

O C C E F S

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE OCCEFS



Organización
Centroamericana y
del Caribe de Entidades
Fiscalizadoras Superiores
OCCEFS



The World Bank Group

PROYECTO DEL COMPONENTE DE: COSTA RICA

O C C E F S

O C C E F S

Diagnóstico de la Rendición de Cuentas para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en el Estado Costarricense

IA. Análisis de la situación

1. El tema de la rendición de cuentas y la gobernabilidad reviste una importancia trascendental en la gestión de las instituciones públicas y el gobierno de las naciones. La transparencia en el manejo de los fondos públicos y la gestión pública fortalecen la institucionalidad del país y la eficiencia con que se asignan los recursos. Esto mejora la gobernabilidad y el funcionamiento del Estado, lo que genera mayores niveles de bienestar para la sociedad y menor corrupción.
2. En el caso de Costa Rica la necesidad de contar con un sistema de rendición de cuentas es, a la vez, un tema establecido constitucionalmente, más señaladamente a partir de una reforma que se hiciera al artículo 11 de la Constitución Política en el año 2000. Existe un reclamo permanente de una sociedad cada vez más vigilante de lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que se les ha conferido al amparo del régimen democrático del país.
3. Sin embargo, este es un tema relativamente nuevo en el país, y aunque se habla mucho de él, la mayoría de las veces se hace con ligereza y sin tener una idea clara sobre el alcance y profundidad del tema. Es necesario entonces, partir de aspectos básicos como definir adecuadamente el contenido de ese término así como sus alcances, para que todos los actores involucrados tengan claro a qué se están refiriendo y qué se puede esperar de un sistema de rendición de cuentas.
4. Resulta claro que el país no cuenta con un sistema de rendición de cuentas bien articulado y con todos sus componentes operando efectivamente. Esto significa que aún cuando existen una serie de derechos fundamentales para el ciudadano, inherentes a la rendición de cuentas, garantizados constitucionalmente, como lo son los derechos de petición y de respuesta de la administración pública, no se cuenta con los instrumentos idóneos para atender adecuadamente las obligaciones que surgen de tales derechos. La falta de un sistema de rendición de cuentas también se evidencia en el hecho de que aún cuando existe una independencia entre

S
E
C
C
O

S
E
C
C
O

los poderes del Estado y se cuenta con mecanismos que aseguran a estos una adecuada independencia, así como un esmerado sistema de pesos y contrapesos, no se cuenta con una estructura institucional coordinada para operar un sistema de rendición de cuentas. Por otro lado, tampoco existe, un conjunto de responsabilidades y penalidades debidamente sistematizado, que en el tema de la rendición de cuentas, presione a los funcionarios públicos a cumplir con las obligaciones derivadas de aquel mandato democrático.

5. En razón de lo reseñado, urge realizar una serie de actividades de diagnóstico, que permitan el diseño e implementación de un sistema de rendición de cuentas, así como el desarrollo de una serie de condiciones facilitadoras para que pueda operar un buen sistema de rendición de cuentas en el país, que a su vez permita lograr niveles mayores de transparencia y ayude a alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad y menor corrupción.

I B. Estrategia del proyecto

Objetivo general

Contribuir, desde la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGRCR), a elevar la capacidad del Estado Costarricense para rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones a la ciudadanía.

Objetivos específicos

1. Seleccionar y emplear un marco conceptual adecuado para el análisis de los procesos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo y la ciudadanía, y para el diseño de una estrategia dirigida a mejorar esos procesos.
2. Aportar conocimiento sobre las mejores prácticas de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo en otros países, que podrían servir de referencia para eventuales reformas en Costa Rica dentro de ese campo.
3. Analizar las fortalezas y debilidades de los principales procesos de rendición de cuentas de la Administración activa hacia el Poder Legislativo y la ciudadanía a partir de un diagnóstico del marco jurídico y otros elementos sobre el tema; y en especial, de los componentes de esos procesos que tienen una mayor incidencia estratégica en la capacidad de rendición de cuentas.

4. Formular un conjunto de lineamientos estratégicos para orientar las acciones de la CGRCR y otros actores clave, dirigidas a mejorar el sistema de rendición de cuentas del Estado Costarricense y fortalecer el control político que ejerce la Asamblea Legislativa.

Mecanismos

1. Los objetivos 1, 2 y 3 serán ejecutados principalmente por el consultor que se contrate, con el seguimiento del personal técnico de la División de Estrategia Institucional de la CGRCR. El consultor y su equipo desarrollará el marco conceptual sobre el que se asentará la rendición de cuentas, aportará conocimientos sobre experiencias de otros países, y su capacidad de análisis para realizar el diagnóstico y definir la estrategia. Asimismo, sistematizará los análisis realizados y redactará de los documentos que resultarán del proyecto.
2. Adicionalmente, se creará un grupo consultivo, formado por expertos nacionales, al cual presentar los resultados clave para el producto final del proyecto. Su conformación se decidirá con el Contralor General.

S
E
C
O

II. Marco de resultados

Resultados operacionales

Un documento con la definición del marco conceptual actualizado sobre la participación de la CGRCR en la mejora del sistema de rendición de cuentas del Estado.

Un documento con el análisis de un conjunto de casos de referencia (benchmarking), sobre de rendición de cuentas en otros países, en áreas relacionadas con las funciones de las EFS.

Un documento con el diagnóstico actualizado sobre el sistema de rendición de cuentas del Estado Costarricense.

Un documento que contenga la estrategia general para orientar la contribución de la CGRCR a la mejora del sistema de rendición de cuentas del Estado.

Un taller sobre aspectos conceptuales de la rendición de cuentas de especial interés para las EFS que forman parte del proyecto OCCEFS-BM.

Actividades

1. Revisión bibliográfica sobre teoría de rendición de cuentas
2. Análisis, selección e integración de los elementos conceptuales
3. Identificación, selección y análisis de los casos de benchmarking.
4. Elaboración del diagnóstico
5. Elaboración de la estrategia
6. Preparación de la logística del taller
7. Preparación del contenido del taller
8. Participación en el taller

Insumos

Contraparte institucional

Consultor nacional o internacional en aspectos conceptuales y estratégicos de la rendición de cuentas y oriente la sistematización del análisis.

Equipo de dos investigadores que se contraten para apoyar este proyecto.

Contraparte institucional.

Consejo consultivo

Consultor nacional o internacional en aspectos conceptuales y estratégicos de la rendición de cuentas y en sistematización de análisis.

Contraparte institucional

Consultor nacional o internacional en aspectos conceptuales y estratégicos de la rendición de cuentas y en sistematización de análisis.

Contraparte institucional

Consejo consultivo

Consultor nacional o internacional en aspectos conceptuales y estratégicos de la rendición de cuentas y sistematización de análisis.

Contraparte institucional.

Consultor nacional o internacional en aspectos conceptuales y estratégicos de la rendición de cuentas y sistematización de análisis.

Contraparte institucional.

III. Ficha resumen del proyecto

Título:

Diagnóstico de la Rendición de Cuentas para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en el Estado Costarricense.

Duración:

4 meses

Organismo de ejecución gubernamental:

Contraloría General de la República de Costa Rica

Fecha de inicio:

1 de octubre del 2002

Financiamiento del proyecto:

Donación del Banco Mundial y recursos institucionales

S
E
E
C
C
O

O C C E F S

CONCLUSIONES DEL PRIMER TALLER

REALIZADO
EN SAN JOSE
COSTA RICA

28-29 DE NOVIEMBRE 2002

O C C E F S

O C C E F S

Conclusiones

Concepto de rendición de cuentas

Grupo 1:

Costa Rica y Honduras ha incorporado el concepto aunque con una diferencia sustancial porque en el caso costarricense se trató de una reforma constitucional y en el caso hondureño, se incorpora en la ley del recién creado Tribunal Superior de Cuentas, órgano sustitutivo de la Contraloría General. En El Salvador no se ha desarrollado normativa que incorpore el término.

En los tres países se coincide en la importancia relativa que ha adquirido el término en la opinión pública y la importancia de rendir cuentas es una característica común en los países pero hay un consenso en que la rendición de cuentas se confunde con muchos otros mecanismos como los informes de labores, las cadenas de televisión y radio para informar lo realizado por parte de las autoridades. Asimismo, destaca en estos países una mayor exigencia de más información sobre la gestión pública de los gobernantes por parte de la sociedad civil y los grupos organizados.

Grupo 2:

La rendición de cuentas es un estado, un estilo de vida que se puede materializar a través de diversos mecanismos como presupuestos, liquidaciones, informes, etc.

Se sugiere la posibilidad de hacer un mapeo de los mecanismos ya existentes para rendir cuentas, y no hacer más leyes que compliquen aún más el panorama.

Se comenta que, por lo general, el Presidente en sus informes dice lo que se hizo pero no cómo se hizo, cuánto costó o qué no se hizo. Para rendir cuentas se requiere planificar adecuadamente, estableciendo parámetros que permitan la medición en el alcance de metas y objetivos, mediante evaluaciones constantes de los planes.

La rendición de cuentas la deben hacer los funcionarios o tomadores de decisiones que administran bienes, con base en elementos de apoyo como la planificación. Esto se debe hacer para evitar la corrupción y fomentar la transparencia.

S
E
C
O

Grupo 3

El concepto de rendición de cuentas se debe ubicar dentro de un contexto general a nivel social, como una pretensión de que aquél que asume una responsabilidad informe de su gestión, lo mismo que se establece el derecho por parte de los delegantes de esa responsabilidad de exigir esa misma información.

En criterio del grupo, la rendición de cuentas estaría determinada por los siguientes elementos:

- Responder por responsabilidades que se asumen.
- Revelar, explicar y justificar los actos que se van a realizar y los que ya fueron realizados.
- No es un concepto referido únicamente al sector público, pues se dan aplicaciones de este en el sector privado. Sin embargo, aplicado al primero, se relaciona directamente con principios democráticos.
- Debe ser real y no solo el cumplimiento de una obligación formal.
- Debe ser una rendición verificable, confiable y válida.

Cómo se incorpora la participación ciudadana en la rendición de cuentas?

Grupo 1

Resulta muy valioso rescatar las experiencias de las EFS de El Salvador y Honduras en materia de recepción de denuncias y participación ciudadana en la exigencia de información pública. En el recuento histórico se pudo valorar la experiencia de haber desarrollado el “contralor social” en Honduras, figura que fue transformada en la oficina de participación ciudadana de la EFS y vía reglamento se establecerán sus potestades y funciones. En el caso salvadoreño, se creó la unidad de participación ciudadana en la EFS como resultado de la visión política del entorno que exigía espacios para el planteamiento de denuncias y acercamiento de los ciudadanos.

En Costa Rica, la experiencia ha sido muy diferente porque hemos evolucionado hacia una unidad de atención de denuncias por razones institucionales y no por demanda de los ciudadanos. Es decir, se crea la unidad por razones relacionadas con nuestros procesos de trabajo y no por la necesidad de abrir una canal con el ciudadano para que presente denuncias.

Se mencionó aquí el rol que juegan en Costa Rica las contralorías de servicios y la legislación de protección al ciudadano de trámites excesivos en la Administración Pública, instancias reconocidas por los demás participantes como valiosas en los procesos de rendición de cuentas.

Grupo 2

Con respecto a la incorporación de la participación ciudadana en la rendición de cuentas se sugiere la creación de campañas de educación ciudadana para crear conciencia en los ciudadanos y enseñar los mecanismos por ejemplo, para hacer denuncias. Es importante tener cuidado especialmente con las primeras denuncias, para que la ciudadanía observe el impacto que pueden tener sus actos. Podría considerarse la no-revelación de la identidad del denunciante para no limitar a la gente, por ejemplo, en otros países se reciben denuncias telefónicas. Esto podría tener sus desventajas si se denuncia a alguien inocente. En Nicaragua por ejemplo, por lo tanto se exige que se aporte algún tipo de evidencia.

Se puede utilizar también los recursos actuales para publicar en internet, los planes de trabajo de todas las administraciones (municipalidades) para que así la ciudadanía le de seguimiento a la labor de los funcionarios públicos.

Grupo 3

EL SALVADOR:

- Se cuenta con una Unidad de Atención de Denuncias.
- Se hace presentación de informes a la Asamblea Legislativa.
- Se brinda información a través de los medios comunicación.
- Se recibe múltiple variedad de denuncias y por cualquier medio (escrito, verbal, fax, medios electrónicos).
- Se realiza análisis de admisibilidad.

NICARAGUA:

- Cuenta con la Oficina de Denuncias Ciudadanas, la cual recibe, registra, codifica, analiza, procesa denuncias dentro de la competencia de la Contraloría General.
- Las denuncias recibidas tienen carácter confidencial.
- No se requiere asistencia de abogado para tramitar la denuncia.
- Se protege la identidad del denunciante.
- Se brinda asesoría de las vías a acudir en casos que la denuncia no corresponda a la competencia de la Contraloría General.
- Para el año 2003 se tiene proyectado instalar un sistema computarizado que administre la materia de denuncias, elaboración de un Plan de divulgación y promoción de participación ciudadana.

S
E
C
O

COSTA RICA:

- Cuenta con una Unidad de Atención de Denuncias, la cual realiza una labor inicial de admisibilidad para determinar la procedencia de la misma de conformidad con la competencia de la Contraloría General. Esta Unidad cuenta con normativa que rige su funcionamiento y procedimiento de la tramitación de las denuncias.
- Presentación de informes a la Asamblea Legislativa.
- Utilización de los medios de comunicación para divulgar resultados de estudios de fiscalización, emisión de criterios y análisis presupuestario.
- El representante de la sociedad civil dentro de Grupo de Trabajo (Lic. Alberto Mora), considera que falta comunicación a la sociedad de los medios con que cuenta para presentar denuncias en asuntos relacionados con la competencia de la Contraloría General. Además, considera que se debería aprovechar la cercanía de las Municipalidades con cada centro de población para que a través de ellas se lograra una mayor divulgación de los informes que elabore la Contraloría General y en general, en relación con la fiscalización del gasto público.

Experiencia y perspectivas de la rendición de cuentas en las EFS

Grupo 1

Se relaciona la experiencia de los países participantes con dos temas: la administración de la justicia y el régimen de opinión pública. En los casos costarricense y salvadoreño, ha habido condenas, aunque muy pocas, en casos de corrupción y eso incide mucho en el tema de la rendición de cuentas porque la impunidad resulta un aliciente para quienes delinquen contra la hacienda pública y no les ocurre nada. Si en esos niveles no ocurre sanción alguna, menos va a suceder algo si no se rinden cuentas ante el ciudadano.

Por otro lado, si los medios de comunicación desarrollan periodismo investigativo y denuncias públicas, y son libres e independientes, serán un actor importante en la rendición de cuentas y resultarán un intermediario del ciudadano ante las autoridades de gobierno para pedir cuentas y exigir resultados. En Honduras, según fue indicado en la discusión grupal, la prensa todavía no goza de la independencia necesaria para promover desde esa tribuna una efectiva exigencia de cuentas.

Siendo el acceso a la información pública uno de los pilares de la rendición de cuentas, se considera que nuestros países aún tienen poca cultura de exigencia de cuentas por parte de los diversos actores sociales, y de rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

Grupo 2

En Panamá, la Contraloría rinde un informe financiero por ministerio y por área sobre lo aprobado y ejecutado, para esto cuentan con 2,050 funcionarios que trabajan dentro de las mismas instituciones y en oficinas regionales.

Con respecto a la experiencia de la rendición de cuentas en El Salvador, comentan que los procesos jurídicos son bastante lentos (con plazos hasta de un año para resolver), y existe incidencia política en la Corte de Cuentas. El Salvador reporta a la Asamblea Legislativa una vez al año sobre sus labores y la auditán también.

En Costa Rica, se ve como una fortaleza que la Asamblea Legislativa pida los informes de Contraloría para realizar sus labores de control político, por ejemplo nombrando comisiones de investigación, aunque al final descubran cosas y por lo general no se hace nada al respecto.

El Salvador cuenta con una Oficina de Participación Ciudadana donde se reciben las denuncias y se hacen las investigaciones preliminares.

Grupo 3:

EL SALVADOR:

- Experiencia:
- Solo se rinde cuentas ante el Congreso.
- La rendición de cuentas se encuentra regulado en la Constitución Política.

Perspectiva:

Se tiene interés en que se analice y se informe sobre datos numéricos, se analice la rendición de cuentas desde la óptica de los resultados de la fiscalización. Además, se debe dar más importancia a la auditoría operativa y de gestión.

NICARAGUA:

Experiencia:

La rendición de cuentas se encuentra regulada en la Constitución Política.

Además, cada Institución Pública presenta un informe de labores todos los años.

S
E
C
O

Perspectiva:

Sistematizar la rendición de cuentas a partir de un mejor análisis de conformidad con la materia presupuestaria.

COSTA RICA :

Experiencia:

- La rendición de cuentas se encuentra regulado en el artículo 11 de la Constitución Política.
- Además, existe un cuerpo de leyes que complementan la regulación constitucional a nivel sistemico, tal y como lo son la Ley de Control Interno, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley de Contratación Administrativa y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- La Contraloría General de la República presenta, por disposición constitucional, una memoria anual a la Asamblea Legislativa donde se detalla y analiza la actividad de las Instituciones y Empresas Públicas.
- Remisión mensual de informes de fiscalización a la Asamblea Legislativa.
- Megacomisiones Legislativas que analizan temas determinados previamente y relacionados con la actividad de las Instituciones y Empresas Públicas.

Perspectiva:

- Se debe incrementar y mejorar la participación ciudadana en el tema de la rendición de cuentas.
- Fortalecer estudios de fiscalización operativos y evaluativos.
- Fortalecimiento del control interno en el seno de la Administración Pública.

Comentarios finales

Se discutió sobre algunos temas muy relacionados con la rendición de cuentas como lo son las sanciones judiciales y morales, el rol de la Asamblea Legislativa en el control político de los actos de gobierno, el papel de la denuncia en todos los ámbitos, la credibilidad de un gobierno que rinde informes que no son necesariamente “lo bueno, lo malo y lo feo” de la gestión, entre otros temas, planteando al final algunas premisas como “A mayor denuncia, mayor exigencia de cuentas” y “A menor transparencia, mayor participación”. Vital en este tipo de discusiones es la ecuación “A menor información, mayor denuncia” y “A mayor información, mayor denuncia” porque aunque parece contradictoria ,es cierta.

Tanto el compañero hondureño como el salvadoreño coinciden con los costarricenses en que a mayor corrupción, mayor desencanto y mayor frustración del ciudadano frente a los gobernantes.

Por último, se retoma una frase muy citada por el Contralor General de Costa Rica en entrevistas con periodistas ante la pregunta: Hay mayor corrupción en el país? La respuesta ha sido: “No sabemos si hay más o menos corrupción; lo que sí sabemos es que sabemos más sobre la corrupción”. Por último se concluyó confirmando que no es lo mismo informar que poner a disposición la información para que sea accedida e interpretada por cada ciudadano.-

O C C E F S