

### DIFICULTADES PARA CONTROLAR, PEDIR CUENTAS Y EVALUAR RESULTADOS

En la Cumbre de Presidentes, celebrada en Viña del Mar, en 1996, en su declaración final se estableció: *“la democracia se fortalece en nuestras sociedades cuando la probidad, la responsabilidad y la transparencia se afirman y se consolidan como rasgos esenciales del servicio público y de las prácticas de la sociedad civil y de nuestra cultura política”*.

De acuerdo con lo expresado en el capítulo anterior, en otras circunstancias, esa afirmación no llamaría la atención: actuar con transparencia, rendir cuentas y evaluar resultados debería ser lo más natural en una democracia.

Sin embargo, por provenir de presidentes electos popularmente y, como tales, primeros responsables del manejo de la cosa pública, es curiosa la distancia marcada, entre el desiderátum del gobierno democrático y su comportamiento real en la práctica. Aunque se podrían establecer importantes diferencias, en el análisis particular de cada país, se puede generalizar que en latinoamérica se sufre de grandes incongruencias en la concepción y ejercicio del poder político.

Sin ir muy lejos, en Costa Rica, caso que interesa comentar, con todo y su tradición democrática, no hace falta recabar prueba



empírica,<sup>11</sup> para constatar que existen acentuados niveles de ineficiencia, ineficacia, corrupción pública, irresponsabilidad y falta de transparencia en el ejercicio del poder político, así como en el cumplimiento de las competencias asignadas a los funcionarios y servidores públicos. De hecho, una buena parte del discurso político en los últimos tiempos ha versado, principalmente, sobre esta temática. En el Informe sobre el Estado de la Nación se establece que, si bien es cierto, el sistema político de nuestro país cumple de manera razonable con los requisitos mínimos internacionalmente aceptados para una democracia, en años recientes, se ha generalizado el descontento ciudadano con los partidos y los políticos.

Esta “*desafección e impaciencia*” del costarricense, reconoce el informe, se ha transformado paulatinamente en una creciente y generalizada desaprobación ciudadana sobre el desempeño de los representantes populares, así como de las instituciones públicas, lo cual plantea serios desafíos para la democracia costarricense. Es claro que, aún, no se ha afectado la estabilidad política del sistema, pero sí, la convivencia democrática que transcurre en su seno (pp. 17 y 160).

¿Cómo explicar esta creciente desconfianza ciudadana?  
¿Porqué no ha sido posible establecer efectivos sistemas de control y evaluación de resultados?

Sin pretender agotar las probables respuestas a estas interrogantes, ya que ello supera las pretensiones de este ensayo,

---

11 Sin embargo ya existen estudios. En la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica, emprendido por el Proyecto Estado de la Nación, se ha comprobado un creciente descontento ciudadano sobre la calidad de la democracia. San José, Costa Rica, Impreso en Editorama, 2001, pág. 160.

en las secciones siguientes, se intentará describir algunos de los rasgos que más han influido en la cultura política costarricense para determinar, de un lado, el tipo de gobierno que tenemos y, por el otro, las causas del creciente desasosiego que expresa el ciudadano con respecto a la clase política.

Resulta relevante comprender bien cómo somos. Si una meta común en nuestro país es democratizar el Estado, modernizar el sector público y promover una nueva cultura de innovación gerencial en el aparato gubernamental que permita el “buen gobierno”, se requiere identificar con precisión nuestras virtudes y falencias. Los costarricenses necesitamos reconstruir nuestra democracia; pero, para ello, se requiere saber dónde estamos fallando.

## **FUERTE TRADICIÓN CENTRALISTA**

La acentuada centralización del poder político en el Estado Costarricense, constituye una preocupación manifiesta en todos los estudios efectuados, por los analistas políticos de la estructura del Estado y las propuestas para su reforma. A pesar de los esfuerzos realizados por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 para debilitar el centralismo presidencialista que nos caracteriza, institucionalmente, tenemos dos realidades que conspiran contra la toma, la ejecución y el control de las decisiones de un número mayor de actores políticos.

Primero, las denominadas instituciones autónomas o instituciones descentralizadas, que prestan la mayoría de los servicios públicos, operan como entidades del Gobierno Central. No obstante, que el Constituyente de 1949 les concedió autonomía en materia de gobierno y administración; en 1968,



fue modificado el artículo 188 de la Carta Fundamental, limitándose así su independencia de gobierno, o sea, su autonomía política.

Esa reforma constitucional permitió, posteriormente, otros importantes cambios legales como:

- a) La Ley 4/3. Esta normativa aumentó, de cinco a siete, los miembros de las juntas directivas de las instituciones autónomas, permitiendo al Presidente de la República, en el primer mes de gestión, nombrar a cuatro de ellos y, a la vez, incrementar su poder.
- b) La creación de la Ley de Presidencias Ejecutivas, que faculta también al Poder Ejecutivo para nombrar a esos importantes funcionarios.
- c) La Ley de Planificación Nacional. Con esta ley se establecen fuertes sujeciones y limitaciones a las instituciones autónomas en materias relacionadas con la cooperación técnica internacional, inversiones, deuda pública externa, prioridades presupuestarias, programación institucional pública vinculada obligatoriamente con el Plan Nacional de Desarrollo y la coordinación interinstitucional en materia de planificación regional y sectorial.
- d) La Ley General de la Administración Pública, que también ha incidido, en cierta medida, en un fortalecimiento de la centralización del poder en el Presidente de la República y en los ministros de Gobierno.
- e) Las leyes de la Autoridad Presupuestaria y de Contención del Gasto Público, al igual que las otras legislaciones, también han debilitado la independencia de las instituciones autónomas.



En suma, la centralización política y administrativa, en lugar de disminuir, ha venido creciendo en los últimos años.<sup>12</sup> El alto grado de centralización estatal, así como la discrecionalidad del Presidente de la República para nombrar o influir de una manera decisiva en el nombramiento de las juntas directivas del sector descentralizado, los presidentes ejecutivos y gerentes, han generado varios problemas. A manera de ilustración citamos solo dos de ellos:

De un lado, existe una excesiva concentración de poder, como se ha comentado, en la persona del Presidente de la República o, en todo caso, en un grupo muy reducido de personas; y del otro, la politización de las juntas directivas y la gerencia de esas instituciones al colocarse en esos cargos, incluyendo al presidente ejecutivo, a personas pertenecientes al mismo partido político que ha ganado las elecciones o la Presidencia de la República.

Por esa razón, muchas veces, tales nombramientos, lejos de corresponder a un sistema de promoción basado en los méritos y la profesionalización de quienes vienen haciendo carrera en el servicio público, más bien, se han convertido en una especie de botín político para quien ha ganado la Presidencia de la República.

Segundo, la otra realidad que conspira contra una mayor descentralización del poder político, está relacionada con el pobre y debilitado diseño de administración territorial existente en el país. La provincia como entidad administrativa carece de relevancia.

---

12 Véase sobre este particular **Reforma del Estado en Costa Rica**, preparado por la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC). San José, Edi-Costa, S.A., 1990, pp. 80, 81, 82 y 83.



Además, el Gobierno municipal en la práctica es muy débil y limitado, no obstante que la Constitución Política faculta a las municipalidades para la administración de los intereses y servicios locales (artículo 169) y las dota de autonomía administrativa, política y organizativa (artículo 170). En relación con esto último, llama poderosamente la atención el hecho de que financieramente, los municipios administran solo una porción ínfima de los recursos públicos: en el período 1992-1999, la carga tributaria promedio, es decir, de los impuestos recaudados por las municipalidades con respecto al producto interno bruto fue de tan solo 0.81% (Proyecto Estado de la Nación, 2000 y 2001). Obviamente, como resultado de esos pobres ingresos, es muy limitado el papel de las municipalidades en la solución de los problemas nacionales.

La descentralización territorial del Estado es necesaria para transferir poder político y económico a las regiones y generar con ello condiciones de mediano y largo plazo, que permitan reducir las diferencias actuales en cuanto al desarrollo entre la Región Central y las periféricas. Además, se requiere ensanchar los mecanismos de participación y control ciudadano, que ofrezcan un espacio más amplio de acción política y económica a las comunidades para la atención de sus problemas y la definición de su futuro.

Tal planteamiento conlleva reformas sustanciales al marco jurídico vigente para crear instancias de decisión política en el espacio regional y de fortalecimiento de los gobiernos locales. Mayor autonomía local en materia tributaria y elecciones municipales independientes constituyen factores determinantes para el éxito de este proceso.



## PERSONALIZACIÓN DEL PODER

La centralización del poder descrita anteriormente, se origina en el diseño político y jurídico de nuestras instituciones. No se debe olvidar, que el Estado costarricense es el resultado de una cultura política, forjada durante trescientos años de vida colonial y casi doscientos de vida independiente; período en el cual, el centralismo y la concentración del poder se constituyeron en dos de los rasgos más distintivos y sobresalientes de nuestra cultura política.

Así, pues, se puede afirmar que desde el ámbito político, tal ha sido la herencia de los reyes borbónicos y nuestros conquistadores: una forma de ser de los colonos y criollos, caracterizada por su alejamiento de los centros de poder político y económico ubicados en su nivel superior en el viejo continente. El océano Atlántico, pero también, una estructura de poder rigurosamente jerarquizada y excluyente, del rey hacia abajo, impidió a nuestros antepasados el desarrollo de, por lo menos, alguna incipiente experiencia de participación en los asuntos de interés público, el gobierno y la administración.

Lamentablemente, la noticia de la independencia en nuestros países no trajo consigo cambios significativos inmediatos ni en la forma de vida de la población, ni en las estructuras políticas, económicas y sociales.

La poca experiencia de los criollos en actividades políticas y en las funciones propias de la administración, impuso a los nuevos gobiernos la necesidad imperiosa de centralizar la compleja labor de construir naciones-estado sobre bases semejantes a las que imperaron en la época colonial. Así, se reforzaron los patrones centralizadores existentes en dicha época (Meoño: 2001, p. 71).



Probablemente, también de las prácticas y, en general, de la cultura colonial, heredamos los vicios relacionados con la falta de transparencia y el secreto en el manejo de los asuntos públicos, la venta de puestos en el gobierno, el paternalismo estatal, el nepotismo, el contrabando y la corrupción, solo por citar algunos ejemplos. Veamos, por aparte, algunos rasgos de esta cultura política.

### 1. Presidentes imperiales

Algunos de nuestros presidentes actúan como si fuesen reyes sin corona. Se comportan como pequeños Luis XIV, que suspiran con la idea: *“el Estado soy yo”*. Su regla de oro es el centralismo, la concentración del poder, la discrecionalidad política y la dispersión administrativa.

Con las normales excepciones, es lamentable constatar los esfuerzos que nuestros presidentes realizan y las promesas que formulan a los electores para llegar al poder, para, acto seguido a su elección, desentenderse de muchos de sus ofrecimientos. Resulta impresionante el tiempo que emplean y dedican a los ciudadanos, antes o cuando necesitan de su voto, para, después de ese momento mágico en una urna electoral, reducido a dos minutos, cada cuatro años, olvidarse de quienes constituyen la razón fundamental de su gobierno: los votantes, los ciudadanos, el pueblo.

Durante la campaña, el candidato a presidente y, por ese estilo, diputados y concejales desarrollan una actitud de casi sumisión y dependencia con los sufragantes; pero tan pronto se cierran las urnas electorales y su elección está garantizada, la relación de poder y el comportamiento cambia de modo radical: el votante, el pueblo es inducido a una actitud sumisa y de dependencia hacia el político electo.



¿Y, después de la elección, qué tenemos? Presidentes imperiales, “*con poderes discrecionales, casi absolutos*” (Meoño: 2001, p. 187). Presidentes que olvidan que la autoridad pública tiene por objeto el orden, la justicia, la paz y el bien común de la sociedad. En muchos casos, nuestros presidentes —principalmente los de otros países latinoamericanos— más bien han construido, a su alrededor, verdaderas maquinarias para su servicio personal: cuerpos de seguridad y protocolo, gastos de representación, gastos confidenciales, viajes al exterior, comodidades, privilegios, jugosos salarios, dietas, préstamos bancarios, exoneración de vehículos y nepotismo constituyen solo algunos ejemplos de los caprichosos gustos imperiales.

Como se podrá colegir, resulta posible identificar en la organización pública estatal muchos reyes sin corona, unos grandes y otros pequeños, pero, al fin, todos se sienten y actúan como reyes.

El problema se torna aún más grave, si se considera que estos excesos, en mayor o menor medida, también se manifiestan en el Poder Legislativo, el Poder Judicial y, como en cascada, en toda la Administración Pública. Si los primeros obligados del sistema, gozan de esos privilegios, actúan de espaldas al pueblo o sin la mística y la diligencia que merecen los negocios públicos, sus subordinados van a actuar siguiendo el mismo modelo. ¿Porqué debería ser diferente para estos últimos, si los principales responsables no dan el ejemplo de austeridad y mística?

En esta materia, sin lugar a dudas —al contrario de lo que pregonan los neoliberales en materia económica— sí opera el efecto dominó o el goteo. El mal ejemplo, la desidia, el desinterés



y la corrupción, tal y como sucede con la mala hierba, sí chorrea hacia abajo, pudriendo y contaminando todo.

Hoy, resulta incuestionable que la función pública sufre de graves y profundas distorsiones, “una de las cuales se expresa en el hecho de que buena parte de los servidores públicos de nuestros países no entiende ni asume el principio de que, en el ejercicio de sus funciones, se deben a sus conciudadanos” (Castellanos: 2000, p. 7). De esta forma, como lo evidencia la praxis política, muchos de los funcionarios y servidores públicos han terminado viviendo de la política y del patrimonio de todos y no para el servicio público y el engrandecimiento de la Patria.

Concretando, esa malformación cultural ha producido nefastas consecuencias, en dos sentidos: primero, muchos gobernantes y servidores públicos ejercen sus funciones en contra o de espaldas a la voluntad popular, violentando el contenido ético de sus funciones y con ello la esencia de la democracia en *“tanto gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”*. Dicho de otra forma, *“cambian la lealtad a los intereses colectivos y el país por la lealtad a los intereses personales o de grupo o sectores minoritarios”* (Castellanos: 2000, p. 7).

Segundo, en consecuencia, asumen la función pública en beneficio estrictamente personal, implementando técnicas y mecanismos ilegales de uso y apropiación de recursos públicos y de enriquecimiento ilícito (Ibid).

Tales prácticas han impedido, en el ámbito nacional, el surgimiento de una cultura primero, de responsabilización ante las competencias y cometidos asignados a los Poderes y funcionarios públicos. Segundo, de rendición de cuentas sobre



las responsabilidades conferidas. Tercero, consecuencia de lo anterior, de evaluación de resultados y, cuarto, de participación ciudadana, entre otras cosas, pidiendo cuentas, controlando a nuestros gobernantes y tomando decisiones sobre asuntos relacionados con su comunidad y, en última instancia, con su propia existencia.

## 2. Poder invisible

Entre los problemas que más conspiran contra el imperio de la ética y la eficiencia de la democracia, figuran la invisibilidad, el secreto y la informalidad con que se ejerce el poder político.

Dado el centralismo y la concentración de poder en el presidente, su estilo personalista y, muchas veces, arbitrario, las relaciones que establece y las órdenes que dirige a sus ministros y otros funcionarios de alto rango se gestan *"amigablemente y a escondidas"*. A su vez, este patrón de comportamiento se repite, en cascada, entre el ministro y sus asesores y subordinados y así, sucesivamente, hasta llegar a los niveles más bajos de la Administración Pública. En lugar de esas amañadas prácticas, lo correcto sería el empleo de directrices, la definición de metas y rumbos por escrito. Esto debería ser lo más normal en el sistema democrático, donde el gobierno surge del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Asimismo, a ese defecto, ya de por sí muy grave, se suma otro, igualmente dañino, para el gobierno democrático. Nos referimos al problema de *"las múltiples manos"*,<sup>13</sup> originado

---

13 Este término y la explicación del problema que implica lo hemos tomado del excelente libro intitolado: **La ética política y el ejercicio de cargos públicos** de Dennis F. Thompson. España, Editorial Gedisa, S.A., 1999. pp. 65 y ss.

en el hecho, de que los funcionarios de más alto nivel y los servidores públicos, en general, actúan en una organización en conjunto con otras personas. Las decisiones y la definición de las políticas públicas, muchas veces, son tomadas colectivamente. En esas circunstancias, es muy difícil identificar a las personas, moral y funcionalmente, responsables de las decisiones y políticas del gobierno.

Así, tenemos dos problemas relacionados con el estilo de gobierno que impera en nuestro país: por un lado, el secreto y el ocultamiento, y por otro, pero complementándose mutuamente, el problema de las múltiples manos y la dispersión. En tales circunstancias, resulta casi imposible atribuir responsabilidades individuales por el ejercicio del poder. Cuando no quedan huellas personales; cuando no es posible descubrir rastros de quién y cómo se han tomado las decisiones, ¿a quién se va a castigar por los desatinos, negligencias y hasta delitos en que algunas veces incurren los gobernantes y servidores públicos?

Estas prácticas provocan efectos muy negativos sobre la fe y confianza que los pueblos deben tener en la democracia. Para este sistema político, el secreto, el ocultamiento, la manipulación de la información, la discrecionalidad y la dispersión de responsabilidades, se encuentran entre los vicios más insidiosos de todos, pues impiden la transparencia en el ejercicio del poder. Ante esas debilidades, resulta muy difícil, sino imposible, establecer mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de resultados, lo mismo que propiciar la participación ciudadana.



### 3. Clientelismo político

En una de sus vertientes negativas,<sup>14</sup> la política partidista ha llegado a invadir e influir sobre casi todos los aspectos de la vida diaria. Más bien, debería decirse que la política se nos ha metido hasta en el tuétano.

Así, vemos como, en organizaciones de base, —asociaciones de desarrollo comunal, patronatos escolares, juntas de educación, sindicatos, etc.—en las que en principio los aspectos políticos deberían ocupar un lugar secundario, hoy pasado han pasado a ocupar un lugar central. En la Administración Pública, la politiquería se evidencia en el reforzado clientelismo y prebendarismo político, mediante el cual, los partidos mayoritarios han logrado penetrar todos los ámbitos de la vida pública.

La Administración se ha convertido en una piñata, en la que los partidos dominantes se apresuran a colocar hombres de su confianza, no solo en los centros políticos relevantes, como ha sido tradición, sino en los sucesivos niveles de la Administración. De esta manera, se ha consolidado una verdadera sustitución de la independencia, la neutralidad, la objetividad, el mérito y la capacidad de los funcionarios públicos, por el régimen de la confianza política, las cuotas de los partidos (García de Enterría: 2000: p. 79) y, si se quiere, por el servilismo político y la carrera administrativa fácil.

---

14 Me apresuro a advertir, que la política *per se* no es mala. Así como se sostiene que el poder tiende a corromper cuando se ejerce en forma desabrida, de la misma forma sostenemos que el poder tiende a ennoblecer cuando se ejerce para fines nobles. Así, pues, aquí, nos referimos a la mala política, no a la buena, a aquella que en los últimos años ha provocado un creciente descontento ciudadano con los gobernantes, los políticos y los partidos.



Una de las consecuencias del clientelismo político es la duplicación de la burocracia profesional, por una burocracia paralela, impuesta por el partido de turno. Ese es su botín político, como resultado de ganar las elecciones. Con ello se afecta y desestimula a los servidores con más mística y vocación de servicio público, que teniendo méritos para una exitosa carrera profesional, son desplazados por otros funcionarios, menos preparados, pero que, con influencias políticas, pueden ascender rápidamente.

Esa burocracia paralela, por lo general, termina inhibiendo a los funcionarios de carrera para actuar apegados a su ética y conciencia profesional, en la promoción y defensa de las políticas públicas y los proyectos que se consideren adecuados para el mejoramiento de los servicios que presta el Estado.

Dicha situación, además, propicia la beligerancia y el proselitismo político entre los funcionarios públicos, con lo cual, obviamente, se afecta la independencia, la imparcialidad y la calidad de los servicios públicos.

Los problemas no terminan ahí. Los frecuentes cambios políticos de funcionarios, en cualquier nivel que se analice, producen una valiosa pérdida de memoria histórica institucional y, por tanto, la discontinuidad de los servicios; el desaprovechamiento de la experiencia y la capacidad de los funcionarios y empleados de la Administración.

La inestabilidad laboral, propiciada por el clientelismo político, impide el desarrollo de sistemas confiables de archivo. Por un lado, esto dificulta el desarrollo de programas de planificación y evaluación que maduren en el tiempo y por otro, obstaculiza el derecho de petición y pronta respuesta, que



corresponde a todo ciudadano en un régimen abierto de opinión pública.

Es lógico suponer, que ante la ausencia de eficientes sistemas de archivo, no solo se perjudique ese derecho, sino también, cualquier intento serio de análisis y evaluación de las políticas públicas. Estos derechos no pueden verse obstaculizados por los cambios de personal o las reestructuraciones producidas en el interior de las instituciones públicas, cada vez que un nuevo presidente asume el poder.<sup>15</sup>

En fin, por las razones expuestas, el clientelismo y el prebendarismo político atentan, de forma grave, contra el profesionalismo, la independencia, la imparcialidad, la transparencia, la honestidad, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados en el ejercicio de la función pública.

Obviamente, esas concepciones patrimonialistas de la Administración Pública, que se han desarrollado bajo la égida de equivocadas políticas partidistas, también nos alejan de aquella hermosa definición de la democracia, como gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Es urgente, emprender las reformas necesarias, para evitar que se continúe usurpando el Estado para beneficio de unos pocos. Pero para ello se requiere superar la cultura de los reyes sin corona.

---

<sup>15</sup> *“La transparencia en el ejercicio de la función pública es una prioridad en el quehacer de toda institución pública. El acceso a la información por parte de los habitantes y la posibilidad de establecer paulatinamente, una memoria histórica institucional y nacional que permita una continuidad en la labor, son principios que devienen imperativos en un fortalecimiento de nuestro sistema democrático”*. <http://www.crnet.cr/-defensor/dhr708-5.html>.

## **IMPROVISACIÓN DE LA GERENCIA PÚBLICA**

Se habla mucho de la reforma institucional del Estado, como lo testimonian, según se dijo anteriormente, los doce proyectos de ley presentados para convocar el Poder Constituyente y otras iniciativas formuladas en los últimos años.

También ha sido, asunto de todos los días, desde 1982 (final del Gobierno del Expresidente Rodrigo Carazo Odio) hasta el día de hoy, escuchar sobre proyectos de reformas económicas orientados hacia una nueva estrategia de desarrollo, basada en la apertura comercial, la promoción de las exportaciones no tradicionales y la liberación de la economía.

Estas nuevas estrategias de desarrollo han preconizado una reforma del Estado interventor, mediante la venta de empresas públicas, la reducción del gasto y el empleo público y la disminución del tamaño y las funciones del Estado; así como, la ruptura o privatización de los monopolios públicos en el sector financiero, los seguros, las telecomunicaciones y la energía.

Con prescindencia de los logros, ya que la reforma del Estado ha sido lenta —para mi gusto demasiado lenta— llama poderosamente la atención, el hecho de que en los diagnósticos realizados sobre la problemática que afecta al país, casi no se mencione el problema de la improvisación de la gerencia pública.

En tal sentido, los medios de comunicación colectiva, los ciudadanos y, principalmente, la Asamblea Legislativa, como principal responsable de la función de control político, deberían fiscalizar:



¿Qué formación poseen los directores, gerentes y presidentes ejecutivos de instituciones autónomas, los ministros e integrantes del cuerpo diplomático costarricense?, ¿están capacitados esos servidores públicos para tomar decisiones y formular las políticas que requiere el Estado?, ¿poseen la visión y el don de mando apropiados para liderar desde el ámbito gerencial y administrativo los delicados y, a veces, complejos negocios e intereses públicos?, ¿cómo influye la improvisación de la gerencia pública en los principios de transparencia, honestidad, participación, descentralización, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y la evaluación de las políticas y el uso de los recursos públicos?

La atención a estos aspectos, es prioritaria en el actual estado de desarrollo democrático de nuestro país. La improvisación de la gerencia pública, constituye un agravante de los problemas, de diseño institucional y de cultura política que facilitan la concentración y la personalización del ejercicio del poder en la figura del Presidente de la República.

Aunque en el nivel constitucional no está claramente regulado, es indudable que al Poder Ejecutivo corresponde la iniciativa en el gobierno y la orientación de la actividad del Estado, y por ende, la conducción integral de su vida política. Esto significa, que el liderazgo político y la capacidad gerencial son condiciones indispensables para un buen gobierno. De, ahí, que la carencia de capacidad gerencial y la falta de liderazgo del Presidente de la República, ministros y otros funcionarios se reflejará en su capacidad para conducir la política del país y la población asentada en su territorio. Asimismo, ocurrirá cuando se trate de resolver los grandes y pequeños problemas que diariamente afronta la Administración Pública.



Lamentablemente, resulta fácil verificar las carencias que sufren, en cuanto su capacidad para administrar y dirigir el país, algunos presidentes de la república, ministros, directores, gerentes, jerarcas y otros órganos de dirección superior, intermedia y operativa, tanto de las instituciones públicas como de las municipalidades.

Otros problemas que también inciden en la capacidad gerencial, se originan en las siguientes situaciones:

Primero, los mandos de dirección del país, incluyendo al presidente, normalmente no están integrados por personas especializadas en administración y gerencia pública. Por el contrario, más bien, la razón inmediata que justifica el nombramiento de gran parte del personal de dichos mandos, sobre todo el de más alta jerarquía, es la afinidad política con el Presidente y el partido triunfador en las elecciones. Se parte de la premisa errada, de que un buen líder político o profesional, independientemente de su especialidad, puede convertirse, de la noche a la mañana, en un buen director o gerente público.

Como resultado inmediato de esta falta de capacidad gerencial y la intromisión de la politiquería en la dirección de las instituciones públicas, se produce la inestabilidad o discontinuidad de tales cuadros de dirección, la pérdida de la memoria histórica institucional, el proselitismo, las disputas, los celos y las desconfianzas partidistas. Al final, muchas veces, los criterios técnicos y éticos, que deben animar las políticas públicas, son sustituidos por el oportunismo político y la lealtad y subordinación partidista. Así, no puede haber transparencia, eficiencia y menos rendición de cuentas y evaluación de resultados.



Segundo, otro problema que atenta contra una buena gerencia pública, es el complejo marco jurídico que regula las actuaciones de los cuadros gerenciales de la Administración Pública. Dada la maraña de disposiciones legales y reglamentarias, para los directores y jefes de las oficinas públicas, resulta, cada vez más difícil, tomar decisiones de forma expedita y oportuna.

La lentitud en la toma de decisiones influye negativamente en la transparencia, eficiencia y la eficacia esperable de la gestión de los negocios públicos. La necesidad de los creadores y ejecutores de políticas públicas de asesorarse en las unidades jurídicas, de contraloría y auditoría interna de cada institución, ha dado lugar a un tipo de funcionario y de gerencia pública regida por el conservadurismo, la meticulosidad y la falta de agudeza.

*De esta manera, “los procesos y criterios de decisión administrativa y técnica, se vuelven cada vez más lentos, pues el director o jefe, o el jerarca mismo, se vuelven más dependientes de aquel asesoramiento especializado para evitar la comisión de errores y, con ello, la generalización de responsabilidad administrativa o de otros tipos”. (Meoño: 2001, pp. 163-164-169).*

Tercero, aunque se debería verificar, mediante prueba empírica, como muchas otras afirmaciones formuladas a lo largo de este ensayo, también atenta contra la calidad del liderazgo y la gerencia pública, la enfermiza dependencia de las encuestas de opinión que nuestros presidentes y líderes han desarrollado.

Así, nos encontramos enfrentados a dos problemas: por un lado, efectivamente, los hombres de Estado ya no quieren



arriesgar su imagen con medidas o decisiones impopulares y, por otro, los ciudadanos, mediante las compañías encuestadoras, emiten opiniones sobre temas complejos, sin poseer, generalmente, la capacidad para evaluar las políticas públicas. En otras palabras, como al ciudadano común no le corresponde gobernar y tampoco determinar la inteligencia de lo que hace el gobierno, en función de una visión de mediano y largo plazo, su criterio tiende a expresar solo su estado de ánimo, el día que es interrogado. De tal forma, que no se evalúa a los gobernantes por sus grandes y emprendedoras decisiones, sino por su nivel de popularidad, monitoreada, constantemente, según las encuestas de opinión.

Así, pues, en los sondeos públicos, los gobernantes encuentran el fundamento de sus orientaciones y decisiones políticas, así como la garantía de una alta popularidad y aceptación de su gestión. Es triste corroborar, que nuestros gobernantes, entiéndase bien, nuestros gerentes públicos, a causa de los sondeos de opinión pública y del temor a la impopularidad, se han convertido en prisioneros del culto a la instantaneidad provocada por tales instrumentos. Ocurre así una metamorfosis, en la cual se invierten los papeles que les corresponden a quienes gobiernan: se tornan esclavos de la sociedad civil y la opinión pública y no en sus tutores y conductores como debería ser (Minc: 1995, p. 119).<sup>16</sup>

---

16 Sin que se pueda prescindir de los sondeos de opinión, es oportuno tener en cuenta que éstos se realizan sobre una pequeña muestra, vulnerable al estado de ánimo en que se encuentra la persona, el día y a la hora en que es consultada sobre temas muy específicos, sin ninguna visión de conjunto o de mediano y largo plazo. En tal sentido, al menos, deberíamos estar claros que el sondeo, en modo alguno puede catalogarse como una opinión fundamental. Desde el ámbito de las políticas públicas, debería concebirse, tan solo como la suma de respuestas afirmativas o negativas en relación con un tema determinada.



De esta forma, surge una especie de culto a la popularidad y una dinámica orientada al corto plazo, lo cual constituye un peligroso atentado contra la buena gerencia pública: en muchos casos no se gobierna teniendo como meta el interés común, sino más bien, el qué dirán y, por tanto, el ascenso o descenso en las encuestas de popularidad.

Cuarto, existen otros problemas, que también contribuyen a una pobre gerencia pública. Entre ellos se pueden citar: las deficiencias en la formulación de directrices; la formulación y ejecución cortoplacista de las políticas públicas; los inadecuados sistemas de ubicación, promoción y motivación de los recursos humanos; la insuficiencia de mecanismos para la evaluación de resultados y; la débil cultura de responsabilidad individual e institucional por el ejercicio del poder.

## **DESCONOCIMIENTO E INEXISTENCIA DE CONTROLES**

A la anterior lista de factores, que han incidido en la ausencia de una clara cultura de control, rendición de cuentas y evaluación de la gestión pública, se deben agregar otros relacionados con la carencia en nuestro ordenamiento jurídico, de suficientes procedimientos de supervisión. Además, muchas veces, aún existiendo esos procedimientos, no se ejercitan, por la indiferencia y el cálculo político los gobernantes y servidores públicos.

Veamos algunas situaciones:

Primero, con frecuencia, las cosas no se hacen mejor en la Administración Pública por la indiferencia o desidia de los servidores públicos. No se va a continuar insistiendo en los problemas de herencia cultural, relacionados con el centralismo



y el culto a la persona o en la incapacidad gerencial de nuestros líderes. Asumiendo —con las excepciones del caso— que esos son rasgos definitorios o muy aproximados del ser costarricense, lamentable, además, no se hacen bien las cosas por simple pereza institucional.

Esta actitud también está relacionada con fenómenos culturales, que tienen que ver, solo por citar algunos ejemplos, con nuestra débil capacidad y mística de trabajo, la incapacidad de ahorro y previsión y la poca solidaridad con los demás.

Tristemente, como ciudadanos y servidores públicos tenemos que reconocer que la pereza institucional invade todas las instancias de la administración o, bien que, no queremos complicarnos pidiendo cuentas y evaluando la gestión de los gobernantes. Preferimos asumir una actitud de indiferencia y esperar que otros realicen lo que nos corresponde.

Segundo, íntimamente relacionado con lo anterior, en la Carta Fundamental y en las leyes que regulan la Administración Pública, existen procedimientos para el control y la rendición de cuentas de los gobernantes; pero no se ejercitan, porque los diputados o parlamentarios no los conocen, o bien, porque carecen de perspicacia suficiente para ver en ellos poderosas herramientas de control.

Así, por ejemplo, en nuestra Constitución, se encuentran procedimientos de control relacionados con las comisiones especiales investigadoras, los votos de censura, las interpellaciones, las preguntas o solicitudes de información con respuesta escrita, el informe anual del Presidente ante el Parlamento, la memoria anual de los ministerios y las instituciones autónomas, la excitativas, las comparencias de



ministros y funcionarios de gobierno al pleno y los presupuestos o cuentas de gastos.

Además, existen los organismos auxiliares de la Asamblea Legislativa: la Contraloría General de la República que asesora a los diputados en materia de gasto público y la Defensoría de los Habitantes que hace lo propio en materia de derechos humanos. Si se quiere ser exhaustivo, también pueden constituirse en proveedoras de valiosa información para que el Parlamento realice su función de control político, todas las oficinas de control y auditoría relacionadas con la protección de los consumidores, las entidades financieras y, en general, con los servicios públicos.

¿Quién puede dudar de que estos procedimientos usados con inteligencia y perspicacia no constituirían poderosos mecanismos para el control del ejercicio del poder político, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados? Pero, reiteramos, se carece de actitud controladora o se desconocen los procedimientos que, para tales efectos y que, de alguna forma, ha dispuesto el ordenamiento jurídico.

Tercero, muchas veces, el problema estriba en que no se han desarrollado procedimientos, criterios o indicadores para evaluar la gestión de las administraciones, programas y políticas públicas. Si no se establecen claramente las metas por alcanzar, mediante un determinado proyecto o programa, no es posible, ni la evaluación del desempeño del servidor público ni la evaluación de la eficiencia y eficacia de dichas políticas. Mientras no existan planes nacionales, regionales, o bien, sectoriales, se hace muy difícil, pedir cuentas y evaluar el desempeño en la Administración Pública.



Cuarto, asociado con lo anterior, otra dificultad para la evaluación de la gestión pública es, que la planificación nacional adolece de efectos vinculantes, es decir, de obligatoriedad. En nuestro país, todo gobierno al iniciar su gestión, con gran cantidad de recursos humanos, tiempo y dinero, elabora los denominados planes nacionales de desarrollo, los cuales presentan el grave problema de no ser de acatamiento obligatorio.

Esos valiosos estudios, después de la ceremonia de presentación formal y los aplausos a favor del presidente de turno, se convierten en hermosos documentos de biblioteca, que prácticamente —con excepción, tal vez, de sus redactores— ningún funcionario vuelve a consultar. Lo mismo habría que lamentar en relación con los programas de gobierno, que los partidos políticos proponen a sus electores en la campaña electoral. Es una verdadera lástima, que el resultado de tantas horas de trabajo, realizado por profesionales y técnicos distinguidos, más tarde no se constituya en la punta de lanza de la acción del gobierno y, a su vez, en el parámetro para medir y juzgar su eficiencia y eficacia. Definitivamente, necesitamos cambiar de rumbo.

La falta de planificación, el secreto, la manipulación de la información y la falsa promesa, resultan vicios graves, que afectan la política, ya que impiden el control del ejercicio del poder, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados. El ejercicio del poder debe ser transparente, con objetivos claros y bien definidos. En los sistemas donde abunda la dispersión y la discreción y, donde no se tiene definido lo que se quiere, el control carece de sentido. ¿Contra qué se pedirían cuentas?, ¿cómo se evaluarían resultados en tales circunstancias?, ¿a partir



de qué criterios, los ciudadanos podrían aprobar o desaprobado la gestión de los negocios públicos, si desconocen las propuestas gubernamentales, es decir, si no saben a qué atenerse?

Quinto, el Presupuesto de la República, en teoría, constituye un plan, un medio de intervención del Estado que incide en la vida política, económica, social y cultural del país. Por su medio, se canalizan los recursos económicos necesarios para sufragar las actividades que emprende el Estado, desde la más simple hasta la más compleja. Sin embargo, por el deficiente sistema presupuestario —reducido a una simple suma de ingresos y gastos— la incapacidad de los diputados y la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, el control ejercido por la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República no ha sido lo eficaz que debería ser.

La escasa capacidad del control presupuestario estriba en el hecho de que el énfasis del Parlamento y del órgano contralor está dirigido, fundamentalmente, al cumplimiento de formalidades de tipo legal y contable. Por lo tanto, no se da el apropiado seguimiento, a lo que sucede después de la aprobación del gasto y, mucho menos, se realiza una evaluación de la relación entre los recursos asignados a un determinado proyecto y el producto obtenido.

Ese es un problema complejo, derivado de la concepción añeja y superada: la que reduce el presupuesto a una simple lista de los gastos por efectuar y de los ingresos por recaudar en un período determinado. Esta concepción impide, entre otras cosas, “*una adecuada gerencia de los recursos públicos*” (Esquivel y Zúñiga: 1994, p. 4). Tampoco existe un sistema que facilite o permita establecer relaciones entre metas y objetivos con cada asignación presupuestaria, “*es decir,*



*formular, ejecutar y evaluar el presupuesto en función de un verdadero proceso previo de planificación” (Ibid).*

En la práctica, esto último significa que el Parlamento no posee puntos de referencia, parámetros o herramientas, que le permitan evaluar si el gobierno, con sus políticas públicas, se acerca o se aleja de su plan de acción o su programa de gobierno. Tal situación, impide a este organismo evaluar la eficiencia, la eficacia y el rendimiento del gasto público. Esta deficiencia ha convertido la planificación en un ejercicio irreal; pues, el presupuesto no expresa, desde el punto de vista financiero, los objetivos y metas de la planificación.

Sexto, se puede afirmar, que la Contraloría General de la República ha sido concebida y estructurada a partir de un marcado control, basado en la desconfianza hacia los funcionarios públicos, como reacción a los abusos administrativos y financieros, y en particular al grave problema de la corrupción. En la práctica, esto ha significado el predominio o exceso de los controles “*ex ante*”, en detrimento de los controles “*ex post*”, lo cual, en última instancia, se ha convertido en un factor paralizante de la gestión pública.

Lamentablemente, se ha caído en una situación en la cual, es necesario pedir permiso a la Contraloría para realizar cualquier gestión; pero no existen auditorías de servicios para controlar la eficiencia económica de la utilización de los recursos y bienes públicos por las instituciones.

Más claramente, la función gerencial de la burocracia pública se limita a cumplir con objetivos institucionales; y además, esta orientada por principios legales y contables y no por la eficacia y el rendimiento económico. En consecuencia,



no es usual el análisis de la calidad de los servicios públicos. Tampoco, existen sistemas de premios para estimular a los servidores públicos más productivos. Esas prácticas, así como la maraña de controles “*ex ante*”, distorsionan y entran la Administración Pública. Cuanto más complicado es el aparato estatal, menos transparente es la gestión de los negocios públicos y más incentivos existen para la corrupción pública y privada.

Sétimo, por último, entre las causas que en nuestro país han fomentado la ausencia de una cultura de control del ejercicio del poder político, rendición de cuentas y evaluación de resultados, se deben citar dos, íntimamente relacionadas entre sí:

Primero, la ausencia de mecanismos de participación y control popular. Más claramente, no existen procedimientos institucionalizados, mediante los cuales los ciudadanos puedan examinar las actividades del gobierno, cuestionar a los ministros, examinar los gastos públicos y destituir a los funcionarios corruptos o a quienes traicionan la confianza popular.

Es verdad que en algunas constituciones están reguladas instituciones como el referéndum, el plebiscito, la consulta, la iniciativa popular y el poder ciudadano —de reciente creación en Venezuela—. <sup>17</sup> Pero, la experiencia demuestra que esos

---

17 El Poder Ciudadano, de acuerdo con el artículo 274 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone: “*los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo*”.

mecanismos no han sido puestos en práctica, con la frecuencia o el sentido que demanda la institucionalidad democrática. De manera que se puede generalizar, salvo las excepciones de rigor, que la participación ciudadana sigue limitada a la emisión del voto, cada cierto tiempo, cuando hay que elegir presidente y diputados.

Segundo, en nuestro país, impera una singular cultura ciudadana, fundada en los derechos y en la expectativa de que siempre se podrá recibir algo del Estado, sin dar nada a cambio. ¿Quién pide cuentas?, ¿a quién le interesa participar? Pareciera que a nadie. Resulta paradójico, cuando la democracia ha derrotado a los gobiernos militares y al golpe de Estado, como medio para bajar o destituir presidentes, que la apatía hacia los asuntos públicos se haya posesionado de la sociedad

¿Qué tenemos? Dice Alain Minc, “ciudadanos indiferentes y exigentes, replegados sobre su vida privada, pero esperando del político lo que no saben dar: una moral, un proyecto de largo plazo” (p. 141). ¿A qué se reduce la participación ciudadana? Contesta Josep Ramoneda, a echar del poder, con su voto periódico, a los gobernantes y a regodearse con sus corrupciones (p. 27).

Eso, evidentemente, opinamos nosotros, es muy poco, prácticamente nada, para un sistema fundado en la idea de que la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Entonces ¿qué hacer? No tener miedo a ser libres, y desarrollar la conciencia de ser ciudadanos responsables. Tenemos que hacer crecer la democracia, en muchos sentidos; pero, desde el tema que nos ocupa, estableciendo mecanismos para la rendición de cuentas y la evaluación de resultados; estimulando y premiando la excelencia; condenando la mediocridad y fomentado la participación ciudadana.





### III

## CRITERIOS PARA MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

En la primera parte de este ensayo, se ha dicho que la democracia, en tanto es el gobierno del pueblo, posee un contenido ético y político insoslayable, relacionado con el bien común, la igualdad, la libertad, la justicia, la probidad, la transparencia, la austeridad, la eficiencia y la eficacia en la gestión de los asuntos relacionados con el patrimonio y el interés público. De ese contenido esencial de la democracia, se desprende el deber de los gobernantes y servidores públicos de actuar de forma responsable. Se deduce, asimismo, el correlativo derecho de los ciudadanos para pedir cuentas y evaluar el resultado de las políticas públicas.

En la segunda parte, se ha visto, cómo, a pesar de los nobles ideales que inspiran el sistema democrático, en la práctica, este se ha enturbiado como resultado de factores culturales: el servilismo político, la improvisación de la gerencia pública y la inexistencia de mecanismos apropiados para el control del poder, la rendición de cuentas y la evaluación de la gestión de los negocios públicos.

Ahora, en esta sección, queremos sugerir algunas estrategias para el desarrollo de una cultura de innovación gerencial en el aparato gubernamental, que faciliten el control del ejercicio



del poder a los diferentes actores del drama de la vida estatal, así como la rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

Estoy convencido de que el control parlamentario, así como el control de procedimientos, realizado por los superiores jerárquicos, los sistemas clásicos de auditoría, el control por resultados, el control por competencia administrativa y el control social, además de cualquier otro que se llegue a desarrollar, siempre tendrán un impacto limitado. Si realmente aspiramos a un sistema más democrático debemos cambiar de actitud, superando la cultura de los reyes sin corona. Esto debe significar, desterrar la politiquería de la administración, ser más transparentes en el ejercicio del poder y mejores gerentes públicos.

## **PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL SERVICIO PÚBLICO**

¿Cuáles son los fines de la Administración Pública?, ¿con qué condiciones se deben prestar los servicios públicos?, ¿qué pueden demandar los ciudadanos y usuarios de los servidores públicos?, ¿cuáles parámetros se pueden emplear para evaluar la Administración Pública?

Las respuestas son plenamente conocidas por los administrativistas y los teóricos de la democracia, pero no por los ciudadanos. Por tradición, a estos, solo se les ha enseñado que se vive bajo la égida de este sistema político, cuando se participa en elecciones periódicas, se tiene una Constitución y el ejercicio del poder está distribuido entre varios detentadores.

Pero la democracia, como ya hemos dicho, es mucho más que procedimientos o instituciones para la designación de gobernantes y el ejercicio del poder. Como insiste Alain



Touraine, la democracia es el sistema político que reconoce y permite a los individuos, los grupos y las colectividades, el derecho de llegar a ser libres, productores de su historia, capaces de unir en su acción el universalismo de la razón y la particularidad de una identidad personal y colectiva (1994, p. 402).

No obstante, para que los ciudadanos puedan ser plenamente libres y arquitectos de su propio destino, el sistema debe darles las herramientas necesarias, que les permitan redescubrir sus propias potencialidades como seres humanos. Asimismo, la democracia, en tanto gobierno del pueblo, debe construirse a partir de la idea del bien común, lo cual, a su vez, implica que las políticas públicas y, en general, la acción de los representantes populares se realicen con justicia, transparencia, participación, descentralización, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y evaluación de resultados.

Como contrapartida, esto también significa enseñarles a los servidores públicos,<sup>18</sup> empezando por los de elección popular (presidentes y diputados), que la Administración Pública no es una especie de botín de guerra para ser repartido entre quienes resulten vencedores (Castellanos: 2000, p. 24), sino que ellos están para servirle al ciudadano y procurar el bien común, nada más.

Lamentablemente, en términos generales, se puede sostener que en la práctica ni los ciudadanos saben qué esperar de la Administración Pública, ni los gobernantes y servidores públicos

---

18 Obviamente, cuando enfatizamos en los aspectos educativos, no estamos ignorando que a nivel jurídico-institucional también deben desarrollarse las leyes y los procedimientos que sean necesarios y convenientes, para limitar e impedir la natural tendencia de quienes ejercer poder político hacia la discrecionalidad, el abuso, y si se quiere el botín político.



conocen el amplio espectro de su misión. Si de verdad queremos democratizar la democracia, específicamente, fomentando la democracia participativa; debemos comprender de una manera amplia qué es y para qué sirve ese sistema político; cuáles son los derechos, pero también, los deberes de los ciudadanos. En este sentido, no se debe dar por supuesto nada, porque de lo contrario vamos a seguir asumiendo que la democracia está limitada a solo un procedimiento para elegir gobernantes.

Es necesario enfatizar, sobre todo para quienes creemos en la democracia participativa y en la responsabilización mediante el control social, que los ciudadanos nunca estarán en capacidad de ejercer su función controladora de los gobernantes y las políticas públicas, si no se educan para vivir en democracia. Si de una manera expresa no se preparan nuestros pueblos para pedir cuentas y evaluar resultados, a partir de una dimensión más amplia de este sistema político, tendremos que contentarnos únicamente con la participación ciudadana en las elecciones.

Esto significa, ni más ni menos, que se les deben dar herramientas tanto a los administradores y servidores públicos, como a los ciudadanos, para que aprendan a pedir cuentas y evaluar resultados. Durante doscientos años se nos ha enseñado la importancia que, para la democracia, poseen las elecciones libres y periódicas; ahora es el tiempo de concientizar el contenido ético y político de ese sistema, de los fines, las responsabilidades y las prohibiciones que deben demarcar la acción del servicio público y de los administradores.

¿Cuáles son tales principios? Se pueden clasificar en seis temas diferentes. Los tres primeros se refieren a la orientación del servicio público, a los deberes y prohibiciones de los servidores públicos. Los últimos se refieren, más bien, al



derecho de los ciudadanos a pedir información y a expresar, libremente, sus pensamientos, así como a la necesidad de que asuman un papel más activo en la fiscalización del aparato público, en tanto, como se ha reiterado tantas veces, la democracia es una forma de gobierno concebida a favor del pueblo y en última instancia del ser humano.

## 1. Principios

Existen principios fundamentales que orientan la función de los empleados y servidores públicos, cuyo objeto es incrementar la honestidad, la eficiencia de la gestión administrativa, así como la confianza de los ciudadanos:

- **Legalidad:** controla que los gobernantes, funcionarios, servidores públicos y, en general, la Administración, actuarán sometidos al ordenamiento jurídico y solo podrán realizar los actos o prestar los servicios públicos que autorice dicho ordenamiento.
- **Igualdad:** asegura el tratamiento igualitario de todas las personas, cuestiones, temas y gestiones que se planteen ante la Administración. Por medio de este principio, se evita hacer diferencias entre dos o más personas, que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas.
- **Neutralidad política:** conserva la independencia, objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, con lo cual se evitan las influencias políticas, económicas y de cualquier otra naturaleza.
- **Regularidad:** asegura que las operaciones y actos administrativos se encuentren asentados, de forma correcta,



en registros contable-financieros, presupuestarios y otras clases de archivos, en los cuales se mantenga la documentación de respaldo necesaria de los negocios y políticas públicas.

- **Eficiencia:** pretende que la gestión de los negocios públicos maximice los resultados, a partir de una determinada cantidad de recursos, o permita cumplir con los objetivos al menor costo posible.
- **Eficacia:** garantiza la adecuada realización de las políticas públicas, así como el cumplimiento de los objetivos y metas.
- **Austeridad:** asegura la adecuada asignación, adquisición y conservación de los recursos públicos.
- **Transparencia:** pretende que el ejercicio del poder se realice de cara a los administrados y evita el secreto, la negociación amañada y el contubernio.
- **Lealtad:** asegura que el gobierno se realice en función del país, la democracia, el bien común, la libertad, la justicia, la responsabilidad y la probidad.
- **Probidad:** evita la corrupción pública y privada y garantiza que la función sea una actividad al servicio del orden, la justicia, la paz y de la sociedad en general.
- **Responsabilidad:** pretende que los funcionarios y servidores públicos respondan por sus actuaciones desde el ámbito penal, civil, disciplinario, político, moral, etc.

## 2. Deberes

Los gobernantes, funcionarios y servidores públicos deben guiarse por un cuerpo de principios que rijan y orienten la relación entre los administradores y los administrados. Entre estos se pueden citar los siguientes:



- ***Deber de imparcialidad:*** propicia que los funcionarios públicos actúen imparcialmente, sin tratamientos privilegiados o preferenciales para ninguna persona u organización. La falta de equidad es un factor que contribuye a la corrupción.
- ***Deber de objetividad:*** estimula el ejercicio de la función pública, de acuerdo con las normas que la regulan. El deber de objetividad debe aplicarse en toda actividad desarrollada por la Administración Pública, tal como un nombramiento, la adjudicación de un contrato o la recomendación de una persona.
- ***Deber de rendir de cuentas:*** obliga a los funcionarios públicos a rendir cuentas por las acciones y decisiones que tomen.
- ***Deber de liderazgo:*** promueve y respalda la honestidad, la eficiencia, la eficacia y la austeridad en el manejo de los negocios públicos, mediante el buen ejemplo y el liderazgo.

### 3. Prohibiciones

El servicio público es una función, que exige a los gobernantes, funcionarios y servidores públicos lealtad a la Constitución Política, a las leyes y a los principios éticos, por encima del beneficio y la ganancia personal. En general, estas prohibiciones tienden a evitar el abuso de funciones, las comisiones, obsequios y contribuciones ilegales, la evasión o el fraude, el cohecho y el nepotismo.

- ***El uso de recursos públicos:*** evita el uso del cargo público para obtener ganancias particulares.



- ***El uso del poder oficial:*** evita el uso del cargo público para negocios personales, familiares o terceros.
- ***Los conflictos de intereses:*** evita que los funcionarios públicos desarrollen actividades financieras o de otra índole, que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes.
- ***Los obsequios, hospitalidades y otras recompensas:*** evita los favores oficiales, a cambio de regalos, artículos de valor monetario y, en general, cualquier tipo de recompensas.
- ***El tráfico de influencias políticas:*** evita que los servidores públicos se beneficien en lo personal o a algún tercero, utilizando su poder o su influencia.
- ***El nepotismo:*** evita el favorecimiento de los familiares y amigos cercanos, mediante cargos, prebendas y comisiones. Igualmente, evita que los funcionarios públicos contraten con ellos mismos o allegados, mediante empresas ficticias, socios o asesores.

#### **4. Acceso a la información**

Por lo general, todas nuestras constituciones regulan el derecho de los ciudadanos a pedir información, así como el libre acceso a las dependencias públicas. Estos derechos obligan a las autoridades públicas a suministrar las informaciones y a responder con prontitud las solicitudes que formulen los interesados.

El derecho de información posee como fundamento, el interés de la comunidad de conocer las actividades de los funcionarios públicos y su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo. También, le permite conocer la manera como se están manejando los negocios y las políticas públicas,



particularmente, las que se refieren al ingreso, presupuestación, custodia, administración, inversión y gasto de los fondos públicos.

Sobre este particular, con frecuencia se explica que, en Estados Unidos, los padres de la Constitución reconocieron, desde el primer momento, la necesaria relación que debe existir entre la democracia, la rendición de cuentas y el acceso a la información gubernamental. Explica, que James Madison captó la singularidad de esta relación, con su frecuente, citada advertencia: *“un gobierno popular sin información popular o los medios de adquirirla, no es sino un prólogo de una farsa o una tragedia o, tal vez, de ambas a la vez”*.

El acceso a la información es uno de los pocos medios que poseen los ciudadanos para impugnar los actos gubernamentales que lo ameriten; responsabilizar a los funcionarios públicos que han actuado de modo indecoroso, reparar los daños y disminuir o combatir las malas conductas. La preocupación por establecer adecuados sistemas de archivo y suministro de información, debería constituirse en una importante herramienta, para recordarles a los funcionarios que su misión está dirigida al servicio de los ciudadanos y que es su obligación rendirles cuentas.

Así, pues, uno de los objetivos, para democratizar de forma permanente la democracia, es propiciar todos los mecanismos posibles —incluyendo los educativos— para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a pedir información. ¿De qué vale, por ejemplo, institucionalizar el referéndum y el plebiscito, promover la democracia participativa o aun del control social, si el ciudadano no puede informarse sobre lo que sucede en la Administración Pública? Ciertamente, de muy poco.



Sin acceso a la información, la democracia participativa o la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público constituye una utopía. Se puede sostener, que en cualquier Estado democrático, que presuma de tener un sistema de gobierno verdaderamente abierto, la garantía más importante de responsabilidad gubernamental, es el derecho de los ciudadanos de pedir cuentas a sus representantes populares y servidores públicos.

## 5. Libertad de expresión

El acceso fácil y oportuno a la información, necesariamente debe ser complementado con la libertad de expresión. El imperativo de pedir cuentas y, en general, los mecanismos para limitar, controlar, y asegurar la responsabilidad gubernamental serían ineficaces, si al mismo tiempo y como parte del ejercicio de los derechos fundamentales no se garantizan a los ciudadanos la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de asociación y de discusión de los asuntos públicos.

La libertad de expresión es tan importante y consustancial al sistema democrático que, inclusive, en la Constitución Política, se ha consagrado el principio de la inviolabilidad o inmunidad parlamentaria (artículo 110), el *freedom of speech* de los ingleses. Constituye una garantía de orden público, reconocida a favor de los diputados, no para su beneficio, sino a favor del libre ejercicio de sus funciones, en el proceso de control y solicitud de cuentas a los gobernantes.

La inviolabilidad parlamentaria comprende, esencialmente, la irresponsabilidad por todo lo que los diputados dicen o escriben en el ejercicio de su quehacer legislativo. La inviolabilidad constituye un ámbito privilegiado de expresión,



caracterizado, además, por ser absoluta y perpetua. Esto significa que el diputado está exento, en cualquier tiempo, de las acciones penales y civiles que, contra él, pudieran dirigirse por el contenido de sus opiniones, siempre que hubiesen sido vertidas en el ejercicio de sus funciones.

El derecho de los ciudadanos a pedir cuentas y criticar al gobierno es tan relevante, que hasta se ha llegado a reconocer, a favor de los diputados, en nombre y representación de los primeros, este ámbito de libertad reforzada, que les permite, incluso, formular falsas acusaciones, sin temor a ningún tipo de represalia civil, penal o disciplinaria.

## **6. Ciudadanos responsables**

Parece obvio, pero se debe insistir —cuántas cosas se dejan de hacer bien porque parecían obvias—, en que el gobierno responsable necesita y depende, en última instancia, de ciudadanos responsables.

La democracia requiere ciudadanos comprometidos, que tomen seriamente los asuntos públicos, se informen sobre los programas de gobierno y los proyectos de ley que tramita la Asamblea Legislativa. También, que conozcan los candidatos a los diferentes puestos de representación popular, que debatan de modo vigoroso, voten regularmente, pidan cuentas, evalúen resultados y posean el criterio moral para distinguir entre lo que está bien y lo que está mal y, además de ello, tengan la valentía para decirlo.

Lamentablemente, estos son tiempos de indiferencia ciudadana (Ramoneda: 1999, p. 25). Las nuestras son sociedades opacas, constituidas por ciudadanos indiferentes, pero exigentes,



que viven replegados, atendiendo sus intereses particulares y esperando del político, como dice Alain Minc, lo que no saben dar como ciudadanos: una moral, un proyecto de largo plazo, en fin, una actitud (p. 141).

Es muy cómodo señalar la corrupción de los políticos y no reaccionar comprometidamente. En el nivel formal, resulta hasta fácil construir un amplio sistema de rendición de cuentas, garantizar el derecho de petición y la libertad de expresión.

No obstante, esas garantías carecen de sentido en sociedades indiferentes, complacientes y cínicas. Tristemente, reconocemos, que junto a los preceptos normativos, los principios y los valores que ampara nuestro Estado democrático y social de derecho, vivimos en sociedades resquebrajadas por un mundo invisible e ilegal, en el cual convergen todas las formas inimaginables de excesos, clandestinidad y corrupción privada.

Por ello, se enfatiza, aquí, en que para lograr transparencia, eficiencia y eficacia en el manejo de los negocios públicos se requiere de ciudadanos responsables. Rendir cuentas es importante, pero también saber pedir las. Todo gobernante y servidor público debe asumir su responsabilidad en los diferentes procesos en que participa. Igualmente, los ciudadanos deben involucrarse en la política, en la defensa de las instituciones democráticas y en el debate y evaluación de los funcionarios y las políticas públicas.

De ahí, pues, el imperativo de enseñar esos principios, de manera expresa, en las escuelas, colegios, universidades y parlamentos, para que el ciudadano conozca de manera plena, el contenido ético y político de la democracia. Así, con ese conocimiento, se encontrará mejor preparado para demandar y



exigir de los funcionarios un mejor servicio —después de todo son sus servidores— además, estará en mejores condiciones para pedir cuentas a quienes las deben: de nuevo a los servidores públicos.

A los ciudadanos hay que armarlos y llenarlos de poder. Democracia participativa no es obstruir calles ni sabotear el orden público; es poder participar, de forma activa, en la toma, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. En suma, sin una educación democrática es muy difícil que arraiguen las instituciones democráticas (Villoria: 2000, p. 94).

Al mismo tiempo, se requiere capacitar a los funcionarios públicos, de forma tal, que estén mejor preparados, no solo, desde el ámbito técnico, sino también ético-político. Se podrá así, crear una consciencia, generalizada entre los servidores estatales, de que su fin último, es el bienestar general y que, para lograrlo, se requiere, como mínimo, reorientar su trabajo en función de los principios aquí establecidos.

En tal sentido, convendría que la Administración Pública posea programas de capacitación general, dirigidos hacia los trabajadores públicos en los que se aborden temas relacionados con el servicio públicos y el ámbito de sus competencias.

De igual forma, en las semanas previas a asumir sus cargos, tanto al Presidente de la República como a los diputados, ministros, miembros del servicio exterior, presidentes de instituciones autónomas, gerentes y otros servidores de confianza, se les deberían programar seminarios, en los que se les instruya sobre temas de auditoría, gerencia pública y liderazgo político. En la lista, convendría incluir los relacionados con sus competencias institucionales, el principio de legalidad



y, por supuesto, todos los que se refieren con el tema de la responsabilidad penal, civil, disciplinaria y política, a que están obligados los servidores públicos.

Asimismo, es imprescindible implementar políticas públicas que conduzcan, por lo menos, a:

- a) La creación de espacios, debidamente institucionalizados, para el diálogo, la negociación y la concertación.
- b) La incorporación de instrumentos idóneos de consulta ciudadana, para el proceso de toma de decisiones por parte de las instancias oficiales.
- c) El desarrollo de mecanismos de información y de comunicación entre el sector público y el privado.
- d) La descentralización y desconcentración de las instituciones estatales.
- e) El desarrollo de nuevas modalidades para la acción conjunta entre el Estado y la sociedad civil, que faciliten la identificación de los problemas, el establecimiento de prioridades, la búsqueda de soluciones y el establecimiento de controles a la ejecución de dichas políticas.

## **NUEVA CULTURA DE INNOVACIÓN GERENCIAL**

La vieja cultura del centralismo del poder y el personalismo caudillista debe sustituirse por una nueva cultura de innovación gerencial, mediante la cual, desde el Presidente de la República hasta el más humilde servidor público, comprendan que el gobierno no es un trofeo ni un botín político, sino solo una herramienta, un medio al servicio del bien común, de conformidad con la igualdad, la justicia, la transparencia, la honestidad, la eficiencia y la eficacia.



Esta nueva cultura debe implicar, necesariamente, un nuevo estilo de realizar las tareas públicas. ¿Cuál es esa nueva forma de actuar?

### **1. Acentuar la responsabilidad presidencial<sup>19</sup>**

El Presidente no es un rey, colocado en su trono por el pueblo para rendirle tributo o pleitesía; es el primer y más obligado servidor público. El Presidente es el encargado, de forma expresa, por la sociedad, mediante elecciones libres y periódica, para representar a la Nación; pero también, para dirigir las políticas y los negocios públicos. Esto significa, dicho de una manera más simple, que el Presidente dirige el trabajo de muchos y realiza bien su trabajo, haciendo que otras personas realicen bien el suyo.

En ese sentido, es responsabilidad esencial del Presidente velar por la productividad de los recursos públicos y el progreso económico del país. Con su competencia directiva superior debe evitar que nos volvamos complacientes y satisfechos de nosotros mismos como administración y sociedad. Por ello, siempre, debe actuar como líder y principal conductor y coordinador de los proyectos y programas, que emprenda la Administración Pública.

En este ensayo sostenemos que el Presidente de la República, y por extensión los ministros y otros funcionarios de superior jerarquía, podrían mejorar su desempeño en todos los aspectos de sus delicadas labores, mediante: primero, el

---

19 Aunque el título solo hace referencia a la responsabilidad del Presidente de la República, lo que se plantea aquí es aplicable a todos los funcionarios y servidores públicos.



estudio sistemático de sus competencias, los principios, deberes y prohibiciones que rigen el servicio público; segundo, la adquisición de conocimientos y habilidades que les enseñe o facilite dirigir la cosa pública y; tercero, el análisis sistemático de su propio desempeño en todos los aspectos de sus tareas y funciones.

La dirección de un país no puede reducirse a una cuestión de intuición o habilidad natural. Es cierto, que, de cuando en cuando, nacen líderes carismáticos con una gran visión y don de mando. Pero, de esos, hay muy pocos. Para los efectos del cambio cultural que se pretende propiciar mediante este ensayo, preferimos asumir que los días de los presidentes y ministros intuitivos y con habilidades naturales están contados.

En consecuencia, ante la escasez de tales dones, la necesidad de un período de preparación resulta imperativo. Convendría entonces, que en los días previos al traspaso de poderes, cada cuatro años, los futuros responsables de llevar las riendas del país, incluyendo, obviamente, a quien va ser el Presidente de la República, estudien, según ya se adelantó en otro apartado, sus futuras responsabilidades, así como algunos de los principios que regulan la gerencia y el servicio público.

En realidad, ninguna otra cosa, podría contribuir tanto al desarrollo de su habilidad, efectividad y liderazgo. En todo caso, una reflexión analítica de su quehacer, sería la condición mínima necesaria para asumir tal reto. Es tan significativa su influencia en la sociedad, en las políticas y en los negocios públicos, que se debe exigir a ellos, el máximo esfuerzo, estudio, respeto y coherencia con los principios y normas, que configuran el marco ético-político del sistema democrático.



Si el Presidente y los ciudadanos logran entender y vivir de conformidad con esta premisa tan simple, en nuestra opinión, se estaría dando un paso gigantesco en la lucha a favor de la transparencia en el manejo de los negocios públicos, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

Cuando el primer mandatario actúa de conformidad con los principios y reglas expuestas en el epígrafe anterior, tiene un importante camino recorrido, pues, desde arriba, se está enviando un mensaje, a los ministros y demás servidores públicos, de respeto a la normativa constitucional, la honestidad, la austeridad, la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad en el manejo de los negocios públicos.

Por el contrario, cuando el Presidente es el primero en dar ejemplo de irrespeto al ordenamiento jurídico; es deshonesto; incumple su programa o plataforma electoral; es notoriamente ineficaz y; se hace rodear de un ejército de asesores, incluyendo familiares, carecerá de autoridad moral para exigir a sus subalternos aquello que él no sabe dar como líder de la nación. Más bien, muchos de los subordinados se contagiarán de esas contraproducentes prácticas; posiblemente se preguntarán: “¿Si el primer obligado incurre en tales libertinajes, por qué yo no lo voy hacer?” Como resultado, todo el sistema entra bajo sospecha, con la consiguiente pérdida de fe, confianza y legitimidad política.

Por tanto, un primer imperativo consiste en promover un cambio de la cultura política reinante y acostumbrarnos a la idea de que el Presidente debe responder, de forma permanente, por los resultados globales de su gestión. ¡Si se le eligió para gobernar, entonces, como representante de los ciudadanos, que responda ante ellos! Tal imperativo, debería constituir una regla



de oro en los sistemas democráticos: el ejercicio responsable del poder, del cual nadie está excluido y menos el mandatario; más bien, por su posición cimera en la vida política nacional y el valor inspirador que se podría derivar de su liderazgo, es el más obligado a actuar de conformidad con el ordenamiento jurídico, los principios, valores y anhelos de la sociedad costarricense.

Los delitos y faltas graves en que incurran los presidentes, en el ejercicio de sus funciones, deben conducir a su sanción política, por parte de la Asamblea Legislativa. Es inadmisibles, por el prurito de la inamovilidad del Presidente en los regímenes presidencialistas, que un país esté obligado a soportar a uno malo, corrupto o indiferente a las necesidades y a los problemas de los pueblos.

Para estos casos debe regularse, en el nivel constitucional, un procedimiento de acusación (*impeachment*), que conduzca, eventualmente, a la destitución del primer responsable de la nación. Se trata de un proceso que se sigue por indignidad. Este es un concepto político indeterminado, que no se adecua a los tipos penales y disciplinarios comunes. El *impeachment* puede consistir en acusaciones por traición, cohecho y otros crímenes o delitos. Asimismo, se puede emplear, en un sentido más amplio, como equivalente a la falta de aquella “*buena conducta*”, que se espera de los jueces o de un presidente comprometido con la Patria.

## **2. Instituir como ley el Plan Nacional de Desarrollo**

Como país aspiramos a un gobierno ordenado, con un rumbo claro, inmune a las ligerezas en las que se suele incurrir durante los ciclos electorales, y a la discontinuación de algunos



programas, por el cambio de autoridades en los cuadros de mando. Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa. Así, pues, sería convertido de su intrascendente concepción actual a una vinculante Ley de la República.

¿Contra qué se va a pedir cuentas al Presidente y los funcionarios públicos? ¿Qué parámetros se deberán emplear para evaluar los resultados de su gestión?

Convengamos en que la mejor opción podría ser el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas. Aunque no se va a insistir en la idea, también podría servir como parámetro los programas de gobierno propuestos por el Presidente durante la campaña electoral. Sin duda, si se evaluara su obra, en función de su plataforma electoral, disminuirían las incongruencias, las promesas falsas y el engaño a los votantes.

Definitivamente, para que el Plan Nacional de Desarrollo, sea de acatamiento obligatorio, debería ser aprobado por el Congreso. Así, alcanzaría su verdadero sentido y dejaría de ser un documento decorativo en una biblioteca. Si lo que se busca es un cambio cultural que acentúe la capacidad gerencial y el liderazgo de la Presidencia de la República, es necesario definir, ¿qué se quiere?, ¿cuál es el norte? y ¿cuáles son las estrategias globales para alcanzar las metas establecidas? Si no se definen los nortes claramente, se incrementa la incertidumbre, el secreto, la discrecionalidad política y la dispersión de objetivos.

El Plan Nacional de Desarrollo, convertido en ley de la República, serviría, entonces, en primer término para evaluar al Presidente. Contra el contenido de ese Plan, el Parlamento y todos los controladores del sistema deberían pedir cuentas y



evaluar los resultados de su gestión, de forma muy significativa, los partidos de oposición y los ciudadanos. En función de ese Plan, convertido en parámetro de la acción presidencial, cualquiera podría pedir al Poder Ejecutivo informes, explicaciones y hasta exigirle cuentas por sus omisiones y desviaciones. También, permitiría al Presidente orientar sus informes anuales a la nación.

Si estas posibilidades se concretan, a todos los actores del drama estatal, incluyendo a los ciudadanos, les sería mucho más fácil evaluar cuánto se acerca o aleja el gobierno de los programas y obras establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En segundo lugar, ese Plan fortalecerá la capacidad gerencial del presidente, en la medida en que se constituya en su guía y en la brújula, no solo de la Administración Pública, sino también, de la sociedad. Esto le facilitará, ejercer el mando, dar órdenes, tomar y ejecutar decisiones, así como pedir cuentas a sus subalternos inmediatos. Empero, para lograr eso, en lugar de recurrir a las órdenes verbales y al ejercicio del poder en secreto, tendría que hacerlo por medio de directrices escritas, las cuales, como se supondrá, deberán estar motivadas y sustentadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

De ese modo, al presidente le sería muy fácil: primero, pedir cuentas a sus ministros y otros funcionarios de alto nivel; segundo, evaluar los resultados de su gestión y; tercero, establecer las responsabilidades correspondientes, según las faltas o incumplimientos. Todo lo cual redundaría en una mejor dirección de la política superior del Estado, así como de su gobernabilidad. Adicionalmente, este procedimiento deberá ser implementado por los ministros, con los directores o encargados sectoriales y así, sucesivamente, en forma descendente, con todos los servidores públicos.



Con este estilo de administración gerencial, desaparecería o, por lo menos, se atenuaría el problema relacionado con el ejercicio invisible del poder o de las múltiples manos. Siempre se identificaría el norte, las expectativas y las personas encargadas de la ejecución de los programas concretos. Así, lógicamente, se facilita la rendición de cuentas, la evaluación de resultados y la imputación de responsabilidades.

Lamentablemente, la planificación nacional no ha logrado ocupar el rango que le corresponde en las instancias políticas y administrativas del país. Como ya se advirtió, los planes nacionales de desarrollo son percibidos como documentos burocráticos, realizados administrativamente y desprovistos de obligatoriedad (COREC, 1990, p. 76).

Obviamente, por todas las razones aquí planteadas, se requiere de una modificación sustancial de la planificación. La gobernabilidad del sistema mejorará, si nuestro país logra crear planes de desarrollo, en los que se establezcan las metas y las estrategias de desarrollo para mediano y largo plazo. Además, pasaríamos de las anticuadas concepciones presupuestarias a una más innovadora, en la cual, se refleje el Plan Nacional de Desarrollo. Por último, suponiendo la existencia de buenos gobiernos, como consecuencia, los ciudadanos recuperarían su confianza en los gobernantes y, consecuentemente, en la democracia como forma de vida política.

### **3. Replantear el presupuesto de la República**

Lo planteado significa también que los presupuestos de la República se elaboraren en función del Plan Nacional de Desarrollo. Hoy se acepta que, detrás de esa nómina de ingresos y gastos, exista un plan de acción, con objetivos y metas bien



definidos, en función de los cuales tendría que producirse el gasto. Por ende, el presupuesto debe formularse a partir de criterios funcionales y sencillos, que faciliten la evaluación del cumplimiento de las políticas y los planes anuales, así como su impacto en la economía y en los programas sociales.

Un presupuesto, elaborado a partir del Plan Nacional de Desarrollo, acentuaría la responsabilidad, el liderazgo y la acción gerencial del Presidente de la República y de los servidores públicos en general. Mediante directrices y lineamientos generales y específicos de política presupuestaria, la gestión institucional sería más eficaz, y, además, facilitaría la función fiscalizadora de los tribunales de cuentas, las auditorías internas, la supervisión ciudadana y, de una forma acentuada, el control parlamentario o control político.

Así concebido el presupuesto, el Parlamento, principal encargado de la función de control político y presupuestario, estaría en inmejorables condiciones para:

- a) Revisar las cuentas públicas, anualmente, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera; comprobar si se han ajustado a los criterios establecidos en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los diferentes programas, así como determinar el nivel de eficiencia, eficacia y austeridad, con que se ha efectuado el gasto público.
- b) Examinar, discutir y aprobar, anualmente, el presupuesto de egresos del gobierno.

El adecuado estudio del presupuesto produce importantes consecuencias, entre las cuales se pueden citar las siguientes:



Primero, permite a los diputados y los ciudadanos la posibilidad de adquirir mayor conocimiento e información sobre la recaudación, utilización y distribución de los recursos públicos. Todo ello imprime mayor transparencia, confiabilidad y legitimidad al proceso de elaboración, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto.

Segundo, permite al Parlamento evaluar las políticas públicas impositivas y distributivas, implícitas en todo presupuesto.

Tercero, permite a los diputados, si se lo propusieran, influir de un modo decisivo en la orientación de las políticas públicas.

Cuarto, permite fiscalizar que la distribución del gasto público se produzca con un adecuado y equilibrado financiamiento entre los poderes públicos y los servicios que presta el Estado.

Quinto, permite a los ciudadanos evaluar el comportamiento de los principales protagonistas políticos, así como el cumplimiento de las promesas electorales y el Plan Nacional de desarrollo.

Partiendo de lo anterior, es obvio concluir que el control presupuestario podría constituir una herramienta de extraordinaria importancia, que facilitaría al Parlamento fiscalizar, supervisar y someter a examen la actividad del Poder Ejecutivo.

La singularidad de este control se encuentra en el ineludible hecho de que el gobierno requiere de fondos para realizar su gestión y al Poder Legislativo le corresponde autorizar, tanto



sus ingresos como sus egresos. (Sepúlveda: 1999, p.102). Sin capacidad económica, al Poder Ejecutivo, sencillamente, le es imposible actuar.

No obstante, para lograr lo anterior, se requiere de una reforma profunda de la planificación, así como de la elaboración, aprobación y control del presupuesto. Resulta de gran prioridad, renovar la actual concepción del presupuesto —limitado a una simple lista de ingresos y gastos— a una moderna y amplia, que le permita constituirse en el reflejo del Plan Nacional de Desarrollo.

Con ello se crearían nuevos mecanismos para pedir cuentas al Presidente y a todos los servidores públicos y se crearían, además, nuevos parámetros para determinar, con más exactitud y objetividad, la transparencia de los programas, la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública.

#### **4. Crear nuevas políticas de empleo público y servidores de confianza**

La Administración Pública enfrenta dos problemas: por un lado carece de una ley general que regule el régimen de empleo en el sector público y por otro, se ha concebido como un botín o un terreno sin dueño para el partido político ganador de las elecciones, en la que ha abundado la corrupción, los abusos de poder, la complacencia, los privilegios y el gremialismo.

De ahí la necesidad de crear, una ley que regule el empleo público y el derecho colectivo de trabajo (huelga, negociación, y solución judicial de los planteamientos reivindicativos), con el fin de asegurar que los servicios se presten de conformidad con los principios de legalidad, igualdad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y satisfacción del interés público.



En virtud de esa ley, los servidores públicos serían nombrados mediante concurso público. Además, se les garantizaría su estabilidad y el incentivo de la carrera administrativa, con fundamento en el sistema de méritos y en el buen desempeño de los servidores. Dentro de esa línea, urge crear organizaciones o comisiones públicas, independientes del gobierno o la entidad empleadora, encargadas de controlar la objetividad en los procesos selectivos, así como de investigar sobre la conducta pasada y presente de una persona que aspira a un cargo público.

Por otra parte, la Administración, en su condición de patrono único y de acuerdo con las necesidades del servicio público, estaría facultada para reubicar a sus servidores, tanto dentro como fuera de las instituciones. Además, por el prurito de la estabilidad y la inamovilidad laboral, la Administración Pública tiene que evitar convertirse en esclava de sus funcionarios. Procede, por tanto, propiciar un equilibrio entre los derechos del trabajador público y la flexibilidad de la Administración, para disponer y ordenar sus recursos humanos de la forma más conveniente para los intereses públicos y el bien común.

Con el fin de combatir el clientelismo partidista, de modo expreso, se prohibirá a los empleados públicos realizar actividades político partidistas, dentro y fuera de su centro de trabajo. Igualmente, se impedirá al nuevo Presidente, a sus ministros y otros funcionarios de alta jerarquía crear, a partir de criterios políticos, estructuras administrativas o laborales paralelas a las permanentes, para dar cabida a sus copartidarios. En igual sentido, es indispensable limitar al máximo la posibilidad, a esos funcionarios públicos de nombrar empleados o servidores de confianza.



Conviene también, establecer en todas las instituciones, políticas y métodos para evaluar y premiar, anualmente, la productividad, calidad y eficacia, así como el mérito de los servidores públicos. De manera complementaria se establecería sistemas de castigo para los empleados más improductivos; todo dentro de un marco de absoluta flexibilidad, de manera que ningún servidor pueda reclamar derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas.

Estas calificaciones serán el resultado de las evaluaciones que realicen los usuarios, mediante opiniones escritas depositadas en buzones especiales, estratégicamente ubicados en cada institución; además, la evaluación deberá incluir la opinión de los propios compañeros de trabajo, así como la de los superiores jerárquicos.

La idea es recompensar o estimular al empleado bueno y sancionar al ineficiente. No es justo retribuir a todos por igual. Urge crear sistemas de evaluación y estímulo para los buenos funcionarios en la Administración Pública.

En esa urgencia, quizás estriba la principal diferencia entre la empresa privada y la empresa pública. Tal vez convendría no desgastarnos tanto en la polémica ideológica de lo público y lo privado. Si la preocupación estriba en la improductividad de nuestras empresas públicas, entonces, se requiere establecer sistemas de premiación a la eficiencia y de castigo a la ineficiencia o a quienes obstaculicen el desarrollo de los programas.



## CONTROL SOCIAL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En una democracia pluralista y constitucional como la nuestra, el control al ejercicio del poder constituye un elemento inseparable del concepto Constitución. Aunque parezca reiterativo, es conveniente insistir en que, en una democracia todos los aspectos de la administración pública sean transparentes y estén abiertos al escrutinio público.

Así pues, no se puede hablar de un concepto único de control y supervisión. Por el contrario, el sistema constitucional está construido a partir de un amplio sistema de limitaciones y controles al ejercicio del poder político y administrativo, con el fin de evitar las arbitrariedades y los abusos de los gobernantes y servidores públicos en general.

Esto significa, que son muchos los órganos que pueden pedir cuentas y evaluar los resultados de las políticas públicas. Verbigracia, la Sala Constitucional, los tribunales de justicia, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Auditoría General de Entidades Financieras, la Comisión Nacional del Consumidor y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.<sup>20</sup>

A esa lista, se suma el control que llevan a cabo los medios de comunicación colectiva y la sociedad civil. Este es un tema apasionante, que de por sí, permite incursionar en un campo poco explorado en Costa Rica.

---

20 Sobre este particular se pueden consultar: SOLIS FALLAS, Alex. **El control político y jurisprudencia constitucional**, San José, Cosa Rica, CONAMAJ, 2000, pp 89 y siguientes.



No obstante las posibilidades investigativas que ofrece, aquí solo se hará un rápido análisis, para poner de manifiesto la necesidad de la función fiscalizadora de los medios de comunicación y de los ciudadanos en una democracia.

En relación con los medios de comunicación, juegan un papel de cardinal importancia, para que la función de control político realizada por el Parlamento y otras formas de fiscalización desplieguen toda sus fuerzas y efectos en la opinión pública. La *mass media* constituye un vehículo, sin el cual la función de control vería menguada, significativamente, la posibilidad de formar opinión pública, a partir de los hechos denunciados y las censuras políticas formuladas contra los funcionarios públicos que han actuado de forma incorrecta.

En un sistema democrático, se destaca que la importancia de los medios de comunicación no se agota en la función difusora, gracias a la cual, la opinión pública conoce el resultado de la función de control que realizan los diferentes agentes de fiscalización y vigilancia instituidos por el Ordenamiento Jurídico. Por el contrario, hoy día, estos medios influyen de manera determinante en la eficacia de esa función en un doble sentido.

En primer término, muchas veces, los medios de comunicación determinan y orientan el objeto de la investigación. Los escándalos, la mayor parte de las veces, se han dado a conocer por los medios de comunicación; y solo cuando éstos son del conocimiento general, por ejemplo, la Asamblea Legislativa se interesa por investigarlos y ejercer la función de control político.

Así lo atestiguan, la investigación del ingreso y detención en el país del perseguido narcotraficante Caro Quintero, el



fraude al Fondo Nacional de Emergencias y la quiebra del Banco Anglo Costarricense. En el ámbito internacional, recuérdese que el Congreso de los Estados Unidos se ocupó del famoso caso “Watergate”, solo nueve meses después de que el Washington Post había iniciado su investigación. Desde este punto de vista, no es excesivo afirmar que la agenda de control político está determinada, en gran manera, por las denuncias e investigaciones, que primero hacen los medios de comunicación.

En segundo lugar, los medios de comunicación asumen la función de control de los gobernantes y los servidores públicos, ante la inercia del Parlamento y otros agentes de control como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República y hasta los mismo tribunales de justicia. Dan fe de lo anterior, casos como los citados y otros relacionados con el financiamiento de los partidos políticos o los continuos reportajes relacionados con los salarios de los diputados, los viajes al exterior y los abusos de poder por parte de los funcionarios públicos.

Como sea, lo cierto es que hoy, por su influencia en la opinión pública y su incidencia en la vida política, informalmente, a los medios de comunicación se los coloca en la categoría de un “cuarto poder”. Esto los compromete, aún más, a contribuir con el fortalecimiento de la democracia y de su sistema de libertades públicas.

Solo existe libertad de prensa donde hay democracia y solo existe democracia donde existen controles al ejercicio del poder político. Si esto es así, los medios de comunicación están consustancialmente comprometidos, con la solicitud de



información a las oficinas y a los funcionarios públicos, con la evaluación de resultados, en fin, con el control al ejercicio del poder político.

Además de los medios de comunicación, según se viene comentando, en un régimen de opinión abierta como es la democracia, también los ciudadanos, los grupos de presión y las organizaciones no gubernamentales, deben estar en condiciones de pedir cuentas al Presidente y de evaluar los resultados de la gestión pública.

Esta especie de *control social*, mediante el cual, los ciudadanos pueden imputar responsabilidades —claro está de tipo político, social y moral— a quienes les gobiernan, se debe realizar no solo en el momento de las elecciones, sino también, durante todo su mandato. De esta forma, la solicitud de cuentas, la evaluación de resultados y la responsabilización en el transcurso de un gobierno, no se restringe a los clásicos controles horizontales, sino, más bien, adopta, para la salud del sistema democrática, otras formas verticales de fiscalización (CLAD: 2000, p. 49).

En suma, el ordenamiento jurídico está constituido por un amplio sistema de agentes, procedimientos y objetos de control, facultados para pedir cuentas y evaluar resultados. En teoría, ninguno de ellos es más importante que otro. Todos tienen el propósito común de limitar el ejercicio del poder, garantizar la plena vigencia de la Carta Fundamental, asegurar el respeto por los derechos humanos y hacer posible la vigencia de la democracia real, es decir, del Estado democrático y social de derecho.



Ahora bien, de esa afirmación no debe inferirse que todos esos procedimientos se manifiesten de igual forma y con la misma fuerza. Evidentemente, la fiscalización, evaluación y responsabilización realizada por el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa, los medios de comunicación colectiva y la sociedad civil poseen —aunque con un propósito común: limitar el ejercicio del poder— una naturaleza, procedimientos y resultados muy diferentes.

De ahí, pues, en esta época en que tanto se habla de reforma, consideramos que el imperativo de la modernización del Estado no se restringe a la economía o a la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública. La reforma del Estado debe comprender, también, una amplia reforma política que complemente los canales tradicionales de la representación, con otros relacionados con la participación de los ciudadanos y las organizaciones sociales.

El objetivo consiste en que los ciudadanos, por medio de múltiples alternativas o canales de expresión —formales e informales— puedan participar en la toma de decisiones sobre asuntos de naturaleza pública y no se limiten, únicamente, a elegir sus representantes populares.

### **1. Participación comunitaria**

Dada la cultura política imperante y el diseño de nuestras instituciones, los problemas de las comunidades alejadas de la capital son atendidos de forma deficiente, por gobiernos centralizados y personalistas, que planifican, deciden y ejecutan acciones, sin tomar en cuenta el criterio y el eventual aporte



que podrían brindar los vecinos organizados de esas comunidades.

Es urgente depender menos del gobierno central y confiar más en la capacidad creadora de los ciudadanos, las asociaciones comunales y otros grupos en el nivel local. El gobierno central no puede resolverlo todo con su burocracia ignorante de las realidades locales. Las organizaciones de base están en capacidad de efectuar aportes invaluableles al desarrollo del país y las regiones, definiendo problemas, estableciendo prioridades y ejecutando proyectos. Pueden, entonces, ser protagonistas en lugar de limitarse, de manera conformista a esperar la asignación de los recursos y las ayudas paternalistas del Estado -muchas veces, asignados con criterio político partidista desde los centros de poder—.

Si realmente se quiere avanzar hacia la transparencia, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados, es indispensable no solo dar espacio, sino estimular también la participación ciudadana. El siglo XXI obliga a un cambio de actitud. Este cambio debe traducirse, ineludiblemente, en la delegación de poder del gobierno central al comunal. Los pueblos conocen mejor sus necesidades y son más cuidadosos, económicos, flexibles y creativos que la débil, despreocupada, cansada y derrochadora burocracia estatal. Existe suficiente prueba empírica para demostrar que:

- a) Con la participación de las asociaciones y otros grupos organizados, se han podido construir carreteras, escuelas, comedores escolares, pequeñas clínicas o centros de salud, acueductos y salones comunales. Lo mismo habría que decir en materias relacionadas con servicios públicos, ordenamiento urbano y gestión ambiental.



- b) Los proyectos que se ejecutaron en esas comunidades no fueron seleccionados por las burocracias centrales, sino por los mismos vecinos. Esto se tradujo en una mejor inversión de los dineros públicos y en una mayor satisfacción de las necesidades e intereses locales, ya que se construyeron las obras que los vecinos definieron como prioritarias.
- c) La participación de los vecinos en la solución del respectivo problema produjo enormes economías al erario público. Son incontables los ejemplos en los cuales, por cada colón aportado por el Estado, las comunidades aportaron otro producido con rifas, ferias, contribuciones y mano de obra.
- d) Un proyecto ejecutado por la misma comunidad es mejor controlado, no solo en los aspectos contables, sino también en lo concerniente a su calidad. Resulta lógico que donde los costos son compartidos entre el Estado y los particulares, la eficiencia, la eficacia y la austeridad se incrementan. De tal manera que la participación ciudadana evita la corrupción y el derroche y garantiza, además, una mayor calidad en la ejecución de los proyectos.
- e) La ejecución de proyectos por las comunidades implica, entre otras cosas, la interacción, el diálogo y la negociación entre los beneficiarios y las burocracias centrales, todo lo cual fortalece la democracia. Si los mismos ciudadanos definen su problemas, establecen prioridades, ejecutan y controlan las obras públicas en sus comunidades, experimentan la sensación de que el Gobierno les pertenece. Esas formas de participación favorecen la gobernabilidad, la fe y la confianza y, por tanto, la legitimidad del sistema democrático.
- f) Las comunidades están en mejor disposición de darle continuidad y mantenimiento a los proyectos y las obras que les han costado. El trabajo no concluye con los discursos



de inauguración, como suele suceder con obras enteramente regaladas, sino que continúa en el tiempo, tanto como los mismos vecinos lo estimen conveniente o necesario <sup>21</sup>

Si en la segunda mitad del siglo XX, la intervención estatal fue casi indispensable para consolidar la democracia política, en los albores del siglo XXI, la participación ciudadana, la organización comunal y el control social podrían ser claves para la consolidación de la democracia participativa.

## **2. Democracia participativa**

Costa Rica, al igual que la mayoría de las democracias occidentales se ha organizado, desde el ámbito jurídico y político, como una democracia representativa: el pueblo designa cada cuatro años a sus representantes, a quienes corresponde la conducción del Estado y la solución de los problemas nacionales y de interés público en general.

Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia, los ciudadanos manifiestan su descontento con el funcionamiento de la democracia representativa. Entre otras cosas se dice que la Asamblea Legislativa ha perdido su majestad y que a ese Poder no siempre van los mejores. Además, se afirma que la teoría de la representación de vieja data (democracia representativa), hoy resulta inadecuada para interpretar y traducir en políticas públicas, toda la gama de intereses que pugnan en el seno de las modernas sociedades.

---

21 SOLÍS, Alex. "Del gobierno central al comunal". *La República* (periódico), martes 28 de diciembre, 1993.



Tal y como lo puso de manifiesto en su oportunidad, la Comisión de Reforma del Estado Costarricense, las críticas planteadas contra el sistema democrático se encuadran dentro de un debate mayor, planteado en foros internacionales y académicos. Se considera que muchos de los problemas planteados en nuestras sociedades, no son exclusivamente de naturaleza económico-social, sino, más bien, que son la consecuencia de problemas y deficiencias de nuestro sistema político.

El Estado moderno, concebido a fines del Siglo XVIII y principios del XIX, en el marco de la Revolución Industrial y con las ideas políticas propias de la Revolución Francesa, no ha sufrido ni la evolución ni la adaptación que demandan los tiempos modernos. Por esa razón, parece desadaptado o inadecuado para resolver las contradicciones internas de las sociedades actuales.

Tales objeciones han creado, poco a poco, un ambiente positivo, para la adopción de mecanismos propios de la democracia participativa. Se trata de combinar las instituciones clásicas de la democracia representativa, con otras de la democracia directa, con el fin de permitir a los ciudadanos la participación, por sí, en la toma de las decisiones de gobierno; ya no se limitará, únicamente, a la selección periódica de sus gobernantes cada cuatro años.

En los textos de Teoría del Estado y Derecho Político se distinguen varias formas de democracia participativa:

- a) **El referéndum.** Este es un procedimiento legislativo de aprobación popular, mediante el cual, se faculta a los



electores para sancionar una ley previamente tramitada y aprobada por el Congreso. Existen muchas modalidades de referéndum: puede ser constituyente o legislativo; nacional, provincial o municipal; facultativo u obligatorio; asimismo, de acuerdo con quien lo convoque, puede ser popular, gubernativo, parlamentario o estatal.

- b) **El plebiscito.** En términos generales, se puede definir como un procedimiento mediante el cual los ciudadanos se pronuncian, aprobando o desaprobando una decisión o política pública. Por ejemplo, la adhesión a un organismo internacional, la cesión de un territorio, la construcción de una carretera, un puerto, etc.
- c) **La iniciativa popular.** Es un procedimiento mediante el cual el electorado puede solicitar o pedir que se discutan e incluso se adopten determinadas decisiones o políticas públicas. Por ejemplo, puede pedir que se privatice una empresa del Estado. Puede operar en el nivel nacional o local. En los países donde opera, se exige que, como mínimo, un determinado porcentaje de la población firme la iniciativa de que se trate, para que sea atendible por las autoridades públicas.
- d) **La revocación.** Con este mecanismo, se faculta a los electores para revocar el mandato de un funcionario elegido por medio del voto popular. La premisa implícita en esta facultad es que quien elige también puede quitar.
- e) **El veto.** Constituye una modalidad de referéndum. Su objetivo es derogar una medida, puede ser una ley o una política pública, tomada por los órganos representativos. El veto o la derogatoria se produce si, a favor de ella, se



pronuncia la mayoría del electorado que tiene el derecho de hacerlo.

- f) **La consulta popular.** Constituye una pregunta pública. Con el objeto de tener un mejor criterio, mediante este mecanismo, se faculta al Poder Ejecutivo para preguntar a los electores su opinión sobre una determinada política pública o una decisión importante. Por ejemplo, sobre la necesidad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. En el fondo, es una modalidad de plebiscito.
- g) **El cabildo abierto.** Es una de las más antiguas formas de participación ciudadana o popular. Este procedimiento permite a los vecinos de una determinada localidad reunirse para discutir, públicamente, asuntos colectivos o de interés general, relacionados con la comunidad.
- h) **Otros mecanismos de participación.** Las formas de intervención, información, control y evaluación ciudadana no deben reducirse a los procedimientos aquí establecidos. Ya se ha dicho que cualquier forma de control es buena, si el fin último es incrementar la transparencia, la eficiencia, la eficacia y la economía en el manejo de los negocios públicos. Así, pues, quede claro que el control social solo puede tener lugar si existen suficientes procedimientos de información y participación ciudadana, así como canales de reclamo de la población ante el gobierno (CLAD: 2000, p. 55).<sup>22</sup>

---

22 La Constitución Política, no prevé ninguno de estos procedimientos, salvo el plebiscito para el caso de la creación de nuevas provincias (Art. 168). en nivel cantonal, el Código Municipal faculta al Concejo Municipal ha realizar cabildos (Art. 13, inciso 14), referendúms (Art. 13), plebiscitos (Art. 21) y audiencias públicas (Art. 43).



Es natural pensar, que estas formas de organización política se acercan al ideal democrático de otorgar a los pueblos, la posibilidad de deliberar y decidir, por sí mismos, los asuntos concernientes a su propio gobierno. Sin embargo, en la práctica se ha discutido la eficacia de estos procedimientos de participación popular o democracia participativa señalándose, que muchas veces, suelen convertirse en letra muerta. En el nivel técnico, resultan inapropiados para que los ciudadanos, de manera seria, opinen sobre asuntos complejos; en el político, es difícil que se den las condiciones o se logren los consensos necesarios entre los diferentes actores de la vida pública para ponerlos en práctica y; en el económico, cualquier procedimiento de consulta popular es sumamente oneroso.

No obstante las objeciones señaladas, es indiscutible la conveniencia de que las comunidades decidan sobre determinados temas de orden público o sobre la solución de conflictos relacionados con su vida diaria. De poderse instaurar y ejercer algunas de los procedimientos de consulta popular descritos, no solo se crearían nuevos canales para la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional, sino también, se contribuiría a legitimar el sistema democrático.





## IV

### CONTROL PARLAMENTARIO: UNA VERSIÓN ACTUAL

En el desarrollo de este ensayo, se ha defendido la tesis de que la democracia es mucho más que unos cuantos procedimientos e instituciones, que permiten escoger a los gobernantes y limitar el ejercicio del poder político. Para nosotros, la democracia constituye una forma de vida, en constante renovación, comprometida con los principios y los valores que fundamentan la dignidad humana. Asimismo, significa el compromiso con la honestidad en el ejercicio del poder, la eficiencia, la eficacia y la austeridad en el manejo de los negocios públicos.

También se ha explicado, que el sistema democrático, en la práctica, padece de algunos problemas originados, por un lado, en la ancestral cultura de los reyes sin corona y por el otro, en deficiencias del diseño jurídico del aparato institucional. Estos dos factores han implicado la centralización del ejercicio de las funciones y servicios públicos en el Poder Ejecutivo en el Valle Central.

Por último, se han analizado algunos criterios para mejorar el control del ejercicio del poder, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados, con el propósito de ensanchar el sentido de la democracia, y que, de esta manera, pueda responder



a las nuevas exigencias de una sociedad permanentemente en cambio. Sin embargo, muchas de esas recomendaciones enfrentan el grave problema de la puesta en práctica de forma inmediata; pues implican, cambios culturales, consensos políticos y reformas institucionales.

Este es el momento de reflexionar sobre ¿qué podemos hacer mientras se reeduca el costarricense entorno a sus expectativas del sistema democrático y se producen los cambios institucionales requeridos?, ¿quién más puede ejercer la función de control?, ¿cuál otro actor puede pedir cuentas y evaluar resultados?

Adrede, se ha reservado, para este último capítulo, el análisis de la función de control político o parlamentario. Tenemos la convicción, de que esta competencia legislativa, ejercida de forma inteligente y patriótica, constituye una poderosa herramienta para democratizar la democracia.

Una mirada crítica hacia la denominada versión clásica de esa función, sería el punto de partida para explicar mejor la propuesta que hacemos en este ensayo.

## VERSIÓN CLÁSICA

Clásicamente, el control político ha constituido una de las funciones típicas encargadas a los órganos legislativos. Se manifiesta como un mecanismo horizontal de responsabilización, cuyo parámetro de referencia está conformado por los principios y valores democráticos constitucionales, así como por la necesidad de limitar el ejercicio del poder político.



Sus canales de expresión han sido, históricamente, las preguntas, las interpelaciones y los votos de censura; sus efectos, la caída o la dimisión de ministros y gabinetes. De conformidad con esta limitada concepción, la función de control se expresa en la exigencia de responsabilidad gubernamental y, por tanto, en su capacidad para “*derribar gobiernos*” (Montero y García: 1984, p. 49).

Sin embargo, en la actualidad, es común escuchar que la función de control político está en una grave crisis, la cual se manifiesta, de manera singular, en la incapacidad del Poder Legislativo para controlar y exigir responsabilidades al Poder Ejecutivo. Incluso se afirma que el control es una “especie en extinción”.

En efecto, resulta fácil corroborar la experiencia de países con sistemas parlamentarios como Alemania, España, Francia, Inglaterra e Italia, donde el voto de censura, por ejemplo, casi no se produce. Esto mismo ocurre en los Estados Unidos y los países latinoamericanos, en los que imperan gobiernos presidencialistas. En estos países, más bien, el diagnóstico, quizás, sería mucho más severo, si se considera que el control parlamentario nunca se convirtió en una pieza clave en sus sistemas políticos.

Analizar las causas que han incidido en el debilitamiento de la función de control político, trasciende los propósitos de este ensayo. No obstante, es oportuno explicar, que la crisis se origina, principalmente, como consecuencia del desarrollo de los disciplinados partidos políticos de masas.

Para Harold Laski “*vivimos la época de la partidocracia*”. Esto significa, que la vida del Estado democrático, se articula sobre el sistema de partidos. Así está organizado el Parlamento



y, querámoslo o no, hasta el día de hoy, ha correspondido a los partidos hacer funcionar las democracias representativas. Los partidos actúan, según frase de Lewell, como un forzador de ideas. De entre la masa de opiniones, creencias, sentimientos que mueven al electorado, el partido señala y acoge a los que prometen, probablemente, una aceptación general.

Pero la importancia de los partidos políticos va mucho más allá de servir de canal para la expresión y ordenación de la voluntad popular. La consabida disciplina de sus adherentes, en especial de los diputados, lamentablemente, ha provocado el debilitamiento de la función de control y fiscalización. Esto es así, por la coincidencia de intereses que se produce entre la fracción mayoritaria y el Poder Ejecutivo, ya que tanto, los diputados como el presidente y los ministros han sido llevados al poder por el mismo partido político.

En la práctica, la fracción de gobierno o la mayoría parlamentaria, se ha convertido en una extensión del Poder Ejecutivo, en su mano derecha, no solo para cooperar en la aprobación de las iniciativas legislativas promovidas por ese Poder, sino también, para defenderlo, sostenerlo y, en todo caso, para evitar cualquier tipo de fiscalización.

Así, pues, cada vez que la oposición plantea una interpelación o una moción de censura, por lo general, el resultado es fácilmente predecible: obviamente, la moción será votada en contra por la mayoría parlamentaria, interesada en defender al gobierno. De esta forma, la derrota de la oposición implica primero: la obstrucción de la función de control, y segundo, el debilitamiento del principio clásico de la división de poderes y su sistema de frenos y contrapesos.

El análisis de tal dinámica, sumada a la concepción que reduce la función de control a votos de censura, interpelaciones



y comisiones especiales, permite concluir, sin mayor esfuerzo a algunos estudiosos, que la función de control político está en crisis.

## VERSIÓN ACTUAL

En este ensayo, a partir de un nuevo enfoque, sostenemos que es un error atribuir la crisis a la función fiscalizadora del Parlamento. Esto no significa, dejar de reconocer que algunos procedimientos mediante los cuales se lleva a cabo el control, como el voto de censura, hayan caído en desuso.

No obstante, en nuestra opinión resulta inadecuado y hasta temerario hablar de crisis respecto de la función de control. En realidad lo que está operando mal son los procedimientos empleados para controlar y limitar el ejercicio del poder; son éstos los que están en crisis, no la función propiamente dicha. Recuérdese lo dicho en otra parte, resulta imposible concebir un sistema democrático constitucional, que no se sustente en un amplio sistema de controles al ejercicio del poder político.

En consonancia con lo anterior, proponemos que la función de control, atribuida por todas las constituciones a la institución del Parlamento, posee posibilidades casi infinitas. Sin embargo, para ello, se requiere superar el estrecho horizonte, que lo ha limitado a quitar ministros y gobiernos.

En esta nueva versión del control parlamentario, los diputados fiscalizarán la actuación del Presidente de la República y de todos los servidores públicos. Asimismo, supervisarán, orientarán y evaluarán las políticas públicas y en general a toda la Administración. En tal sentido, respetando los límites que se originen en el mismo derecho de la Constitución, no habrían áreas inmunes al control político.



De acuerdo con este enfoque, los fines del control serían, en primer lugar, la censura política de conductas que, jurídica, social o moralmente, resulten reprochables por la sociedad. Segundo, formar opinión pública, mediante el debate nacional sobre actuaciones, programas y hechos que, de otra forma, podrían, inconvenientemente, permanecer ocultos. En tercer término, pedir cuentas a las dependencias públicas y a los administradores de todas sus acciones. Por último, evaluar, de conformidad con las diferentes técnicas y procedimientos existentes, el resultado de sus actuaciones.

En consecuencia, en esta nueva versión del control, por ejemplo, el voto de censura, las interpelaciones y quizás hasta las comisiones especiales investigadoras, como instrumentos de control político, pasarían a ocupar un lugar secundario. Igualmente, pasaría a un segundo plano, la necesidad de tener mayoría parlamentaria para poder concretar la función de control político. Recuérdese que el Poder Ejecutivo, casi siempre, logra neutralizar la función de control, recurriendo a los diputados de la mayoría parlamentaria, la cual actúa lealmente, como su brazo derecho, defendiéndole y sosteniéndole.

Para evitar el problema de la sujeción de las minorías, conviene tomar en cuenta la nueva orientación de los fines aquí atribuidos al control parlamentario y los múltiples recursos y posibilidades que ofrece el Ordenamiento Jurídico. En este ensayo se propone que la oposición y, en general, las minorías parlamentarias están en condiciones de convertirse en los grandes protagonistas de la función de control político.

Así, pues, la eficacia del control parlamentario se determinará por la capacidad que posea la oposición de realizar tareas como: pedir cuentas, evaluar resultados, denunciar hechos



y conductas indebidas de los funcionarios públicos y no por su habilidad para botar ministros o gobiernos.

De esta forma, los grupos opositores al gobierno se convertirían, con relativa facilidad, en los grandes actores de la función de control. En última instancia, ese protagonismo dependería primero, de su capacidad de denuncia ante la sociedad; segundo, de su influencia ante la opinión pública y por último, de su habilidad para construir un mensaje alternativo, viable y concreto ante los electores.

A manera de ilustración, supongamos que existe un ministro o un presidente que acostumbra salir mucho del país. También supongamos que un diputado realiza una investigación, en la que logra determinar: la existencia de una exagerada cantidad de viajes, numerosas e injustificadas comitivas, el acompañamiento de familiares, exceso de gastos y pocos beneficios para el país. Ante esos resultados, el diputado, mediante discursos en el Plenario legislativo y conferencias de prensa, podría denunciar, ante la opinión pública, los abusos del ministro y obligarlo a dimitir, o a que el presidente le pida la renuncia, sin necesidad de recurrir al tortuoso camino que implica el procedimiento para el voto de censura.

Por otra parte, el Parlamento también podría controlar algunas políticas públicas y programas, mediante la *“la responsabilización por medio de la introducción de la lógica de los resultados”*.<sup>23</sup>

23 Este procedimiento consiste en la evaluación *a posteriori* del desempeño de las políticas públicas. Su importancia radica en que contribuye a mejorar *“la eficacia, la eficiencia y la efectividad gubernamental, a través de una gestión flexible y orientada hacia metas, en contraposición a la rigidez del modelo burocrático clásico, incapaz de suministrar el soporte necesario para que el Estado enfrente los nuevos desafíos políticos y económicos”* (CLAD: 2000, p. 56-57)



Por ejemplo, en relación con un programa de vacunación, efectuado por el Ministerio de Salud, la Asamblea Legislativa podría evaluar los resultados preguntando: los objetivos del programa, los medios, los beneficiarios y el presupuesto proyectado. A partir de esa información y de los resultados finales que arroje la ejecución del programa, podría evaluar si se cumplieron las metas establecidas y a qué costo. Igualmente, podría determinar si hubo irregularidades, abuso de poder o dineros públicos. En cuyo caso, la Asamblea o los diputados que hayan efectuado la investigación deberán hacer la denuncia pública correspondiente. El descubrimiento de esas anomalías debería implicar, a su vez, responsabilizar, desde el ámbito político, a los encargados de dicho programa.

En suma, si superamos la versión clásica de fiscalización política, los diputados contarán con potencialidades y posibilidades más ricas para evaluar si las actuaciones del Presidente de la República, los ministros y funcionarios públicos, se ajustan al marco ético-político que inspira el sistema democrático. Asimismo, los diputados podrán determinar, si la orientación del gobierno corresponde a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y al programa de gobierno ofrecido en la campaña electoral.

Con el fin de explicar mejor la nueva forma de control político que proponemos, es conveniente formular las siguientes interrogantes:

### **1. ¿Qué es el control parlamentario?**

Es una función de naturaleza política, que puede llevar a cabo el Parlamento, las fracciones y los diputados en su condición personal, mediante procedimientos formales e



informales, con el propósito de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo, órganos, entes públicos, así como sus titulares, se adecuan al ordenamiento jurídico, a la honestidad, a la eficiencia, a la eficacia, a la austeridad y a otras aspiraciones que deben imperar en el manejo de los asuntos públicos.

Como se ve, estamos ante un mecanismo de control, de muy amplio espectro, el cual, permite combinar, al mismo tiempo o de manera separada, criterios de oportunidad y necesidad política libremente valorados por los diputados, o bien, criterios técnicos y de legalidad, valorados por los parlamentarios, asesores o departamentos especializados de la Asamblea Legislativa.

Por citar un ejemplo, una fracción legislativa o un diputado en su condición personal, podrían verificar la forma en la cual el Ministerio de Obras Públicas ha licitado y adjudicado la construcción de un puerto. Pueden preguntarse, sobre la necesidad y oportunidad de la obra; también, si se respetó el procedimiento legal de contratación pública. Igualmente, puede cuestionarse sobre el tiempo de ejecución y la calidad de la obra. Asimismo, si hubo sobreprecios y tráfico de influencia política. Además, en caso de descubrirse anomalías o negocios paralelos, deberán identificar a quienes se hayan beneficiado indebidamente y establecer las responsabilidades que, desde el ámbito político, correspondan.

## **2. ¿Quién controla?**

En principio, la función de control político recae en el Parlamento como Poder, cuando, por ejemplo, interpela, da un voto de censura a un ministro, o aprueba una moción para crear una comisión especial investigadora.

No obstante, la función de control puede ser llevada a cabo por las fracciones o grupos parlamentarios y por los mismos diputados en su condición personal, cuando efectúan denuncias públicas, presentan mociones, realizan conferencias de prensa o piden informes a los funcionarios de gobierno, solo por citar algunos casos.

Los ciudadanos también pueden ejercer la función de control político, presentando sus quejas ante los diputados para que estos las canalicen de modo adecuado. Para ello, la Asamblea Legislativa ha creado la Oficina de Consulta Ciudadana, entre otros fines, para atender las denuncias y las quejas de los ciudadanos.

Consecuentemente, algunos de los mecanismos de expresión del control social, a cargo de los ciudadanos, podrían complementarse, de una forma muy natural y eficaz, con el control parlamentario. Después de todo, los diputados no son más que los representantes del pueblo, por lo cual, tienen la obligación de atender sus quejas, necesidades y aspiraciones. Ya es hora de que los diputados aprendan y de que los ciudadanos entiendan, que los parlamentarios deben representarlos en todos los niveles, y no solo en el proceso de la formación, discusión y aprobación de las leyes.

Es preciso comprender que las fracciones opositoras del gobierno y, en general, las minorías parlamentarias, son las más obligadas a ejercer la función de control político. Corresponde a los grupos opositores denunciar las violaciones de la normativa legal y moral en que incurran los gobernantes. Asimismo, tienen la obligación de denunciar el incumplimiento del programa de gobierno impulsado por el partido en el poder



y el Presidente de la República, durante la campaña electoral. De igual modo, denunciarán la incongruencia del presupuesto de la República y las políticas públicas con el Plan Nacional de Desarrollo y todo lo que pueda ser de interés general.

### 3. ¿A quién se controla?

En su versión clásica, mediante la función de control, se supervisa solo a los principales actores políticos del drama estatal: presidentes y ministros. Por eso, a esa competencia se le designa función de control político; sus mecanismos tradicionales han sido la interpelación y el voto de censura.

Sin embargo, en este ensayo, adrede, usamos la expresión *control parlamentario*. Ella comprende, no solo la responsabilidad política exigible al gobierno, sino también, a todos los actores de la vida pública. Es decir, con nuestra propuesta superamos, en mucho, la vieja y reducida concepción de la función de control político.

Los sujetos pasivos del control parlamentario, son el Poder Ejecutivo, los órganos y los entes públicos, así como sus titulares. Esto significa que el Poder Legislativo está facultado para controlar las actividades que lleven a cabo, desde el Presidente de la República hasta el último servidor de la función pública, lo mismo que cualquier oficina pública, sin importar su jerarquía. A ello se suma cualquier programa, política o negocio público.

Sobre este particular, sería importante la instauración de la regla de que: mientras un asunto sea de naturaleza pública, es de interés general y, por tanto, controlable por el Parlamento.



#### 4. ¿Cuáles son los propósitos del control?

El control político o parlamentario—según el nuevo enfoque propuesto en este ensayo—se caracteriza por una amplia lista gama de propósitos legales, políticos, morales e instrumentales. Recuérdese que en su concepción clásica, esta competencia legislativa, prácticamente, ha estado limitada a los votos de censura, las interpelaciones y las comisiones investigadoras. Asimismo, su eficacia se ha determinado por su capacidad de botar ministros o gobiernos.

Con nuestra propuesta, esos resultados traumáticos pasarían a un segundo plano. Si tiene que caer un ministro como resultado del control parlamentario, ¡en buena hora! Aquí no se está menospreciando ningún procedimiento de control. Pero para democratizar la democracia y depurar el ejercicio del poder político, tenemos la obligación de ser mucho más ambiciosos con las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico. Nuestra aspiración es romper—reiteramos—los paradigmas culturales e institucionales que nos han amarrado a una estrecha concepción del sistema democrático constitucional.

En tal sentido, sin ser exhaustivo en los propósitos del control parlamentarios, solo a título de ejemplo, se pueden citar los siguientes:

- Verificar la congruencia de las actividades y programas que lleva a cabo la Administración y los funcionarios públicos con el ordenamiento jurídico.
- Dar seguimiento a las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, para asegurar su cumplimiento.



- Dar seguimiento a las sentencias que dicta la Sala Constitucional. Lo anterior, con el propósito de adecuar el ordenamiento jurídico a su jurisprudencia. Esto le permitiría al Parlamento contribuir con la Sala, en la difícil tarea de depurar las leyes de cualquier vicio de inconstitucionalidad y, consecuentemente, garantizar la supremacía de la Carta Fundamental.
- Verificar la conformidad de la acción gubernamental y de las políticas públicas con el programa de gobierno propuesto en campaña electoral, por el Presidente de la República.
- Evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.
- Evaluar si la Administración Pública realiza sus funciones con eficiencia, eficacia y austeridad.
- Vigilar la contaduría mayor de la Hacienda Pública.
- Supervisar la actividad contractual del Estado.
- Evaluar la necesidad y oportunidad del crédito público.
- Evaluar la ejecución del Presupuesto Nacional, de conformidad con el principio de legalidad, criterios contables y el Plan Nacional de Desarrollo.
- Fiscalizar que la Administración Pública actúe de conformidad con el interés general o el bien común.
- Velar porque la gestión de los negocios públicos se produzca, no solo de conformidad con las normas legales, sino también, de acuerdo con los principios y valores que auspicia la Constitución Política y las normas éticas que imperan en la sociedad.
- Evaluar los mecanismos propios de rendición de cuentas existentes en las diferentes instituciones.



- Supervisar la calidad de los servicios públicos.
- Recabar la información necesaria para que la Asamblea Legislativa asuma y realice, en forma idónea, sus otras competencias: la legislativa, la representativa, la política, la presupuestaria, la administrativa, la jurisdiccional y la constituyente.

Este último propósito posee un invaluable carácter instrumental para el Parlamento. Es importante estar claros en que, no solo se investiga o controla el ejercicio del poder político y la Administración Pública, para censurar ministros, denunciar conductas indebidas o políticas equivocadas.

El conocimiento amplio y el ejercicio oportuno del control parlamentario, permite a los diputados y a la Asamblea Legislativa el cumplimiento, de una forma más precisa y adecuada, de las otras funciones encomendadas por la Constitución Política, entre las que destaca la función legislativa. Por ejemplo, el Parlamento podría investigar denuncias contra el financiamiento de los partidos políticos participantes en las elecciones y, como resultado, además de establecer las responsabilidades del caso, usar, instrumentalmente, la información obtenida para dictar una nueva ley sobre financiamiento de partidos políticos.

## **5. ¿Cuáles son los efectos del control?**

El control político, como se ha dicho, cumple una función de naturaleza esencialmente política. Por tanto, sus recomendaciones son de naturaleza política y no conllevan sanciones de tipo jurídico; de modo que, sus efectos se producen en el ámbito de la repercusión pública, la presión social y la



desaprobación moral y política. Constituye, en última instancia, una suerte de juzgamiento político. Esto significa que el procedimiento de control puede concluir con una censura moral a funcionarios públicos, por conductas que, social, moral o políticamente, sean condenables, aún cuando no pudieren ser objeto de sanción por parte de los tribunales de justicia.

Desde ese punto de vista, la función de control se presenta como uno de los instrumentos o medios más efectivos para pedir cuentas y evaluar los resultados de las gestiones del Presidente de la República y, en general, de todos los servidores públicos.

Conviene recordar, que para formular denuncias públicas, pedir cuentas y evaluar resultados, los diputados se encuentran en una posición muy ventajosa en relación con los otros controladores del sistema político, principalmente, por dos razones:

Primero: el artículo 30 de la Carta Magna garantiza a los diputados —también a cualquier ciudadano— el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Asimismo, el artículo 121, inciso 23 de esa normativa faculta a la Asamblea Legislativa para crear comisiones especiales con el fin de investigar cualquier asunto que les sea encomendado. De acuerdo con la Constitución, *“las comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios”* Para ello pueden *“recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla”*.

Segundo, con el fin de asegurar que los diputados ejercerán, de manera libre y sin temores, la función de control, el artículo



110, también de la Constitución Política, regula el principio de la inviolabilidad o irresponsabilidad parlamentaria. Esta norma inviste a los diputados de un ámbito reforzado de libertad, que les garantiza actuar con mayor tranquilidad, sin temor a demandas por las opiniones y afirmaciones que emitan en la Asamblea Legislativa, de forma especial, en el ejercicio de la función de control político.

## **6. ¿Cuáles son los procedimientos del control?**

Por procedimientos de control, se entienden los medios o herramientas que permiten a la Asamblea Legislativa efectuar la función de control parlamentario. Estos medios son de diversa naturaleza y se pueden clasificar en, formales e informales.

### **PROCEDIMIENTOS INFORMALES**

Estos procedimientos son aquellos que carecen de regulación en la Constitución Política o en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Su principal característica, entonces, es que pueden ser puestos en práctica por las fracciones parlamentarias o por los diputados en su condición personal, en cualquier momento, con independencia de la voluntad del Parlamento. Por esa razón, su ejercicio no requiere de los complicados trámites de presentación de mociones, negociación y votación.

Es oportuno hacer énfasis, en que, muchas veces, la simple proposición de una moción para integrar una comisión especial investigadora, la denuncia pública de sobreprecios pagados en la construcción de una obra, la solicitud de una información o el análisis y crítica de una política pública, constituyen, por sí



mismas, un control al ejercicio del poder político. Dicho de otra forma, tales acciones y denuncias, por sí mismas, ejercen un poderoso freno al ejercicio arbitrario del poder, sin que los diputados tengan que recurrir a los tortuosos e ineficientes procedimientos que implican el voto de censura, las interpelaciones y las comisiones especiales.

Entre los medios de control informal de uso más frecuente, se pueden citar los discursos y las exposiciones de los diputados en comisiones y en el pleno legislativo. También, las conferencias de prensa, las denuncias públicas y las cartas que formulen los parlamentarios a la Administración Pública, pidiendo cuentas y evaluando resultados. Además, tendrá cabida cualquier otro que, según la inventiva de los representantes populares, tenga la capacidad de alertar a las autoridades y a la opinión pública sobre hechos y conductas indebidos que, de otra forma, podrían permanecer ocultos.

Veamos un ejemplo de iniciativa motivada por un caso en particular. Un diputado denuncia, en conferencia de prensa, la propuesta de diseño de construcción de una carretera que atravesará o pasará cerca de la finca de algún ministro, con lo cual se incrementaría la plusvalía de sus tierras. Igualmente, cabría investigar si el propietario de la finca fue un contribuyente de la campaña electoral, etc. Además, sobre este mismo particular, podría solicitarse, al Ministro de Obras Públicas y Transportes, los estudios técnicos de dicha carretera para determinar si la obra está comprendida en algún plan de desarrollo, nacional o regional, y cualquier otro asunto que sea de interés público. Con agudeza e imaginación, a partir de las respuestas brindadas por el Ministro, el diputado podría formular otras interrogantes, una y otra vez, hasta que las cosas queden absolutamente claras.



Según el modelo de gestión pública que se ha elaborado, para la responsabilización por la lógica de los resultados, es de suponer que los entes y los órganos públicos, así como sus titulares tendrían la capacidad de contestar a los parlamentarios, a la luz de su propia misión institucional, una serie de preguntas esenciales, relacionadas con su desempeño. Verbigracia:

- ¿Cuáles son los objetivos y las políticas que orientan su gestión?
- ¿Quiénes son los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios que produce?
- ¿Cuáles son las necesidades de esos usuarios?
- ¿Cuáles son los programas estratégicos para satisfacer esas necesidades?
- ¿Cuáles son las metas anuales y plurianuales?
- ¿Quiénes son los funcionarios responsables de los programas?
- ¿Cuáles son los mecanismos para controlar su ejecución?
- ¿Con qué recursos se cuenta?
- ¿En qué plazo y a qué costo se prevé cumplir con las metas establecidas?

En fin, estas preguntas tan simples, que apelan al sentido común, tienen la virtud de orientar los programas y políticas públicas hacia la satisfacción de las demandas de los usuarios y el interés público en general. Por otra parte, constituyen una forma adecuada de pedir cuentas, evaluar resultados y establecer responsabilidades por los resultados de los programas y políticas públicas (Mora: 2000, p.178).



## PROCEDIMIENTOS FORMALES

Los procedimientos formales de control están contemplados o regulados en la Carta Fundamental y el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. Por tanto, su ejercicio depende directamente, de los requisitos, condiciones, negociaciones y formalidades propias, que caracterizan los procedimientos parlamentarios. Verbigracia, las interpelaciones, los votos de censura y las comisiones investigadoras.

Es importante destacar que, sin necesidad de ninguna reforma constitucional, tan solo superando el tradicional concepto de la función de control, es posible visualizar, en la Carta Fundamental, varias vías o procedimientos para ejercer, de una manera más efectiva, el control al ejercicio del poder político y de los servicios que presta la Administración Pública. En ese sentido, algunos ejemplos de las amplias atribuciones que tiene la Asamblea Legislativa para supervisar a los servidores públicos, se pueden citar los siguientes:

- Integrar comisiones especiales para investigar cualquier asunto que les encomiende el Parlamento.<sup>24</sup>

---

24 Las posibilidades para investigar asuntos mediante estas comisiones son tan amplias, como los diputados quieran. Repasando la experiencia de algunos países, incluyendo la de Costa Rica, encontramos que se han formado comisiones para investigar: a) la situación de los establecimientos penitenciarios; b) el ingreso al territorio nacional de un narcotraficante y sus posibles vínculos con la clase política; c) los precios de las medicinas; d) la quiebra de un banco nacional; e) los problemas relacionados con las personas de la tercera edad; f) los problemas de los disminuidos físicos y mentales; g) las fuentes de financiamiento de los partidos políticos; h) las escuchas telefónicas; i) la comercialización de productos agropecuarios.

- Formular interpelaciones a los ministros de gobierno.
- Censurar a los ministros de gobierno.
- Recibir, discutir y evaluar, una vez al año, el informe escrito del Presidente de la República sobre el estado de la nación.
- Recibir, discutir y evaluar, una vez al año, el informe escrito de los ministros sobre los asuntos propios de su cartera.
- Solicitar todo tipo de informes escritos a los funcionarios y servidores públicos.
- Solicitar la comparecencia de funcionarios y servidores públicos al Parlamento, cada vez que los diputados así lo requieran.
- Formular preguntas por escrito, concretas sobre asuntos puntuales, a cualquier funcionario público, incluyendo al Presidente y los ministros.
- Analizar la política exterior desarrollada por el Poder Ejecutivo.
- Conceder permisos al Presidente de la República para abandonar el país.
- Aprobar el presupuesto de ingresos.
- Aprobar el presupuesto de egresos.
- Revisar y evaluar la cuenta pública anual y el control presupuestal
- Evaluar y aprobar el presupuesto de gastos de la República.
- Definir las bases para los empréstitos.



- Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares, que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.
- Conocer y aprobar los convenios internacionales, los tratados públicos y los concordatos.
- Establecer los impuestos y otros tipos de contribuciones tributarias.
- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y controlar su ejecución.
- Velar por el buen uso de los bienes propios de la nación.
- Conocer, aprobar o rechazar la solicitud de permiso para el ingreso de tropas extranjeras y la permanencia de naves de guerra en el territorio nacional.
- Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz.
- Evaluar y velar porque las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo para salvaguardar el orden público o mantener la seguridad del Estado, no sean atentatorias contra los derechos humanos.
- Ratificar los nombramientos que realice el Poder Ejecutivo de ministros, embajadores, presidentes de instituciones autónomas y otros entes mayores.
- Autorizar al Presidente para convocar un referéndum o cualquiera de los procedimientos de participación popular.
- Conocer las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes.
- Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la presidencia de la República, vicepresidentes,



miembros de los supremos poderes y ministros diplomáticos.

- Decretar la suspensión de cualquiera de los funcionarios, que se indican en el inciso anterior, cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes.
- Resolver las dudas que surjan en caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la presidencia de la República y declarar la necesidad de llamar a ejercicio al sustituto correspondiente.

Se advierte que ésta tampoco es una lista cerrada. Aquí, simplemente, se han citado los procedimientos de control y rendición de cuentas más corrientes, establecidos en nuestras constituciones.

En el ámbito parlamentario resulta imperativo el dominio de la tesis según la cual, prácticamente, en todos los actos realizados por Parlamento, por insignificante o casual que sea la materia, existe una posibilidad para el ejercicio del control y la fiscalización.

El control es, pues, una actividad genérica que la oposición y las minorías parlamentarias pueden llevar a cabo, a lo largo de todo el proceso parlamentario y no solo mediante los instrumentos tradicionales de fiscalización. Esta tesis, a fin de cuentas, conlleva una evolución del concepto tradicional de control hacia un horizonte más amplio que involucra todas las actividades parlamentarias.



## 7. ¿Compatibilidad del control parlamentario con el control jurisdiccional?

Esta pregunta se formula, ya que con alguna frecuencia se ha alegado, inclusive ante la Sala Constitucional, que la Asamblea Legislativa carece de competencia para investigar un caso, cuando esa misma situación está siendo investigada por los tribunales de justicia o cuando ya se han pronunciado al respecto.

No obstante esa objeción, después del análisis de la Constitución Política así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no se han encontrado prohibiciones o causas que impidan el ejercicio de la función de control político de manera concomitante con el control jurisdiccional.

En defensa de tal compatibilidad, pueden darse las siguientes razones:

- a) **Diferencias fundadas en la naturaleza de la función:** el control jurisdiccional está, objetivamente, predeterminado por normas preexistentes, es decir, por el principio de legalidad. Esas normas regulan, no solo el derecho sustantivo aplicable, sino también, el procedimiento. En cambio, el control parlamentario es un control subjetivo, fundado en criterios políticos de oportunidad y necesidad, libremente valorados por los diputados.
- b) **Diferencias fundadas en los agentes que llevan a cabo la función:** el control jurisdiccional es tarea de los jueces; lo efectúan abogados, técnicos conocedores del derecho, a quienes se les exige actuar con independencia, imparcialidad y objetividad. Por su parte, el control político



es realizado por diputados, quienes no están obligados, para efectuar su función, por la técnica jurídica ni las exigencias propias de la administración de justicia.

- c) **Diferencias fundadas en el objeto de la función:** el control jurisdiccional tiene por objeto aplicar el derecho a los casos concretos, por medio de órganos y procedimientos determinados con anterioridad y solucionar, de manera definitiva, las causas que se establezcan ante los estrados judiciales. El control político, por su parte, comprende un ámbito de acción mucho más amplio, consistente, por ejemplo, en denunciar, ante la sociedad, una conducta indecorosa, censurar moral, política y socialmente a un funcionario, corroborar la transparencia, eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los negocios públicos o generar nueva legislación.
- d) **Diferencias fundadas en la necesidad de la función:** el control jurisdiccional constituye un control de necesidad. Esto significa que los tribunales de justicia siempre tendrán la obligación de resolver las causas a ellos sometidas, absolviendo o condenando, y de ejecutar sus resoluciones. Contrariamente, el control parlamentario es un control de oportunidad; significa que corresponde a la Asamblea Legislativa decidir qué, cuándo y cómo controlar; aún más, los diputados pueden iniciar una investigación y archivarla cuando les parezca oportuno o conveniente.
- e) **Diferencias fundadas en los efectos de la función:** el control jurisdiccional culmina con una sentencia que absuelve, condena u obliga a reparar. Desde el ámbito jurídico, tal resultado es forzoso, coactivo y vinculante. Por su parte, el control parlamentario carece de efectos sancionatorios, reparatorios y de consecuencias jurídicas



vinculantes. Sus efectos se ubican en el campo de la censura moral, política y social o, inclusive, electoral, en la medida en que, los electores le quiten el apoyo a un personaje o un partido político por sus malos manejos.

En suma, el control jurisdiccional, a cargo de los jueces y los tribunales de justicia, y el control parlamentario, a cargo del Parlamento, las fracciones y los diputados en su condición personal, son funciones distintas, que se desarrollan en ámbitos separados, con fines o propósitos también diferentes. Por esas razones ambos controles —el jurisdiccional y el parlamentario— se pueden llevar a cabo de manera concomitante. En otras palabras, no existe incompatibilidad entre una investigación parlamentaria y un proceso judicial que se realicen al mismo tiempo.





## REFLEXIÓN FINAL

*“Se preguntarán si soy príncipe o  
legislador para escribir sobre política.  
Contesto que no y que por eso  
escribo sobre política.  
Si fuera príncipe o legislador  
no perdería el tiempo  
diciendo lo que hay que hacer:  
lo haría o me callaría”*

*Rousseau*

### DE REYES SIN CORONA A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Este ensayo constituye una denuncia pública del estilo de cultura política imperante en nuestro país. Esta cultura se caracteriza por la reducida participación ciudadana en los procesos de toma, ejecución y control de las decisiones públicas; la ineficiencia e ineficacia institucional en el logro de los objetivos generales y específicos; la ausencia de dirección gubernativa o el estilo de administración imperante; la corrupción pública y privada, así como la carencia de voluntad, en algunos casos, y la falta de procedimientos y criterios en otros, para pedir cuentas y evaluar los resultados de las políticas y los negocios públicos.

Se ha demostrado que la esencia de la democracia estriba en la existencia de límites y controles del ejercicio del poder político y administrativo. El Estado no es un botín político o un



feudo, propiedad del partido en el gobierno. De ahí, la necesidad de exigir honestidad absoluta, eficiencia, eficacia y austeridad a los representantes populares y los servidores públicos en general.

La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas y exigir responsabilidad, porque quienes ejercitan el poder, han sido colocados en sus puestos por el voto popular.

Los funcionarios y servidores públicos, reciben un salario proveniente de los impuestos que pagan los contribuyentes para procurar el bien común. Una democracia, se ha dicho *“que se queda en el ejercicio de la representatividad, que se alimenta solo de elecciones, de plazas públicas y de banderas, se agota así misma, se corrompe fácilmente y pierde legitimidad”* (Carazo: 1998, p. 34).

Costa Rica no podrá dar un paso adelante, ni lograr una nueva etapa de desarrollo, si en ella no se propicia una profunda reforma del Estado y sus instituciones. No hace falta prueba empírica para constatar que el marco jurídico y administrativo, imperante en nuestro país, se ha vuelto cada vez más rígido y burocrático.

Muchas de las políticas y obras públicas han perdido su sentido original, y se han convertido en feudos o botines políticos, que ya nadie parece poder coordinar ni controlar. El Poder Legislativo sufre las consecuencias de un reglamento obsoleto, que obstaculiza la aprobación con agilidad de la legislación que, de manera urgente, requiere nuestro país. El Poder Ejecutivo se encuentra recargado de funciones y es casi nula su capacidad de dirección y gerencia de los asuntos públicos. El Poder Judicial está saturado de trabajo y, a diario,



incumple el mandato constitucional que pregona la justicia pronta y cumplida.

Y lo más grave de todo, es la ausencia de una cultura política que propicie pedir cuentas, evaluar resultados y responsabilizar a los servidores públicos. Con tristeza tenemos que reconocer, que hoy, en Costa Rica, de forma generalizada, nadie se hace responsable de nada; pareciera que siempre es posible evadir la responsabilidad personal imputándole la culpa a alguien más; este es el problema de las múltiples manos.

El camino hacia un cambio de cultura y una madurez política ciudadana requiere de una pronta reacción. En tal sentido, resulta prioritario abandonar el inmovilismo en el que hemos estado sumidos y renunciar a las infructuosas discusiones que no conducen a nada. No dudamos de la importancia de analizar, seriamente, la problemática concerniente a las dimensiones del aparato estatal y, hasta la necesidad de privatizar algunas empresas públicas. Todo lo contrario, pero sí abogamos, con vehemencia, por una búsqueda inmediata de soluciones.

Mientras nos ponemos de acuerdo en las grandes transformaciones que requiere el Estado costarricense, se podría avanzar corrigiendo cosas mucho más pequeñas, pero que, en conjunto, constituyen verdaderos cuellos de botella en la Administración Pública. Así, por insistir en caminos equivocados, se ha llegado a un perjudicial nivel de ingobernabilidad que atenta contra la fe y la confianza de los ciudadanos en el gobierno y, consecuentemente, en la legitimidad del sistema democrático.

Se requiere que el gobierno cuente con la visión y los medios necesarios para definir los problemas, determinar las prioridades



y encontrar su solución. Es fundamental que el gobierno, así como los ciudadanos, mediante los diferentes mecanismos de democracia participativa, garanticen la efectividad de la acción gubernamental, la capacidad para darle seguimiento a la ejecución de las decisiones y para evaluar, tanto los resultados como los procesos mediante los cuales se alcanzaron.

La columna vertebral de la transformación del Estado debe estar determinada por el imperativo de la responsabilidad, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados. Por ende, para cambiar la cultura centralista y personalista del poder dominante en este hemisferio, se requiere en primer término, despojar de su ficticia corona a nuestros presidentes y demostrarles que los nuestros son Estados de derecho, en los cuales, hay que rendir cuentas.

Si el Presidente actúa responsablemente, desde el ámbito moral, político y económico, estará en condiciones de exigir lo mismo a sus subalternos; pero si no lo hace, por el contrario, se constituirá en un pésimo ejemplo, con muy poca autoridad moral para pedir de otros lo que no sabe dar de sí mismo.

Nuestro país está urgido de que el Presidente, a partir de un nuevo estilo gerencial, defina claramente, las competencias y las responsabilidades políticas y administrativas de los jefes de cada sector. Los ministros tienen que concentrarse en establecer prioridades, definir las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, darles seguimiento y evaluar los resultados de su ejecución.

Cada órgano, ente y oficina pública, debe definir con claridad las reglas del juego que rigen la ejecución de los distintos programas, incluyendo los parámetros de desempeño



y los criterios de control y evaluación de resultados mediante los cuales su trabajo será juzgado.

La clara definición de competencias y acciones, es esencial para obtener el máximo rendimiento de una relación inteligente y coordinada entre los distintos ejecutores de las políticas públicas; empezando por la Presidencia de la República y los ministros e incluyendo, también, todas las dependencias públicas, las Instituciones Autónomas, las organizaciones no gubernamentales, así como las empresas privadas contratadas como abastecedores o ejecutoras de determinados bienes o servicios públicos.

La puesta en práctica de los principios señalados, obliga a un cambio de actitud: primero, sustituir la vetusta cultura de los reyes sin corona y; segundo, erradicar la equivocada creencia de que los presidentes de la República, ministros, jueces, etc., pueden actuar libérrimamente, desvinculados de cualquier obligación de someterse a rigurosos procesos de rendición de cuentas y evaluación de resultados.

Si se aspira a salir del subdesarrollo económico, primero se debe superar el subdesarrollo político.

Para ello, es idóneo contar con gobernantes responsables, dispuestos a dirigir el país con la verdad y la honestidad; gobernantes que siempre den su mejor esfuerzo para realizar las cosas con eficiencia, eficacia y austeridad. Se requiere de un gobierno responsable, capaz de rendir cuentas y de permitir evaluar el resultado de las políticas públicas.

En suma, si se desea evolucionar hacia un nuevo estadio de gerencia pública, tanto el Parlamento como los ciudadanos,



requieren disponerse a exigir cuentas y llegar hasta las últimas consecuencias, sin importar qué se investiga o quiénes sean los funcionarios implicados. Tal es el imperativo de la democracia: el gobierno responsable.

## HACIA UNA NUEVA FORMA DE CONTROL PARLAMENTARIO

El modelo de control parlamentario clásico, vigente en la mayoría de las Constituciones democráticas del mundo, corresponde a una época pasada —siglo XIX— y a las características de un sistema político ya superado en los regímenes parlamentarios. Lamentablemente, la actitud ante el control y los procedimientos de control — el voto de censura, las interpelaciones y las comisiones especiales de investigación— en esencia, continúa siendo la misma de siempre.

La nuestra, es una época de poderes ejecutivos fuertes. Desde la rama ejecutiva se dirige la política, se ejerce la iniciativa legislativa, se ejecutan las leyes y hasta se controla —paradójicamente— la función controladora del Parlamento. De manera lamentable, la fracción de gobierno, en complicidad con el ejecutivo, ha renunciado a su función fiscalizadora; más bien, opera como su brazo derecho, sirviendo de soporte a sus iniciativas y disimulando sus errores y abusos de poder.

En consecuencia, el sistema de frenos y contrapesos originado en el principio de la división de poderes, se ha debilitado por el incremento de las funciones y competencias del Poder Ejecutivo. Por tanto, en la actualidad, el imperativo para cualquier sistema estructurado a partir del sistema democrático constitucional, es recomponer aquel equilibrio. No se está abogando por quitarle competencias al gobierno de



la República. Por el contrario, el reto consiste en cómo controlarlo más y mejor. Desde esta perspectiva, la premisa sería: a mayor poder del Presidente de la República y los ministros, más facultades de control y vigilancia del Parlamento. Así, siempre, estaría a resguardo el sistema de frenos y contrapesos y el equilibrio entre poderes.

Sin embargo, para ello, se hace necesario superar el estrecho marco conceptual y práctico atribuido a la función de control desde hace más de doscientos años. Hoy, se impone redefinir su alcance y propósitos, rediseñar los instrumentos tradicionales, así como introducir nuevas técnicas o mecanismos de control.

Así, pues, en este ensayo hemos propuesto evolucionar del tradicional enfoque de la función de control parlamentario, limitado a la responsabilización de los principales encargados del Gobierno de la República: presidente, y ministros. En su lugar postulamos una nueva concepción según la cual, ningún poder, ente, órgano o servidor público quede excluido de la posibilidad de ser limitado, controlado, fiscalizado y evaluado por la Asamblea Legislativa.

En estos tiempos, cuando se ha producido un desplazamiento del poder: desde el Parlamento hacia el Poder Ejecutivo, controlar la actuación del gobierno y la Administración Pública, en general, debe ser, para los parlamentos, más importante que la función legislativa propiamente dicha. Se impone, por tanto, sustituir la concepción de un parlamento típicamente legislador, por uno, acorde con los tiempos actuales, cuya principal misión esté concentrada en limitar y controlar el ejercicio poder, en pedir cuentas y evaluar resultados.



Si los diputados, las fracciones y los parlamentos, se decidieran, de una vez por todas, a ejecutar la función de control político, de acuerdo con el enfoque propuesto, rápidamente se podría evolucionar hacia una nueva cultura de depuración moral y de innovación gerencial en el aparato gubernamental, que permita combatir la corrupción y satisfacer las crecientes exigencias de los ciudadanos y usuarios.

Para limitar y controlar el ejercicio del poder, para pedir cuentas, y evaluar resultados nadie está en mejor posición que el Parlamento. Es cierto que, en las páginas anteriores, se han sugerido múltiples mecanismos de control para supervisar la honestidad, la eficiencia, la eficacia y la austeridad en el manejo de los negocios públicos; también se ha dicho que no se debe prescindir de ninguno de ellos. No obstante, por una razón u otra, todos ellos carecen de la amplitud y el potencial que posee el control parlamentario.

Solo por citar un par de ejemplos, por un lado, la democracia participativa, como mecanismo de control social, está fundada en la idea del voluntariado; pero se sabe que los ciudadanos, normalmente, no están muy dispuestos a participar por falta de tiempo, desinterés, o simplemente por desconocimiento.

Por otra parte, aunque existiese voluntad, las consultas populares, en cualquiera de sus modalidades (referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocatoria, veto y cabildo abierto), son muy difíciles de realizar. La cantidad de trabajo y dinero que demandan, las convierte en opciones extraordinarias para situaciones también extraordinarias, o lo que es lo mismo, en muy poco prácticas, útiles o viables.



Adicionalmente, cualquier forma de consulta popular deja por fuera el trabajo diario de la Administración Pública, el cual urge controlar y evaluar con mayor prioridad, ya que donde solemos fallar es en las pequeñas cosas; las grandes, por su tamaño, siempre se ven y no escapan del conocimiento y la voluntad del electorado.

Así, pues, el control parlamentario constituye el instrumento idóneo para pedir cuentas y evaluar resultados. Muchas razones lo justifican:

Primero, los diputados son representantes directos del pueblo, nombrados, precisamente, para velar por sus intereses, casi siempre con dedicación exclusiva, muy bien remunerados, y además, cuentan con departamentos de servicios técnicos y asesores para ayudarles en el ejercicio de sus funciones.

Segundo, formalmente, todas nuestras constituciones confieren al Parlamento la función de control político o parlamentario. Para ello, de un modo expreso, se ha reconocido, a favor de los diputados, un ámbito reforzado de libertad que les permite denunciar hechos, pedir cuentas, realizar juicios de valor sin temor a ser perseguidos penalmente por sus opiniones. Nos referimos al *freedom of speech*, que reconocen los ingleses, o al principio de inviolabilidad parlamentaria o, de manera más simple, a la libertad de expresión de los diputados.

Tercero, a la Asamblea Legislativa le corresponde la aprobación de leyes relacionadas con la ética en la Administración Pública, la lucha contra la corrupción y cualquier otra relacionada con la creación de mecanismos legales para la rendición de cuentas y evaluación de resultados.



Cuarto, el Parlamento aprueba el presupuesto que permite funcionar al gobierno y la Administración, así como el Plan Nacional de Desarrollo en los países donde ya es obligatorio.

Quinto, casi en todas nuestras constituciones se ha creado, de forma expresa, una amplia variedad de procedimientos para que el Parlamento ejerza la función de control político, pida información, exija cuentas y evalúe resultados. El problema es que los diputados, por las razones de cultura política, tantas veces comentadas, por desconocimiento o cálculo, no los han sabido o querido usar en toda su extensión. Para pedir cuentas no se requiere pensar en procedimientos complicados ni en situaciones climax, basta con la voluntad de hacerlo.

La realidad política de un Poder Ejecutivo omnicompreensivo y poderoso, convertido, en todos los órdenes de la vida, en un Poder que planea, impulsa y ejecuta la acción diaria del Estado, requiere de un Parlamento fuerte que sustituya la añeja concepción de control imperante en nuestros países, por un nuevo sentido que le permita restablecer el equilibrio de Poderes y los balances necesarios para la subsistencia de la democracia.

Nuestra propuesta no constituye una tarea fácil, sobre todo, porque implica desterrar prácticas abusivas de poder, cambiar de actitud y sustituir patrones culturales. Se trata de reformas que permitirán constatar la veracidad de las relaciones entre gobernantes y gobernados; la eficiencia, la eficacia y la austeridad en el manejo de los negocios públicos; la imparcialidad en la prestación de los servicios; el uso justo y honesto del dinero de los contribuyentes así como la transparencia y la honestidad en el ejercicio de la función pública.



Son transformaciones, en fin, que exigen trascender la vieja cultura de los pequeños reyes sin corona construyendo una nueva, en la que rendir cuentas y evaluar resultados constituyan la regla, para quienes actúan en nombre y representación del pueblo: los gobernantes.





## BIBLIOGRAFÍA

1. CARAZO ZELEDÓN, Rodrigo Alberto. “Hacia la democracia participativa”, en *Antología de textos políticos sobre democracias modernas, financiación de la vida pública, comunicación política, poder central y poderes locales*. San José, Editorial ICODE, 1988.
2. CASTELLANOS, Justo Pedro. “Ética y política en la función pública”. Ponencia presentada en el Segundo curso regional Centroamericano *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*, realizado en el mes de diciembre del año 2000 en Costa Rica.
3. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericano*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.
4. Declaración de Viña del Mar. Citado por Combellas, Ricardo. “Los valores éticos de la democracia y la comunidad iberoamericana”, en *Documentos del Foro Iberoamericano Ética y Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela, 1997.
5. Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. <http://www.crnt.cr/-defensor/dhr708-5.html>.



6. ESQUIVEL, Francisco y ZUÑIGA CH., Guillermo. *La reforma presupuestaria y la Asamblea Legislativa*. Consultoría auspiciada por el Centro para la Democracia. Asamblea Legislativa de Costa Rica, marzo, 1994.
7. FIGUERES FERRER, José. *Cartas a un ciudadano*. San José, Imprenta Nacional, Segunda edición, 1956.
8. FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Editorial Planeta, S.A. 1992.
9. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*. España, Civitas Ediciones, S.L., quinta edición, 2000.
10. GIDDENS, Antony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid, Tauros, 1999.
11. GIDDENS, Antony. *La tercera vía y sus críticos*. Madrid, Tauros, 1999.
12. GUISÁN, Esperanza. *Más allá de la democracia*. Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 2000.
13. MARROQUÍN, Manfredo. “Ética y política: valores y prácticas democráticas en el ejercicio de la función pública”. Ponencia presentada en el Primer curso regional Centroamericano *El Poder Legislativo en la democracia y la integración*. Guatemala, setiembre de 1999.
14. MEOÑO SEGURA, Johnny. *Crisis nacional, Estado y burocracia: pasado presente y futuro*. San José, Editorial Tecnológica de Costa Rica, 2001.



- 15 MINC, Alain. *La borrachera democrática*. España, Editions Gallimard, 1995.
- 16 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1984.
- 17 MORA QUIRÓS, Mario. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.
- 18 Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*. Primera Edición, 2001.
- 19 SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1988.
- 20 SEPÚLVEDA IGUINEZ, Ricardo. *Derecho parlamentario constitucional mexicano*. México, Editorial Themis, 1999.
- 21 SOLÍS, Alex. *El control parlamentario*. San José, PRODEL, 1995.
- 22 SOLÍS, Alex. *El control político y la jurisprudencia constitucional*. San José, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, 2000.
- 23 SOLÍS, Alex. “Del gobierno central al comunal”. *La República* (periódico), martes 28 de diciembre, 1993.



- 24 TOMMASSINI, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de M 9, 1993.
- 25 THOMPSON, Dennis F. *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*. Barcelona, Editorial Gedisa S.A., 1999.
- 26 RAMÍREZ ALTAMIRANO, Marina. *Ética en la función pública*. San José, Asamblea Legislativa, Programa para el desarrollo legislativo, 1996.
- 27 RAMONEDA, Josep. *Después de la pasión política*. Madrid, Ediciones Grupo Santillana, 1999.
- 28 TOURAINE, Alain. *¿Qué es la democracia?* Madrid, Impreso en Talleres Gráficos Peñalara, S.A., 1994.
- 29 VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid, Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A., 2000.



Impreso por:  
*Impresión Gráfica del Este, S.A.*  
1.000 ejemplares  
Junio, 2002