



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
XVI PROMOCIÓN
2006 – 2008**

**RECONFIGURACIONES INSTITUCIONALES EN
ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR:**

**ANÁLISIS DEL PROCESO POLÍTICO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales
Presenta:

Andrea Mora Brenes

Comité de tesis:

Directora: Dra. Karina Ansolabehere Sesti

Lectora: Dra. Juany Guzmán León

Lector: Dr. Francisco Valdés Ugalde

Seminario de tesis

Estado de Derecho en las Democracias de América Latina

México, D. F, 30 junio de 2008.

Los estudios de grado y tesis fueron financiados por la
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica de México.



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
XVI PROMOCIÓN
2006 – 2008**

**RECONFIGURACIONES INSTITUCIONALES EN
ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR:**

**ANÁLISIS DEL PROCESO POLÍTICO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales
Presenta:

Andrea Mora Brenes

Comité de tesis:

Directora: Dra. Karina Ansolabehere Sesti

Lectora: Dra. Juany Guzmán León

Lector: Dr. Francisco Valdés Ugalde

Seminario de tesis

Estado de Derecho en las Democracias de América Latina

México, D. F, 30 junio de 2008.

Los estudios de grado y tesis fueron financiados por la
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica de México.

Resumen

El trabajo de tesis tiene como propósito principal investigar cómo determinados contextos presentan condiciones favorables para el diseño o rediseño de organismos de control. El estudio no se orienta a medir el resultado de este rediseño en términos de si éste es un buen diseño o no, sino que se enfoca en analizar las características que presentó el proceso político que conduce a un diseño o rediseño institucional.

El marco teórico en el que se inserta el estudio del proceso político responde al enfoque del neoinstitucionalismo de la elección racional, en el cual se asume que la creación y modificación de arreglos institucionales responde o es producto del acuerdo y negociación entre actores autointeresados. En este sentido las condiciones que determinan el diseño institucional se encuentran moldeadas en función del proceso político es decir; por el número y tipo de actores, por las reglas bajo la cuales éstos interactúan, sus posiciones, preferencias y capacidad de generación de acuerdos. A partir de estos elementos es que se pretende reconstruir el proceso político del diseño institucional de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Abstrac

This thesis work has as principal aim to research how specific contexts present good conditions to the design or redesign of control's organisms. The study doesn't try to measure this redesign, in terms of if this is a good design or not, but it focuses in to analyze the characteristics of the politic process that leads that institutional redesign.

The theoretical frame of the politic process' study is the neoistitutionalism's rational choice; witch assumes that the creation and modification of institutional arrangements is a product of an agreement or a trade off between the auto-interested actors. In this sense, the conditions that determine the institutional design are modelled as a function of the politic process; in other words, by the number and the kind of the actors, by the rules under witch they interact, their positions, preferences and capacity of generation of agreements. From these elements I try to rebuild the institutional design's politic process of the Organic Law of the Republic's General Contralory.

Dedicatoria

Esta tesis esta dedicada a las dos personas más importantes en mi vida mamá y papá, sin su apoyo no hubiera podido concluir este proyecto, le doy gracias a Dios por darme a dos padres tan maravillosos.

Agradecimientos

Luego de dos años de quemarme las pestañas he logrado concluir con un proyecto que en algún momento pensé que iba a ser imposible, por dicha no lo fue y hoy presento esta mi primera investigación.

Muchas fueron las personas que me ayudaron a lograr culminar este proyecto con éxito, debo agradecer en primer lugar a mi familia a mis padres y hermanos que me brindaron su apoyo, por las escaneadas, las idas a la Contraloría, por las sacadas de libros, en fin por estar conmigo siempre.

Sin duda una de las personas a la que le estaré eternamente agradecida es a mi directora Karina Ansolabehere, sin su valiosa asesoría y sobre todo sin su apoyo esta tesis no hubiera sido la misma, también debo agradecerle a Rodrigo Salazar Helena por su ayuda en la parte final de esta tesis, sus valiosos comentarios y sugerencias fueron claves para lograr sacarle el mejor provecho mi base de datos y hacer de ella una buena herramienta de análisis. A mis lectores Juany Guzmán y Francisco Valdés por los comentarios hechos a mi trabajo.

A mis compañeros de maestría que hicieron de este tiempo de estudio una linda experiencia de todos me llevo bellos recuerdos.

Índice General

Introducción	1
 Capítulo I.	
El control político. Explicaciones teóricas para el análisis sobre el establecimiento de organismo de control y fiscalización gubernamental.	
1. ntroducción.....	5
1.1. La teoría de la restricción y los fundamentos del control político.....	7
1.2. Dimensión conceptual del control político.....	12
1.2.1. Formas y mecanismos de control.....	14
1.3. El debate de control político en las democracias de América Latina su vínculo con la democracia y el estado de derecho.....	18
1.3.1. Sobre la calidad democrática y el control político.....	22
1.3.2. El caso de la Contraloría General de la República de Costa Rica como elemento de control político y fortalecimiento democrático.....	26
Conclusión.....	38
 Capítulo II.	
El contexto político costarricense como motor de cambio.	
2. ntroducción.....	39
2.1 Las modificaciones a la ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Ley Orgánica de la Contraloría N° 1252, de 1950 y Ley Orgánica de la Contraloría N°742 de 1994.....	40
2.2 Sistema Político Costarricense: características generales.....	53
2.2.1 Sistema de frenos y contrapesos en el sistema político costarricense.....	57
2.2.2 Facultades y atribuciones constitucionales del poder Ejecutivo y Legislativo.....	62
2.2.3 La Contraloría General de la República y su papel histórico.....	67

2.3 El repensar de la institucionalidad costarricense.....	70
Conclusiones.....	72

Capítulo III

El proceso político del diseño institucional

3. Introducción.....	75
3.1 Cronología del Proceso de Discusión de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. El viacrucis parlamentario.....	77
3.1.2. Primer momento. Dictamen del 18 de marzo de 1986, el comienzo.....	77
3.1.3. Segundo momento. Dictamen del 25 de junio de 1991, un nuevo intento.	89
3.1.4. Tercer momento. Dictamen final y sanción, la conclusión de un largo Proceso.....	97
3.2. Contrastación y análisis. Características generales del proceso.....	107
Conclusiones.....	112

Capítulo IV

Conclusiones Generales

Resultado y característica del proceso político.....	114
--	-----

Índice de Cuadros y Tablas

Tabla N° 1. Delimitación de unidades de análisis.....	33
Tabla N° 2. Cambios efectuados a la Ley OCGR	40
Tabla N° 3. Reglas de interacción parlamentaria.	64
Tabla N°4. Resultados de Regresión Logística según actor y resultado de Reforma.....	108
Cuadro N° 1. Composición del parlamento según administración 1982-1998 ...	56

Cuadro N° 2. Posición de actores según autonomía y facultades para el dictamen de 1986.....	88
Cuadro N° 3. Posición de actores según autonomía y facultades para el dictamen de 1991.....	96
Cuadro N° 4. Posición de actores según autonomía y facultades fase final de Aprobación 1994.....	106
Figura 1. Proceso legislativo sobre proyectos e iniciativas de ley.....	73
Figura 2. Posición de actores según facultades y autonomía respecto de la ley que se buscaba establecer.....	111
Figura 3. Etapas del proceso de discusión de la ley Orgánica de la CGR.....	113
Gráfico N° 1 probabilidad de apoyar una reforma fuerte.....	110
Bibliografía	119
Anexos	126

INTRODUCCIÓN

El estudio sobre la teoría de la democracia ha sido uno de los campos de análisis más relevantes en el último cuarto del siglo XX, este hecho ha generado una gama muy diversa de trabajos que estudian distintos aspectos políticos en los procesos de democratización. (O’donnell y Schmitter, 1986; Huntington, 1994; Munck, 2002; Hagopian, F, 2005). Esta variedad de trabajos ha sido clasificada en tres temáticas de análisis las cuales refieren a estudios sobre transición democrática, estabilidad democrática y calidad democrática.¹

El primero de estos ejes temáticos pone el acento en una concepción de la democracia, “que se preocupa de los procedimientos que regulan el acceso al poder”² al establecimiento de condiciones mínimas que permitan la realización de elecciones libre y competitivas. El segundo eje se dirige a los estudios sobre la estabilidad democrática, que corresponden a una continuación del proceso anterior. El estudio sobre la estabilidad democrática “se ocupa, simplemente de la sustentación y perdurabilidad de la democracia”³ que provienen de una transición democrática exitosa.

El último de estos ejes temáticos, corresponde a un área de estudio de reciente aparición, el cual busca superar la discusión de los anteriores estudios. Al respecto, se proponen otras líneas de discusión que buscan deslindarse de los temas referentes al acceso del poder y se encausan al análisis del ejercicio del poder. Dos autores que aportan insumos importantes en el estudio de la calidad democrática son O’donnell (2000) y Mazzuca (2001), ambos autores manifiestan la necesidad de ir más allá del concepto Shumpeteriano de democracia y buscar los medios que procuren ver a “la democracia en términos sustantivos y no procedimentales”⁴.

¹ Munck, G. Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones y desafíos, Revista de Ciencias Sociales, No. 164, vol. 41, enero-marzo, Argentina, 2002.

² Ibidem. p.580

³ Ibidem. p.592

⁴ Ibidem. p.600

Este último eje temático sobre la calidad democrática será tomado para fines de este trabajo en la medida que éste enmarca el debate respecto al ejercicio del gobierno y el control político; temas que responden a los nuevos desafíos por los cuales transitan las democracias contemporáneas, situación de la cual el caso costarricense no es la excepción. (PNUD.2004; Vargas.2001 ; Mora.2001 ; Gutiérrez;2003).

En este nuevo paradigma de la calidad democrática se inserta el concepto propuesto por O'Donnell de *accountablility horizontal* (O'Donnell, 2001) concepto fundamental que permite establecer un vínculo entre la noción del control político y la democracia. Este autor al respecto sostiene que la “ausencia o debilidad de *accountablility horizontal* (AH) constituye un serio defecto de la democracias” de este modo, cualquier esfuerzo que se haga por otros medios que no contemple mecanismo que permitan solucionar los déficit de AH, no serán sustantivos para el mejoramiento de la calidad democrática. Bajo esta idea se haya el supuesto que todo poder político debe ser controlado.

Dentro de la discusión sobre la calidad democrática si bien se propone al control político o gubernamental (AH) como un elemento necesario para lograr alcanzar esta dimensión de la democracia, ésta no se pregunta sobre los medios adecuados para establecer mecanismos de control. Desde una perspectiva realista el lograr implantar mecanismos de control político resulta ser una tarea muy difícil de alcanzar, lograr que un grupo de actores delegue poder y luego se someta a éste es una idea difícil de comprender, pues un actor político siempre va querer tener más poder que menos, sin embargo la teoría sobre el diseño institucional puede arrojar algunas explicaciones que contribuyen entender y explicar esta dificultad.

La teoría del diseño institucional, desde el enfoque del neoinstitucionalismo de la elección racional, ofrece una seria de herramientas analíticas que permiten conceptualizar desde distintas perspectivas a la instituciones, el cambio institucional, el proceso de toma de decisiones, lo medios y recursos que poseen los actores para influir en un proceso de diseño institucional. Los supuestos de los que parte este enfoque son; todo diseño institucional es producto del acuerdo entre los actores y de la existencia de

actores autointeresados que buscan maximizar sus beneficios. Bajo estos fundamentos teóricos se pretende analizar el proceso de modificación de la ley orgánica de la Contraloría General de la República.

En los últimos 10 años Costa Rica ha presenciado cambios en el escenario socio político que ha conducido a que se preste atención a fenómenos relativos al control político y fiscalización (enfocado más que todo a contrarrestar el fenómeno de la corrupción).

Al respecto, algunos estudios que se han realizado dan cuenta de la falta de mecanismos de aplicación efectiva de las normas (entre otros) pero ninguno da cuenta de los orígenes, alcances y característica de dichas normas. De este modo, el estudio que aquí se propone realizar busca aportar a la discusión sobre control político en Costa Rica un análisis que procure evidenciar los orígenes del diseño institucional de uno de los instrumentos que permiten ejercer esta función dentro del sistema político costarricense. En este sentido se busca profundizar en los motivos que hacen posible que se de un cambio en el diseño institucional, tomando como eje central de análisis el proceso político (Negretto, 2001) que permite una determinada dinámica de interacción entre los diversos actores participantes que hacen posible un cambio en el estatus quo.

La tesis se centra en el estudio del proceso político que se lleva a cabo en el parlamento costarricense que conduce al rediseño de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República. La pregunta central que busca responder esta investigación es **¿Cuales son las características que posee el proceso político que conduce a que se rediseñe la ley Orgánica del Contraloría General de la República?**, en este sentido otras interrogantes que se desprenden de ésta son; ¿Cuál fue el juego político que se dio entre los actores parlamentarios costarricenses que hace posible el rediseño institucional de la contraloría?, ¿las posiciones que éstos toman frente a este proceso responde a su posición en el parlamento o a posturas político-partidarias?, De que manera influye el contexto político que rodea este proceso de rediseño, a que responden o cual es la intencionalidad de las modificaciones hechas a la ley?. ¿Cómo influyen las reglas de

interacción parlamentaria en el proceso político?, ¿Determinan éstas el resultado del diseño?

Bajo el supuesto que el diseño de los instrumentos institucionales de control gubernamental se encuentran asociados a contexto de transición política y que el resultado de éstos diseños son producto del acuerdo entre los actores que intervienen en el proceso se busca saber si *las características que posee el diseño institucional de la Contraloría General de la República son producto del proceso político que hace posible un cambio en el status quo*. Sobre esta conjetura subyace la idea que determinados procesos políticos favorecen la generación de mecanismos institucionales que restringen la acción gubernamental.

La estructura de la tesis comprende cuatro capítulos. En el primer capítulo se discute la perspectiva teórica bajo la cual se analiza el proceso de rediseño institucional. En el segundo capítulo se expone las principales características del contexto en donde se circunscribe el proceso de rediseño de la ley orgánica de la Contraloría, así como, las modificaciones que se realizaron a la ley. El tercer capítulo se ocupa de analizar las características que presentó el proceso político que hace proclive la nueva ley. En el cuarto capítulo se exponen los hallazgos más relevantes del trabajo de investigación.

CAPITULO I

El control político. Explicaciones teóricas para el análisis sobre el establecimiento de organismo de control y fiscalización gubernamental.

1. Introducción

¿Por qué en Costa Rica, desde 1985 se inicia el proceso de reforma a la ley Orgánica de la Contraloría General de la República y logra concluirse hasta 1994?, ¿Qué factores explican que los legisladores costarricense hayan decidido modificar la ley Orgánica de la Contraloría?, ¿Qué características presentó este proceso?, ¿Por qué en determinados contextos hay condiciones que facilitan el establecimiento o fortalecimiento de organismos de control?

La respuesta a estas preguntas parte de una perspectiva realista (Schedler, 2003). Esta perspectiva supone que el establecimiento de mecanismos de control gubernamental sólo se produce en condiciones muy específicas, esto debido a que se considera que los gobiernos buscan tener más poder que menos. Desde esta perspectiva que establece el análisis de las condiciones y procesos que derivan en la institucionalización de mecanismos de control gubernamental, se busca analizar el proceso político que permite la reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica. Dicho proceso a su vez supone una relación entre los actores involucrados en él. Para este caso en particular se busca describir la relación que se da entre el Congreso y la Contraloría.

La perspectiva teórica que permite dar respuesta a estas interrogantes es la que se ha llamado “teoría del control”. Por las características del trabajo a desarrollar el alcance que tendrá la discusión de este tema se enfocará básicamente sobre el control gubernamental.

A efecto de dar cuenta de esta discusión, en primer lugar se abordarán los argumentos centrales de la “teoría del control o restricción”. Los fundamentos del control político, su dimensión conceptual y algunos de los mecanismos existentes para el control gubernamental. En segundo lugar se propone dar a conocer las diversas formas en las que el tema del control gubernamental se ha abordado en los estudios sobre las democracias latinoamericanas. Además se retomará la perspectiva del enfoque del neoinstitucionalismo de la elección racional en la medida que permite analizar cómo determinados actores pueden crear instituciones que procuren determinados resultados. Finalmente se pretende explicar como estos supuestos teóricos se traducen en al análisis del cambio en el diseño institucional de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

1.1 La Teoría de la restricción y los fundamentos del control político

El supuesto que se encuentra como base de esta teoría es, el por qué si dentro de la noción del ejercicio del poder político existe el deseo de poseer las menores restricciones posibles y de alcanzar la mayor concentración de autoridad o poder y lograr mantenerlo en determinadas circunstancias los gobernantes optan por auto-restringirse y en este sentido promueven cambios en los diseños institucionales que contribuyen a ejercer un mayor control político sobre ellos mismos. (Holmes.1999; Elster.2002).

Para (Holmes, 1999) la auto-restricción puede entenderse como un recurso estratégico empleado por los gobernantes para alcanzar determinados objetivos. Según este autor el concepto de la auto-restricción es usualmente explicado por la capacidad restrictiva de normas morales establecidas o porque se anticipan ciertas ventajas en la auto-restricción. Trasladando estas ideas hacia un ámbito político, la auto-restricción puede ser entendida como autocontrol en el sentido que los actores políticos van a limitar su comportamiento con el objetivo de lograr la cooperación de otros actores (Holmes, 1999) de esta manera “el gobernante se someterá sistemáticamente a las restricciones que la legalidad impone a su comportamiento, antes que nada, cuando se dé cuenta de los beneficios que obtiene de actuar de ese modo” (Holmes, 2003:20). Así, los incentivos que se presenten en esta dinámica van a permitir explicar el proceso y condiciones que hacen posible que se produzca la auto-restricción.

Este planteamiento que hace Holmes se encuentra enmarcado en lo que Elster, (2002) ha identificado como teoría de la restricción la cual apunta que “a menudo menos es más”, o dicho de otro modo, que muchas veces se saca más provecho de tener menos opciones que de tener más (Elster, 2002:15). En este sentido argumenta que la autolimitación y el precompromiso más que ser elementos limitantes en sí, procuran establecer cierta dinámica que produce y facilita el alcance de determinados objetivos.

Se debe hacer la salvedad de que esta idea del precompromiso es manejada por el autor desde dos perspectivas, una a nivel individual⁵ y la otra a nivel colectivo, la diferencia entre ambos responde a que los motivos y mecanismos de restricción que se emplean en cada uno que no tienen punto de comparación entre sí. Para los propósitos de este trabajo se va a retomar algunos elementos del precompromiso colectivo.

Un ejemplo utilizado por el autor sobre el precompromiso o auto-restricción colectiva es, el de las constituciones políticas a las cuales se les considera como un mecanismo de auto-restricción en la medida en que son “elaboradas por un cuerpo político con el fin de protegerse a sí mismos contra su previsible tendencia a tomar decisiones imprudentes” (Elster, 2002; 111) sin embargo, aunque están pensadas como actos de auto-restricción también tienen la capacidad de restringir a los demás al perdurar estas por años.

Bajo esta idea las constituciones, como formas de precompromiso colectivo, pueden ser analizadas en dos sentidos; como restricciones necesarias de la conducta y como restricciones accidentales. Al respecto este autor se cuestiona si las disposiciones existentes se establecieron con el propósito de restringir la libertad de acción de los individuos que participaron en su elaboración y a su vez la de los individuos en el futuro. Por otro, si esas disposiciones tienen verdaderamente efectos restrictivos adecuados para otros actores políticos independientemente de las razones que impulsaron la aprobación de las restricciones en un momento inicial. (Elster, 2002; 112). Lo que sugiere este planteamiento es que si bien hay mecanismos autoimpuestos de restricción, estos mismos llegan a restringir la acción de actores que no consintieron esto.

⁵ A nivel individual, la idea detrás de la autolimitación se haya en que esta es vista para el actor como un elemento positivo y necesario, estas son colocadas bajo la noción de representar un beneficio para sí. En este sentido el autor enfatiza este acto de restricción intencional en términos de beneficios esperados. Con esto se logra, evitar que los agentes puedan actuar guiados por sus pasiones, lo cual le puede llevar desviar sus planes, al estar consiente de esta propensión, crea los incentivos necesarios para que el agente se autorestrinja. Elster, 2002, pág.19

Asimismo, dentro de la discusión del precompromiso constitucional se establecen niveles del mismo. La imposición de demoras y mayorías calificadas constituyen el núcleo de este tipo de precompromiso, los cuales operan en dos niveles, en primer lugar la constitución puede diseñar la forma en que va a estar organizado el estado para que con esto se puedan contrarrestar las pasiones, salvar la inconsistencia temporal⁶ y fomentar la eficiencia. En un nivel un poco más elevado, el sistema de enmienda de la propia constitución puede ser diseñado para ser lento y engorroso lo cual va incidir sobre los problemas de las pasiones, la inconsistencia temporal y la eficacia, que van a reforzar y estabilizar los mecanismos del primer nivel.

De esta manera las razones para el precompromiso son dadas para controlar las pasiones e intereses⁷, (mayorías populares apasionadas y representantes autointeresados) para contrarrestar esto propone como solución el veto ejecutivo y el bicameralismo. La combinación de estos elementos da como resultado cuatro distintas tareas en la actividad constituyente (estas actividades en la práctica se trasforman en controles). El veto puede servir de control adicional para los impulsos peligrosos. La existencia de una segunda cámara y las demoras que estos sistemas introducen a ciertas dinámicas gubernamentales son vistas como la principal protección contra las mayorías impulsivas. Las negativas del ejecutivo además de contribuir a su propia seguridad, protege a las minorías de ser oprimidas por mayorías interesadas. Estos mecanismos que corresponden a lo que Elster (2001) denomina, de enfriamiento y demora, permiten poner frenos ante las pasiones de las mayorías.

⁶Dentro de esta noción del precompromiso, es posible enfrentar un problema de “inconsistencia temporal” (sucede cuando la mejor política planificada en la actualidad para un determinado periodo, al llegar éste, la política planificada ya no resulta ser la mejor). Esto refiere también a un cambio de las preferencias, que resulta producto del paso del tiempo. El autor hace una subdivisión de este fenómeno, en inconsistencia causada por descuento hiperbólico y por interacción estratégica. Elster, 2002, pág.36

⁷ La noción que emplea el autor para referirse a las pasiones o interés como motivaciones de la mayoría popular, da por supuesto que éstas son transmitidas de forma plena al legislativo. Y cuando se refiere a los intereses y pasiones propios de los legisladores, esta pensando en que este interés consiste en adueñarse de un espacio lo más amplio posible en el conjunto de la organización estatal. Elster, 2002, pág. 152

El establecimiento de estos controles requiere resolver dos problemas que se presentan en cualquier sistema de controles y equilibrio. En primer lugar esta la cuestión de quién controla a los controladores y la necesidad de que éstos sean puestos bajo control, ya que de otro modo no podría haber un sistema de controles y equilibrios. El segundo problema, se basa en quién elige a los controladores y si llegara a ser necesario poder hacer que éstos abandonen su cargo. Además los controles deben ser independientes de las instituciones que se supone contrapesan (Elster, 2002; 160). Estos elementos serán aspectos relevantes a tomar en cuenta para el caso de modificación de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Desde esta idea de la autorestricción, se plantea que, son las propias Asambleas o cuerpos colegiados quienes buscan crear mecanismos de precompromiso o autorestricción, sin embargo en ocasiones precompromisos constitucionales ya adquiridos hacen que nuevos mecanismo de restricción no resulten viables aun cuando estos sean deseables o bien siendo viables o efectivos éstos pueden no ser deseables. Al respecto se presentan dos principales problemas: uno creado por un conflicto potencial entre el precompromiso y la eficacia; y el otro por un conflicto potencial entre el precompromiso y la democracia.

El primer problema, apunta que una autorestricción constitucional muy rigurosa puede resultar ser incompatible con un amplio margen de acción necesario ante un momento de crisis. El segundo, supone una tensión cuando los agentes que ejercen la función de precompromiso viven al margen del control democrático. (Elster, 2002; 183).

La importancia que toma el acto de precompromiso, se basa en el restringir o crear el mecanismo adecuado para “estar impedido de hacer cosas malas que uno en realidad podría estar tentado de hacer” (Elster, 2002; 177). El problema central que rodea esta idea es que si estas tentaciones son permanentes, los incentivos para poner límites a éstos son menores.

En síntesis podemos concluir respecto de esta discusión sobre el precompromiso que, aún siendo este acto de autolimitación “una excepción”, puesto que un gobierno busca tener la mayor cuota de poder posible en ocasiones ve en este acto de autorestricción un mecanismo estratégico que le conduce a lograr cierta cooperación social o política, limitando no solo sus actos sino el de futuros actores y así cuando este ya no esté en el gobierno pueda mantener bajo ciertos límites el comportamiento de sus sucesores. De este modo esta teoría sobre el precompromiso permite arrojar algunas explicaciones sobre las razones que motivan a los legisladores costarricenses a querer modificar una ley que establece diversos mecanismos a los cuales han de someterse.

Por otra parte, la idea de la autorestricción vista ésta como una estrategia puede asociarse a diversos motivos que conducen al establecimiento de un Estado de Derecho, en tanto exista una serie de incentivos que procuren no solo lograr establecerlo sino además lograr que los gobernantes se sometan a él. En este sentido, Holmes sostiene que “el Estado de Derecho emergerá o no, será fortalecido o debilitado, entendido o contraído, según cambien los objetivos y prioridades de los líderes políticos y los parámetros de sus cálculos (Holmes 2003: 20). Lo que sugiere este planteamiento es que los incentivos que posean los actores serán determinantes para explicar el proceso y las condiciones en las cuales es más probable que se produzcan dicha autolimitación bajo el esquema de un Estado de Derecho.

De esta forma, la noción de autorestricción se orienta al establecimiento de mecanismos de control que por una parte son necesarios para el establecimiento de un Estado de Derecho o Estado Democrático de Derecho como plantea O’Donnell (1994). La discusión que gira en torno a estos conceptos se dirige a un tema que dentro del estudio sobre la democracia ha cobrado importancia como lo es el “ejercicio del poder”, ejercicio que debe estar regulado. Bajo esta idea es que se ve como necesario el establecimiento de mecanismos de control político que ajusten y vigilen el proceder de quienes detentan puestos de poder. Antes de explicar la forma en como se relacionan estos conceptos, es importante tener claro algunas ideas que rodean al concepto de control político.

1.2 Dimensión conceptual de control político

A grandes rasgos, el concepto del control político puede ser analizado desde la perspectiva que ofrece la ciencia jurídica que tiene como centro la normativa del control o desde la perspectiva de la ciencia política que ve al control político como un elemento necesario de la democracia. Bajo esta noción se espera que el resultado de esta función de control promueva el fortalecimiento y desarrollo de un sistema político democrático.

Alex Solís (2000; 111) al respecto brinda una explicación del control político el cual es visto como una función política, que es realizada por un órgano de naturaleza política y por lo tanto sus efectos y consecuencias serán políticos. Para este autor el control político posee una serie de propósitos mínimos⁸ dentro del sistema institucional;

- Un propósito legal, que busca que las acciones y actividades de la administración y los funcionarios se ajusten al ordenamiento jurídico. Esto implica dar seguimiento a las leyes, fiscalización de la hacienda pública entre otras.
- Un propósito político, el cual busca determinar la eficiencia de la administración pública y que su accionar se realice conforme a los intereses nacionales.
- Propósito moral, este refiere principalmente a aquellos actos que no necesariamente violan la normativa legal, pero desde el punto de vista moral y ético son reprochables.
- Propósito instrumental, cuando la función de control político no solo tiene aspecto de naturaleza legal, sino que también una preponderancia instrumental que permite a la institución adecuarse a sus otras funciones dadas por la ley.

La función de control, puede clasificarse por varios criterios. De acuerdo a sus efectos prácticos puede ser formal, cuando el control se limita a preceptos normativos en la constitución sin efectos prácticos. Y material si el control se ha ejercido con regularidad, logrando algunos de los propósitos por los cuales ha sido concebido en algunos sistemas democráticos constitucionales.

⁸ Estos propósitos están referidos a características propias de control de los parlamentos.

Conforme al procedimiento, el control puede ser formal cuando se ajusta a lo estipulado en la constitución política y los reglamentos. Y es informal cuando se realiza mediante procedimientos que no están contemplados de forma expresa en el ordenamiento jurídico y su ejercicio⁹

La discrecionalidad con la cual se puede aplicar el control, puede ser *constitutivo*, cuando existe un procedimiento o una función principal que requiere de un determinado instrumento para su puesta en práctica. Y *autónomo* cuando supone un control independiente, respecto al cómo y cuándo hacer uso de la discrecionalidad.

De acuerdo al momento en el que lleve a cabo, el control, puede ser previo, cuando se realiza antes de que se consume una política o acto específico con el propósito de evitar consecuencias posteriores. Y es control posterior cuando se realiza después de que se han realizado actos que se consideran lesivos al interés público. Por último de acuerdo con sus efectos puede ser *negativo*, cuando se ejerce con el propósito de impedir una acción gubernamental o denunciar una equivocada política pública. Y *positivo* cuando se ejerce con el fin de colaborar y enriquecer la función del gobierno.

Un gobierno democrático por lo regular establece por medio del ordenamiento jurídico diversos mecanismos para lograr ejercer el control político, con el propósito de evitar abusos y actuaciones arbitrarias de los funcionarios públicos. Dentro de este sistema se encuentra el parlamento, éste como órgano fundamental de toda democracia representativa tiene dentro de sus funciones primordiales el vigilar y controlar que el gobierno actúe apegado a las normas establecidas.

⁹ Solís Fallas, Alex. (2000). Control político y jurisprudencia constitucional. CONAMAJ. 1era Edición. San José Costa Rica.

1.2.1 Formas y mecanismos de control político

Diversos estudios plantean el papel que juegan las constituciones como medios para limitar la acción gubernamental (Holmes, 1999; Weingast, 1997). En este mismo sentido Przeworski y Maravall (2003) afirman que las instituciones orientan las acciones en la medida que ellas forman incentivos y expectativas. Un apropiado juego de incentivos puede inducir al político a comportarse en conformidad con el marco institucional, que a su vez inducen a un equilibrio imponiendo cierta coherencia a la justificación de sus acciones. Una idea que engloba estas consideraciones es la que propone Calvert en su enfoque de las instituciones como restricciones (Calvert, 1994, citado en Przeworski 1998). En este sentido, existen diversos diseños institucionales que buscan poner restricciones y controles ante los deseos de los gobernantes de ejercer el poder político de manera discrecional con el propósito de impedir que incurran en abusos en el empleo de éste.

A este respecto García (2007) propone un análisis sobre los ámbitos de delegación y control, entendidos como situaciones de colaboración y conflicto, entre el congreso y la burocracia. En este análisis ella expone cómo la cooperación y el conflicto inciden en la implementación de dispositivos de *oversight*, como monitoreo, fiscalización superior, transparencia, rendición de cuentas. Estos dispositivos por un lado van a contribuir a definir aspectos básicos de la delegación, el contenido y la implementación de la ley, por otro, determinan la cantidad de delegación, es decir ¿cuánto de sus funciones están dispuestos a ceder el congreso a un órgano independiente?, de este modo, estos mecanismos delimitan la implementación de dispositivos en el intercambio de información entre un organismo y otro.¹⁰

¹⁰ García, N. (2007). Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados: análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005. Tesis doctoral. Flacso, México.

En su análisis sobre la relación entre congreso-burocracia García (2007) identifica tres perspectivas que discuten las características de la delegación de control en los sistemas políticos contemporáneas; el enfoque constitucionalista, la administración pública y la elección pública.

La *teoría constitucionalista*, propone que la burocracia es un instrumento del gobierno que necesita ser controlado. La idea central que se haya dentro de esta perspectiva es la necesidad de delimitar la discrecionalidad del soberano, por medio del establecimiento de pesos y contrapesos. Define los mecanismos de control sobre la base de la teoría del equilibrio, la cual establece una lógica de procedimientos dependiendo del tipo de arreglo presidencial o parlamentario (Shugart y Carey, 1999) ¹¹.

El límite de la delegación del legislativo hacia el ejecutivo, y las instituciones administrativas tienen como fondo la instalación de un mecanismo de rendición de cuentas. El accountability garantiza mediante la revisión ex –post que haya un control efectivo de la actividad gubernamental. No obstante, la constitución por sí misma establece diversos ámbitos sobre los cuales ejercer un determinado control del ejecutivo y de la burocracia, estos en ocasiones se ven reforzados por mecanismo como el de rendición de cuentas o votos de censura. Además de estas facultades mencionadas, existen otras que se encuentran asociadas a la formación de comités. En este sentido, las constituciones o las *leyes orgánicas* definen el papel que juegan los comités como ejecutores de los mecanismos de control que adopta el congreso. Estos comités tienen un poder específico en las iniciativas y en la fiscalización superior. De acuerdo con Ricardo Pelizzo y Rick Stapenhurst (2004), los mecanismo de control pueden ser agrupados en dos dimensiones, ex ante y ex post¹².

¹¹ Shugart y Carey, (1999). citado en García N. (2007), pág.30

¹² Ricardo Pelizzo y Rick Stapenhurst (2004) *Ibidem*. Pág.31

Desde la perspectiva de la *administración pública*, se propone una relación entre congreso y burocracia en el sentido que deben de existir instituciones capaces de llevar un monitoreo externo. Dentro de este enfoque, se encuentra el paradigma de la Nueva Gestión Pública NGP.¹³ Sus formas de control se caracterizan por su bajo grado de responsabilidad de los funcionarios respecto a la sociedad, ya que el accountability se reduce a la medición de los resultados, de manera que el papel que tiene el control de los procedimientos a través de la acción legislativa o judicial es mínimo, sin que por ello quede anulada la implementación de procesos de control, tales como el de rendición de cuentas o la transparencia impuesto por actores externos independiente del congreso.

El enfoque de la teoría de la *elección pública*, propone un mecanismo de control que se basa en la teoría del principal agente, donde le principal delega ciertas responsabilidades, funciones, actos o atribuciones a un agente, sobre la base de su conocimiento especializado, habilidades específicas, reputación, recursos, etc. La relación entre agente-principal es tensa pues aunque el principal defina qué es lo que el agente debe hacer, éste no tiene la certeza de que el acto se lleve a cabo.

El congreso como principal, va a esperar que la burocracia ‘agente’, implemente las políticas públicas del modo en que han sido formuladas y promulgadas. Pero a menos que existan mecanismo de control será inevitable que estos desarrollen los programas o políticas públicas a partir de sus intereses. Aunque el interés central de este trabajo es indagar sobre el por qué se crean mecanismo de control, no esta por demás mencionar algunas formas en las que se da el control.

13 La NGP, se basa en criterios de la administración gerencial, propone igualar los procedimientos organizativos de los sectores privados con los públicos, de tal modo que busca sustituir prácticas del modelo clásico que posee una estructura altamente jerárquica, por un esquema basado en incentivos individuales y emplea como principal mecanismo de control la evaluación por resultados y la ampliación o reducción de presupuestos. Esta lógica de castigo-recompensa se aplica sobre todo en este último, pues en la medida en que se desempeñen bien o mal así será la cantidad de recursos que perciban. Al estar la evaluación en función del desempeño real, el poder ejecutivo se ve obligado a promover mecanismo de control externo orientado hacia el análisis del éxito o fracaso de las políticas.

McCubbins y Schawart (1984) y McCubbins, Noll y Weingast (1989) clasificaron los mecanismos de control del principal- legislador, en dos categorías “alarmas contra incendios” (fire alarms), y “patrullas policiacas” (police patrols). El control se ve como un proceso de monitoreo por medio de cual “el principal se asegura que el agente cumple con sus preferencias en vez de perseguir sus propios intereses. De acuerdo con estos autores, *fire alarms* es un mecanismo descentralizado, reactivo e indirecto. “El congreso establece reglas y procedimientos que habilitan a los partidos (los clientes o víctimas de la agencia) para monitorear las prácticas del agente y señalar acciones inapropiadas”. *police patrol*, es definido como una vigilancia directa y centralizada- a través de los comités y staff- mediante un conjunto de instrumentos jurídicos tales como la inspección, supervisión o auditoría.¹⁴ Kenneth Shepsle (2003), propone un tercer tipo de mecanismos denominado “extinguidor de fuego” (fire-extinguisher), donde la agencia es llevada a cuentas no por el congreso sino por una corte.¹⁵

McCubbins, Noll y Weingast.(1987), ponen especial atención en el diseño de ambos mecanismos por la vía de las reglas y procedimientos formales. Menciona que la intervención de grupos de interés permite establecer mecanismos ex ante en la generación de normas de la burocracia. Señala el problema de que ciertos diseños anteriores establecen reglas que son resultado de coaliciones que intentan establecer un orden normativo que logre ser estable a largo plazo, de tal modo que si una futura legislatura tiene preferencias distintas, la posibilidad que tiene de cambiar el status quo es reducida.¹⁶ Esta idea, sugiere que el llevar a cabo cambios en la legislación sobre mecanismo de control, no resulta ser una tarea fácil de alcanzar.

El concepto de control político se encuentra como fundamento de la existencia de un poder político democrático. Esta idea no solo sostiene la necesidad de demandar la existencia de fuentes legítimas para acceder a él, como procesos electorales, sino que es preciso que su ejercicio sea legítimo. Es decir, que el ejercicio de la función pública debe adecuarse al sistema de legalidad que enmarca las acciones del gobierno.

¹⁴ McCubbins y Shuwartz. 1984, pág167 y168. citado en García N.(2007)

¹⁵ Ibídem. pág.35

¹⁶ Ibídem. pág.38

Estos aspectos conducen a preguntarse sobre ¿Qué tipo o cuál es el control adecuado que debe imperar o existir en los regímenes democráticos? ¿Cuáles son los límites adecuados que debe tener la acción gubernamental, y qué propósitos deben cumplir? La respuesta a estas preguntas remite a una basta discusión teórica que puede tomar como punto de partida las ideas clásicas sobre la importancia de crear mecanismo para controlar al gobernante, bajo el supuesto de que un gobierno no controlado tenderá a ser despótico y buscará tener los medios necesarios para acceder a más poder.¹⁷ El supuesto que subyace a este planteamiento es que en determinados contextos se generan los incentivos necesarios que conducen a los gobernantes a promover un Estado de Derecho estableciendo límites a su propio comportamiento.

1.3 El debate del Control Político en las democracias de América Latina. Su vínculo con la democracia y el estado de derecho.

El régimen democrático refiere a un sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo, y en el que los poderes supremos son elegidos periódicamente por la totalidad de los ciudadanos en un régimen de libre concurrencia de opciones políticas y de efectivo disfrute de libertades individuales y colectivas.

El cuerpo de literatura vinculado al tema del establecimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho (Holmes 2003, Maravall y Przeworski 2003, Schedler 1999, Weingast 1997; Smulovitz 2002; estado de derecho y calidad democrática, O'Donnell 2004, Hagopian 2005) propone que el Estado de Derecho es producto de las decisiones estratégicas de los actores políticos. Este supuesto, apunta hacia la idea de que es el mismo gobierno el que crea sus propias restricciones, las cuales procuraran ser las menores posibles.

¹⁷ Con Locke y Montesquie se tiene la idea que sin autoridad las sociedades eventualmente colapsarían en un estado de naturaleza, un estado anárquico que amenaza tanto a la tiranía como a la libertad.

Diversos estudios indican la existencia de una tensión entre los ideales de la democracia y el Estado de Derecho (Holmes, 1997; Maravall y Przerwoski, 2003) La noción de Estado de Derecho visto como un Estado que va a estar limitado por las leyes, se encuentra en tensión con el supuesto de la decisión democrática .¹⁸

Pese a ésta afirmación, la teoría democrática contemporánea y sobre todo en los estudios sobre democratización en América Latina, (O'Donnell 2004, Hagopian 2005) reconocen la estrecha relación que hay entre la democracia y el estado de derecho, y sobre todo en la necesidad o exigencia de la presencia de una para la existencia de la otra. Valadés por ejemplo nos dice que “el Estado de Derecho es un principio sin el cual la democracia es imposible, Fix-Fierro y López-Ayllón señalan una relación necesaria entre la democracia y el Estado de Derecho, en el sentido que la democracia es un principio para la presencia de un Estado de Derecho. Sobre estas propuestas surge una relación un tanto compleja y complicada. Ya que por un lado, la vigencia del Estado de derecho determina la calidad de la democracia, y por otro lado la calidad de la democracia determina la vigencia del Estado de derecho”.¹⁹

Para los efectos de análisis de caso costarricense, se va a retomar la idea de que el establecimiento de un Estado de derecho determina y posibilita cierto grado de calidad democrática. La relación que se plantea al respecto, se basa en la idea de que la existencia de mecanismos de control (en este caso la ley orgánica de la contraloría general) va a permitir la restricción al actuar gubernamental, que se enmarca en un aspecto del establecimiento del Estado de Derecho que busca crear las condiciones necesarias para un adecuado ejercicio del poder político, que posteriormente se va a traducir en un fortalecimiento de la calidad democrática.

18 A este respecto, O'Donnell menciona que en las poliarquías Latinoamericanas prima el principio de mayoría como un elemento definitorio de las mismas, y el ejercicio de mecanismos de control como el “accountability Horizontal” presentan un déficit en su aplicabilidad, como consecuencia de que estos mecanismos implican imponer restricciones a las decisiones de la mayoría, por tanto al significar estos un obstáculo para el ejercicio democrático se tratará de evitar con el fin de garantizar que prevalezca la voluntad de la mayoría.

¹⁹ Citado en Ingram Matthew. Estado de derecho y democracia. febrero 2007.

Continuando con este debate, O'Donnell señala que en el contexto de la teoría de la democracia, el estado de derecho debe verse no sólo como un atributo genérico del sistema legal y del funcionamiento de los tribunales, sino también, y principalmente, como el funcionamiento de la autoridad legalmente ejercida por un estado y un gobierno que coexiste con un régimen democrático. Esto significa que existe un sistema legal que es en sí mismo democrático. En este sentido O'Donnell habla de un estado democrático de derecho, en tanto se sancione y garantice los derechos participatorios, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático. Se sancione y garantice los derechos civiles de toda la población y se establezcan redes de accountability que sometan a control de legalidad los actos de los agentes públicos y privados. De este modo, el Estado de derecho va a ser debilitado cada vez que un agente estatal o un particular violen impunemente la ley. (O'Donnell 2004).

Weingast (1997) por su parte, sostiene como marco de análisis la interacción entre el comportamiento de las elites, la acción de los ciudadanos y las instituciones formales. Éste plantea la reacción de los ciudadanos ante las transgresiones al estado de derecho por parte de las elites políticas como el principal instrumento en la estructura de incentivos de las elites. De tal modo, que las limitaciones al comportamiento de las autoridades “se vuelve auto-sostenido cuando los ciudadanos tienen esos límites en una estima suficiente como para defenderlos quitando su apoyo al gobierno cuando éste intente violar esos límites”²⁰ el incentivo principal de los gobernantes es no ser depuestos o eliminados de sus cargos. En este sentido la estabilidad democrática resulta de la construcción de una solución coordinada entre elites y ciudadanos acerca de los límites que se le debe dar al estado.

Así, para poder influir sobre el comportamiento del gobernante, la acciones de los grupos sociales debe ser coordinada, una mayoría de los grupos sociales relevantes deben ser capaces de defender de manera abstracta el cumplimiento de la ley por sí mismo, como un valor, para que las autoridades tengan incentivos para actuar conforme a la ley.

²⁰ Weingast. (1997), pág.251. citado en Ruibal. A (2006).

En este sentido planteamientos más contemporáneos (Smulovitz 2002; Peruzzotti y Smulovitz 2002; Ackerman 2005; Maravall y Przeworski 2003; O'Donnell 2002) sobre las condiciones políticas para la vigencia del estado de derecho, subrayan los vínculos entre los distintos tipos de rendición de cuentas entre las instituciones de gobierno y los ciudadanos así como la idea de control vertical y horizontal. Un aspecto central que destaca O'Donnell es la relación entre las agencias de accountability horizontal y la posibilidad de ejercicio de la accountability social ya que, por un lado las primeras permitirán canalizar las demandas de los agentes sociales y por otro estas demandas funcionarían como incentivos para aquéllas ejerzan sus funciones.

Como se ha dicho, para poder influir sobre el comportamiento estatal, la sociedad debe resolver problemas de coordinación que permitan cambiar la estructura de incentivos de las élites. En este sentido, un aspecto que se plantean diversos autores (acuña; 2002, Holmes 2003, Weingast 1997, Negretto y Ungar 1997) es el reconociendo de la necesidad de un cambio drástico en los acontecimiento externos que modifiquen el equilibrio anterior y “brinden un oportunidad para construir un punto focal, permitiendo a las facciones implementar un nuevo equilibrio, más cercano al estado de derecho” (Weingast 1997).²¹

Así, el concepto de estado de derecho, se ve como un supuesto necesario para el funcionamiento de los mecanismos fundamentales que caracterizan al régimen democrático. Se trata de una sujeción de la actividad del estado al ordenamiento jurídico, que constituye la garantía de los derechos individuales y colectivos de las libertades políticas.

²¹ Ruibal A. (2006), Pág.20

1.3.1 Sobre la Calidad democrática y el control político.

La aplicación de estos conceptos de estado de derecho y su relación con la democracia, contribuyen a dar una explicación sobre como ciertos componentes del estado democrático de derecho caracterizan la relación entre control político y calidad democrática.

El estudio sobre la teoría de la democracia ha sido uno de los campos de análisis más relevantes en el último cuarto del siglo XX, éste hecho ha generado una gama muy diversa de trabajos que estudian distintos aspectos políticos en los procesos de democratización. (O'donnell y Schmitter, 1986; Huntington, 1994; Munck, 2002; Hagopian, F, 2005). Esta variedad de trabajos, ha sido clasificada en tres temáticas de análisis las cuales, refieren a estudios sobre transición democrática, consolidación y calidad democrática.²² Dentro de esta clasificación uno de los temas que se encuentra presente en debates sobre los procesos de consolidación y calidad democrática en América Latina es el tema del control político y mecanismos de accountability que son vistos como elementos que contribuyen al fortalecimiento de esta última.

Dentro de los estudios sobre la democracia en América Latina el tema del accountability ha cobrado relevancia en la medida en que se le ha presentado como un mecanismo que busca establecer los medios adecuados para controlar o restringir los actos del gobierno y lograr así un mejor desempeño de las labores gubernamentales que contribuyen al fortalecimiento de la calidad democrática. (Przeworski; Stokes y Manin, 1999; Shedler; Diamond y Plattner 1999; Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Para (Hagopian. F 2005), el hecho que no se haga valer el estado de derecho repercute en el desempeño democrático lo cual conducirá a una baja calidad democrática. Dentro del debate de la teoría de la democracia y el estado de derecho se encuentra el tema del control político, el cual puede ser visto como un elemento vinculado a las capacidades

²² Munck, G. (2002). Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones y desafíos, Revista de Ciencias Sociales, No. 164, vol. 41, enero-marzo, Argentina.

en la toma de decisiones en los regímenes democráticos, en la medida en que regula las posibles acciones que puedan tomar los gobiernos con el propósito de evitar que éstos incurran en excesos.

En este sentido, se puede sostener que la presencia de ciertos “mecanismos de control” posibilitan un adecuado ejercicio del poder político, lo cual hace pensar que en la medida en que se den ambos elementos (control y ejercicio del poder político) de una manera coherente, transparente y según las normas que se establecen para su ejercicio, permitan la existencia de elementos que posibiliten acceder a un mayor nivel de calidad democrática en un gobierno.

La literatura referente a la rendición de cuentas (O’donnell, 2001; Weingast, 1997; Peruzzotti y Smulovits, 2002; Schedler, 1999; Schmitter 1999; Przerwosky, Stokes y Manin, 1999; Fox, 2006) hace referencia a la necesidad de establecer mecanismo de control en las sociedades democráticas, con el fin de no sólo de controlar las acciones del gobiernos sino también para contribuir con estas acciones al mejoramiento de la calidad democrática. En este sentido, se supone que un mayor control político, posibilitará una mayor calidad democrática.

De tal modo, el concepto de rendición de cuentas o accountability “se ha convertido en una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática”²³, por tanto se ha llegado a afirmar que la *democracia necesariamente implica rendición de cuentas* y expresa de manera nítida la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y restricción del poder que de “modo general se refiere al proceso de responsabilizar a los actores de sus acciones”²⁴.

La idea rectora de la rendición de cuentas, esta en el control del poder político el cual debe apoyarse en un andamiaje cuidadosamente construido de reglas. (Schedler. A, 1999) Este tema, toma distintos vertientes sobre las se pueden llevar a cabo estudios

²³ Schedler, A. (1999) ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03. IFAI, .pág.9

²⁴ Fox, Jonathan. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. Revista Perfiles Latinoamericanos. FLACSO. México n° 27 enero – julio, pág.36

específicos, al respecto se pueden realizar estudios sobre rendición de cuentas bajo criterios políticos, administrativos, financieros legales, constitucionales y morales²⁵ Para el trabajo que se busca desarrollar uno de los criterios a tomar en consideración es el que hace referencia a los aspectos constitucionales y legales de la rendición de cuentas.

Un concepto fundamental que establece el vínculo entre la noción del control político y la democracia es el que aporta O'Donnell, sobre el *accountability horizontal*, el cual es definido como la “existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas (empowerwd) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso (impeachment), en relación con actos y omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos.”²⁶ Para este autor la ausencia o debilidad de AH va a constituir un serio defecto de la democracias, de este modo, cualquier esfuerzo que se haga por otros medios que no contemple mecanismo que permitan solucionar el déficit de AH, no serán sustantivos para el mejoramiento de la calidad democrática.

Bajo la idea del control político, se haya el supuesto de cómo hacer que los gobiernos obedezcan la ley, esto sin duda remite a analizar las condiciones que aseguran que impere el respeto a la ley. Catalina Smulovits (2002), a este respecto habla de los mecanismos societales de control o accountability, como un medio que busca suplir por un lado las deficiencias que AH y el vertical, su tesis parte de la idea que las acciones no coordinadas de los ciudadanos y la falta de consenso pueden en ciertas condiciones facilitar la imposición del imperio de la ley. Sostiene que los costos de trasgresión pueden imponerse gracias a que éstos al actuar descentralizada y descoordinadamente

²⁵ *Ibidem.* pág.31-32

²⁶ En este sentido y bajo la lógica de este autor, el accountability horizontal responde a las múltiples interacciones que se establecen entre las distintas agencias estatales, las cuales se pueden dar en dos niveles; AH de balance y asignada, éste último es sobre el cual esta investigación pretende profundizar. (El accountability horizontal de balance es ejercida por alguno de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cuando una de éstas agencias sobrepasa ilegalmente su propia jurisdicción, el accountability horizontal asignada se refiere a la creación de agencias legalmente encargadas de supervisar, prevenir, sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales). O'Donnell. G. (2001). “accountability horizontal: las institución legal de la desconfianza política.” POSTData, Revista de Reflexión y análisis político, N° 7, Mayo .Buenos Aires.

crearán incertidumbre sobre cómo, quién y cuándo se impondrán costos, esto dificulta al gobernante prever con quien aliarse y cómo sobrevivir a la rendición de cuentas. La ausencia de sistemas adecuados de control de los recursos públicos impide la acción eficaz y eficiente de las instituciones públicas, y en sentido estricto hace difícil sino imposible dirigir la acción del estado hacia el cumplimiento de objetivos. Así, tanto por los avances conceptuales del debate sobre el desarrollo como por las denuncias de corrupción y las quejas por la ineficiencia de la mayoría de las instituciones, se ve la necesidad de fortalecer los sistemas de control.²⁷

Un concepto que se encuentra muy vinculado a esta lógica del accountability es el concepto de la transparencia, el cual refiere a la publicidad del ejercicio del poder político. Toda actuación del estado debe estar dirigida al cumplimiento de los fines de interés de la sociedad en general. La transparencia implica que la gestión de los recursos públicos debe estar ajustada al ordenamiento jurídico, por lo que los fondos están siempre orientados al cumplimiento de los fines públicos y nunca podrán ser utilizados para otros efectos. Así la transparencia en el moderno estado democrático de derecho se manifiesta por la existencia al interior del estado de eficientes y confiables sistemas de información que pueden ser libremente consultados por los ciudadanos.

La rendición de cuenta por su parte, refiere al deber de las administraciones públicas de exponer a la comunidad el resultado de su gestión. Se trata de informar en términos que permitan conocer y verificar cómo se administraron y gastaron los recursos que tuvo a su disposición para cumplir con los fines y objetivos que dice haber cumplido. Ambos conceptos son vistos como mecanismos que conducen de manera importante a una buena gobernabilidad, a razón de esto, instituciones como la Contralorías generales juegan un papel fundamental en el plano de la exigencia de resultados, a través del manejo de información oportuna y de mecanismos legales que le permita evaluar y certificar regularmente la validez de aquellas cuentas.²⁸

²⁷ Herrero Fernando, Taylor-Dormond et.al. (2001) Las riendas del desarrollo. Estudios sobre la transformación del control de la hacienda pública en Centroamérica y República Dominicana. Edit. FEUNA.

²⁸ *Ibidem.* pág.25

1.3.2. El caso de la Contraloría General de la República de Costa Rica como elemento de control político.

La discusión sobre la calidad democrática, se ha centrado en ver la efectividad del gobierno y el establecimiento del estado de derecho, sin embargo éstos a pesar de ser elementos cruciales no son suficientes para construir una democracia de calidad. Un elemento que ha queda excluido de esta discusión es la razón o las condiciones en la cuales se logra establecer el control y los contextos políticos que hacen posibles que se lleve a cabo este, un enfoque que posibilita acercarnos al estudio de estos elementos es el enfoque neoinstitucionalista.²⁹

Diversos autores han incorporado a las instituciones como parte central del examen de la realidad social, así se ha comenzado a hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales; el nuevo institucionalismo. Autores como, Katzeinstein, Skocpol y Hall en la sociología histórica, North.D en la historia económica, March y Olsen en la sociología de las organizaciones, han planteado la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de análisis. (Citado, en Powell y DiMaggio, 1999: 7) North, (1993) por su parte plantea la importancia de las instituciones.

²⁹ Hall y Taylor, propone tres enfoques, el neoinstitucionalismo, histórico, el sociológico y el de elección racional. Este último será el enfoque con el cual se trabajara. Dentro de sus características destacan, que emplean un conjunto de suposiciones comportamentales, en general, postulan que los actos relevantes han fijado un conjunto de preferencias o gustos que se comportan instrumentalmente para maximizar el cumplimiento de estas preferencias y de una manera estratégica supone la aplicación de un cálculo mas ampliado. Aportan una imagen de la política, como una serie de dilemas de acción colectiva. Ha contribuido a enfatizar el papel de la interacción estratégica en la determinación de resultados políticos, postulan que el comportamiento del actor es conducido por medio el cálculo estratégico. Las instituciones estructuran tales interacciones al afectar el alcance y la secuencia de las alternativas. Han desarrollado una propuesta muy particular para explicar cómo han tenido origen las instituciones, utilizan el método deductivo para llegar a una especificación estilizada de funciones que realiza una institución. Supone que los actores crean instituciones para consolidar este valor, el cual se conceptualiza en términos de ganancias obtenidas de la cooperación, por ende el proceso de creación de institucionalización normalmente gira alrededor de acuerdos voluntarios de los actores relevantes. El institucionalismo de E.Racional al desarrollar con mas precisión la relación entre las instituciones y el comportamiento ha generado un conjunto de conceptos que le permiten una sistemática construcción teórica. Aun así su utilidad suele ser limitada, y con frecuencia es sumamente funcionalista e intencionalista, sus análisis son absolutamente voluntaristas y en ocasiones el carácter de equilibrio llega a confundir sus análisis, haciéndolos caer en contradicciones.

Una de las vertientes sobre el estudio de la instituciones, es el enfoque teórico del nuevo institucionalismo el cual ofrece una serie de herramientas analíticas que permiten conceptualizar desde distintas perspectivas a las instituciones, el cambio institucional, el proceso de toma de decisiones, los medios y recursos que poseen los actores para influir en el proceso de diseño institucional. Para los efectos de este análisis, se va a retomar el enfoque del neoinstitucionalismo de la elección racional, centrándose específicamente en ciertos elementos referentes al diseño institucional. Los supuestos bajo los cuales opera este enfoque son; en primer lugar la existencia de actores autointeresados que buscan maximizar sus beneficios, segundo los diseños institucionales son producto del acuerdo entre estos actores.

Goodin (2003), respecto de este último punto parte del supuesto sobre el cual determinados diseños institucionales son intencionales. Respecto a la noción de diseño institucional, se dice que las teorías formuladas en términos de diseño institucional están necesariamente vinculadas con teorías del cambio social basadas en la intencionalidad. Esta idea surge debido a que el diseño y rediseño son esencialmente actividades intencionales, por lo tanto, resulta natural suponer que sólo se debería hablar en función del diseño institucional en los casos en los que la intencionalidad cumple un papel central para las instituciones involucradas. En este sentido, es factible suponer que las teorías que se vinculan con las concepciones de diseño institucional no tiene sentido en ausencia de un diseño o de diseños dotados sin intención. Sin embargo, a pesar de esto en ocasiones existen instituciones que surgen de manera accidental o de maneras no intencionales en respuesta a determinado accidente histórico o simplemente evolucionan naturalmente. Sobre esto el autor hace una advertencia, para no caer en el mito del diseñador intencional. Ya que por un lado las instituciones son a menudo resultado de actividades intencionales que se desvían; subproductos imprevistos, derivados de ciertas acciones intencionales que se superponen entre sí, de intenciones mal dirigidas o simplemente de un error. Bajo la lógica de la intencionalidad ésta no necesariamente ha de traer un determinado resultado o llegue a cumplir lo que se proponía. De esta forma, una institución puede ser efecto de la acción intencional sin ser literalmente el producto deliberado de la acción de alguien. (Goodin, 2003).

Para la creación o elaboración de determinados diseños institucionales un elemento que se encuentra como fundamento de éstos es el proceso de negociación entre los actores que participan de él. En lo que respecta al análisis propiamente de los procesos de negociación la perspectiva que aporta Negretto (2001), va a resultar importante dentro de este estudio al proporcionar algunas nociones básicas para la comprensión de dichos procesos. Si bien este autor propone ciertas características para analizar el caso de un proceso de elaboración de una constitución, se van adoptar éstos para el caso la elaboración de la ley de la contraloría. Para el análisis de la estructura de interacción el autor propone, tres características esenciales. Primero, la iniciación del proceso supone la existencia de un determinado número de actores que encuentran en su interés el redefinir las reglas existentes sobre la distribución y ejercicio de poder político.

Segundo, este proceso tiene lugar en contextos políticos compuestos por grupos y visiones distintas acerca de qué instituciones deben crearse y cómo deben ser diseñadas. Tercero, la constitución no puede crearse a menos que un actor o una coalición de actores sea capaz de generar una mayoría lo suficientemente amplia para aprobar ésta. Al respecto el autor menciona que uno de los problemas centrales de la creación constitucional es cómo arribar a un acuerdo acerca de un marco institucional común, dado que las preferencias de los constituyentes raramente coinciden en todas las dimensiones del diseño. Si bien la propuesta original se basa en estudiar una reforma constitucional, los elementos que el autor emplea son perfectamente aplicables al caso que se propone estudiar, que corresponde a la reforma de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República. En la medida en que para la creación de esta ley existía un número de actos con un claro interés por redefinir el marco legal que poseía esta institución, la modificación se da bajo un contexto en el cual existen grupos de actores cada uno con su propia visión sobre cómo debía ser rediseñada esta ley, la necesidad de formación de una coalición que permitiera contar con la mayoría necesaria para lograr aprobar la ley, además el contexto en el cual se toman los acuerdos supone la existencia de ciertas reglas de interacción que regulan la participación de los actores.

Asimismo, se menciona que aun cuando se llegue a acuerdos en torno a un componente de este diseño institucional, los actores suelen discrepar en cuestiones de detalle que tienen importantes consecuencias en materia de distribución de poder en una constitución. Al ocurrir esto, el autor menciona que los “constituyentes” deberán resolver lo que en términos de la teoría de juegos se llama “problema de negociación”, o dicho de otra manera cómo lograr ponerse de acuerdo.

Las características básicas de este problema son; en primer lugar que los actores tienen un interés común en lograr un acuerdo, segundo que existe un conflicto de intereses acerca del tipo de acuerdos al que se debe llegar, y tercero no se puede imponer un acuerdo sin el consentimiento de las partes.

Lo que hace problemática la interacción en estos términos es que, aun cuando sea posible alcanzar una pluralidad de arreglos mutuamente beneficiosos, algunos de éstos son más preferibles que otros desde el punto de vista del interés individual o grupal de cada uno de los actores. Así, los conflictos sobre instituciones deben entrecruzar los distintos temas que están en juego al momento de diseñar una constitución, sólo de esta forma es posible que los actores sean capaces de hacer concesiones mutuas e intercambiar apoyos en diversas áreas. Esta idea que propone Negretto(2001), hace referencia a lo que menciona Holmes (1999) respecto a la dimensión estratégica del autocompromiso, elemento que será central para la comprensión de las razones que orillan a los gobernantes a autolimitarse.

El diseño institucional final deriva de un proceso de elección colectiva determinado por las preferencias, poder de negociación y constreñimiento de los individuos que en el participan. La forma en que van a operar estos tres elementos depende a su vez de tres factores causales principales: las expectativas sobre las posiciones políticas futuras, el tipo de recursos y estrategias implementadas por las partes negociadoras y las reglas de procedimientos que estructuran el proceso de creación constitucional.

A diferencia de lo que plantea éste autor, para el caso que nos interesa analizar, no se trata como se menciona de un proceso para la creación de una constitución sino de un proceso de cambio legal, del rediseño de una ley de un organismo de control, los actores que participa de este proceso son los legisladores (los cuales pueden ir cambiando conforme el proceso de discusión se vaya haciendo más prolongado) y no una constituyente como expone Negretto (2001). Asimismo, para el proceso de la constituyente esta termina con la creación de una constitución, lo cual no ocurre para el caso de la modificación de la ley que se propone, pues perfectamente aunque se de un proceso de negociación puede llegar a no crearse una nueva ley. Las preferencias y el poder de negociación para el caso de la creación de la ley se encuentran muy relacionados con el tipo y características de los actores que conformen la Asamblea Legislativa (AL). Los recursos y estrategias empleados para el cambio legal, están en función de otros elementos, como las normas bajo las cuales han de legislar pues la norma Constitucional y el reglamento de la AL estructuran la forma en que ha de conducir el proceso de negociación, (si la discusión va a ser delegada a un grupo menor de diputados “comisiones” la estrategia de negociación serán distintas a si se discute en el plenario, ante esto la necesidad de hacer coaliciones puede variar). El poder de negociación que tiene los actores que participan en este proceso es distinto pues si quien posee la última palabra en este proceso es el legislativo a pesar que otros actores (como la burocracia) pueden incidir o influir de gran manera en este proceso, esto no es garantía que sean tomadas en cuenta sus observaciones. Teniendo claras estas diferencias se pretende retomar estas dimensiones para estudiar el caso de la CGR, específicamente el estudio se pretende concentrar en la identificación de las principales características que toma el proceso político de cambio en el diseño institucional (posición de actores-intereses, capacidad de formar coalición, influencia de reglas de interacción, el contexto de la toma de decisión).

Si bien se puede decir que en los últimos 10 años Costa Rica ha presenciado cambios en el escenario socio-político que ha conducido a que se preste atención a fenómenos relativos al control político y fiscalización, enfocado más que todo a contrarrestar el fenómenos de la corrupción, y al estudio de la sala constitucional como mecanismo de

control (Guzmán L Juany, 1999, Solís Fallas, 2000) a la fecha ningún estudio analiza propiamente cómo un determinado proceso político hace proclive el establecimiento de un diseño institucional. Al respecto, algunos estudios que se han realizado dan cuenta de la falta de mecanismos de aplicación efectiva de las normas, (entre otros) pero ninguno da cuenta de los orígenes, alcances y característica de dichas normas.

De este modo el estudio que aquí se propone realizar busca aportar a la discusión sobre fiscalización en Costa Rica, un análisis que procure evidenciar los orígenes del diseño institucional partiendo de la forma en cómo se gesta la dinámica parlamentaria, es decir, cómo es que se negocian y articulan intereses entre los actores parlamentarios, cómo es el juego político (características del proceso político) que se da entre éstos que hace posible un cambio en el estatus quo (cambio en el diseño institucional de la CGR) en el marco de la fiscalización y creación de mecanismo de control político costarricense.

Como ya se menciona el tomar decisiones y llegar a acuerdos no es cosa fácil, de aquí la importancia de estudiar las características que posee determinado proceso político que conduce a que un diseño institucional en primer lugar se logre materializar y segundo que posea ciertas características, en el caso que nos ocupa se busca analizar el proceso político que conduce a que se rediseña la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. El análisis de este proceso se hace bajo el enfoque del neoinstitucionalismo de la elección racional, el cual supone que las reglas son producto de acuerdos y negociación entre actores autointeresados, que a su vez implica un equilibrio entre las diferentes posiciones que adoptan los actores involucrados en dicho proceso.

De este modo se propone retomar las dimensiones de análisis que propone Negretto (2001), para los procesos políticos (actores, posiciones, intereses y capacidad de establecer acuerdos). Bajo estas dimensiones se analizará el proceso político que hizo posible el cambio en el diseño de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República. La forma en cómo se pretende realizar este análisis, consiste en la identificación de tres momentos que componen este proceso en primer lugar se parte de un (Q1/ T1) que corresponde al diseño institucional que poseía la CGR hasta 1994, la

cual atraviesa un (Q*/T*) correspondiente al proceso político llevado a cabo por los actores parlamentarios que produce un cambio en el diseño institucional de la CGR, el cual concluye en un (Q2/T2) que es el diseño institucional resultante. Lo que se busca ver en estos tres momentos es el proceso de cambio en dos aspectos, las *facultades* de la Contraloría que tienen que ver con la capacidad de control de ésta, lo cual refiere al control que puede ejercer la Contraloría sobre el Ejecutivo (o la administración pública) y la *autonomía* que refiere a la independencia en la capacidad de gestión de la Contraloría y a la delegación de funciones que la Asamblea Legislativa le confiere a la Contraloría y el vínculo que se quiere establecer entre éstas (estrechar o desligar funciones).

Uno de los aspectos principales que se busca analizar es lo correspondiente al proceso político. Para esto se pretende identificar en el proceso de rediseño institucional de la ley orgánica de la contraloría, los actores, sus intereses y comportamiento (posición) respecto de la autonomía y facultades que se le querían otorgar a la CGR. Sobre la base de este análisis se busca describir las características de este proceso y ver cómo se llegó a un acuerdo sobre éste nuevo diseño, es decir, cómo fue que convergieron los intereses de los actores involucrados en el proceso que permite aprobar una nueva ley.

El análisis referente al momento de Q*T*, se concentra en la identificación de las características que adopta el proceso político, (los actores, sus posiciones, preferencias y capacidad de consenso). El análisis de cada uno de estos aspectos se realizará respecto de la autonomía y las facultades que se le quería otorgar a la CGR. Para poder llevar a cabo este análisis se elaboró una base de datos a partir de la información que aporta el expediente legislativo (10.150) el cual contiene gran parte de la discusión legislativa referente a esta ley, dicha información será complementada con las entrevistas realizadas a algunos de los legisladores que participaron del proceso. De esta manera se sistematizó la información que de estos dos temas (autonomía y facultades) hacían referencia la intervenciones de los actores involucrados en el proceso de discusión. A qué hace referencia cada uno de los elementos del proceso político se describen en el cuadro 1. Por último como parte complementaria a este análisis se pretende identificar la tendencia

que presentaban los actores respecto a determinada posición referente al tipo de reforma (específicamente se quiso ver la preferencia de los actores involucrados hacia el establecimiento de una reforma de tipo fuerte respecto de cualquier otra), para esto se propone la aplicación de un modelo de regresión logística.

Tabla 1.
Delimitación de unidades de análisis

Proceso Político	Actores	Tipo de actores	Legislativos	Corresponde a los diputados participantes del proceso de discusión del proyecto de ley.	
			Burocracia	Corresponde a la Contraloría General de la República (CGR), asesores, contralor, sub-contralor u otro actor en representación suya.	
			Otros	Contiene las intervenciones hechas por jefes o representantes de otras instituciones del estado.	
	Posiciones de los actores	Relativas al control	Se busca capturar en términos de facultades, cuanto poder de control se le quería	Refiere a las diversas intervenciones de los actores respecto a las facultades de la CGR se clasifican en; Mantener/limitar: cuando lo que se busca respecto de la	

				<p>otorgar a la CGR en esta nueva ley respecto a la ya existente.</p>	<p>categoría sea mantener las funciones que ya se le ha asignado a la contraloría, y/o sugieren disminuir las facultades que ya posee la contraloría.</p> <p>Ampliar/fortalecer: Si se sugiere otorgarle mayores funciones, más ámbitos de acción, capacidad de gestión, intervención, o en su defecto fortalecer las facultades de fiscalización y control que ya posee</p>
			<p>Relativas a la autonomía</p>	<p>Esta variable lo que se busca es capturar en términos de autonomía, cuanto “poder” busca delegar la Asamblea Legislativa a la Contraloría y cuan independiente es la CGR para el ejercicio de sus funciones</p>	<p>Se retoma lo que propone Aime Figueroa (2005) respecto a la autonomía plena de la Entidades de Fiscalización Superior EFS ; ella la clasifica con base a tres dimensiones: <i>gestión interna, determinación de universo de trabajo (auditorias, revisiones, visitas, requerimientos, entre otros aspectos) y capacidad para establecer sanciones e iniciar directamente los procedimientos correspondientes.</i> Si las disposiciones acerca de alguno de estos puntos están ausentes en la ley, o bien son débiles, la autonomía de la EFS</p>

				<p>será relativa, Relativa: cuando las intervenciones de los actores respecto de alguno de estos elementos se oriente a limitar que estas características les sean otorgadas a la CGR, se le delegan algunos elementos pero con cierta restricción. Ampliada cuando la posición del actor busque otorgarle estas o más características. Mantener: cuando no se manifiesten a favor de ninguna de las dos anteriores. (esto no significa que no se manifestaron respecto de los dos tipos de autonomía, sino el número de intervenciones es el mismo para los dos, por lo tanto la tendencia hacia uno u otro queda anulada resultando así una posición neutra respecto de esta categoría que para los efectos del análisis se entenderá como mantener)</p>
			<p>Con esta variable se busca identificar la posición del tipo de actor, su posición y partido respecto del tipo de reforma</p>	<p>En esta variable lo que se busca es ubicar la orientación de la reforma que los actores proponen respecto a autonomía y facultades. En este sentido la combinación de las facultades y autonomía que buscan otorgársele a la CGR,</p>

			Relativas a la reforma en general	que prefería	<p>sugieren un tipo de ley, quedando esta clasificación: fuerte cuando se proponga ampliar las facultades y autonomía moderada cuando el tipo de autonomía que se proponga sea de tipo relativa y se busque ampliar o mantener las facultades.</p> <p>Mantener: cuando no se manifiesten a favor de ninguna de las dos anteriores. (esto no significa que no se manifestaron respecto del tipo de reforma, sino el número de intervenciones es el mismo para los moderada o fuerte , por lo tanto la tendencia hacia uno u otro queda anulada resultando así una posición neutral respecto de esta categoría que para los efectos del análisis se entenderá como mantener)</p>
		Posición política	Oficialismo	Si corresponde al partido que en ese momento era partido de gobierno.	
			Oposición	Si corresponde al partido que en ese momento no era partido de gobierno.	

	Contexto político	Partido Político	Partido Liberación Nacional PLN	al corresponder el periodo de estudio a un sistema bipartidista se busca dar énfasis a las posiciones de los dos partidos mayoritarios PLN y PUSC	
			Partido Unidad Social Cristiana PUSC		
			Minoritarios		
		Tipo de gobierno	Dividido	Cuando el partido de gobierno no posee mayoría parlamentaria	
			unificado	Cuando el partido de gobierno posee mayoría parlamentaria	
	Contexto institucional	Reglas de interacción	Reglas para la sanción de una ley.	Para cada uno de estos aspectos lo que se busca es ver cual era el marco legal o las “reglas del juego” con las cuales los legisladores llevan a cabo el rediseño de la ley de la Contraloría.	Los documentos observados serán La constitución política de Costa Rica. El reglamento interno de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
			Conformación y mandato de las comisiones legislativas		
			Dinámica y legislación parlamentaria		

En los mementos Q1/T1 y Q2yT2 al corresponder a la ley de la Contraloría inicial y resultante o dicho de otro modo a los diseños institucionales inicial y resultante, el análisis que se propone realizar se concentrará en la identificación de las características que respecto de la autonomía y facultades poseen ambos diseños. El método que se utilizará para identificar estas características será el análisis documental del contenido de ambas leyes. En el siguiente capítulo se pretende desarrollar este punto, luego de identificar las diferencias entre ambas leyes se procederá a describir algunas de las principales características del contexto político costarricense en general y los contextos en los cuales tiene lugar cada una de las leyes.

Conclusión

Como se menciono al inicio de este capítulo, la teoría de la autorestricción aporta importantes elementos que permiten entender las razones por las cuales determinados actores en circunstancias muy particulares deciden autolimitar sus propios márgenes de acción. El establecimiento de ciertos mecanismos de control, la delegación de poder a órganos especializados son acciones que ejemplifican este comportamiento.

Esta idea de lograr implantar mecanismos que busquen regular la acción de quienes detentan posiciones de poder se encuentra vinculada a la concepción democrática sobre la necesidad de establecer controles al ejercicio del poder político, controles que se encuentran en la base del Estado de Derecho, (el lograr que el estado se ajuste al ordenamiento jurídico se ve como condición necesaria para el funcionamiento del ciertos mecanismo que caracterizan al régimen democrático). La forma en cómo llegan a crearse estos controles y la dinámica que suponen, es lo que por medio del planteamiento de Negretto (2001) se busca analizar para el caso costarricense. Pero antes de ver esto se procederá a analizar cómo están estructurados éstos y el contexto político al cual se circunscriben.

Capítulo II

El contexto político costarricense cómo motor de cambio.

2. Introducción

El objetivo principal de este capítulo se dirige en primer lugar a analizar Ley Orgánica de la Contraloría Ley N° 1252 de 1950 y las modificaciones que se le realizaron que conducen a la creación de una nueva ley. En segundo lugar se planea realizar una descripción de las principales características del sistema político costarricense, que permitan enmarcar el proceso político que se llevó a cabo en el rediseño de esta ley.

Para el desarrollo del primer punto se propone un análisis comparativo de ambas leyes, La Ley Orgánica N°1252 de 1950 y la Ley Orgánica N°7428 aprobada en 1994. Lo que se busca destacar son las características que poseen ambas respecto de la autonomía y facultades. Conociendo los cambios realizados éstos se clasificarán según el tipo de modificaciones sufrida en: mínimas, medias y máximas³⁰, esto con el propósito de precisar los cambios realizados.

Estas modificaciones se encuentran circunscritas en un contexto determinado, en este sentido se pretende hacer una descripción de las principales características del sistema político costarricense: el sistema de partidos, la dinámica parlamentaria, las relación que se da entre el poder Ejecutivo y Legislativo, su sistema de pesos y contrapesos, y el papel que dentro de la institucionalidad costarricense ha desempeñado la Contraloría General de la República. Con el desarrollo de los puntos anteriores se pretende ubicar el contexto en el cual tiene desarrollo el proceso político, que se analizará en el tercer capítulo.

³⁰ Se entenderá por, mínima cuando no se modifiquen las facultades o autonomía, media se orienten a darla más autonomía y facultades, pero estas son limitadas o parciales. O mejora de manera parcial la disposición ya existente. Y máxima, cuando se le otorguen a la CGR facultades que no poseía anteriormente, mayor autonomía en cuanto a su gestión y se amplía la capacidad de ésta para controlar (nuevos ámbitos y competencias).

2.1. Las modificaciones a la ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Ley Orgánica de la Contraloría N° 1252, de 1950 y Ley Orgánica de la Contraloría N°7428 de 1994.

Como ya se mencionó uno de los propósitos de este capítulo se dirige a identificar cuánto cambió la ley de 1994 respecto de la ley de 1950 en términos de autonomía y facultades. Para esto es importante tener en cuenta que ambas responden a contextos políticos distintos que de cierta forma influye en el contenido de éstas; la estructura y composición son muy distintas, la ley de 1950 posee solamente 28 artículos divididos en 5 capítulos mientras que la ley de 1994 contiene 80 artículos divididos en 6 capítulos, lo cual hace difícil realizar una comparación muy puntual siguiendo los artículos de cada una de las leyes, así que, para los efectos comparativos que se desean realizar en este apartado se agrupó el cuerpo de artículos que en ambas leyes hicieran referencia a aspectos similares sobre la autonomía y las facultades de la CGR.

Tabla 2.

Cambios efectuados a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 1252	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428	Tipo de modificación
Autonomía	Se establece a la CGR institución auxiliar de la AL en la vigilancia de la hacienda pública y goza de absoluta independencia con los demás poderes del estado, en el desempeño funcional y administrativo, según lo dicta el mandato constitucional. Esta se encuentra facultada a ejercer sus funciones en toda dependencia,	Queda establecida como el órgano constitucional <i>fundamental del estado</i> , auxiliar de la AL en el control superior de la hacienda pública y como rector del sistema de fiscalización que contempla la ley. Goza de absoluta independencia funcional y administrativa respecto de cualquier poder ente y órganos públicos para el	Mínima

	<p>institución, corporación, oficina, funcionario o empleado que manejara fondos públicos, sean estos nacionales, municipales o de instituciones autónomas. (Art.1)</p> <p>El contralor y sub-contralor son nombrados por el poder legislativo para un periodo de ocho años, pueden ser reelectos indefinidamente. Estos responden ante la Asamblea Legislativa por el correcto desempeño de sus obligaciones.(Art.10, 15)</p> <p>Ambos pueden ser removidos de sus cargos por la AL mediante una votación no menor a las dos terceras partes de sus miembros. (Art.16). Deben presentar una memoria anual en la cual se expliquen las labores realizadas en el año anterior, (este documento es sobre todo un informe sobre la situación financiera), además hace recomendaciones para mejorar la eficiencia y el control en el manejo de la hacienda pública.</p>	<p>ejercicio de sus potestades (Art. 1 y 2).</p> <p>El contralor y el sub-contralor responden ante la asamblea legislativa por sus funciones. (Art.2)</p> <p>Evacuará las consultas que le dirijan los órganos parlamentarios(Art.29)</p> <p>Rendirá a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados los informes que estos les soliciten (Art.31). Presentación de un memoria anual ante la AL el 1° de mayo, informe acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, debe incluir una exposición de opiniones y sugerencias que considere necesarios para el uso eficiente de los fondos públicos. (Art.32)</p>	<p>Mínima</p> <p>Media</p>
--	---	--	----------------------------

	<p>La CGR presentará el proyecto de reglamento de la ley que servirá de base al que debe promulgar el Poder Ejecutivo.</p> <p>Sus resoluciones no tienen recurso administrativo (Art.9)</p>	<p>El presupuesto de la contraloría es asignado por el Estado, mediante el presupuesto nacional que establece los recursos necesarios para el financiamiento del presupuesto anual de la CGR. (Art 50, 51). La CGR ejecutará su presupuesto, con plena autonomía respecto de los trámites y procedimientos establecidos para el gobierno en materia de ejecución presupuestaria y manejo de fondos (art.52)Se le faculta para establecer los procedimientos que juzgue necesarios para la administración, control y registro de los fondos transferidos a ella (Art.53).</p> <p>Los actos definitivos que dicte la CGR estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la ley General de la Administración Pública y en la ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso</p>	<p>Media</p> <p>Máxima</p>
--	---	--	----------------------------

		Administrativo, cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos (Art.33)	
Facultades	<p>El principal objetivo de la labor de fiscalización que realiza la CGR es el lograr establecer el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes. Asesora a la Asamblea Legislativa cuando esta se lo solicite así como vigilar por la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de los documentos.</p>	<p>La finalidad del ordenamiento que contempla esta ley esta en garantizar la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la CGR. (Art. 11)</p>	Máxima
	<p>Se le concede el <i>derecho</i> a intervenir como contralor en aquellas instituciones que manejen o administren bienes públicos.</p>	<p>Se le faculta para participar como “amicus curie” o coadyuvante en los procesos jurisdiccionales que involucren a la hacienda pública.(Art.3)</p>	Máxima
	<p>Se le faculta para ejercer control y vigilancia de la gestión financiera de los funcionarios públicos. Sobre estos aspectos se le da el derecho de intervenir como contralor en las instituciones que manejen fondos públicos. (Art. 2,3)</p>	<p>Esta ejerce su competencia sobre todos los entes y órganos que integren la hacienda publica, esta tendrá competencia facultativa los entes públicos no estatales y sujetos privados que administren o custodien fondos públicos, entes y órganos extranjeros</p>	Máxima

	<p>Puede solicitar la información que estime convenientes para el cumplimiento de sus funciones a cualquier persona natural o jurídica, institución o dependencia pública las cuales no podrán negarse a brindar la información que les solicite el contralor. Y cualquier otra atribución concordante con sus funciones y objetivos que no prohíba la Constitución o alguna otra ley. (Art 6).</p> <p>Las instituciones que están sujetas a la intervención de la CGR, están obligadas a suministrar los datos e información que se les soliciten. (Art.23.)</p>	<p>integrados por entes u órganos públicos costarricenses, sociedades mercantiles en las que participe el estado y entidades bancarias o de naturaleza financiera (Art.4).</p> <p>La CGR tendrá acceso a cualquier fuente de información, registros, documentos, cuentas o declaraciones de los sujetos pasivos, con las salvedades que ordena la Constitución. (Art.13)</p> <p>Se le da control sobre fondos y actividades privadas, esta podrá ejercer una fiscalización facultativa cuando se transfieran fondos del sector publico al privado, el alcance de de</p>	<p>Media</p>
--	---	---	--------------

	<p>Dentro de sus atribuciones estaba, el vigilar por la correcta percepción de los ingresos, aprueba o imprueba los gastos de la nación, en este punto si llegase a improbar algún egreso y los jerarcas de los supremos poderes y estos apelasen por la legalidad del procedimiento, se le debía informar a la Asamblea Legislativa y esta resolvería si confirma o no la decisión de la CGR.</p> <p>Examina y aprueba los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, esta puede improbarlos parcial o totalmente, cuando estos no se ajustasen a las normas, reglamentos o posibilidades económicas, en caso de que estas instituciones apelasen por la legalidad y no hubiere acuerdo con la CGR, la AL</p>	<p>este control es de legalidad, contabilidad y técnico. Si se llegase a presentar alguna desviación del beneficio la CGR puede ordenar que se imponga una sanción al sujeto privado que incurriere en dicho hecho.(Art.7)</p> <p>A diferencia de la anterior ley esta ofrece una definición de lo que se entenderá por hacienda publica y fondos públicos (art.8 y 9). Además se establece a esta institución como el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superior, en la cual todas las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte serán de acatamiento obligatorio, esta además dictará las instrucciones necesarias para el de sus funciones de control y fiscalización, establece cuales son los entes u órganos que le deberán darle obligada colaboración. (Art.12)</p>	<p>Máxima</p> <p>Máxima</p>
--	---	---	-----------------------------

	<p>examinará los puntos en desacuerdo y resolverá en definitiva si confirma o no la resolución de la CGR. (Art.6)</p> <p>Para el cumplimiento de sus objetivos y funciones la Contraloría esta facultada a emplear los procedimientos lícitos que estime convenientes: cómo solicitar la suspensión de empleados, poner a disposición de los tribunales comunes o la Procuraduría General de la República a los responsables de desfalcos o irregularidades graves, supervisar la ejecución de trabajo y obras publicas en caso de irregularidades dará aviso al ministro del ramo y si sus recomendaciones no fuesen acatadas dará aviso a la AL. Prescribir los sistemas y procedimientos ha utilizarse en la contabilidad en las dependencias gubernamentales. Y todos aquellos procedimientos que estime convenientes y que no estén prohibidos por la Constitución o por las leyes. (Art 8). Cuando ésta comprobase irregularidades, deberá proceder de acuerdo</p>	<p>Dentro de las potestades de la contraloría se encuentran, ejercer un control de eficacia, control presupuestario (examina, aprueba total o parcialmente los presupuestos de la administración), aprobación de actos y contratos (aprobará los contratos que celebre el Estado y los que por ley tiene que cumplir con este requisito), potestad de realizar auditorias (podrá realizar auditorias financieras, operativas y de carácter especial en los sujetos pasivos), potestad de investigación (puede realizar investigaciones especiales de oficio, a petición de algún sujeto pasivo la AL o al menos cinco diputados) , potestad reglamentaria (tiene potestad exclusiva de dictar los reglamentos autónomos de servicio y organización), potestad de dirección en materia de fiscalización</p>	<p>Máxima</p>
--	--	--	---------------

	<p>con la cuantía de delito, directamente o por medio de la Procuraduría General de la República en caso que las acciones emprendidas por estos no se lleven a cabo se informará del hecho a la Asamblea Legislativa.</p>	<p>(puede dictar los planes y programas de su función fiscalizadora), potestad sobre control de ingresos y exoneraciones (fiscaliza si los responsables de gestión de cobros, custodia y depósitos de rentas y otros fondos públicos, cumplen con sus funciones), potestad sobre las auditorias internas (fiscaliza que las auditorias cumplan adecuadamente las funciones que la ley les señala), declaración de nulidad (puede declarar nulidad absoluta sobre actos o contratos administrativos de los sujetos pasivos), competencia y validez de actos, potestad de consulta, de información y asesoraría (Art.17-31).</p> <p>Tiene entre otras facultades, el realizar un control de ingresos, solucionar conflictos financieros, contratación administrativa, determinar causaciones, apertura de libros de contabilidad, actas que deban llevar los sujetos pasivos que no cuenten con auditorias internas, y todas las menas que asigne la Constitución Política y las leyes que sean propias de su función básica de control y fiscalización de la hacienda</p>	
--	---	--	--

		<p>publica. (Art 37)</p> <p>Como órgano rector del sistema de fiscalización y según su criterio técnico, que es vinculante, recomendará al órgano o auditoría competente la suspensión temporal de servidores (Art.67).</p> <p>Cuando en el ejercicio de sus potestades determine que un servidor de los sujetos pasivos ha cometido infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta ley recomendará al órgano o autoridad administrativa competente, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso. La autoridad competente del sujeto pasivo requerido deberá cumplir, dentro del plazo que le establezca la Contraloría. La expiración del plazo fijado por la CGR para que el sujeto pasivo imponga la sanción ordenada, no hará prescribir, la responsabilidad del servidor ni del sujeto pasivo a imponer dicha sanción (Art.68).</p>	<p>Máxima</p> <p>Máxima</p>
--	--	---	-----------------------------

		<p>Cuando la CGR haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará, por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento pero de mantenerse la desobediencia, esta se reputará como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario según determine la CGR.(Art.69)</p> <p>Se establece la figura de las auditorias internas, que se encuentran establecidas en lo referente al ordenamiento del control interno. De tal modo, cada componente de la hacienda pública deberá tener una auditoría interna las cuales ejercerán sus funciones con independencia funcional y de criterio del jerarca de la institución, ésta se organizará y funcionará conforme lo establezca la CGR. Entre sus competencias están el controlar y evaluar el sistema de control interno y proponer las medidas correctivas, cumplir con las normas técnicas de auditoría</p>	<p>Máxima</p> <p>Máxima</p>
--	--	--	-----------------------------

	<p>La Auditoría General de Bancos esta obligado a prestar a la CGR todo el concurso que este le solicite, para el desempeño de las funciones que le competen en relación con los bancos del estado (Art.26).</p>	<p>y disposiciones que emita la CGR, realizar auditorias o estudios especiales, asesorar en materia competente al jerarca del cual depende. (Art.59-64)</p> <p>La Auditoría General de Entidades Financieras estará sometida a la fiscalización de la CGR, las decisiones de la CGR prevalecen sobre las de la a AGEF. (Art 14)</p>	<p>Máxima</p>
--	--	--	---------------

Como se puede observar el contenido de ambas leyes es sustancialmente distinto. Cada una de las leyes responde a contextos políticos muy distintos (mismos que se desarrollaran más adelante) que sin duda resulta ser uno de los elementos claves para comprender el por qué de las diferencias en los contenidos de estas leyes. Más allá de las diferencias en estructura y composición de éstas, que si bien la diferencia en cuanto al número de artículos es verdaderamente significativa es importante resaltar como ciertas características de la Contraloría se mantienen intactas.

En primer lugar la naturaleza de la Contraloría se mantiene en ambas leyes, si bien ésta se encuentra designada por mandato Constitucional (art.183 y 184), uno de los aspectos destacables entre ambas leyes es el tratamiento que el dan a este elemento. En este sentido encontramos que la ley de 1950 le otorga a Contraloría determinadas facultades que si bien se orientan a que ésta pueda ejercer determinado control sobre el manejo de los dineros públicos, el alcance de éstas limita el ejercicio de la Contraloría a un ente fiscalizador similar al de un tribunal de cuentas el cual tenía como función básica velar por el control de la cuentas del estado, aprobar los presupuestos de las municipalidades e instituciones del estado, su capacidad de sanción se limitaba a la solicitud de la remoción de un funcionario pues el acatamiento de disposiciones que estableciese no dependía de ella ni tenían carácter obligatorio.

En este mismo sentido la ley de 1994 maximiza los alcances de sus facultades que la propia constitución le otorga, la redacción del texto legal para este caso es mucho más elaborada así como la claridad y especificidad de dichas normas.

Uno de los cambios más relevantes es la nueva estructura de control que se creo en ésta nueva ley, la cual coloca a la Contraloría como ente rector de un sistema de fiscalización, dimensión que no estaba presente en la anterior y que viene a implantar una dinámica distinta en cuando al ejercicio del control que realizaba la CGR. Por medio de este nuevo sistema de control se pretendía “limpiar” y hacer más eficiente la labor de Control que debía de realizar la CGR, colocándola como ente coordinador de este sistema de control. Mediante este nuevo esquema de control se modifica sustancialmente la manera de operar el control y fiscalización en CR, que además de otorgare mayores funciones a la contraloría perfecciona y mejora el alcance de las ya existentes. Algunos elementos en esta ley son completamente nuevos como por ejemplo todo un apartado en el cual se establece la figura de las auditorias internas las cuales dentro de este sistema deben obediencia a la CGR y las cuales operaran como “los ojos” de la contraloría dentro de las instituciones y dependencias del estado.

Respecto de la autonomía que goza la CGR ésta se encuentra dada por mandato constitucional, y es definida como un órgano auxiliar de la AL, la cual conserva total libertad para el desempeño de sus funciones, auxilia y responde a las solicitudes de la asamblea, lo cual conduce a que exista un vínculo en la tarea de control que en conjunto ejercen ambos órganos. Otro aspecto importante de destacar es la capacidad de sanción, pues en esta nueva ley se logra establecer un mecanismo que permite hacer efectivas las demandas de sanción que emita la Contraloría.

Con el propósito de comprender un poco mejor los motivos de estos diseños y el por qué de sus cambios; a continuación se procede a realizar una breve descripción del contexto político costarricense en general y algunos elementos que se enmarcan el contexto en el cual se crean ambas leyes.

2.2. Sistema Político Costarricense: características generales

Costa Rica es considerada la democracia más estable de América Latina, la cual desde 1948 ha logrado celebrar elecciones democráticas sin evidencia de fraude. Así, la organización de elecciones libres y limpias ha sido considerada un elemento clave en la estabilidad y madurez institucional del país aunque si bien no el único.

Ésta se rige bajo un sistema de gobierno presidencialista. El presidente y sus dos vicepresidentes se eligen por periodos de cuatro años, mediante el voto directo entre los partidos políticos participantes en la elección nacional, esto bajo el sistema de distrito único (el país en su totalidad es considerado un solo distrito electoral). El partido ganador será el que obtenga el 40% de los votos válidos emitidos, en caso que ningún partido lograra alcanzar el 40% se debe organizar dos meses después una segunda ronda electoral con los dos partidos que obtuvieron el mayor número de votos. El presidente es quien encabeza el poder ejecutivo³¹ el cual tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Ministros de gobierno quienes junto con él conforman el Consejo de Gobierno.

El sistema electoral, o las reglas mediante las cuales se eligen a los representantes (presidente y diputados), resulta ser un factor institucional clave en la vida democrática de un país, al ser el factor institucional que mayor influencia ejerce sobre los partidos y la configuración del sistema partidario³².

El contexto en el cual se circunscribe este estudio comprende los años de 1985 hasta 1994, durante estos años el sistema de partidos en Costa Rica se caracterizó por tener una estructura bipartidista (se habla de bipartidismo en Costa Rica hasta el año 2002

³¹ “el poder ejecutivo lo ejercen en nombre del pueblo, el presidente de la República, y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores” Constitución de la República de Costa Rica, Artículo 130.

³² “según lo afirma Robert Dahl, ‘probablemente ninguna otra institución política le da forma al panorama político de un país democrático tanto como lo hace su sistema electoral y sus partidos políticos’. Dahl Robert A. *On Democracy*. New Haven ;London: Yale University Press. 2000. Citado en Sánchez Fernando. (2001) *Sistema Electoral y Partidos Políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica*. Anuario de Estudios Centroamericanos, julio, vol 27. IISS. Universidad de Costa Rica. P.134

fecha donde una tercera fuerza política, el Partido Acción Ciudadana ingresa al escenario político) cuyas dos fuerzas políticas predominantes eran el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

Al respecto, algunos estudios (Sánchez. F, 2001, Niehaus. W, 2000, Urbina. S, 2000) sugieren que el bipartidismo vivido en Costa Rica responde a la forma en que se encuentra configurado el sistema electoral³³. Sánchez (2001) por ejemplo concluye que la aplicación del sistema electoral de mayoría en distrito único y el umbral del 40 por ciento, son los elementos centrales que han conducido al sistema de partidos costarricense hacia el dualismo aún así los diversos estudios no pierden de vista otros factores históricos y sociales que también influyeron sobre este comportamiento electoral.

Características tales como, que la elección presidencial y vicepresidencial se lleve a cabo de forma simultánea con la elección para diputados y representantes municipales³⁴, que para la elección presidencial y vicepresidencial se emplee un sistema de mayoría y para la elección de diputados y municipales se utilice el sistema de presentación proporcional de cociente y subcociente, y que éstos sean electos a partir de listas cantonales cerradas y bloqueadas, ha conducido a algunos estudiosos del sistema político costarricense entre ellos Carlos Sojo (1995) a analizar el efecto que tienen las elecciones presidenciales sobre las elecciones legislativas.

Esta particularidad de que se lleven a cabo simultáneamente las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, que los electores tengan que escoger entre listas cerradas y bloqueadas y la fuerza que esto ejerce sobre el sistema de partidos, da

³³ “Las elecciones de vuelta única o mayoría relativa -“mayoría eficiente” en el caso costarricense- ejercen una fuerza centrípeta que “empuja” al sistema de partidos hacia el dualismo. Esta fue la conclusión a que llegó Fernández al estudiar el efecto de esta ley electoral en el sistema de partidos en Costa Rica. La misma es respaldada por Shugart y Carey cuando indican que las dos características principales del sistema de mayoría relativa son: 1) la tendencia a la formación de una amplia coalición detrás del candidato principal y 2) la tendencia a la formación de otra coalición fuerte detrás del principal retador. El umbral del 40 por ciento es otro de los principales elementos que han llevado al sistema de partidos costarricense al dualismo.” Sánchez C. Fernando (2001), pág.139.

³⁴ Durante el periodo de estudio, esta característica estuvo vigente. Las elecciones municipales ahora se realizan aparte de las presidenciales y legislativas.

como resultado lo que se ha denominado “efecto de arrastres” (Sojo, 1995) de las elecciones presidenciales sobre las legislativas. Estas características del sistema político-electoral costarricense condujeron por un tiempo al predominio del PLN y PUSC, en el sistema partidista, fenómeno que ha sido objeto de estudio en distintas áreas (Naranjo, 1999; Fernández, 1994; Rodríguez, Espinoza, & Madrigal Peña, 2005). A pesar de no ser objeto de estudio el bipartidismo en este trabajo, el periodo de estudio se encuentra inscrito dentro este contexto el cual sugiere una dinámica e interacción particular entre estas dos fuerzas políticas que pueden resultar claves para comprender más adelante su capacidad y disposición de llegar a establecer acuerdos entre ellos.

“Costa Rica no ha sido una sociedad polarizada en el plano ideológico-político; las posiciones antisistema han sido muy débiles y la existencia de una cultura política que favorece el consenso” (Sojo, 1995; pág 20)

Si bien el antagonismo ideológico no es un factor que incida en gran medida en la dinámica parlamentaria, la composición de éste es quizá un factor clave en el caso costarricense que dicte algunas claves para comprender la forma en cómo se logra el consenso dentro del parlamento.

La Asamblea Legislativa constituye el principal centro de discusión política. Es un cuerpo unicameral compuesto por 57 diputados electos mediante el método de representación proporcional³⁵, por un periodo de cuatro años mediante listas cerradas y bloqueadas definidas por cada partido y su reelección no puede darse en periodos sucesivos. Este cuerpo deliberativo posee un reglamento interno que dicta las normas bajo las cuales éstos deben actuar y los mecanismos para la toma de decisión que dependiendo de la materia que se trate, pueden ser aprobados por una mayoría calificada³⁶, absoluta y simple³⁷.

³⁵ Esta representación se hace con base en los 7 distritos plurinominales, distritos electorales que corresponden a la organización administrativa del país.

³⁶ Por Ejemplo para el nombramiento de Contralor y Subcontralor se necesitan 38 votos.

³⁷ La mayoría calificada se compone de dos terceras partes del total de sus miembros, o sea 38 diputados, la mayoría absoluta es la mitad de la cantidad total de la composición parlamentaria más uno, es decir 29 diputados, y la mayoría simple corresponde a la mitad de los legisladores presentes más uno.

Así la manera en como se configuran las fuerzas políticas a su interior, las alianzas y negociaciones los intereses de las diversas fracciones partidista constituyen elementos centrales que conducen al éxito o no de ciertos proyectos que se someten a discusión en el parlamento. En la cuadro N°1, se muestra la composición parlamentaria para cada uno de los periodos legislativos que comprende el presente estudio.

Cuadro N° 1
Composición parlamentaria según Administración. 1982-1998

Administración								relación con el ejecutivo
Luis Alberto Monge Álvarez 1982 -1986		Oscar Arias Sánchez 1986-1990		Rafael Ángel Calderón Fournier 1990 – 1994		José María Figueres Olsen 1994 - 1998		
PLN	33	PLN	29	PUSC	29	PLN	28	partido de gobierno y escaños obtenidos
Oposición	24	Oposición	28	Oposición	28	Oposición	29	partidos de oposición y escaño obtenidos
PUSC	18	PUSC	25	PLN	25	PUSC	25	
PU ³⁸	4	PU	1	PU	1	FD ³⁹	2	
MN ⁴⁰	1	AP ⁴¹	1	PUGEN ⁴²	1	PUAC	1	
ADA ⁴³	1	PUAC ⁴⁴	1	PUAC	1	PAN ⁴⁵	1	

Fuente: construcción propia a partir de datos del TSE.

-
- 38 Partido Pueblo Unido.
 - 39 Partido Fuerza Democrática.
 - 40 Partido Movimiento Nacional.
 - 41 Partido Alianza Popular.
 - 42 Partido Unión Generaleña.
 - 43 Partido Acción Ciudadana.
 - 44 Partido Unión Agrícola Cartaginés.
 - 45 Partido Integración Nacional

En éste cuadro es posible observar como en ninguna de las administraciones el partido en gobierno alcanza la mayoría calificada. En las administraciones de Luis Alberto Monge, Oscar Arias y Rafael Ángel Calderón, el número de escaños obtenidos por cada una de sus agrupaciones les permite aprobar proyectos por mayoría absoluta sin necesidad de establecer coaliciones con otros partidos, no así en la administración de José María Figueres que no logra alcanzar la mayoría calificada ni absoluta obligando a su fracción a formar coalición con al menos un miembro de otro partido. A pesar del predominio del PLN y PUSC en sistema de partido durante este periodo, ninguno gozo de una mayoría parlamentaria holgada como para no tener que verse en algún momento en la necesidad de establecer coalición con la oposición.

Si bien la composición parlamentaria importa en los procesos de negociación y toma de decisión, la estructura política bajo la cual se inserta también es un elemento clave que influye en la forma en cómo se toman las decisiones en un gobierno. Las reglas constitucionales que dictan el que están facultados a realizar los distintos poderes, la posición que ocupan éstos dentro del sistema político imponen un determinado tipo interacción a lo interno y respecto de los otros poderes. En este sentido resulta importante destacar la forma en cómo está configurado el sistema de pesos y contrapesos en el sistema político costarricense para luego destacar las funciones que están llamados a desempeñar el poder legislativo y ejecutivo y la interacción que se da entre estos dos poderes. Del desarrollo de estos puntos nos ocuparemos a continuación.

2.2.1 Sistema de frenos y contrapesos en el sistema político costarricense.

El sistema de gobierno costarricense es una democracia constitucional y representativa. Esto significa que quien norma la separación de poderes que conforman al Estado es la Constitución Política, la cual en su artículo 9 establece que; *El Gobierno de la República es popular y representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.*

De esta manera la dinámica política costarricense se encuentra regida bajo un Estado de Derecho, que enmarca un sistema de pesos y contrapesos al uso del poder político que limita que uno de los poderes se sobreponga a los demás. Este sistema de control político inherente al régimen democrático busca mantener un balance en la dinámica que se da entre los distintos poderes estado, de tal forma que el poner límites al uso del poder garantice o contribuya al mantenimiento de prácticas políticas democráticas.

Al respecto Alcántara (2001; 61) menciona que el principio de separación de poderes, es un aspecto esencial para definir el protagonismo que los poderes legislativas tienen en el proceso de gobierno.

En los sistemas presidencialistas el papel que juega el poder legislativo o parlamento y su relación con el poder ejecutivo, resulta de vital importancia para el desempeño democrático. Relación que desprende determinado “juego” de decisión. El proceso de toma de decisión que se da a nivel parlamentario se encuentra permeado gran medida por el poder ejecutivo (en la figura del presidente)⁴⁶, a partir del tipo de relación que se establezca entre estos dos actores, se podrá hablar de procesos de negociación más o menos sencillos, hasta la existencia o necesidad de establecer canales de negociación entre ambos poderes.⁴⁷ Bajo esta idea, se va a traer a colación cómo es la relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo costarricense y entre el parlamento y la contraloría.

⁴⁶ Se debe tener presente que esto también depende de las capacidades que posee tanto el ejecutivo como el legislativo, disciplina y configuración parlamentaria, las facultades de veto que posean entre otros.

⁴⁷ Para más detalles ver Cox. Gary, Morgenstern. Scott (2001). “legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”. En Desarrollo Económico, revista de Ciencias Sociales, N°163, vol. 41. Octubre-Diciembre.

Cox y Morgenstern (2001; 373) proponen para los procesos de toma de decisión de las legislaturas democráticas tres tipos de modalidades, generativa, proactiva y reactiva⁴⁸. De dichas modalidades la que se adapta al caso que se está estudiando es la reactiva, pues el legislativo costarricense si bien no puede remover al presidente de su cargo, puede por diversos medios vetar sus actos o propuestas. La capacidad del legislativo de promover leyes y fijar la agenda legislativa influyen en la capacidad de condicionar las propuestas del ejecutivo o bien de anularlas, estas capacidades reactivas hacen que el ejecutivo procure gobernar tomando en cuenta a ésta en lugar de eludirlas. Estos aspectos sin duda ponen en evidencia el grado de influencia que poseen las legislaturas dentro de los procesos de toma de decisión, de este modo el nivel de apoyo que posee el presidente de la legislatura va a influir sobre la forma de actuar del ejecutivo. Ante esta situación el ejecutivo a partir de comportamiento que prevé del legislativo adoptará una estrategia o comportamiento frente éstos. De este modo el ejecutivo puede enfrentarse a 1) una mayoría recalcitrante, cuando un escaso porcentaje de legisladores apoyan al presidente, 2) subordinada, un alto número de legisladores están en deuda con el presidente y acepta cualquier propuesta que éste haga, 3) negociadora que exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones y 4) parroquial que hará concesiones en materia de políticas públicas a cambio de favores u otros beneficios. El presidente según el tipo de legislatura adoptará distintas estrategias y utilizará diferentes facultades institucionales para instrumentar esas estrategias. Cox y Morgenstern (2001; 376). Así previendo el tipo de legislatura al que se va a enfrentar, el ejecutivo adoptará una estrategia de acción determinada; presidente imperial, coalicional, nacional o dominante⁴⁹.

⁴⁸ “una modalidad generativa, por la cual dichas legislaturas forman y remueven gobiernos y, a su vez, que cargan con la responsabilidad principal de la toma de decisiones; una modalidad proactiva, por la cual propician y sancionan sus propias propuestas legislativas; y una modalidad reactiva, por la cual enmiendan y/o vetan las propuestas del ejecutivo.

⁴⁹ Los cuatro pares de tipos correspondientes del ejecutivo y legislativo: imperial/recalcitrante, nacional/parroquial, coalicional/negociadora, dominante/subordinado. Todo presidente imperial tiene como antagonista un congreso recalcitrante; su renuncia prevista o efectiva a apoyar las iniciativas del presidente hace que éste deba usar sus poderes unilaterales. Todo presidente dominante tiene un congreso subordinado que acepta con docilidad la mayoría de sus políticas, típicamente porque el presidente ha establecido de antemano su dominio político sobre el congreso mediante el control de los candidatos, las elecciones o las carreras políticas posteriores a los cargos legislativos. (...)si el presidente supone que la legislatura es negociadora, su estrategia óptima dependerá de cuáles sean los mecanismos de negociación más propicios para él. Si puede posicionarse mejor recurriendo a su capacidad de incorporarse al proceso

En primer lugar, el contexto donde se encuentra inserta la modificación de la ley orgánica, como se menciona, corresponde a un periodo donde el sistema de partidos, poseía una estructura claramente bipartidista, esta característica le da al parlamento una composición particular, si bien el partido de gobierno, para cada uno de los periodos legislativos contó con una mayoría en el parlamento, (gobierno unificado) no significa que para distintos proyectos haya estado eximido de establecer coaliciones.

A partir de la descripción que estos autores hacen de la legislatura negociadora o parroquial, para distintos contextos o momentos de discusión se puede caracterizar al parlamento costarricense bajo estos mismos términos. Aún así, para ciertos casos, puede que se haya dado una modalidad subordinada. Por ejemplo en la administración de Monge Álvarez, el ejecutivo disponía de 33 diputados en el parlamento, lo cual le posibilitaba siempre y cuando tuviera el apoyo de estos, aprobar los proyectos que ocupasen de una mayoría simple o absoluta.

Sobre este último punto, se debe mencionar que esta adhesión incondicional al ejecutivo va a depender de las condiciones políticas que hicieron posible que los diputados llegaran a ocupar dicho cargo. En primer lugar la organización de los partidos responde a políticas internas, ellos conforman las listas de candidatos a diputados a partir de determinada reglamentación interna, si bien se sigue un proceso de presentación de candidaturas y estos son elegidos por las bases de los partidos, es claro que la trayectoria política, la militancia en el partido pesan para la colocación de los candidatos y la afinidad de estos con el candidato a presidente.

Entre mayor afinidad exista entre los candidatos a diputados y el candidato presidencial, mayor será la expectativa de que las decisiones que tome el presidente sean apoyadas por su fracción parlamentaria, asimismo el contar con un mayor apoyo del legislativo agilizará la aprobación de sus iniciativas de ley.

de sanción de las leyes, será un presidente coalicional; si lo persiguen los legisladores con principalmente favores menudos y el presidente puede “comprar” el apoyo a sus medidas de gobierno, tendrá una orientación nacional, en contraste con el parroquialismo y la venalidad del congreso. Cox y Mongensten, 2001, pág.381.

Si bien hasta cierto punto puede hablarse que para determinada administración, predomine un modelo en particular, por la estructura parlamentaria, ésta no permanecerá estática. Dependiendo de tipo de “proyecto” que el ejecutivo proponga la legislatura puede cambiar su comportamiento. Un elemento importante de tomar en cuenta sobre el comportamiento de la legislatura hacia el ejecutivo, es la disciplina partidaria de éstos.

En primer lugar la disciplina parlamentaria, es fundamental en todo proceso de negociación trátase de la fracción de gobierno o de oposición. Sin embargo si nos situamos en la relación entre el poder ejecutivo y su fracción oficialista, la disciplina parlamentaria le va a permitir al ejecutivo asegurarse alcanzar ciertos fines políticos. Los mecanismo que éste emplee para lograr que su fracción sea leal a él puede ir desde incentivos formales hasta los informales.

En este sentido al haber un sistema presidencialista con un calendario electoral fijo el que el poder ejecutivo posea una minoría parlamentaria provoca que éste tenga que entablar coaliciones de lo contrario tales condiciones, conducirían a un entramamiento en la relación entre ambos poderes y en la dinámica parlamentaria. O bien el ejecutivo ante la dificultad para poder llevar a cabo sus proyectos, gobierne en forma *ad hoc* eludiendo las instituciones democráticas. Sin embargo por las características del sistema político costarricense, la posibilidad de que el Ejecutivo tenga total libertad para gobernar y tomar decisiones por sí sólo es realmente limitada.⁵⁰ Otro aspecto que marca la relación entre ambos poderes, es la dinámica interna de las fracciones legislativas, pues éstas no necesariamente están obligadas a votar en bloque, si bien puede que a lo interno se haya llegado a un consenso sobre como votar en el plenario, a última hora el legislador puede cambiar su voto.

⁵⁰ Mainwaring y Shugart (1997) analizan la relación que se da entre ejecutivo y legislativo en sistemas presidencialistas.

Otro juego de interacción que se da entre el legislativo y su órgano auxiliar la Contraloría General de la República. Como se observó en líneas anteriores la Contraloría es un órgano autónomo, el cual posee independencia en cuanto a su funcionamiento y respecto de otros poderes de la república, pero este carácter de auxiliar la mantiene en constante vínculo con la Asamblea Legislativa, pues una de sus funciones es colaborar con ésta cuando así lo requiera, proporcionando documentos, informes, realizando investigaciones especiales entre otros. Un mecanismo con el que cuenta la CGR para ejercer cierto control dentro de este órgano es por medio de la auditoría interna, entidad mediante la cual la CGR puede fiscalizar el adecuado manejo de los dineros que percibe la Asamblea. Más allá de estos elementos, la relación que se establece entre la contraloría y la AL se enfoca hacia un control y vigilancia de Ejecutivo. Parte de esta dinámica de interacción que se dan entre ambos poderes viene dada por las estructuras normativas constitucionales que le permiten interactuar con los demás poderes.

2.2.2. Facultades constitucionales del poder Ejecutivo y Legislativo.

Las relaciones que entre el Poder Ejecutivo y Legislativo se dan, deben entenderse a partir no sólo de la ingeniería institucional que las sustentan, sino también en la forma en cómo estos marcos normativos se manifiestan en la práctica.

El Poder Ejecutivo como se mencionó lo ejercen el Presidente de la República y los Ministros de gobierno. Este tiene un carácter colegiado pues todo acto del Ejecutivo debe ir avalado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo. Dentro de sus principales funciones están: el nombrar y remover libremente a los ministros de Gobierno (art.139, Inc.1), comunicar al Asamblea de sus salidas al exterior (art.139, inc. 5), iniciativa y veto en la formación de leyes (art.140, inc.5), esta llamada a rendir informes a la Asamblea Legislativa (art.140, Inc.11), tiene la potestad de llamar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias (art.140, inc.14). Sancionar, y promulgar leyes, reglamentarlas y ejecutarlas (art.140, inc.3)

La Asamblea Legislativa dentro del sistema político costarricense tiene dos funciones fundamentales, una la de dictar leyes; reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica (art.121, inc.1); la otra función es de control político, el cual ejerce mediante los mecanismos que establece la constitución que son: dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República (art.121, inc.11) crear comisiones especiales para la investigación (art.121, inc.23) formular interpelaciones y dar votos de censura a los Ministros del Estado (art.121, inc.24), pedir informes al presidente sobre sus viajes al exterior (art.139, inc.5), solicitar al ejecutivo informes sobre el uso de sus atribuciones (art.140, inc.11).

El parlamento como órgano deliberativo posee cierto marco legal que estructura la forma de conducir la dinámica de negociación y aprobación de leyes. A continuación en la tabla N° 3 se va a describir las principales reglas o marcos de acción que rigen el proceso de aprobación de una ley, la conformación de comisiones legislativas y su dinámica interna. Asimismo la figura N°1 da cuenta del proceso por el cual pasa la ley dentro de la AL.

Tabla N° 3. Reglas de Acción Parlamentaria

Constitución	Plenario	Comisión permanente	Comisión con potestad legislativa plena
<p>La Asamblea no podrá efectuar sus sesiones sin la concurrencia de dos tercios del total de sus miembros. Si en el día señalado fuere imposible iniciar las sesiones o si abiertas no pudieren continuarse por falta de quórum, los miembros presentes conminarán a los ausentes, bajo las sanciones que establezca el Reglamento, para que concurren, y la Asamblea abrirá o continuará las sesiones cuando se reúna el número requerido.</p> <p>Las sesiones serán públicas salvo que por</p>	<p>Corresponde a los jefes de fracción elaborar el orden del día del capítulo de primeros debates, el cual estará constituido por un mínimo de quince proyectos para debate.</p> <p>Se puede alterar el orden del día por medio de la presentación de mociones cuando lo soliciten dos o más jefes de fracción que juntos representen al menos 38 diputados, o lo demande no menos de la mitad de los jefes de fracción o lo soliciten 10 diputados de dos o más fracciones (art.37)</p>	<p>Apelar ante la comisión de las resoluciones del presidente, cuando considere que presenten ilegalidad o irregularidad (art.5, inc. 6)</p> <p>Todas las comisiones estarán compuestas por nueve diputados, salvo la de Asuntos Hacendarios, que estará conformada por once miembros, quienes durarán en su cargo un año. El Presidente de la Asamblea deberá integrar a propuesta de los Jefes de Fracción, cada comisión de tal manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de integrantes que conforman las fracciones parlamentarias.(art. 67).</p> <p>Cada comisión tendrá un directorio</p>	<p>Los diputados miembros pueden apelar ante la comisión contra las resoluciones de su presidente o cuando considere que en ellas hay ilegalidad o irregularidad. (art3, inc.7).</p> <p>La Asamblea tendrá tres Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena, de diecinueve diputados cada una, integradas de tal manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de diputados que conforman las fracciones parlamentarias. Ningún diputado podrá ser miembro de más de una de estas Comisiones.(art.52, inc. 1)</p> <p>La Asamblea nombrará las</p>

<p>razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas por votación no menor de las dos terceras partes de los diputados presentes.(art. 117)</p> <p>Las resoluciones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de votos presentes, excepto en los casos en que esta Constitución exija una votación mayor. (art.119)</p>		<p>compuesto por un presidente y secretario.</p> <p>El quórum requerido para que las comisiones permanentes sesionen será: de seis miembros, en el caso de la Comisión de Hacendarios; de cinco, cuando las comisiones estén compuestas por nueve y de dos miembros, cuando estén integradas por tres diputados.(art.76)</p> <p>En el curso del debate los miembros de la comisión los diputados puede modificar o sustituir sus mociones, con el objeto de mejorar el proyecto en discusión. la discusión de las mociones se hará en orden ascendente del artículo respectivo (art. 123, 124)</p> <p>El presidente de cada comisión podrá nombrar subcomisiones con tres o cinco miembros, para el estudio de determinado proyecto, excepto que la comisión, por mayoría, disponga lo</p>	<p>Comisiones Legislativas Plenas en una sola sesión, en el Capítulo de Régimen Interno. Sus miembros durarán en sus cargos una legislatura. El Presidente de la Asamblea, a propuesta de los Jefes de Fracción, someterá al Plenario una lista única que contenga la integración de las tres Comisiones, en una de las cinco primeras sesiones del mes de mayo .Si no hubiere objeción, se tendrá por aprobada.(art 53, inc. 1)</p> <p>Cada comisión tendrá un directorio compuesto por presidente, vicepresidente, secretario y prosecretario.</p> <p>El quórum requerido para que las Comisiones Legislativas Plenas puedan sesionar, será de trece diputados. Sus decisiones se adoptarán por la</p>
---	--	--	--

		<p>contrario (art, 125).</p> <p>Las comisiones especiales (nombradas para el estudio de un asunto determinado o cumplimiento de alguna determinada misión) el quórum se formará con el número que exceda de la mitad de sus componentes. (art.92)</p> <p>Al ser nombradas éstas, se le fijará el término para rendir el dictamen; pero dicho término podrá ser prorrogado a solicitud de la comisión (art.95)</p>	<p>mayoría absoluta de los votos de los presentes, excepto en los casos en que este Reglamento exija una votación mayor (art 62).</p> <p>Los decretos legislativos de los proyectos aprobados en las Comisiones con Potestad Legislativa Plena llevarán las firmas del Presidente y del Secretario de la respectiva Comisión, así como las del Presidente y los Secretarios de la Asamblea Legislativa.(art 64).</p>
--	--	---	--

La Contraloría General de la República es el órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa por medio del cual se ejerce control político. Esta institución que forma parte de los mecanismos de accountability horizontal existentes en Costa Rica, ha cumplido desde su creación una función muy importante como ente de fiscalización superior de la Hacienda Pública. En este sentido para los objetivos que buscan desarrollar en esta investigación resulta importante desatacar cual ha sido el papel que dentro de la institucionalidad costarricense ha venido desempeñando la CGR.

2.2.3 La Contraloría General de la República y su papel histórico.

La creación de la Contraloría General de la República se inserta dentro del proyecto de reforma del estado en la década de los 40's en Costa Rica, en el cual se replantea la estructura y organización de los poderes públicos de Estado costarricense. Como parte de esta reorganización se ve la necesidad de poner en orden el manejo de la Hacienda Pública, aunque la constitución vigente en ese momento (Constitución Política de Costa Rica de 1917) imponía ciertos mecanismo para supervisar los gastos del estado, éstos no se cumplían *“la constitución impone al Secretario de Hacienda la obligación ineludible de presentar anualmente al Congreso, en los primeros quince días del mes de mayo, una memoria sobre el estado de la Hacienda Pública, junto con la cuenta de gastos del año anterior y el presupuesto de los del siguiente. Esta obligación no se cumple, ni de forma no de fondo desde hace ya muchos años”*⁵¹.

La Ley General de Presupuestos establecía también normas sobre como debía de elaborarse, estructurarse, discutirse y aplicarse el presupuesto anual de rentas y gastos de la hacienda, pero tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo en mutua conveniencia encontraban formas para burlar las distintas restricciones existentes para manejo de los fondos públicos.

Ante este panorama de dudosas manejos y despilfarro de dinero se ve necesario para la debida fiscalización del manejo de la hacienda pública *“ la creación de un organismo especial, (...) que bajo el título de Contraloría General de la República, [sirviera] de auditor-fiscalizador de los gastos públicos, entradas, bienes y deudas del tesoro y, en general, de la gestión financiera y hacendaria de los poderes públicos, a la vez que [velase] por el correcto funcionamiento de las leyes del servicio civil y probidad de los funcionarios públicos”*⁵².

⁵¹ Ideario Costarricense. 1943. Resultado de una encuesta nacional. Editorial Surco San José Costa Rica pág. 62.

⁵² *Ibidem.* pág.67.

La forma en como se pensó inicialmente que fuera esta institución correspondía a la de “un cuerpo técnico el cual debía de gozar de total independencia del Poder Ejecutivo y sujeto a la autoridad [del Legislativa], pero con libertad de acción que le permitiese cierto margen de autonomía, ésta debía estar formada por un personal de contralores y auditores, con amplias y completas atribuciones legales para ejercer adecuadamente sus funciones, además de tener los poderes necesarios para investigar y denunciar las violaciones que se hicieran a las leyes por parte de cualquier funcionario público y para evitar la posible comisión de fraudes, abusos y combinaciones”.⁵³ La contraloría iba a estar llamaba a publicar regularmente los balances completos de la situación de los movimientos de la hacienda pública, dichos documentos se proponía que estuvieran a disposición de la ciudadanía.

Mediante el establecimiento de esta nueva institución además de los aspectos ya mencionados se buscaba restringir las facultades del Ejecutivo para hacer uso del crédito público. Bajo estas ideas la Asamblea Constituyente de 1949 crea la Contraloría General de la República y en este mismo año se incluye en la Constitución Política⁵⁴ el artículo 183, en el título XIII, capítulo II la Figura de la Contraloría. En dicho artículo se establece que:

Artículo 183- La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

⁵³ *Ibíd.* pág.68

⁵⁴ Dentro del replanteamiento que se hace del estado costarricense, se modifica la constitución y par el año de 1949 se convoca a una Asamblea Constituyente que crea una nueva constitución, en la cual se incluye la figura de la Contraloría General de la República.

El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.

Artículo 184- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella; 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.⁵⁵

En diciembre de 1950 se emite la Ley N° 1252 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dándole así vida jurídica a la institución, como ya se vio, las características que toma esta ley responden a un intento por poner en orden el manejo de la hacienda pública.

⁵⁵ Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.

2.3 El repensar de la institucionalidad costarricense

Las décadas de los 80's y 90's marcan en Costa Rica momentos claves en los cuales se plantea la necesidad de renovar el proyecto político del Estado costarricense de manera que pueda éste adaptarse a las nuevas realidades del país.

A principios de los 80's a raíz de la crisis económica sufrida se empezaron a dar algunos pasos importantes orientados a lograr un mayor vínculo de Costa Rica en la economía mundial, sin embargo estos esfuerzos no se limitan únicamente al ámbito económico. El nuevo modelo de desarrollo que se piensa para Costa Rica se dirige a colocar al desarrollo social en el centro de la acción del Estado y hacer de éste un Estado estratégico y concertador y a establecer mejores límites que impidan el abuso del poder de quienes trabajan en el gobierno.

Dentro de este ambiente de propuestas y nuevas ideas que se buscan para la dinámica del Estado, no se cuestiona el hecho de que Costa Rica sea uno de los regímenes más estables de América Latina. El sistema electoral creado a partir de la fundación de la Segunda República, la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para garantizar el respeto de los derechos constitucionales, entre otros, son logros importantes alcanzados en la democracia costarricense, sin embargo se ve en este contexto una coyuntura clave que permite transformar ciertas estructuras normativas, con miras a avanzar hacia nuevas formas de democracia.

“hemos llegado al punto en que debemos avanzar a formas más profundas, más participativas a formas más profundas, más participativas de la democracia”⁵⁶.

Es en este contexto de reforma del estado, es donde se inserta la modificación de la Ley Orgánica de la Contraloría. El propósito principal era devolverle la

⁵⁶ Ideario costarricense, 1993, pag.57.

función de control, que a lo largo 50 años se fue desvirtuando por circunstancias ajenas a ésta.

“los cambios jurídicos fundamentales que se requieren para el impulso del proceso de reforma del estado [...son...], las reformas a las leyes de control legal y financiero de la actividad del Estado. La Ley de la Contraloría General de la República debe modificarse para volver a que esta entidad tenga un control legal únicamente y quitarle lo que corresponde a análisis técnicos en otras materias que deben ser competencia de otros entes estatales y deje de ser un entramamiento a una serie de trámites en el sector público, fenómeno que se ha dado no necesariamente porque la Contraloría lo haya buscado esas potestades, sino porque las leyes han encontrado cómodo asignarle funciones que no le corresponden”⁵⁷

Dentro de las modificaciones que se plantean como necesarias para mejorar la labor contralora esta la de romper con el paradigma tradicional de control, la CGR venía trabajando sobre un control de tipo contable ex post y lo que se pensaba era establecer un sistema de control de acompañamiento de control ex ante, de manera que la CGR pudiera intervenir en cualquiera de las fases en las que se encontraran los proyectos. Estas ideas surgen por los diversos escándalos de malversaciones de fondos públicos. (Quizá el más relevante es el de Fondos de Asignaciones Familiares).⁵⁸

Otro elemento que es centro de discusión es la necesidad de repensar la función contralora que desempeñaba la CGR.

⁵⁷ Universidad Nacional. Heredia. Ministerio de planificación y política económica. (1993). Ideario Costarricense. P.494 (el ideario costarricense es libro que contiene la opinión de importantes costarricenses en relación a la realidades políticos económicos y sociales de país).

⁵⁸ Información tomada a partir de la entrevista realizada al señor Juan Carlos Chavarría Herrera. Asesor parlamentario.

“los excesos de control han creado una situación muy particular, en la cual la Contraloría General co-administra con los Ministerios e Instituciones públicas, es responsable de un entramamiento de accionar y del alto grado de ineficiencia con que los recursos son empleados en los programas gubernamentales.”⁵⁹

Es en este contexto donde tiene lugar la discusión de la ley conociendo esto en el capítulo siguiente se analizará las características de la interacción parlamentaria que derivan en la ley orgánica de la contraloría de 1994.

Conclusiones

Costa Rica ya es una democracia consolidada su institucionalidad política es estable, posee un grupo de leyes que regulan muy bien la dinámica entre poderes que permiten un ambiente de gobernabilidad democrática. La existencia de éstos marcos legales influye en la dinámica de negociación a lo interno del órgano legislativo así como entre éste y los demás poderes del estado, en este sentido las características que adoptan los procesos de negociación sin duda están marcados por la existencia de ciertas normas.

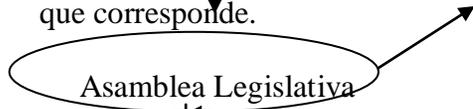
Por otro lado, como se pudo observar las modificaciones realizadas a la ley orgánica además de pretender crear otro tipo ente contralor, ésta se modificó en función de lograr un órgano mucho más eficiente para lo cual se establece un nuevo sistema de control del cual la Contraloría fungiría como ente rector. Todos estos elementos responden a un cambio contextual, el Estado costarricense había crecido y se hacía necesario replantearse ciertas funciones del Estado, una de ellas el mejorar el manejo de los fondos públicos y los mecanismo de control político. Estos elementos que responde a un fortalecimiento de instituciones de AH, buscan alcanzar estadios de democracia más altos y es en este sentido que se puede lograr hilar los motivos a los cuales responde este cambio de diseño, que por un lado viene a mejorar la función fiscalizadora de la CGR a su vez potencian el avance hacia una mejor calidad democrática del Estado costarricense.

⁵⁹ Ideario costarricense. (1993). p.484

Figura 1. Proceso de proyectos e iniciativas de ley.

Ejecutivo y legislativo presentan⁶⁰

que corresponde.



El presidente informa sobre los proyectos e iniciativas enviados indica la naturaleza y la comisión a la

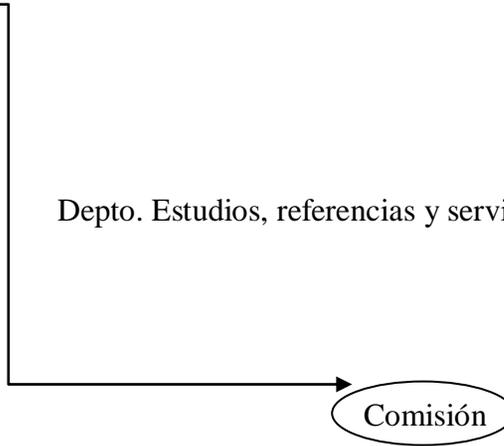
Pasa al departamento de Archivo. 1. Se numera y anota en el libro de comisiones,

- indica la materia a la que se refiere
- Nombre de los proponentes
- Quienes acogen la tramitan.

Depto. Estudios, referencias y servicios técnicos⁶¹

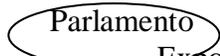
2. Se elabora el expediente del proyecto.

- se envía una copia al diario oficial
- 5 días después de la publicación del proyecto se incluye en el orden del día de la respectiva comisión



Comisión

La discusión esta regulada bajo las mismas normas que se establecen par las sesiones de la AL. El presidente de la comisión puede conformar subcomisiones con 3 o 5 miembros. Los informes de la subcomisión deben ser aprobados por la comisión antes de se enviados a la AL.



se incluyen los dictámenes de comisión se incluyen en la agenda parlamentaria del plenario.

Exposición y lectura de dictámenes. PRIMER DEBATES. Se procede al conocimiento de las mociones de reiteración que se hayan presentado.

⁶⁰ El ejecutivo puede impulsar negociaciones por medio de su fracción oficialista, en particular el jefe de fracción o los legisladores de gobierno son quienes poseen la responsabilidad de conducir el proceso, o también lo puede realizar por medio de la intervención directa de sus ministros en el proceso de negociación y decisión parlamentaria.

⁶¹ Estudian todas las leyes que tratan la materia específica del proyecto y se incluyen sus textos en el expediente

- Se inicia la discusión. Se aprueba o improba el proyecto de ley.
- Si se aprueba el proyecto en primer debate se envía a la comisión de redacción, ésta aprueba la redacción definitiva, la cual debe enviarse de vuelta antes del inicio del 2do debate.

Consulta de constitucionalidad.

- La jurisdicción constitucional ejerce la opinión consultiva sobre los proyectos de ley. Esta consulta interpone después de la votación en primer debate y antes del 2do. Admitida formalmente la consulta, la sala constitucional lo notifica a la presidencia de la AL. “la consulta formalmente admitida y notificada interrumpirá la votación del proyecto en 2do debate o en su caso, la sanción y publicación del proyecto respectivo no obstante dicha interrupción surte efecto en los casos de consulta preceptiva; a partir de su presentación ante la sala constitucional”

SEGUNDO DEBATE.

- ✓ El texto como fue aprobado en 1er debate se pone a conocimiento de los diputados.
- ✓ El proyecto aprobado en primer debate entra como base de discusión para el 2do debate, la fecha es fijada por el presidente de la AL. La discusión del proyecto en 2do debate tendrá prioridad sobre cualquier asunto de la AL.
- ✓ El 2do debate es la discusión final sobre el proyecto (de conformidad con el art 135) discutido el proyecto se vota si este es aprobado lo firma el presidente y secretarios. El decreto legislativo se remite al Poder Ejecutivo para lo que corresponda.
- ✓ Ya aprobado en 2do debate y firmado el decreto respectivo se pasa a la dirección ejecutiva. Se pasa al Ejecutivo y el expediente se entrega al departamento de archivo.

Las iniciativas de ley pueden mantenerse en la corriente legislativa por periodos que trascienden incluso los mandatos constitucionales (en ocasiones un mismo proyecto puede ser retomado por el partido de oposición en la siguiente legislatura)

CAPITULO III

El proceso político

3. Introducción

En este apartado se pretende exponer los principales aspectos del proceso político del rediseño de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica. Se busca describir cómo se llevó a cabo este proceso y las principales características de la interacción parlamentaria que resultan en una nueva ley. Para esto, se considera importante poner en contexto el proceso que dentro de la dinámica legislativa tiene el desarrollo de la ley, las razones de la propuesta del rediseño, así como, la evolución que dicha propuesta tuvo hasta que logrará ser sancionada.

El periodo que comprende la discusión del proyecto de rediseño de la ley Orgánica es considerablemente extenso, pues abarca aproximadamente diez años⁶², por lo tanto el conjunto de reglas y la configuración de los actores durante dicho proceso no permaneció estático lo cual conduce a que se generen dinámicas y resultados particulares en cada período a partir de las nuevas combinaciones de actores. De este modo, para efectuar el análisis del proceso político, se va a dividir dicho análisis en tres diferentes momentos que corresponden a tres dictámenes de las comisiones legislativas⁶³ puesto que cada una de estas supone un proceso de discusión y negociación en donde se fueron modulando y articulando las características (en cuanto a las facultades y

⁶² Al hacer referencia al periodo de discusión, me estoy refiriendo al periodo comprendido desde que el proyecto fue presentado hasta el momento de su sanción, esto no significa que dicho proyecto haya sido discutido los casi 10 años.

⁶³ Para el análisis del proceso político, como se menciona en el apartado metodológico del primer capítulo se retoman las dimensiones de análisis que propone G. Negretto 2001(número de actores, intereses, posición y acuerdos), para el estudio de estas dimensiones se elaboró una base de datos a partir de las discusiones en las actas legislativas, de las cuales se tomaron algunas variables para poder realizar éste análisis. Al contener la base de datos una variable de “dictamen” se tomaron las intervenciones realizadas por cada uno de los actores,(si bien el número de intervenciones varía sustancialmente de dictamen a dictamen, se privilegia el tipo de intervención sobre el número para el análisis) la forma en cómo se están analizando éstos busca identificar la posición del actor burocracia que corresponde básicamente a la intervenciones de la CGR y de los principales partidos políticos PLN y PUSC cuando estos ocupaban la posición de partido oficial o de oposición. En este sentido, lo que se pretende ver para cada uno de los periodos seleccionados y sobre cada uno de estas unidades de actores el interés o tendencia a apoyar cierto tipo de facultades y autonomía y la combinación ambos que sugiere un determinado tipo de reforma el cual para efectos de este análisis se desea ver la tendencia que tuvieron estos de apoyar un tipo de reforma fuerte respecto de otra (sea esta limitada o moderada).

autonomía) que se le querían dar a la ley de la Contraloría y el tipo de reforma que la combinación de éstas sugiere.

Un aspecto que se debe tener presente es la existencia de la ley anterior de 1950, que es punto de referencia sobre el cual se clasifican; el tipo de reforma y las posiciones que adoptan los actores respecto de las facultades y la autonomía. De este modo a partir de estos tres elementos se pretende dar cuenta del comportamiento que los actores participantes, en dicho proceso, tuvieron en cada uno de estos tres periodos de análisis.

Conociendo como fue el desarrollo de dicho proceso se busca modelar⁶⁴ la forma en cómo se posicionaron los actores respecto a un tipo específico de reforma. En este sentido lo que se desea demostrar es la probabilidad de que un determinado tipo de actor apoye una reforma con ciertas características, con esto se pretende identificar explicaciones y conclusiones del porqué ese diseño institucional toma las características que toma. La cita que a continuación se presenta, de alguna manera da cuenta del tono que tuvo la discusión de la ley.

“Yo quisiera ratificar que esta ley para nosotros es importantísima porque estamos planteando una serie de cosas que vienen a modificar un poco el ambiente de trabajo de la contraloría y necesitamos ese respaldo, pero además de eso me parece que en el tanto fortalezcamos esta ley más tranquila puede estar la Asamblea Legislativa del respaldo que la Contraloría puede darle como su brazo contralor y como un instrumento para ejercer un forma mas directa de ese famoso control político”⁶⁵

⁶⁴ En esta parte del análisis, se plante mediante la realización de una regresión logística binaria, la elaboración de un modelo que permita analizar las probabilidades que cada uno de los actores tuvo en referencia al apoyo de un tipo de reforma fuerte. Para este análisis se tomó en cuenta únicamente las variables de tipo de reforma clasificadas en fuerte, moderada-limitada y de partido político CGR, PLN,PUSC y minoritarios.

⁶⁵ Lic. Samuel Hidalgo Solano. Asesor Contraloría General de la República, Asamblea Legislativa República de Costa Rica. Acta N° 02. Comisión Especial ley reforma a varios artículos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Expediente Legislativo 10.150. Tomo 9, Folio 2499.

3.1 Cronología del proceso de discusión del proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. El viacrusus parlamentario.

Un aspecto importante de destacar, es que por las características del proyecto, así como por la importancia que una institución como la Contraloría General de la República representaba y representa dentro de la institucionalidad costarricense, es que se debe ir un poco mas allá de lo que a primera vista puede arrojar el estudio del proceso de discusión del proyecto de ley, en torno a las posiciones y resultados en cada una de esas etapas, hay actores y coyunturas claves que inciden dentro del proceso que determinan la evolución que tuvo éste, elementos que permiten que se retarde o agilice el proceso. En cada uno de estos tres periodos se busca identificar las posiciones de los actores, la manera en cómo se configuran éstas y los aspectos en los que hay consenso respecto a los dos grandes eje del análisis las facultades y la autonomía.

Cómo juegan todos estos elementos dentro del proceso de discusión, de que manera interactuaran las reglas parlamentarias con el contexto y los diversos actores, es lo que se buscar exponer a continuación.

3.1.2 Primer momento, dictamen 18 de marzo de 1986. El comienzo.

El proceso de reelaboración de la ley orgánica de la Contraloría General de la República (CGR) tiene como punto de partida la propuesta planteada por el entonces diputado del Partido Unidad Social Cristiana, Juan José Trejos Fonseca (de oposición), durante el gobernó de Luis Alberto Monge A. Éste presenta el proyecto de ley titulado “*Reforma a varios artículos de la ley orgánica de la Contraloría General de la República*” el 23 de julio de 1985. En dicho proyecto se pretendían modificar algunos de los artículos de la entonces vigente ley Orgánica de la Contraloría Ley 1252, con el principal propósito de mejorar y fortalecer las relaciones entre esta institución y la Asamblea Legislativa ya que para ese entonces la relación que sostenía la Contraloría con la Asamblea se limitaba básicamente a la presentación anual ante esta última de un informe de labores y a la

participación de los jefes de la contraloría (Contralor y sub contralor) de los actos protocolarios del 1° de mayo.

Si bien constitucionalmente la Contraloría General posee una amplia autonomía (establecido en el artículo 183) para el ejercicio de sus labores, es a la vez el órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa para el control y fiscalización de la hacienda pública. Ésa función de “brazo derecho” de la Asamblea Legislativa que debía realizar la Contraloría General se había perdido y el vínculo que debía darse entre estos dos órganos era prácticamente inexistente. De este modo la propuesta del Diputado Juan José Trejos, pretende estrechar un poco más las relaciones con la Asamblea lo cual remite al grado de autonomía con la que venía trabajando la Contraloría.

Dentro de las observaciones que el diputado Juan José Trejos hace respecto del proyecto menciona que *“de no actuar ahora, modificando la legislación necesaria, pronto la importante relación de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa (...) se va a ir erosionando hasta llegar a desaparecer de hecho”*.⁶⁶ De este modo, ve necesario que se gesten mecanismos que permitan que el trabajo realizado por la contraloría sea de alguna manera mejor aprovechado por la Asamblea Legislativa, pero conservando la independencia funcional y administrativa que le otorga la constitución. Así, las reformas que propuso se dirigieron a adicionarle a la Ley Orgánica Ley 1252, dos nuevos artículos, el primero correspondería al 15 bis, el cual decía lo siguiente:

“Artículo 15 bis: El contralor comparecerá ante la Asamblea Legislativa, o ante sus comisiones siempre que sea requerido para hacerlo”.

La otra modificación consistía en adicionarle al artículo 20 otro párrafo, este quedaría redactado de la siguiente forma:

“Artículo 20: La Contraloría informará a la Asamblea Legislativa, en todos los casos en que de acuerdo con la constitución política y las leyes, debe hacerlo: lo hará

⁶⁶ Trejos, Fonseca. Juan J. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente Legislativo 10.150. tomo 1. folio1

de oficio cuando se vayan a promulgar leyes o acuerdos perjudiciales a la Hacienda pública, o que violen las disposiciones legales que regulen los asuntos financieros.

En el cumplimiento de su función asesora, deberá informar a la Asamblea Legislativa, cuando ésta lo solicite y dentro de los términos y plazos que le fije, de los asuntos que se le consulten dentro del ámbito de sus atribuciones.

Sin perjuicio de lo anterior ni de lo dispuesto en el artículo 17, la contraloría presentará a la Asamblea Legislativa, trimestralmente, un informe acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones durante el trimestre.”⁶⁷

Éstas fueron las propuestas que inicialmente se plantearon como las modificaciones que se le debían hacer a la ley Orgánica de la Contraloría, sin embargo, dentro de las primeras discusiones que se llevaron a cabo por parte de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos (Comisión encargada de discutir el proyecto) se plantea la necesidad trabajar en un proyecto más elaborado, en cuanto a la magnitud de la reforma que se pretendía hacer, pues varios de los diputados participantes consideraron que la forma en como estaba planteado el proyecto impedía generar mejoras significativas, pues veían en este un proyecto “*inocuo y sin ninguna importancia*”⁶⁸.

Esta propuesta de diputado Juan José Trejos no goza del apoyo de los miembros de la Comisión de Asuntos Jurídicos, pues en su sentir las modificaciones que se proponían no tenían mayor alcance. Aunque su propuesta no pretendía hacer mayores modificaciones a la autonomía de la Contraloría el hecho de que busque estrechar las relaciones con la Asamblea sugiere una discusión importante entorno a este eje de análisis el cual permitió que se trajeran a discusión otros temas que se veían necesarios incluir en el proyecto.

La discusión en este sentido se orientó a temas referentes a las facultades de control que poseía la Contraloría, uno de los temas que en este primer momento se le da mayor énfasis es a la necesidad de modificar el tipo de control que se llevaba a cabo en la

⁶⁷ Ibidem. folio 3

⁶⁸ Villanueva Badilla Jorge L. Diputado PLN. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente Legislativo 10.150. Tomo, folio 34.

Contraloría, que respondía a un tipo de control a posteriori. Algunos diputados consideraban conveniente establecer los mecanismos necesarios para que la CGR pudiera ejercer un control a priori, con el propósito de frenar anomalías a tiempo y dar énfasis al análisis de resultados, pues hasta ese entonces no había un sistema muy regulado ni estricto para darle seguimiento a los proyectos que se financiaban con fondos públicos, esto exigía un mejoramiento de los mecanismos de control interno de las instituciones del Estado tema que también fue centro de gran discusión.

Así, a raíz de las observaciones hechas al proyecto que propuso el diputado Juan José Trejos se plantea el modificar por completo la Ley Orgánica de la Contraloría, con el propósito de crear una nueva ley que buscara mejorar de forma general el marco de acción y competencia de la Contraloría, que le permitiera un funcionamiento mucho más ágil, dinámico y efectivo, congruente con la nueva dinámica que presentaba la administración pública costarricense.

De este modo, el proyecto que inicialmente presentó el diputado Juan José Trejos, queda relegado, y el 6 de noviembre de 1985, en virtud de una moción presentada por el diputado Jorge Luis Villanueva Badilla (del PLN-gobierno), se recupera del archivo de la Asamblea Legislativa un proyecto de principios de los años 70 presentado por el que entonces fungió como Contralor, el Lic. Eugenio Rodríguez Vega. Este documento recogía algunas de las observaciones que éste y un equipo de colaboradores y funcionarios de la entidad hacían del funcionamiento de la CGR y que materializan en una propuesta para mejorar la gestión de la Contraloría, sin embargo su propuesta no tuvo eco en el parlamento y quedó archivado. Teniendo esto como precedente, el diputado Jorge Luis Villanueva Badilla, propone una moción para que se tomara este texto como base de discusión, la moción fue aprobada y se sustituye el texto del diputado Trejos Fonseca.

Sobre este nuevo texto, se le hace la consulta al entonces Contralor Lic. Rafael Ángel Chinchilla, quién al respecto comentó;

*“ese documento no recoge realmente toda una experiencia muy rica de contraloría, esta totalmente fuera de contexto, fuera de la realidad; han ocurrido demasiadas cosas después del setenta, de modo que no aporta integralmente soluciones o un enfoque que pueda conducir a adaptarlo como ley orgánica, puede ser que haya algunas disposiciones, individualmente importantes. Sin embargo, creemos que lo ideal es que lleguemos a presentar el proyecto en que hemos venido trabajando, que sí francamente recoge la experiencia de todos los tiempos de contraloría”*⁶⁹

De este modo, el Contralor Rafael Ángel Chinchilla, ve la oportunidad de presentar un nuevo proyecto que éste junto con otros funcionarios destacados de la Contraloría venían desarrollando desde hacía ya varios años, el cual recogía experiencias más recientes de la situación de la Contraloría.

"En la contraloría hemos venido pensando también en la conveniencia de esa nueva ley y hemos venido trabajando en el. Hay una elaboración bastante avanzada, hecha por los más experimentados de la contraloría en todos los campos; es una experiencia de muchos años, gente con experiencia de más de 20 años en la contraloría, en presupuesto, en auditoría, en el campo de estudios económicos, en el campo legal, en el campo de la ingeniería en el campo de la contratación administrativa, le hemos dedicado mucho tiempo y mucha dedicación a eso. Sin embargo, nos ha parecido prudente medular en algún tipo de planteamientos y de soluciones que consideramos fundamental ; como por ejemplo la

⁶⁹ Actas legislativas expediente 10.150 “modificación de la ley orgánica de la contraloría” acta n°45 Comisión de Asuntos Jurídicos. P.166 Contralor Chinchilla

idea en que hemos venido trabajando sin ley, que así lo contemple, de llegar a estructurar un sistema de control nacional de controles, en Costa Rica no hay nada que se acerque a algo que podríamos llamar un sistema nacional de fiscalización, o un sistema de control; no existe nada parecido a eso, hemos venido trabajando con acciones aisladas, dispersas. Hemos venido duplicando esfuerzos, controles de fiscalización también se hacen desde otros ángulos, desde otras oficinas; también implican control fiscal algunas acciones de la Oficina de Planificación Nacional, del Ministerio de Hacienda, de oficinas de Hacienda, desde luego de las auditorías internas y de otras unidades de la Administración activa y de la propia contraloría. Entonces nosotros hemos venido trabajando dándole forma a un modelo que conduzca a un sistema nacional de fiscalización en el que los esfuerzos estén en alguna medida concatenados, coordinados, en busca de algunos objetivos más o menos claros, porque repito, los esfuerzos hasta ahora han sido completamente aislados y en muchos casos sin objetivos bien definidos”

El Contralor propone que este texto sustituya al propuesto por el diputado Jorge Luis Villanueva Badilla. Su idea es acogida por los diputados y el texto es tomado como base de discusión. La discusión de este proyecto lleva a que el 18 de marzo de 1986, la Comisión de Asuntos Jurídicos rinda un **dictamen afirmativo de mayoría**. Sin embargo este dictamen nunca llega a discutirse en el plenario, pues queda relegado por varios años en la agenda parlamentaria, pasando a ocupar un lugar en el archivo de la Asamblea Legislativa durante los siguientes próximos cuatro años que correspondió al gobierno de Oscar Arias Sánchez (1986-1990).

Este primer dictamen marca el inicio de lo que se puede identificar como la primera manifestación de la voluntad política de querer mejorar el marco jurídico de la CGR, ya desde el setenta los mismo funcionarios de la CGR ven la necesidad de hacerle mejoras a la Ley Orgánica, lo mismo sucede en el año ochenta y cinco, donde el propio

Contralor ante la necesidad de contar con una ley que le permitiera realizar de mejor forma su labor de control aprovecha la oportunidad para lograr poner en discusión un proyecto de ley que respondiera a las necesidades de la Contraloría.

El hecho de que la Comisión de Asuntos jurídicos aprobara el trabajar sobre el texto propuestos por la contraloría, tiene que ver por un lado a la relevancia que tenía la figura del Contralor, Don Rafael Ángel Chinchilla, éste gozaba de gran credibilidad ante la opinión pública y el beneplácito de los legisladores, pues la labor que dentro de esta institución desarrollaba era destacable, además de la experiencia que había acumulado tras casi 20 años de trabajar en la Contraloría, de los cuales 16 desempeñó en cargos superiores y que le permitió posicionarse muy bien frente a la Asamblea Legislativa.

Todos estos aspectos posibilitan que los legisladores confíen en la labor de éste y acepten que el texto de su elaboración sea puesto como texto base de discusión. Por otro lado, en este periodo los legisladores coincidían en la importancia de mejorar el marco jurídico de la CGR y dotarla de mejores herramientas para que pudiera desempeñar mejor su función.

“en términos generales el fortalecimiento que se presenta para la Contraloría a través de este proyecto me parece muy importante y muy valioso para los fines que se persiguen no sólo por parte de la Contraloría sino por parte de la Asamblea”⁷⁰

La comisión de Asuntos Jurídicos que dictaminó este proyecto, estuvo conformada por dos diputados del partido de gobierno PLN y cinco del partido de oposición⁷¹ (La configuración de esta comisión responde a lo que por reglamento interno de la Asamblea

⁷⁰ Diputada, Matilde Marín Chinchilla. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Acta de la comisión permanente de asuntos jurídicos N°48. Tomo 2. .Folio 324.

⁷¹ Marvin Herrera, presidente de la comisión (PUSC), Claudio Guevara Barahona secretario (PUSC), José Guillermo Malavassi Vargas, (Movimiento Nacional) Jorge Luis Villanueva Badilla (PLN), Matilde Marin Chinchilla (PLN), Oscar Valverde Rodríguez (Acción Democrática Alejuelence), Freddy Menéndez Chaves. (Pueblo Unido)

en su artículo 67 establece sobre la conformación de las comisiones legislativas) las opiniones e ideas sobre lo que era necesario cambiar y/o fortalecer en la Contraloría no se hicieron esperar. La discusión propiamente de este texto inicia en 26 de noviembre de 1985 y se extiende a sesiones extraordinarias hasta la fecha del dictamen 18 de marzo de 1986, siendo su periodo de discusión de aproximados cuatro meses lo cual sugiere que no se presentaron mayores objeciones respecto del contenido del proyecto por lo rápida que fue su dictaminación.

Aun así, desde que se empieza a hablar sobre la reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría el tema de las facultades que debía poseer la CGR se orientó sobre todo a querer fortalecer y ampliar éstas. Estos apostaban por un marco legal más ágil y moderno que le diera a la Contraloría la facultad de determinar discrecionalmente de acuerdo a sus competencias y normas técnicas, las políticas, materias y medios necesarios a emplear para llevar a cabo su labor de control superior de la hacienda pública.

En este sentido, uno de los temas que se destacan dentro de este primer periodo es el tema del control es decir del tipo de control que debía aplicar la Contraloría. La propuesta de algunos diputados de oposición, (Valverde Rodríguez de Acción Democrática Alajuelence y Villanueva Badilla del PLN) se orientó hacia la necesidad de cambiar el tipo de control por uno de carácter preventivo es decir a priori que permitiera detectar a tiempo las posibles anomalías en la administración de los recursos públicos.

Un aspecto a tomar en cuenta de esta propuesta, es que este tipo de control implicaba definir la forma en como han de conducirse las relaciones entre la Contraloría y las Auditorías Internas de las instituciones sometidas al control de la CGR. Así al no depender únicamente de la Contraloría el poder realizar un control a priori aparece una nueva dimensión de discusión, pues para ejercer este tipo de control era necesario primero fortalecer la relación de la Contraloría con las auditorías internas, es decir, qué tanto se le iba a exigir a las auditorías, esto sin duda implicaba darle un seguimiento mucho más

minucioso y cercano a la labor de la administración, situación que podía tener detractores pues a nadie le gusta ser controlado.

Esta idea de establecer un control a priori no fue acogida por los integrantes de la siguiente comisión que le dio continuidad al proyecto (hablo específicamente de los diputados Danilo Chaverrí Soto de PUSC y Hugo Alfonso Muñoz Quedada del PLN), quienes argumentan que un control a priori iba a entorpecer la labor de la administración, de tal manera que estos prefieren fortalecer el ya existente antes de insertar a la CGR en una nueva dinámica de control que a la poste no viniera a solucionar el problema de fondo, que era el mal manejo de los fondos públicos.

"Si bien la contraloría como institución tiene un marco importante y creo q hay que reorientar su labor en menos control a priori y más a posteriori, tanto de legalidad y aspectos jurídicos contables, como de resultados"⁷². "Yo prefiero una contraloría con controles fuertes a posteriori y aún con potestad sancionadora, que una contraloría con una función preventiva que va a involucrar a la administración o que no va a dejar funcionar..."⁷³

Teniendo esto como telón de fondo, se pretende identificar las posiciones de los distintos actores respecto a las facultades y autonomía y del tipo de reforma que sugiere la combinación de ambas categorías⁷⁴. Para esta fase de análisis se trabajó con las categorías definidas en el primer capítulo.

En el cuadro N°2, se puede observar cómo por parte de la burocracia⁷⁵ se manifiesta un gran interés por establecer un tipo de reforma que contenga amplias facultades y autonomía, dicha postura no es para nada extraña, pues al estar estos proponiendo un

⁷² Diputado Hugo Alfonso Muñoz Quesada. Acta Comisión de Asuntos Jurídicos N°87, folio 965.

⁷³ Diputado Danilo Chaverrí Soto. Acta Comisión de Asuntos Jurídicos, N°87, folio 969.

⁷⁴ En este apartado analítico se utilizan los registros de las diferentes intervenciones que cada uno de los actores participantes realizó durante este proceso hasta el día en que se dictaminó el proyecto. De este modo se computaron 48 registros, de los cuales 16 corresponden al actor que se clasificó como burocracia y 32 al legislativo.

⁷⁵ Recordemos que para esta categoría se está entendiendo por burocracia las intervenciones de los diferentes funcionarios de la Contraloría General de la República y de las demás instituciones públicas que participan de la discusión.

nuevo texto y participando de su discusión, claramente sus intervenciones estaban orientadas hacia obtener el mayor beneficio posible con la reforma, esto sin duda los coloca en una posición que esta claramente orientada hacia realizar una reforma de tipo fuerte.

Para los legisladores del PLN que a su vez eran del partido de gobierno, respecto de la autonomía mantiene una posición “neutral” en el sentido que sus intervenciones no se inclinan hacia uno de los dos tipos de autonomía que se establecen, lo cual sugiere una tendencia a mantener el tipo de autonomía con el que contaba la CGR, no así para el tema de las facultades pues éstos se manifiestan proclives a ampliar y fortalecer éstas, de este modo producto de la combinación de ambas posiciones el tipo de reforma que sugiere el PLN apunta por mantener una ley con similares características a la ya existente.

Para las agrupaciones políticas que conformaban el bloque de oposición al gobierno, tanto el PUSC como los partidos minoritarios se inclinan por un tipo de autonomía de tipo relativa, lo cual como oposición resulta hasta cierto punto lógico; por un lado al ocupar esta posición como actores políticos que son van a querer contar con mejores mecanismo para controlar o incidir sobre la administración pública y una CGR con una autonomía relativa posibilita en mayor medida el control político que puede ejercer la oposición sobre el gobierno, al no delegar tanto “poder” a la CGR pero sí lograr establecer los medios adecuados para que ésta le sirviera de mejor forma en su labor de control al gobierno.

Respecto a las facultades, los partidos minoritarios siguen la tendencia de los demás actores hacia ampliar y fortalecer las facultades de la CGR, los del PUSC se inclinan por mantener las facultades o bien les resulta indiferente el que se le otorguen más o se mantengan las que ya posee la CGR. Si bien todos los actores participantes se mostraron proclives a fortalecer y ampliar las facultades de la Contraloría a excepción el PUSC, las posibles explicaciones del por qué esta agrupación adopta este comportamiento puede deberse a que a estos les interesaba más lograr mantener el poder

de control en manos de la AL y lograr establecer un mejor vinculo entre éstos y la CGR que asignarle facultades a la CGR que limitaran posteriormente su poder.

Ahora, respecto del tipo de reforma que quería realizar ambas agrupaciones se manifiestan por un tipo de reforma moderada, lo cual sugiere que si bien se deseaba modificar la función de control y el papel que venía desarrollando la contraloría como ente de fiscalización, dichas modificaciones debían ser mesuradas y no crear un nuevo marco legal en donde la CGR estuviera por encima de la AL.

Haciendo un balance de este primer periodo de discusión que culmina en este dictamen de marzo de 1986 se puede establecer que a pesar de las posturas individuales de cada uno de los actores, hubo cierto grado de consenso para otorgarle mayores facultades a la CGR , de igual forma el tipo de intervenciones que se realizaron buscan mejorar el grado de autonomía (que en sí lo que buscan es hacer real o efectiva la autonomía que constitucionalmente posee la CGR), obteniendo de esta forma un dictamen que sugiere una reforma de tipo moderada

Analizando el resultado del dictamen, sin duda alguna si pensamos el resultado de éste respecto con las posiciones de los actores, el gran ganador en este primer momento de discusión es la CGR quien logra en primer lugar aprovechar un momento clave en el cual lograr introducir una texto que evidentemente responde a sus intereses, y luego dentro de la discusión logra posicionarse muy bien frente al legislativo para lograr mantener dicho proyecto ajustado a la propuesta inicial de éstos. Pese a lo bien lograda que fue la participación de la CGR y de la gran influencia que tuvo en este proceso de discusión el proyecto a pesar de lograr ser dictaminado, como se menciona no logró aprobarse quedando rezagado en la agenda parlamentaria hasta el punto que llega a ser archivado.

Cuadro N°. 2
Posición de actores según autonomía y facultades para el dictamen de 1986

Actor	Autonomía		facultades		Resultado de la reforma	
	relativa	ampliada	Mantener- limitar	Ampliar- fortalecer	Moderada- limitada	Fuerte
Burocracia	Ampliada		Ampliar		fuerte	
PLN (gobierno)	Mantener		ampliar		Mantener	
PUSC (oposición)	relativa		mantener		moderado	
Minoritario (oposición)	relativa		ampliar		moderado	
Resultado dictamen	Ampliada		Ampliar		Moderada	

Fuente: construcción propia a partir del análisis de base de datos.

3.1.3 Segundo Momento, dictamen del 25 de junio de 1991. Un nuevo intento.

Hasta mediados de 1990 se vuelve a tocar el tema del proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría en la Asamblea legislativa. Como primer punto en este segundo momento de discusión del proyecto de ley, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) es ahora partido de gobierno bajo la presidencia de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994). Durante el primer periodo legislativo de esta administración, el diputado Juan José Trejos Fonseca ocupa el cargo de presidente de la Asamblea Legislativa esto sin duda posibilita que el texto dictaminado en el año 1986 fuese puesto nuevamente a conocimiento en la Asamblea Legislativa siendo éste quien inicialmente propusiera el realizarle algunas modificaciones al marco legal de la Contraloría.

Por otra parte, el Lic. Elias Soley Soler quién ocupa en este momento el cargo de Contralor General se manifiesta ante la Asamblea Legislativa para que se proceda a dar trámite al proyecto de ley dictaminado en 1986⁷⁶. El Contralor además propone incorporar algunas modificaciones⁷⁷ al texto producto de la experiencia sobre el funcionamiento de la Contraloría posterior a este dictamen. Esto porque luego del dictamen del 86 a la fecha (agosto de 1990) se habían dado algunas reformas jurídicas sustanciales que vienen a reconfigurar la dinámica entre los diversos poderes del estado (la creación de la Sala Cuarta⁷⁸, la Ley de Jurisdicción Constitucional)⁷⁹.

⁷⁶ Además con fecha del 11 de septiembre de 1990 el Instituto de Auditores Internos de Costa Rica envía una carta al presidente de la Asamblea Legislativa, con el propósito que se le de atención al proyecto de la Contraloría.

⁷⁷ Para mas detalles sobre las razones de la modificación del texto dictaminado. ver folio 457. Tomo 2 del expediente legislativo 10.150 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

⁷⁸ La Sala Constitucional fue creada en 1989, mediante reforma de los artículos 10 y 48 de la Constitución Política: "Artículo 10.- Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley. Le corresponderá además: a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones así como demás entidades u órganos que indique la ley. b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley." "Artículo 48.- Toda persona tiene derecho al recurso de habeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10." En esta misma oportunidad fue promulgada la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ley No. 7135 de 11 de

Dichas reformas cambian la dinámica que a lo interno de la Asamblea Legislativa se debían realizar respecto al proceso que se debía llevar a cabo en la tramitación de un proyecto de ley, pues en este nuevo contexto se debe consultar a la Sala IV sobre la legalidad constitucional de las normas que se pretendan crear o modificar, en la cual la labor de revisión y ajuste de los proyectos de ley con las observaciones que hiciera la Sala IV recaerían en una nueva comisión la Comisión Legislativa, la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad creada en 1990⁸⁰.

De este modo, el 8 de octubre de 1990, la Comisión de Asuntos Jurídicos recibe del departamento de archivo el expediente para que en un plazo de 30 días se le diera el estudio correspondiente al dictamen. Esta primera comisión a cargo de la discusión del proyecto estuvo compuesta por los tres diputados del partido de gobierno y tres del partido de oposición⁸¹. Asimismo, dentro del proceso de discusión fueron llamados a referirse sobre el proyecto de ley y a participar de él, a jefes del Instituto de Auditores Internos de Costa Rica, (Lic. Carlos Guillermo Schmidt Gamboa presidente y otros funcionarios Harry Maynard y Luis Fernando Ramírez). Al procurador General de la República, Lic. Adrián Vargas. De la Contraloría General, al Contralor Lic. Elías Soley Soler, Lic Aracelly Pacheco, Lic. Oscar Calderon, Jose A. Ugalde y al Ministro de Hacienda, Lic. Rodolfo Peralta.

octubre de 1989, reformada por ley No. 7209 de 7 de noviembre de 1990, que provee el marco jurídico de trabajo de la Sala. Allí se detallan sus funciones, indicando que le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional: Garantizar, mediante los recursos de habeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica. Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad. Resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre éstos y la Contraloría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público. Conocer de los demás asuntos que la Constitución o la ley le atribuyan. Citado en: <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/generalidades.htm>. consultado 23/junio/2008.

⁸⁰ Asamblea Legislativa. Expediente legislativo 10.150. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Tomo 2. Folio 452.

⁸¹ Diputados del PUSC partido de gobierno diputados Daniel Aguilar Gonzales presidente de la comisión, Manuel Antonio Bolaños Salas secretario, Danilo Chaverri Soto y del PLN partido de oposición Carlos Sequeiro Lépiz, Hugo Alfonso Muñoz Quesada y Edgar Ugalde Álvarez.

Con el propósito de agilizar un poco el trámite y discusión de dicho proyecto de ley se conformó una subcomisión legislativa dirigida por un diputado del partido de gobierno y uno de la oposición⁸². Durante el periodo sesiones extraordinarias la discusión que se le dio al proyecto fue amplia, además de intervenir los diputados de la comisión y subcomisión, fueron llamados a colaborar con el proyecto a altos funcionarios de la Contraloría General de la República que entre ellos la Lic. Aracelly Pacheco, el excontralor Lic. Rafael Ángel Chinchilla, Lic. Eduardo Ortíz, el Lic. Oscar Calderón y el Lic. José A. Ugalde con el objetivo no solo de crear un proyecto de ley que respondiera a las necesidades de la CGR sino también para que guardara la mayor rigurosidad en cuanto a la redacción del texto legal, a pesar del esfuerzo que estos actores realizan por lograr sacar el proyecto éste no se logra dictaminar en el primer periodo legislativo

Luego de este periodo de discusión, a consecuencia de la dinámica parlamentaria y las reglas establecidas para ésta, el proyecto se ve detenido por el cambio de legislatura lo cual conduce a que se dé un reacomodo en la conformación no sólo del plenario legislativo sino también de las comisiones. Esto sin duda alarga un poco más el proceso de discusión y aprobación pues la comisión que venía trabajando de lleno en el proyecto cambia parcialmente de composición con lo cual la discusión pasa a ser conducida por otros actores que no se encuentran tan familiarizados con el contenido del proyecto, quienes la integraron esta nueva comisión fueron cinco diputados del partido de gobierno y cuatro del partido de oposición⁸³.

Transcurrido este periodo de nuevas discusiones, el 25 junio de 1991 se dictamina nuevamente el proyecto recibiendo éste un voto unánime afirmativo. El dictamen es enviado a la dirección ejecutiva de la Asamblea legislativa para que se le de el debido trámite. En este periodo de discusión que abarca aproximadamente un año (de agosto

⁸² Hugo Alfonso Muñoz Quesada del PLN y Daniel Vargas Aguilar del PUSC.

⁸³ Daniel Aguilar González (PUSC) presidente, Nury Vargas Aguilar (PUSC), secretaria, Hugo Alfonso Muñoz Quesada (PLN), Ma. De los Ángeles Sancho Barquero (PLN), William Muñoz Céspedes (PUSC), Edgar Ugalde Álvarez (PLN), Roberto Tovar Faja (PUSC), Carlos L. Rodríguez Hernández, (PLN), Juan José Trejos Fonseca (PUSC).

1990 a junio 1991), y la cantidad de actores que participan de este proceso es mucho mayor que en proceso anterior.

Si bien la discusión para lograr dictaminar el proyecto fue amplia y concurrida, por lo que dejan ver las actas legislativas no existieron posturas antagónicas irreconciliables a lo interno de las comisiones, y las objeciones que a lo largo de este proceso se dieron respecto de algunos temas y artículos no respondieron a su posición dentro del gobierno, si bien un proyecto como éste posee un tinte político innegable, la forma en como fue conducido provocó que prevaleciera al menos en su discusión el criterio técnico sobre el político, pero aclárese que la prevalencia del primero no anula la presencia del último.

“En mi criterio la ley no era controversial, potencio un poquito más a la Contraloría (...), pero en general no tenía grandes anticuerpos, salvo fuera del parlamento, pero entre los diputados yo no encontré resistencias, y en la Comisión de Jurídicos reconocieron que se había trabajado mucho por parte de la subcomisión, que había participado Don Eduardo Ortiz y que hicimos un trabajo laborioso que nadie cuestiono y que los funcionarios de la contraloría lo abalan. (...) El proyecto como tal no era controversial y la opinión publica no ve nunca con malos ojos el que se le den potestades a la Contraloría(...) Hubo una creencia de que se trataba de un proyecto técnico, y lo que hay detrás de estos es un fortalecimiento del político-jurídico de la actividad de la administración”⁸⁴

Dos puntos importantes a destacar en esta fase, es la relación entre gobierno y burocracia. Por un lado la relevancia que para los diferentes actores tiene del proyecto es innegable, por otro, la labor conjunta que dentro del proceso de discusión se da entre ambos actores supone una dinámica de negociación.

Hasta este punto las características que adopta el proceso de discusión devienen en un primer momento del consenso sobre la necesidad de cambiar el marco normativo bajo el

⁸⁴ Entrevista al Diputado Hugo Alfonso Muñoz Quesada. Agosto 2007.

cual trabaja la CGR, sin embargo el tipo y magnitud de cambios que se deben realizar es lo que en principio genera debate entre los parlamentarios y la misma Contraloría, además las reglas bajo las cuales se da el proceso de discusión posibilita que los diputados posterguen la sanción de proyecto.

La presentación de mociones que es un mecanismo válido para objetar o proponer cambios en los proyectos sometidos a discusión, resulta ser un medio por el cual los legisladores se valen para detener o alargar la aprobación del proyecto en discusión. Además el hecho de que cada primero de mayo se cambie la composición del directorio legislativo y con esto la composición de las comisiones legislativas conduce a que si determinado proyecto no se culmina dentro de ese año se delegue su discusión y aprobación a la siguiente legislatura o bien quede relegado y pase al archivo de la Asamblea, esto dependerá sin duda del tipo de proyecto y de los legisladores que queden electos en puestos influyentes dentro del plenario (presidente de la Asamblea, jefes de fracción, presidentes de comisiones) que estén interesados en darle continuidad a la discusión de un proyecto o bien de la coyuntura política su continuidad. Por otro parte la posibilidad de que a lo interno de las comisiones se creen subcomisiones o comisiones especiales es otro elemento que caracteriza este proceso legislativo, pues si bien son reglas establecidas resultan ser mecanismos que pueden recibir un uso estratégico que facilite el que se de un proceso de discusión rápido o lento, en el sentido que los acuerdos (dictámenes) que se logren en la subcomisión o comisión especial deben ser también aprobados por la comisión que los creo, lo cual no siempre resulta ser un proceso sencillo.

En este segundo momento de discusión, sin duda, uno de los más extensos es quizá en el que se logra aunque con gran dificultad un cuerpo legal más depurado, donde se insistió en la necesidad dejar a la Contraloría como rectora de un sistema de fiscalización, que a su vez intenta quitarle ciertas funciones propias de la administración para que como entidad de fiscalización pudiera concentrarse en aquellas funciones propias del control.

“Este trabajo extraordinario es el resultado de un replanteamiento de la contraloría, porque ha habido campos donde esta institución no ha

penetrado, y su eje principal ha sido el control de la ejecución del gasto, pero sobre todo tomando en cuenta que el país ya no soporta más impuestos, creo que el papel de la contraloría ha de orientarse a ejercer su fiscalización sobre la percepción de los ingresos. Esto ha implicado una reforma importante sobre su papel y ha aparecido, desde el punto de vista jurídico... se trata de una ley orgánica con nuevos conceptos, tanto en su naturaleza jurídica como en cuanto a las relaciones con otros órganos, particularmente con la Asamblea y también con las auditorías, como en cuanto a su función o competencia(...). La contraloría tiene que jugar un papel, no directamente, pero sí obligando a la administración activa a que lo ejerza, concretamente en la fiscalización de esos fondos y actividades privadas”⁸⁵

Todo este panorama anteriormente expuesto, sugiere que las posiciones entre los actores no son distantes en cuanto a la pertinencia de la reforma. En el cuadro N° 3 se puede apreciar como el actor de la burocracia sigue manteniendo su postura que tiende a apoyar el que se den modificaciones orientadas a fortalecer y ampliar las facultades de la Contraloría así como por una autonomía de tipo ampliada, lo cual traduce en un tipo de reforma fuerte.

Para los actores legislativos, tanto el PLN y el PUSC se orientan por fortalecer y ampliar las facultades de la contraloría. Para el tema de la autonomía el PUSC siendo ahora partido de gobierno, no varía mucho su postura pues éste se mantiene nuevamente más proclive hacia el tipo de autonomía relativa. El PLN ahora en la oposición se orienta por una autonomía de tipo relativa; ambas agrupaciones prefieren mantener cierto control sobre la CGR y no delegar demasiado poder a ésta. Para el tipo de reforma que sugieren estas posturas, el PUSC sigue su tendencia a apoyar una reforma de tipo moderada, pero el PLN es más claro en su postura en este segundo momento al manifestarse más proclive por una reforma de tipo moderada.

⁸⁵ Diputado Hugo Alfonso Muñoz Quesada. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Acta de sub-Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos n° 9. Tomo 4. Folio 1189.

Realizando un balance a partir de tipo de intervenciones de los actores, se puede ver como para este segundo dictamen el peso que los actores le dan a ampliar y fortalecer las facultades de la contraloría aspecto en el cual existe un gran consenso entre estos, no siendo esto igual para la variable autonomía pues la burocracia sigue bajo una postura que busca lograr modificar la autonomía por una de tipo ampliada mientras que el legislativo se orienta por una de tipo relativa, con esto el resultado de este dictamen apunta a una reforma de tipo moderada, al prevalecer una autonomía de tipo relativa y un fortalecimiento de las facultades.

Un aspecto muy importante de destacar de este proceso de discusión, es el hecho de que el principal foco de tensión se sigue generando alrededor del tema de la autonomía en la cual la burocracia se orienta por querer tener mayor autonomía y el legislativo independientemente de si es oposición o gobierno prefiere un tipo de autonomía relativa. Este consenso dentro de los actores parlamentarios responde a la clara intención de éstos de no ceder demasiado poder a la CGR, con esto lo que buscan es mantener cierto vínculo con la Contraloría de manera que a pesar de su autonomía conserve cierta dependencia con la AL. Nuevamente si pensamos en términos de quien gana este proceso, el legislativo (PLN y PUSC) al tomar posiciones iguales le permiten aprobar un dictamen que engloba sus preferencias respecto del tipo de reforma que deseaban lograr podría decirse que bajo esta idea resultan victoriosos, sin embargo la burocracia mantiene un posición firme sobre sus preferencias, el hecho de lograr traer nuevamente a discusión el proyecto de ley le permite continuar negociando las modificaciones que desean establecerse lo hacen ganador también, de este modo, es posible hablar de un ligero empate entre ambos actores.

Cuadro N° 3

Posición de actores según autonomía y facultades para el dictamen de 1991*

Actor	Autonomía		facultades		Resultado de la reforma	
	relativa	ampliada	Mantener-limitar	Ampliar-fortalecer	Moderada-limitada	Fuerte
Burocracia	Ampliada		Ampliar		Fuerte	
PUSC (gobierno)	Relativa		Ampliar		Moderada	
PLN (oposición)	Relativa		Ampliar		Moderada	
total	mantener		Ampliar		Moderada	

Fuente: construcción propia a partir del análisis de base de datos. * En este periodo no hubo participación de los partidos minoritarios en la Comisión de Asuntos Jurídicos.

3.1.4. Tercer Momento. Dictaminación final y Sanción. La conclusión de un largo proceso.

En la fase anterior el proyecto fue dictaminado en la Comisión de Asuntos Jurídicos trasladando dicho dictamen a la dirección ejecutiva de la AL para que continúe su trámite y fase final de discusión.

Cuando el texto del proyecto es puesto en la agenda parlamentaria, se presenta una moción por parte de los diputados jefes de fracción, para que se postergue por 24 horas la discusión del expediente correspondiente a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República moción que logra ser aprobada. De esta manera, en la sesión 91 de la Asamblea Legislativa del día 3 de noviembre de 1992, se pone en trámite de primer debate el proyecto de Ley Orgánica, en la cual se aprueba una moción para que la Comisión de Asuntos Jurídicos conforme un Comisión Especial para el estudio y tramitación del proyecto de ley de la Contraloría, nombrada Comisión Especial Ley de reforma a varios artículos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Ésta Comisión Especial que se iba a encargar de discutir y darle los ajustes finales a la ley estuvo conformada por cinco miembros⁸⁶, tres del partido de gobierno y dos del partido de oposición, a los cuales se les dio un plazo de 15 días hábiles para rendir un informe sobre el estado del proyecto. Esta comisión discute a partir de las mociones presentadas por los diputados de la Comisión de Asuntos Jurídicos y algunas observaciones que presentaron el Contralor Lic. Samuel Hidalgo Solano y la Licda. Aracely Pachecho.

El 25 de noviembre de 1992 la Comisión Especial sesiona por última vez en periodo ordinario quedando pendiente su discusión para el periodo extraordinario, sin embargo éste no llega a discutirse durante este periodo a pesar de las diversas manifestaciones de

⁸⁶ Los integrantes de dicha comisión fueron; Eduardo Sánchez Sibaja presidente (PUSC), Rafael Sanabria Solano (PUSC), Daniel Aguilar González (PUSC), Víctor Evelio Castro Retana (PLN), Carlos Luis Rodríguez Hernández (PLN).

los diputados sobre la urgencia de aprobar este proyecto lo antes posible. Hasta el 23 de julio de 1993 fecha en que vuelve a reunirse esta comisión se retoma la discusión de algunas mociones que quedaron pendientes. De esta manera el proceso de discusión se alarga más de lo esperado, pues se le hacen un sinnúmero de consultas y opiniones que en su mayoría ya se habían realizado en comisiones anteriores, lo cual no viene a aportar cambios sustantivos en el texto de la ley. Luego de este periodo el día 26 de julio de 1993 se llega a presentar, ante la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa, un dictamen afirmativo de mayoría.

“después de mas de cuarenta años de vigencia de la actual ley, la experiencia acumulada obliga a replantear importantes reformas que han sido acogidas en este proyecto, proyectándose en una nueva ley que viene a adecuarse a una época moderna de cambio, en pro del buen funcionamiento de la Contraloría General de la República. En razón de lo anterior, solicitamos el apoyo y el voto de los señores diputados, y recomendamos la aprobación en el plenario [...de este...] texto.”⁸⁷

El proyecto es enviado a la Dirección Ejecutiva del plenario para darle el trámite correspondiente⁸⁸. Puesto en discusión el texto dentro del parlamento se aprueba una moción delegatoria, para que sea una Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena la que debata el proyecto⁸⁹. De esta manera en fecha del 19 de octubre de 1993, la secretaria del directorio hace entrega a la Comisión Legislativa Plena Tercera del expediente de la reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría.

⁸⁷ Comisión Especial Reforma a varios artículos de la ley Orgánica de la contraloría General de la República. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente legislativo 10.150. tomo 10. folio 2630

⁸⁸ En la condiciones en las que se encontraba este proyecto, uno de los caminos que podía tomar era una vez introducido éste en la agenda legislativa se pasara a primer debate para su discusión en el plenario legislativo.

⁸⁹ Para que una moción delegatoria sea aprobado necesita del voto de las dos terceras partes de los diputados, ósea 38 diputados.

La Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena Tercera, estuvo conformada por seis diputados del partido de gobierno y nueve de la oposición⁹⁰. Puesto en conocimiento este proyecto dentro de esta comisión, entra en un nuevo proceso de discusión, que se caracterizó por tener intervenciones referentes a roces constitucionales o con otras leyes, lo cual sugería un cambio en la redacción o eliminación de ciertos contenidos del proyecto para precisar mejor su contenido y evitar malas interpretaciones producto de la redacción del texto, a pesar de que la mayor parte de éstas modificaciones resultan menores no se exime que dentro de la discusión se haya hecho observaciones inclinadas hacia modificaciones de fondo.

La discusión en este periodo se extiende a sesiones extraordinarias en febrero de 1994 y estando cerca de que se culmine este periodo legislativo, se acuerda crear una subcomisión dentro de la Comisión Plena, integrada por tres diputados uno del partido oficialista y dos de oposición⁹¹, para que se estudie el texto del proyecto y se dé un trámite más rápido. A raíz de las modificaciones que se realizaron al texto de la ley esta subcomisión propone que se acoja como texto base de discusión el informe que estos realizaron, que básicamente incorpora algunas mociones y sugerencias tanto de los diputados como los jerarcas de la Contraloría.

Para el 22 de febrero del mismo año, se somete a votación en primer debate el proyecto de ley, ordenándose que se traslade el texto a la Comisión de Redacción para que se continúe su trámite. La Comisión de Redacción devuelve el documento a la Comisión Plena, para que el 8 de marzo se inicie su segundo debate. En esta sesión antes de que se proceda a dar inicio su segundo debate se llama a una audiencia a los señores contralores para que pronuncien respecto del proyecto, a raíz de las observaciones presentadas por

⁹⁰ Jorge E. Sanchez Sibaja presidente de la comisión (PUSC), Jorge Rodríguez Araya secretario (Unión Agrícola Cartagines), Franklin F. Acevedo Hurtado (PLN), Gabriel Ávila Castro (PLN), Hugo Alfonso Muñoz Quesada (PLN), Carlos Manuel Rojas López (PLN), Guillermo Arturo Zúñiga Trigueros (PUSC), Daniel Aguilar González (PUSC), William Cordero Gamboa (PUSC), Carlos Luis Rodríguez Hernández (PLN), Gerardo Enrique Rudín Arias (PUSC), Sigifredo Aiza Campos (PLN), Omar Corella Izquierdo (PUSC), Sonia Enid Rodríguez Quesada (PLN), Alejandro Antonio Soto Zúñiga (PLN).

⁹¹ Daniel Aguilar González (PUSC), Hugo Alfonso Muñoz Quesada (PLN) y Jorge Rodríguez Araya (Unión Agrícola Cartagines).

éstos el diputado Muñoz Quesada (del partido de oposición) presenta una moción para que se retrotraiga el proyecto a primer debate⁹², dicha moción fue aprobada y se posterga su discusión para la siguiente sesión. El proyecto devuelto a primer debate y se le vuelve a presentar mociones, los señores Contralores participan de este último proceso para ajustar algunos términos y contenidos podían ser objeto de malas interpretaciones y llevar a la CGR a entrar en ámbitos que no eran de su competencia. Un tema que en este sentido causa un poco más de discusión, es el referente a la facultad que se le quería otorgar a la Contraloría General de la República, a fiscalizar a sujetos privados que por diversas razones administrasen fondos públicos.

“para aclararle a Diputado Castro Retana, que la potestad de la Contraloría de fiscalizar los recursos públicos donde quiera que estén, en manos de sujetos públicos o en manos de sujetos privados, están contemplada en el proyecto de ley específicamente en el Artículo N°5 (...). De conformidad con esta ley, la Contraloría puede entrar a cualquier asociación privada, cualquier persona jurídica privada que halla obtenido recursos públicos vía partidas específicas, vía transferencias o cualquier tipo de recurso publico”⁹³

Habiéndose ajustado el texto del proyecto y siendo aprobado en la sesión del 14 de abril de 1994 en la cual se da la aprobación del proyecto de manera unánime.⁹⁴ Este es trasladado a la comisión de redacción, la cual rinden un informe de lo que sería la redacción definitiva de proyecto de ley, luego es enviado a la Sala Constitucional de la

⁹² “Si en la discusión en segundo debate se estimare necesario modificar el fondo del texto, la Comisión podrá determinar, por una sola vez, que el asunto se retrotraiga a primer debate. También cabe retrotraer el asunto a primer debate, para subsanar algún vicio de procedimiento. La moción para retrotraer es de orden y debe ser aprobada al menos por trece diputados. Si la moción para retrotraer fuere aprobada, se suspenderá de inmediato la discusión del segundo debate y el proyecto ocupará el primer lugar en el Capítulo de Primeros Debates de la sesión siguiente; solo en esta sesión podrán presentarse mociones de fondo. Conocidas las mociones de fondo, si el texto hubiera sido modificado, en la siguiente sesión se procederá a votar el proyecto en primer debate. De no haberse modificado el texto, en la siguiente sesión el proyecto ocupará el primer lugar en el Capítulo de Segundos Debates, para continuar con el trámite pendiente. Reglamento interno de la Asamblea Legislativa. Artículo 167. Retroacción a primer debate.

⁹³ Aracely Pacheco. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Acta N°2. Comisión Especial ley Reforma a varios artículos de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Tomo 9. Folio 2490.

⁹⁴ Asamblea legislativa. Expediente legislativo 10.150. tomo 12. Folio 3351.

Corte Suprema de Justicia (Sala IV) para que estos emitan su criterio sobre los posibles roces constitucionales que dicho proyecto pueda tener en algunos de sus artículos.⁹⁵

El informe de la Sala Constitucional es remitido a la comisión de asuntos constitucionales para su revisión. Durante este periodo de consultas ante la Sala IV, se da el cambio de administración. Este dictamen que emite la Sala Constitucional, llega a inicios de la primera legislatura de la Administración de José María Figueres Olsen (1994-1998).

Para junio de 1994, Comisión de Consultas de Constitucionalidad recibe el proyecto de ley de la Contraloría. Ésta el 18 de julio, se entrega a la secretaria del directorio el dictamen afirmativo de mayoría, trasladando el texto nuevamente a la Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena Tercera, la cual para el 26 de julio del año en curso la somete a votación en primer debate y resulta aprobado.

Vuelve a ser enviado a la comisión de redacción y el 16 de agosto se aprueba la redacción definitiva del proyecto de ley y es enviado nuevamente a la Comisión Legislativa Plena Tercera, para que se continúe su trámite.

El proyecto es enviado por decreto ejecutivo a sesiones extraordinarias y el 23 de agosto se aprueba en segundo debate por parte de la Comisión Permanente con Potestad Legislativa plena Tercera, trasladando el proyecto al departamento de servicios parlamentarios. El 30 de agosto este departamento remite el documento a la presidencia de la Asamblea Legislativa para la recolección de las firmas de los miembros del directorio. El 7 de septiembre se sanciona el proyecto, mediante el decreto legislativo N°7428.

⁹⁵ Folio 3403. Tomo 12.

Durante esta última fase, nuevamente ciertos elementos confluyen para que el proyecto pudiera seguir su trámite. Así, bajo el contexto en el que se desarrolla este nuevo periodo de discusión, acontecen cambios importantes en las reglas de interacción con las que cuentan los actores parlamentarios. Con esto hago referencia sobre todo a la creación en el año 1992 de la figura de las Comisiones Especiales con Potestad Legislativa Plena⁹⁶. Además el hecho que ciertos actores ocupen posiciones estratégicas dentro de la dinámica parlamentaria contribuye a que el proyecto logre sancionarse.

En primer lugar, la presentación de esta moción para retrotraer el proyecto a primer debate no es inocente, pues teniendo el proyecto ya su aprobación en primer debate y pasado éste a segundo debate ya no se le podían hacer modificaciones (no se pueden presentar mociones) y lo que procede en esta última fase es aprobar o no el proyecto. ¿Qué hay detrás de esta intención de retrotraer el proyecto?, por una parte es posible pensar sobre el contenido de las observaciones hechas por los señores contralores y diputados y las razones por las cuales era necesario ganar tiempo y postergar la aprobación definitiva de este proyecto.

⁹⁶ ARTICULO 51.-Marco jurídico. Las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena, previstas en el artículo 124 de la Constitución Política, se regirán por las disposiciones de este capítulo y, supletoriamente, por las normas de este Reglamento. ARTICULO 52.-Composición. 1. La Asamblea tendrá tres Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena, de diecinueve diputados cada una, integradas de tal manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de diputados que conforman las fracciones parlamentarias. Ningún diputado podrá ser miembro de más de una de estas Comisiones. 2. Para los efectos de este Capítulo, estas Comisiones se denominarán "Comisiones Legislativas Plenas" y serán identificadas como: Comisión Legislativa Plena Primera, Comisión Legislativa Plena Segunda y Comisión Legislativa Plena Tercera. ARTICULO 53.-Nombramiento 1.La Asamblea nombrará las Comisiones Legislativas Plenas en una sola sesión, en el Capítulo de Régimen Interno. Sus miembros durarán en sus cargos una legislatura. El Presidente de la Asamblea, a propuesta de los Jefes de Fracción, someterá al Plenario una lista única que contenga la integración de las tres Comisiones, en una de las cinco primeras sesiones del mes de mayo 1*. Si no hubiere objeción, se tendrá por aprobada. Si por moción de orden se presentaren otras listas con la integración de las tres Comisiones, éstas serán puestas a votación de inmediato. Si fueren rechazadas, se tendrá por aprobada la lista originalmente presentada por el Presidente. Si se aprobare una de las mociones presentadas, la lista contenida en ella se tendrá por definitiva y, en consecuencia, no procederá someter a votación las restantes. 2. Si dentro de las cinco primeras sesiones, algún Jefe de Fracción no hubiere postulado los nombres de los diputados, será facultad del Presidente completar la integración de la lista, que presentará a conocimiento del Plenario en la sexta sesión. 3. El nombramiento se efectuará a más tardar en la séptima sesión de la legislatura correspondiente. Para mas detalles artículos 54,55, 160-176 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Por una parte el proyecto tal y como se encontraba redactado en ese momento, puede pensarse que, si llegaba a discutirse en segundo debate no fuera aprobado y anticipándose a una eventual no aprobación del proyecto el diputado de oposición Hugo Alfonso Muñoz decidió presentar la moción con el propósito de ajustar el texto del proyecto de manera que éste no se prestara para malas interpretaciones y vio necesario el tener que modificar algunos contenidos que podrían resultar controversiales lo cual eventualmente crearía un ambiente difícil para que dicho proyecto llegase a ser aprobado. Por otra, el retrotraer el proyecto a primer debate significaba alargar el momento de aprobación, con lo cual sin duda alguna delega la responsabilidad de aprobar el proyecto a la siguiente administración.

Un actor clave que ayuda a que se pueda delegar la discusión del proyecto a una comisión plena fue el diputado Hugo Alfonso Muñoz Quesada, quién en este momento ocupa el cargo de jefe de fracción del Partido Liberación Nacional éste quien inicia la labor de negociación con los otros jefes de fracciones. Por la participación que este diputado había tenido dentro del proyecto en discusiones anteriores le da cierta capacidad para consensuar con los demás jefes de fracción, también el hecho de que el diputado Roberto Tovar Faja del PUSC fuera en ese momento presidente de la Asamblea legislativa, posibilita que el texto del proyecto tome importancia dentro de la agenda legislativa.

Por otro lado, no es casual que este proyecto sea discutido en una Comisión Legislativa Plena, en primer lugar aunque el procedimiento legislativo es prácticamente el mismo que en el plenario, el hecho de que sean sólo 19 diputados los que participan de la discusión hace de éste un proceso un poco más sencillo, además de permitir que se de una discusión más precisa de los contenidos del mismo. “Por razones prácticas y viabilidad es que se envía a una comisión plena, pues dentro de esta por siete votos puede aprobarse un proyecto”⁹⁷, sin duda este mecanismo de delegación resulta ser una herramienta de gran utilidad cuando existe el interés entre los diputados para que un proyecto sea aprobado en un tiempo más corto y sin mayores conflictos, pues claramente

⁹⁷ Entrevista realizada al diputado Hugo Alfonso Muñoz Quesada. Agosto 2007.

es más fácil que se pongan de acuerdo 7 diputados a que tengan que hacerlo 38. Muchas son las objeciones que se le pueden hacer a este procedimiento pues el hecho que sean siete los diputados puedan aprobar un proyecto hace que nos preguntemos de lo conveniente de este mecanismo, al recaer en tan pocos diputados la aprobación de proyectos que pueden resultar trascendentes para la institucionalidad del país.

Sanción del proyecto.

Uno de los momentos que sin duda es de gran relevancia, dentro de este proceso de redefinición de la ley Orgánica, es el por qué luego de tantos años de estar en la corriente legislativa, llega a aprobarse esta ley.

Para este punto en especial del momento de la sanción, la información que arrojan las actas no permite hacer afirmaciones sobre el tipo de interacción o negociación que pudieron tener los actores participantes en este último periodo. Por esta razón se buscó complementar esta información con algunos de los actores que estuvieron presentes en este contexto⁹⁸.

En primer lugar un aspecto que posibilita la sanción es que a lo largo de este proceso se fueron dando coyunturas importantes que, por un lado, además de posibilitar la continuidad permiten que este llegue a un fácil y rápido término (específicamente en su fase final, luego de haber sido dictaminado por últimas vez). Como ya lo dijo el Diputado Hugo Alfonso Muñoz, este proyecto no presentó gran oposición dentro del parlamento, la creación de las plenas en el año 92 permite contar con un mecanismo a lo interno de la Asamblea Legislativa que agiliza el trámite de un proyecto de ley. Por otra parte un actor clave en este proceso es sin duda Don Elías Soley Soler quien fungió como Contralor de la República para el año 90 y en el periodo de sanción de éste

⁹⁸ para complementar esta información se realizaron entrevistas a diferentes diputados y funcionarios de la Asamblea Legislativa. Los entrevistados fueron Hugo Alfonso Muñoz Quesada, Francisco Antonio Pacheco, Antonio Álvarez de Santi, Ottón Solís Fallas, Juan Carlos Chavarría Herrera asesor del Diputado Jorge Eduardo Sánchez Sibaja.

proyecto ocupa el cargo de Ministro de la Presidencia. Esto supone que al menos por parte del Ejecutivo el tema era conocido, lo cual permite contar con su aprobación.

En este último periodo de discusión, el número de intervenciones referentes a las facultades y autonomía, disminuye respecto de los anteriores periodos, si bien por parte de algunos diputados se hace referencia a éstos, en esta fase no fueron temas que generaran nuevamente gran discusión. Aun así es posible identificar las posiciones que adoptaron éstos respecto de ambas variables.

Para este momento, el proceso de discusión del proyecto ya estaba muy avanzado lo cual puede sugerir que ya se había alcanzado algunos acuerdos. Si se observa en cuadro N°4, se puede apreciar cómo la posición de la Contraloría General de la República respecto de la autonomía cambia, ya no apuesta por una autonomía de tipo ampliada sino que baja su posición y se orienta por una autonomía relativa, (que más que cambiar de posición cede un poco sobre este tema) respecto de las facultades mantiene su posición de ampliar y fortalecer éstas, ante este nuevo juego de posiciones que adopta, el tipo de reforma al cual sugiere es una de tipo moderada.

El partido PLN por su parte mantiene su posición respecto de la autonomía y las facultades con lo cual su posición sobre una reforma es de tipo moderada. Esta misma posición mantienen los integrantes de los partidos minoritarios. Las intervenciones del PUSC⁹⁹ en esta última fase (siendo todavía partido de gobierno) se dirigen a otorgarle a la CGR una autonomía de tipo ampliada, y ampliar y/o fortalecer las facultades de la contraloría, a pesar de esto, la posición que mantienen frente al tipo de reforma que se debe realizar sigue siendo de tipo moderada. ¿Por qué el PUSC y la Burocracia cambian su posición respecto de la autonomía en esta última fase?, una posible respuesta puede

⁹⁹ En este periodo de análisis se debe tener claro que convergen dos administraciones distintas el periodo final de la Administración de Rafael Ángel Caderón Fournier e inicios de la administración de José María Figueres Olsen, las intervenciones registradas por los diputados del PUSC corresponden al momento en que eran partido de gobierno y las del PLN cuando era oposición, si bien al final de éste proceso el PLN ocupa la posición de partido de gobierno la fase en la cual se encontraba el proyecto no presentó discusión en cuanto al contenido del mismo, pues en este momento se le está dando los últimos trámites para ser sancionado.

ser por un lado que la Burocracia prefiere ceder su posición respecto de la autonomía para conservar su posición sobre las facultades, por otro lado, si bien el PUSC en dictámenes anteriores se habían inclinado por una autonomía de tipo relativa, el que ahora tienda hacia una autonomía de tipo ampliada puede deberse a que de cierta forma vio conveniente o estratégico (siguiendo el supuesto de Elster sobre que “menos es más”) el que la CGR tuviera más poder de autonomía.

Cuadro N° 4.

Posición de actores según autonomía y facultades fase final de aprobación 1994.

Actor	Autonomía		facultades		Resultado de la reforma	
	Relativa	Ampliada	Mantener- limitar	Ampliar- fortalecer	Moderada- limitada	Fuerte
Burocracia	Relativa		ampliar		Moderada	
PUSC (gobierno)	Ampliada		Ampliar		Moderada	
PLN (oposición)	Relativa		Ampliar		Moderado	
Minoritario (oposición)	Relativa		Mantener		Moderado	
resultado	Relativa		Ampliar		Moderada	

Fuente: construcción propia a partir del análisis de base de datos.

3.2. Contrastación y Análisis

Al ser el tema del proceso político nuestra variable explicativa del resultado de un diseño institucional, resulta importante estudiar las posiciones que de los diversos actores adoptaron dentro de este proceso, si bien paginas anteriores se expuso en cada uno los tres periodos seleccionados, las posiciones e intereses que los diversos actores sostuvieron a los largo del proceso, ahora se busca mediante la aplicación de un modelo de regresión logística, lograr identificar cuán probable era que los actores (según el partido político) apoyasen un tipo de reforma fuerte. Para lograr esto se empleo la base de datos que reúne los registros referentes a las intervenciones hechas por lo diversos actores participantes respecto de las facultades y autonomía que se le buscaba otorgar a la Contraloría, la combinación de éstas supone un determinado tipo de reforma¹⁰⁰. Como el propósito de este análisis es ver la tendencia de cada partido de apoyar una forma de tipo fuerte más que cualquier otra, la manera en como están agrupados los datos buscan reflejar este comportamiento.¹⁰¹ Para llevar acabo este análisis se trabajó con el paquete estadístico del SPSS, del cual se obtuvo la siguiente información.

¹⁰⁰ Ver apartado metodológico primer capitulo

¹⁰¹ Para el análisis se tomo la variable que agrupa en una sola categoría aquellos registros que hagan referencia a otro tipo de reforma que no sea de tipo fuerte.

Tabla N° 4.
Resultados de Regresión Logística según actor y resultado de reforma.

Variable independientes	Variable dependiente Resultado de reforma	
	B (B expo)	significancia
<i>Partido político 0 (CGG)</i>		.005
<i>Partido Político 1. (PLN)</i>	-.865(.421)	.025
<i>Partido político 2 (PUSC)</i>	-1.512(.220)	.003
<i>Partido Político 3 (minoritarios)</i>	-1.482(.227)	.008
<i>constante</i>	.501 (1.650)	.077
<i>Chi cuadrada (x^2)</i>	13.802	
<i>R² Nagelkerke</i>	.107	
<i>N</i>	166	

Fuente: construcción propia a partir de datos y resultados de la regresión logística en el paquete estadístico SPSS.

El modelo se corrió dos veces, el primero tomando en cuenta además de la variable de partido político, la ubicación de los actores según si estos pertenecían a la oposición o si eran de partido en el gobierno. Sin embargo la relevancia estadística que estos datos arrojan no permiten establecer una relación certera entre estos y el apoyo que le dan al tipo de reforma fuerte, por esta razón para darle un poco más de solidez al análisis se volvió a correr el modelo utilizando únicamente como variable dependiente la del partido político. Se tomaron estos datos y se aplicaron a la fórmula de la regresión.

Sabiendo que:

$$\text{Logist } Z = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + \dots e$$

Donde Z es la proporción de probabilidad de observar la categoría o evento a predecir.

B₀: es la constante

B₁, B₂...B_j: son los coeficientes lógicos correspondientes a cada variable predictora

X₁, X₂...X_j : son las variables predictoras.

La regresión logística busca predecir la probabilidad de ocurrencia de un evento. El procedimiento del cálculo del coeficiente logístico compara la probabilidad de ocurrencia de un suceso con la probabilidad de que no ocurra. Así los coeficientes B son las medidas de los cambios en la razón de probabilidad. (un coeficiente positivo aumenta la probabilidad de ocurrencia y un coeficiente negativo la disminuye)

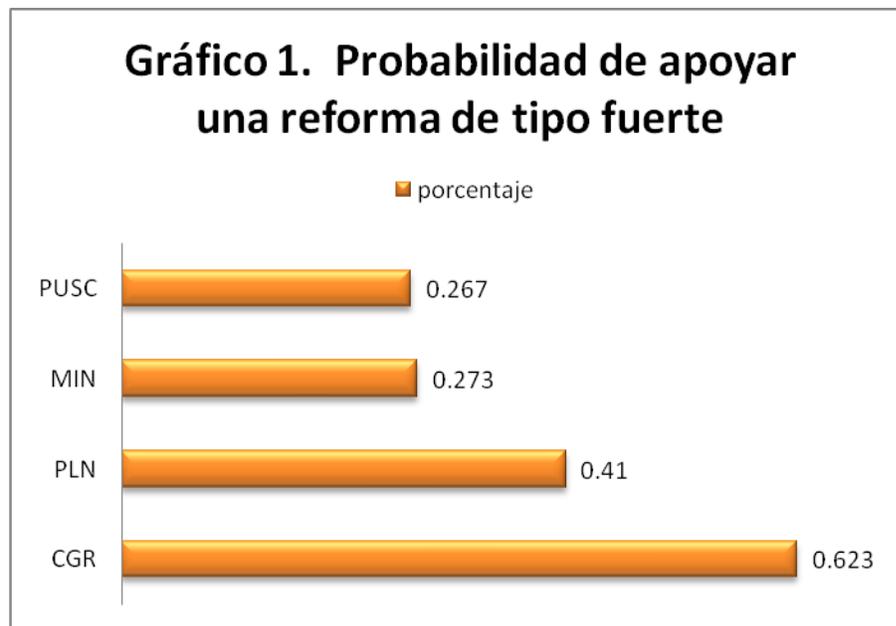
Sabiendo esto se propone el siguiente modelo de regresión

$$Z = .501 - .865 (\text{PLN}) - 1.512 (\text{PUSC}) - 1.482 (\text{min})$$

Haciendo empleo de la fórmula de probabilidad, se pretende calcular la probabilidad de cada uno de los actores tienda a apoyar un tipo de reforma fuerte

$$P(Y=1) = \frac{e^Z}{1+e^Z}$$

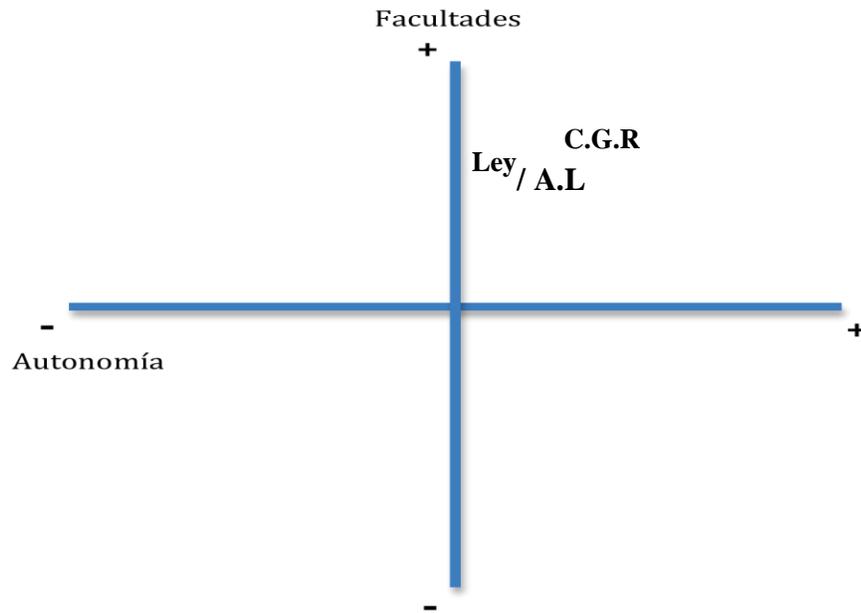
De esta manera se calcularon las probabilidades a partir del partido político de los actores participantes para ver cual de estos era más proclive a apoyar un tipo de reforma fuerte. Se obtuvieron los siguientes datos, la Contraloría General de la República (CGR) es mucho más proclive a apoyar un tipo de reforma fuerte en un 62% respecto a los demás actores, el Partido Liberación Nacional(PLN) es más probable que apoye una reforma fuerte en un 41%, quienes son menos propensos a apoyar una reforma de tipo fuerte son el partido Unidad Social Cristiana(PUSC) y quienes conforma las agrupaciones minoritarias y otros actores con una probabilidad de apoyo de 26 y 27 % respectivamente, como se muestra en la gráfica 1.



Conociendo cómo se fueron posicionando los diversos actores y habiendo identificado sus preferencias es posible ubicarlos en un mapa (espacial) a partir de las posturas que por parte de la burocracia (CGR) y legislativo (Diputados) tuvieron respecto a cuando facultades y autonomía, éstos querían que tuviera la nueva Ley Orgánica y donde se posicionó ésta finalmente.

Figura N° 2

Posición de actores según facultades y autonomía respecto de la ley que se buscaba establecer.



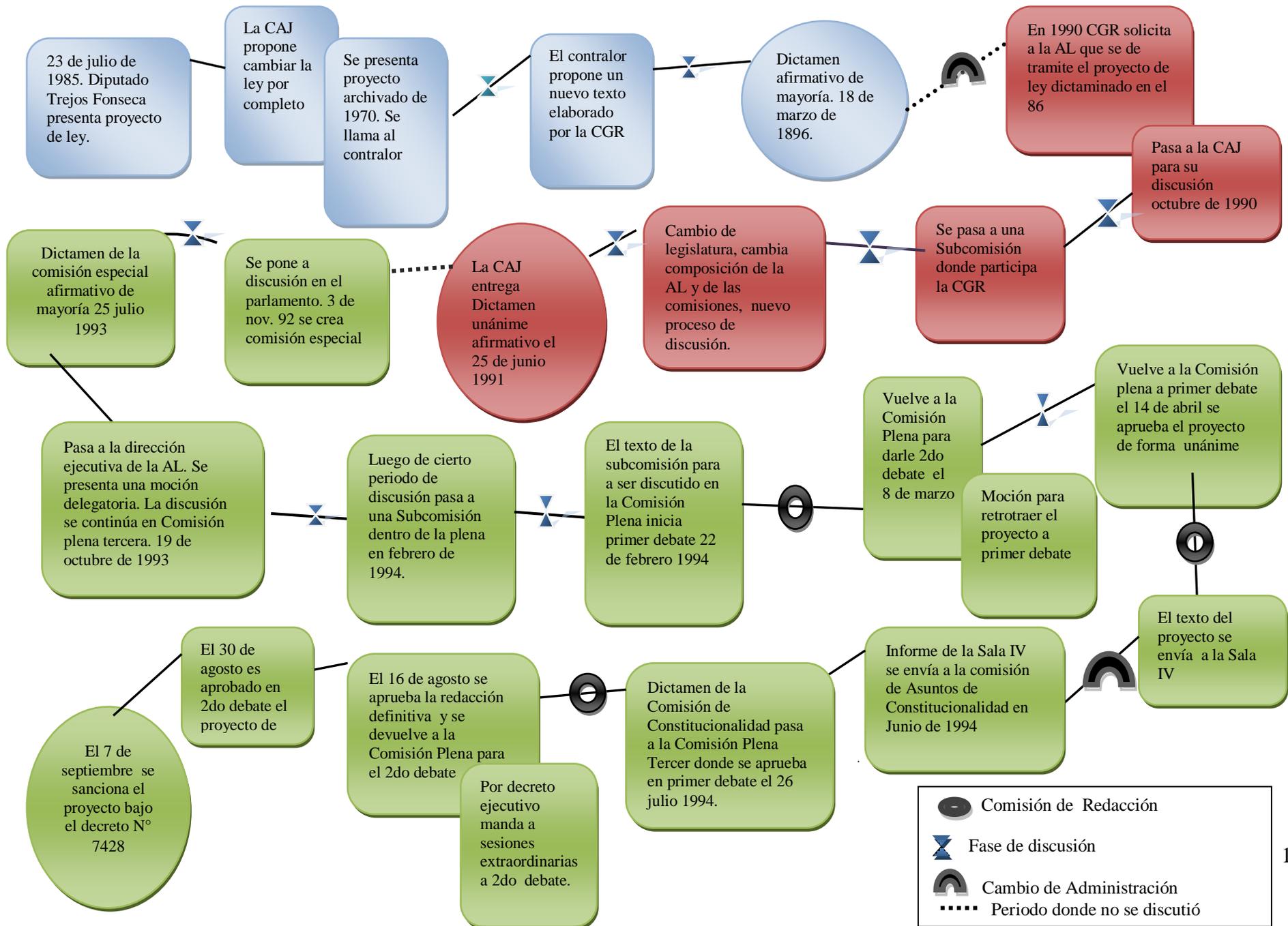
En figura anterior se puede ver como la posición de la Asamblea Legislativa estuvo orientada hacia aumentar las Facultades de la CGR y mantener la autonomía de la CGR y La Contraloría claramente se inclinó por aumentar tanto sus facultades como su autonomía. De este modo el tipo de ley resultante si bien se caracteriza por otorgarle mayores facultades a la CGR mantiene la autonomía de ésta.

Conclusiones

Como pudo observarse, el lograr establecer acuerdos es un proceso difícil. A partir del recuento del proceso es posible identificar como ciertos contextos posibilitaron el que se llegara a rediseñar la ley Orgánica, la manera en que los actores utilizan de manera estratégica las reglas que regulan su dinámica de negociación y decisión, y la necesidad que se presenta en ciertos contextos de negociación de tener que ceder a ciertas posturas para lograr conseguir un objetivo.

Asimismo, el número de actores, sus intereses y la posición que tomaron éstos respecto del tipo de autonomía y facultades, las dinámicas de interacción que adoptan y el juego político que se da entre éstos permiten dar cuenta de las características que el proceso toma. En términos generales este proceso se caracterizó por contar con actores hábiles y por un consenso político que si bien no fue fuerte fue suficiente para que se lograra aprobarse la ley luego de varias años de discutirse en el parlamento.

Figura 3. Etapas del proceso de discusión de la Ley Orgánica de la CGR



CAPITULO IV

CONCLUSIONES GENERALES

4. Resultados y características del proceso político

En este apartado, se pretende avanzar en la interpretación de los resultados observados. Luego de haber identificado los principales elementos que estructuran el proceso político llevado a cabo para el rediseño de la Ley Orgánica de la Contraloría se pretende dar cuenta de ciertos elementos que contribuyen a responder la y las preguntas que orientaron esta investigación.

En primer lugar el caso de la ley Orgánica de la Contraloría permite confirmar el planteamiento de Goodin (2003) el cual establece que, determinados diseños institucionales son intencionales y que las teorías formuladas en términos de diseño institucional están necesariamente vinculadas a teorías del cambio social basadas en la intencionalidad.

Como se puede apreciar la figura como tal de la CGR nace en la década de los años 50, contexto que sin duda marca la forma en cómo se estructuró la ley Orgánica de la Contraloría, al crecer el estado la forma en como se pensó a la CGR las funciones que esta venía desempeñando quedan limitadas ante un nuevo contexto que posee un aparato estatal más robustecido. Ante tal situación es posible identificar a que responde la intensión de los legisladores por querer modificar la ley (básicamente ajustar el marco legal de la CGR al nuevo contexto político).

En primer lugar ante tal panorama, no solo existe la intensión de los legisladores por querer modificar dicha ley, sino que logran converger los intereses de éstos que posibilitan que este rediseño llegue a materializarse. Sobre este último punto se debe hacer la aclaración que si bien logra llevarse a cabo dicho rediseño, el proceso fue muy tardado y es acá donde se puede analizar diversos motivos que conducen a que éste proceso adopte estas características.

Una de las preguntas orientadoras de este trabajo cuestionó la influencia de las reglas de interacción parlamentaria en el proceso político. Como se pudo apreciar en el segundo capítulo, la Asamblea Legislativa cuenta con un serio de mecanismos dados tanto por la Constitución como por su reglamento interno, que dictan la forma en como ha de conducirse en los procesos deliberativos. La forma en como son empleados éstos pueden conducir a que un proceso de discusión legislativa sea rápido o bien tome años.

Como se vio, existen diversos medios por los cuales un proyecto de ley puede discutirse y aprobarse. La legislación costarricense al establecer que los proyectos que se sometan a discusión en el plenario deberán ser aprobados por una mayoría absoluta (es decir 29 votos) hace pensar que no fue casual que se decidiera enviar dicho proyecto a una Comisión Plena en donde con 7 votos puede ser aprobado un proyecto de ley. Éstos mecanismos que delegan la discusión y aprobación de proyectos a grupos más reducidos de legisladores, si bien se crearon para llevar a cabo un proceso de discusión más rápido y focalizado no siempre se da de esta manera pues en diversas ocasiones se da un uso estratégico de las normas para lograr alargar o postergar la discusión y aprobación de los proyectos de ley.

La respuesta de por qué tarda tantos años en aprobarse la ley de la Contraloría, está muy relacionada a este último punto. La existencia de ciertas reglas legislativas conduce a que si un proyecto no goza de la voluntad política necesaria para que se vote al cabo de un periodo legislativo éste tarde años en aprobarse o bien corra el riesgo de quedar relegado en la agenda parlamentaria. Como se pudo apreciar en la figura 3, para la primera fase de discusión si bien fue solo una comisión legislativa la que discutió el proyecto y no tuvo mayor oposición, tampoco contó con la voluntad política suficiente para lograr sancionar el proyecto en ese periodo, de igual forma sucede en la segunda fase de discusión pues luego del dictamen del 25 de junio de 1991 tarda casi un año en ponerse en discusión en el parlamento, si hubiera existido la voluntad política suficiente por parte de los jefes de fracción éstos hubieran empleado los diversos mecanismos que

poseen para colocar el proyecto de ley de la CGR dentro de la agenda parlamentaria y así agilizar su trámite.

Además de estos mecanismos otro aspecto que permite caracterizar al proceso de la ley Orgánica, son los actores involucrados. Ante la presencia de un proceso de discusión de una ley que bien puede pensarse como controvertida en la medida en que por medio de ésta se definen espacios de poder entre la Contraloría, el Parlamento y el Ejecutivo, las posturas que cada uno de estos adopto resultan claves para entender el por qué este proceso tuvo determinadas características.

Si bien los legisladores ven y creen conveniente realizar cambios importantes en la ley de la CGR, su “intensión” se queda corta ante un actor que llega a marcar la pauta de lo que se necesitaba discutir y cambiar en dicha ley. Sin lugar a dudas un actor clave dentro de este proceso es la Contraloría ésta, en la figura de los diversos Contralores que participaron del proceso, logra influir en gran medida en dicho proceso a tal punto de ser la gran ganadora del proceso de rediseño, pues logra que se apruebe una ley que de diversas forma contribuye a darles más herramientas para el ejercicio de sus funciones con lo cual queda verdaderamente fortalecida.

Desde la primera etapa de discusión éstos logran aprovechar el momento preciso para lograr introducir a la discusión legislativa un proyecto que respondía claramente a sus intereses. A pesar que el proyecto queda rezagado vuelve a insistir en que se le de continuidad a la discusión del proyecto de ley, y durante el proceso de discusión participó de manera activa en las diversas comisiones y/o subcomisiones en la que se debatió el proyecto. Su capacidad para lograr influir dentro del proceso es destacable, ésta supo aprovechar la coyuntura política a su favor, además su conocimiento sobre el tema le coloca en una posición estratégica dentro del proceso (nadie sabe más sobre la contraloría que la misma contraloría) lo cual le permite sin duda alguna negociar de mejor forma con el parlamento.

Otro elemento que caracteriza este proceso es respecto del tema en el que se centra la discusión, si bien se establecieron dos temas como ejes centrales de análisis para este

proceso, el tema de la Autonomía es sobre el cual se presenta mayor polémica en cuanto a las posiciones que adoptan los actores. Si bien la discusión parte de una Contraloría muy autónoma, la burocracia que representa la posición de la Contraloría, en la mayor parte del proceso se mantuvo más proclive por querer ampliar ésta, sin embargo en la fase final de este proceso ésta cede sobre este tema y se inclina por una autonomía de tipo relativa. Claramente el lograr ampliar el grado de autonomía le permitiría incidir mucho más en el control de la administración pública, aun así ésta cede con el propósito quizá de lograr establecer la condiciones adecuadas (en cuanto al contenido de la ley) para que ésta se pudiera llegar a aprobar.

El legislativo por su parte, mantiene en términos generales una posición a favor de una autonomía de tipo relativo, pues si bien la CGR es su órgano auxiliar en materia de control y fiscalización, el delegarle mucho poder podría ocasionar que este vínculo que se establece entre ambos fuese muy débil contribuyendo de esta manera a crear una CGR mucho más independiente y autónoma de lo que ya era, lo cual en el momento en que ocupasen la posición de partido de gobierno tendría a una CGR muy empoderada sobre ellos.

Otro aspecto destacable es la forma en como posicionaron los actores respecto del tema de las facultades, si bien se dieron dos casos en los que se orientó la posición de PUSC y los minoritarios hacia mantener éstas, en términos generales tanto la burocracia como los legislativos del PLN, PUSC y minoritarios mantuvieron una posición más proclive a ampliar y fortalecer las facultades de la CGR, con esto es posible sostener que este comportamiento a lo interno de los legislativos va más allá de la posición que éstos ocuparan en el gobierno, es decir independientemente de que fueran de oposición o gobierno mantenían una clara posición respecto a ampliar y fortalecer las facultades, hecho que se refleja muy claramente en la ley resultante.

Como pudo verse el juego de poder se concentra entre la “burocracia” y el legislativo, pues a lo interno de este último actor se mantiene cierta unidad en cuanto a sus posiciones (la posición entre partidos no es antagónica). Sobre este punto, es importante

destacar que a pesar de que este proyecto a lo interno de la Asamblea Legislativa no tuvo mayores opositores, el consenso político al que se logra llegar en ciertos momentos que pudieron ser claves para su pronta aprobación (dictamen de marzo de 1986 y el del 25 de junio de 1991), éste no fue lo suficientemente fuerte como para lograr que se aprobara el proyecto de ley.

En este sentido dos elementos que confluyen dentro de las características que toma este proceso son la capacidad débil de lograr establecer un acuerdo (que contribuye a que este proceso de aprobación de la ley tarde años) y la habilidad para influir y negociación de los actores (específicamente la CGR).

Retomando uno de los supuestos teóricos con el que se partió para este análisis, que sugiere la necesidad de establecer mecanismo de AH para el fortalecimiento de las democracias, (O'Donnell, 2001) hace pensar en que, si bien para el caso de la CGR se logra fortalecer un mecanismo de AH bajo la idea de que éste contribuye al mejoramiento y crecimiento de la calidad democrática costarricense, ¿qué tanto este rediseño vino a contribuir a la calidad democrática de CR, es posible medir su impacto?, por otro lado, muchas de las modificaciones que se le hicieron a la ley respondieron a la clara intención de dotar a esta institución de mejores herramientas para ejercer su función de control y fiscalización, ¿en realidad éstas modificaciones lograron incidir verdaderamente en la labor de control de la contraloría?, ¿logró mejorar éste nuevo sistema el problema de los malos manejos de los fondos públicos?, ¿se logró una Contraloría mucho más eficaz y eficiente? Estas son algunas interrogantes que surgen luego de haber analizados este nuevo diseño institucional, a pesar que sus respuestas escapan a los objetivos planteados para esta investigación, quedan planteadas para llegar a responderse en futuras investigaciones.

Bibliografía

- Ackerman John. (2005).Leyes de acceso a la información en el mundo. IFAI.Cuadernos de Transparencia 7.
- Alvide, A. Gilberto. (1998). Diseño y operación de instituciones reguladoras. El caso de la reforma a la industria del gas natural en 1995. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Apreza, Reyes. Martha. (2002) La auditoria superior de la federación ¿más de lo mismo? un análisis del nuevo órgano de fiscalización. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Cesar, Z. R. (1995). La reforma del estado durante la administración Calderon Fournier (1990-1994). El caso de la reforma institucional. Revista de Ciencias Sociales. Contribución al desarrollo de la Ciencia Política. vol.70, 47.
- Cox, G y Monrgestern S. (2001). legislaturas reactivas y presidentes proactivos en America Latina. Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales,vol. 41. N°163, pág. 373-393.
- Elster John. (2002). Ulises DesatadoEstudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones. Edit. Gedisa.
- Férrnandez, O. (1994). Costa Rica: la Reafirmación del bipartidismo. Nueva Sociedad 131 , 4-10.
- Figueroa Neri. Aimée.(2005). Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior. Universidad de Guadalajara.

Fournier.Constantino, U. (1995). Revista Parlamentaria. Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Fox, Jonathan. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. Revista Perfiles Latinoamericanos. FLACSO, México, 27, enero – julio.

García Vazquez, Nancy. (2007). Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados: análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005. Tesis doctoral, FLACSO, México.

Gutiérrez S, Miguel (2003) “Gobernabilidad, ajuste y rendición de cuentas en un Estado democrático de derecho”, en Juan Manuel Villasuso (Editor), Procesos de cambio en Costa Rica: reflexiones al inicio del siglo XXI. San José: Fundación Friedrich Ebert, 57-90. 1998 Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su *ejecución en Costa Rica*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

Goodin, R. (Compilador) (2003). Teoría el diseño institucional. Editorial gedisa, S.A.

Hagopian, F. (2005). Derechos representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. Revista, política y gobierno. CIDE, Vol. XII, Núm. 1.

Herrero Fernando, Taylor-Dormond et.al. (2001). Las riendas del desarrollo. Estudios sobre la transformación del control de la hacienda pública en Centroamérica y República Dominicana.Edit. FEUNA.

Holmes Stephen. “Lineages of the rule of law” en Marravall. José María. Przeworski Adam. (2003). “democracy and the Rule of law”. Cambridge England. Cambridge University Press.

Holmes Stephen. (1999). “Las reglas de mordaza o la política de omisión”. En constitucionalismo y democracia. Jon Elster y Rune Slagstad. Fondo de Cultura Económica.

Huntington Samuel. (1994). “La tercera ola, la democratización da finales del siglo XX”, Paidós, España.

Ingram Matthew. (2007, Febrero). Estado de derecho y democracia.

León Guzmán Juany. (1999). Nuevos mecanismos de control político. El caso de la sala constitucional en Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Instituto de investigaciones sociales.

LLanos, M. (1998). El presidente, el congreso y la política de privatización en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales* , vol °38, N° 151.

Marravall. José María. Przeworski Adam.(2003). “democracy and the Rule of law”. Cambridge England. Cambridge University Press.

Mauricio, C. (2001). Sobre la Relación entre partido y gobierno. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales* , vol.4, N°162. Pág. 201-234.

Mora, A. Jorge (2001) “Costa Rica: deterioro de la calidad de la democracia y búsqueda de un nuevo camino democrático”, en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 121-141.

McCubbins Matthew y Schwatz Thomas (1984) congressional Oversight Overlooked: police patrols versus Fire Alarms, en *American Journal of political Science*. Vol.28. N°1.

McCubbins, Noll y Weingast. (1989). *Structure and Process, politics and policy*. Virginia Law Review 75. Pág. 431-482.

Munck, Gerardo. (2002) Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones y desafíos, *Revista de Ciencias Sociales*, No. 164, vol. 41, enero-marzo, Argentina,

Héñandez N Gerardo (1999). *el sistema de partidos en Costa Rica, 1982-1994: análisis sobre el bipartidismo* . San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Negretto G y Ungar Mark. (1997). Independencia del poder judicial y Estado de derecho en América Latina; los casos de Argentina y Venezuela. *Política y Gobierno*. Vol.4, N°1.

Negretto G. (2001) “Procesos constituyentes y distribución del poder: la reforma del presidencialismo en Argentina. *Revista, Política y Gobierno*. CIDE. Vol. III, núm.1. México. Primer semestre.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.

O’Donnell. G. (2001 Mayo). “accountability horizontal: las institución legal de la desconfianza política.” *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, Buenos Aires.

----- (2004), *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*, en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, PNUD, Argentina, pág.. 149-192.

----- (2004), “Human development, human rights and democracy”, en Guillermo O’Donnell and Jorge Vargas Cullell, *The quality of democracy*, University of Notre Dame Press, Indiana, Pp. 9-92.

----- (octubre 2004). “democracia y estado de derecho” publicado originalmente en Journal of Democracy. Vol. 15, N°.3, pág. 32-46.

-----, P. Schmitter (1994). (compiladores) Transiciones desde un gobierno autoritario. Barcelona, Paídos.

Peruzzottu E. y Smulovitz C (2002). Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Temas, Buenos Aires. Argentina.

Powell, W; Di Maggio, P (compiladores) (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica, México.

Przeworski, Adam. (1998). El estado y el ciudadano. Revista, Política y Gobierno. CIDE. Vol. V, núm 2.

Przeworski, Adam; Stokes, Susan, C y Manin Bernard (eds.) (1999). Democracy, Accountability and Representation, Cambridge, Cambridge University press.

PNUD, (2004) La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.

Rodríguez, F., Espinoza, R., & Madrigal Peña, J. (2005). El final del bipartidismo en Costa Rica: un retrato electoral 1994-2002. Revista de Ciencias Sociales , III-IV (109-110), 15-29.

Rojas Bolaños, Manuel y Sojo Carlos. (1995). El malestar con la política. San José, Costa Rica: Flacso-Programa Costa Rica.

Rovira Mas, (1987). Costa Rica en los años 80's. San José, .Porvenir.

Sartori, G. (1987). Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza Editorial.

Schmitter Philippe C. (1999). "The limits of Horizontal accountability" en The Self-restraining state. Power and accountability in new democracies. Eds. Andreas Schedler, Larry diamond y Marc F. Plattner. Lynne Rienner Publishers.inc.

Shedler, Andreas. (1999) ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03. IFAI.

Shedler, Diamond y Plattner. The Self-restraining state. Power and accountability in new democracies.

Shugarht, Mattew and John Carey (1992). Presidents and Assemblies. Cambridge, Cambridge University Press.

Shugarht Mattew and Scott Mainwaring (1997). "Presidencialismo y Sistema de Partidos" en Presidencialismo y democracia en América Latina, Editorial Paidós,

Shugart Matthew, Erika Moreno y Brian F. Crisp (2003) "the accountability deficit in Latin America" en Scott Mainwaring y Chistopher Welna democratic accountability in Latin America. Oxford University Press.

Smulovitz Catalina, (2002) "¿Cómo consigue el imperio de la ley imperar? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados". *Política y Gobierno* Vol IX, N°. 2, pág 297-324.

Solís Fallas, Alex. (2000) .Control político y jurisprudencia constitucional. CONAMAJ. Iera Edición. San José Costa Rica.

Weingast Barry. (1997). The political foundation of democracy an the Rule of law, en *American political Science review*. Vol 91, núm 2.

Vargas C, Jorge 2001 “La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica”, en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 473-493.

Leyes y Reglamentos

Constitución Política de Costa Rica.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 1252, de 1950

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428 de 1994.

Reglamento interno de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1994

Anexos

Datos

Para el análisis del proceso político se realizó un análisis documental del expediente legislativo del proyecto de ley de la Contraloría del cual se procedió al realizar una base de datos y se realizaron entrevistas a alguno de los actores que participaron de esta proceso. Hugo Alfonso Muñoz Quesada, Francisco Antonio Pacheco, Antonio Álvarez de Santi, Ottón Solís Fallas, Juan Carlos Chavarría Herrera asesor del Diputado Jorge Eduardo Sánchez Sibaja.

Base de datos sobre las Actas legislativas.

Para el análisis correspondiente al proceso político, se propone el estudio del expediente 10.150 “reforma a varios artículos de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, dicho documento consta de 13 tomos, que contienen las diversas actas legislativas de las comisiones legislativas, en las cuales se encuentra el grueso de la discusión parlamentario que se dio entorno a este proyecto de ley. Para poder hacer un mejor manejo de dicho documento se elaboro una base de datos, con la cual se busca extraer los aspectos centrales de la discusión que permitan luego poder realizar un análisis del proceso político (se busco extraer del contenido de las discusiones los elementos que permitieran identificar las dimensiones propuestas por Negretto) en cuanto a las posturas que mantuvieron los diversos actores en el proceso de discusión y reconfiguración de la Ley Orgánica de la Contraloría.¹⁰²

La legislatura. Cada administración comprende 4 legislaturas que van del 1 de mayo al 3o de abril. (1) primera legislatura. (2) segunda legislatura. (3) tercera legislatura. (4). Cuarta legislatura.

¹⁰² Para el procesamiento de esta base se pretende emplear en paquete estadístico de SPSS15 de este modo los números entre paréntesis para cada una de las categorías corresponde a el número con el cual se encuentra codificada dicha información dentro de este paquete.

El presidente en turno: El periodo de discusión de la ley abarca cuatro diferentes administraciones (1) Luis Alberto Monge Álvarez 1982 -1986. (2) Oscar Arias Sánchez 1986-1990. (3) Rafael Ángel Calderón Fournier 1990-1994. (4) José María Figueres Olsen 1994-1998.

Año-mes y día. Del la intervención o comentario.

Periodo: (0) **ordinario** (que comprende del 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de septiembre al 30 de noviembre) y (1) **extraordinario.** El mes de agosto y del 1 de diciembre al 30 abril

Persona: nombre de diputado o jerarca que intervino.

Actor: se clasifican en tres categorías: **legislativo** (1), cuando la intervención sea por parte de un Diputado o funcionario de la Asamblea Legislativa. **Burocracia** (2), cuando la intervención provenga de un representante de la Contraloría General de la República (CGR), asesores, contralor, sub-contralor, técnicos y **Otros** (3) cuando sea otra institución o entidad la que se pronuncie o emita criterios respecto de la ley..

Partido Político: Al ser el periodo de estudio correspondiente con la existencia de un sistema bipartidista en Costa Rica se procura identificar las intervenciones de los diputados miembros de ambos partidos mayoritarios. **PLN** (1), Partido Liberación Nacional, **PUSC** (2), Partido Unidad Social Cristiana y **otros** (3).

Tema: en esta categoría lo que se busca es identificar el tema al que hace referencia en su intervención el actor. Acá se toma en cuenta si la intervención expone el interés por los temas referentes a la autonomía y las facultades. En ocasiones ciertos temas hacen alusión a ambas categorías.(no son excluyentes)

Transcripción del comentario: pequeño fragmento de la intervención del actor.

Comentario: síntesis de la idea o intención a la que hace referencia el actor en su intervención.

Tipo de reforma: en esta variable se busca identificar y ubicar la intención del actor respecto a lo que debe dársele o no a la CGR. Se clasifica el tipo de reforma que se propone respecto de la ley anterior, se entenderá como;

Mínima (0) aquella propuesta que no modifique las facultades o autonomía, es decir, que se mantienen estas respecto a la ley anterior.

Media (1) Cuando la propuesta o intención del actor se orienten darla más autonomía y facultades, pero estas son limitadas o parciales.

Máxima (2): cuando se le otorguen a la CGR facultades que no poseía anteriormente y más autonomía en cuanto a su gestión. Bajo estos dos términos se amplía la capacidad de esta para controlar (nuevos ámbitos y competencias).

Posición de Delegación. Con esta variable lo que se busca es capturar en términos de autonomía, cuanto busca delegar la Asamblea Legislativa a la Contraloría. Para esto se retoma lo que propone Aime Figueroa respecto a la autonomía plena de la Entidades de Fiscalización Superior EFS; ella la clasifica con base a tres dimensiones: *gestión interna; determinación de universo de trabajo (auditorias, revisiones, visitas, requerimientos, entre otros aspectos) y capacidad para establecer sanciones e iniciar directamente los procedimientos correspondientes*. Si las disposiciones acerca de alguno de estos puntos están ausentes en la ley, o bien son débiles, la autonomía de la EFS será relativa, ya que dependerá de otra instancia.¹⁰³ Bajo esta idea se clasificara la autonomía en;

¹⁰³ Figueroa Neri. Aimée.(2005). Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior. Universidad de Guadalajara. P. 67. En su investigación Aimée, utiliza 10 indicadores, que refieren a las características fundamentales que debería tener una buena ley de fiscalización superior, si bien su estudio se enfoca a analizar las leyes existente de las entidades de fiscalización superior en México, para el caso que se ocupa esta investigación se retoma este concepto de autonomía para analizar cuan autónoma quería que fuese la Contraloría General de la República.

(0)Relativa: cuando las intervenciones de los actores respecto de alguno de estos elementos se oriente a limitar que estas características les sean otorgadas a la CGR y mantener las ya existentes. **Y (1) ampliada** cuando la posición del actor busque otorgarle estas características.

Posición Control: esta variable lo que busca es capturar en términos de facultades, cuanto poder de control se le quería otorgar a la CGR en esta nueva ley respecto a la ya existente. De esta manera las diversas intervenciones de los actores respecto a las facultades de la CGR se clasifican en;

(1) **Ampliar/fortalecer:** Si se sugiere otorgarle mayores funciones, más ámbitos de acción, capacidad de gestión, intervención, o en su defecto fortalecer las facultades de fiscalización y control que ya posee.

(2) **Mantener/limitar:** cuando lo que se busca respecto de la categoría sea mantener las funciones que ya se le ha asignado a la contraloría, y/o sugieren disminuir las facultades que ya posee la contraloría.

Resultado del tipo de reforma. En esta variable lo que se busca es ubicar la orientación de la reforma que los actores proponen respecto a autonomía y facultades. En este sentido la combinación de las facultades y autonomía que buscan otorgársele a la CGR, sugieren un tipo de ley, quedando esta clasificación de la siguiente manera:

		Facultades	
		Ampliar/fortalecer	Mantener/ Limitar
Autonomía	Ampliada	<i>TIPO 1 (0)</i> <i>FUERTE</i>	<i>TIPO 2 (1)</i> <i>MODERADA</i>
	Relativa	<i>TIPO 3 (2)</i> <i>MODERADO</i>	<i>TIPO 4 (3)</i> <i>IIIMITADA</i>

Tipo de gobierno: (0) Unificado y (1) dividido.

Partido en gobierno: PLN / PUSC

**Dictamen. 1. Dictamen 18 marzo 1986 (0)
2. Dictamen 25 de junio 1991 (1)
3. Dictamen final y Sanción del proyecto. (3)**

Acta /Tomo/folio.

Guía de entrevista

La presente guía de entrevista tiene como propósito el conocer un poco más en detalle la dinámica establecida dentro de la asamblea legislativa durante el proceso de deliberación que se llevo a cabo para el cambio en el diseño institucional de la CGR (específicamente el debate parlamentario respecto a la modificación de la ley orgánica de la CGR).

1. ¿Mi interés es reconstruir las discusiones que se dieron en torno al rediseño de la Ley Orgánica de la CGR, A su criterio cuál fue el contexto que la hizo posible?
2. ¿Cuáles eran las posiciones de su partido al respecto? ¿por qué cree?
3. ¿Cuál era la posición de los otros partidos?
4. ¿Desde el inicio de la discusión se establecieron alianzas entre los partidos (el suyo con otra fracción parlamentaria), sabe usted en torno a que aspectos tenían acuerdos?, ¿se mantuvieron las alianzas durante todo el proceso?.
5. ¿Por parte de su partido existieron algunas reticencias a negociar algunos puntos de la ley, si fue así, por qué y en que aspectos se dio esto?
6. ¿Quiénes lideraron los debates, que posición ocupó usted y su partido dentro del proceso de discusión?
7. Representó algún costo o beneficio para su partido el que se decidiera realizar un cambio en el diseño de la ley orgánica de la CGR?
8. ¿cree usted que la forma en que se llevó a cabo la discusión permitió que se dieran los espacios necesarios para el debate de dicha ley, considera que el proceso llevado fue el adecuado?
9. ¿cómo caracterizaría el proceso de discusión y negociación?

Tabla de contingencia actor * resultado reforma3

Recuento

		resultado reforma3		Total
		moderado-lim mitado-nulo	fuerte	
actor	burocracia	7	9	16
	legislativo	19	13	32
Total		26	22	48

Tabla de contingencia actor * posicion control facultades

Recuento

		posicion control facultades		Total
		mantener -limitar	ampliar-fortalecer	
actor	burocracia	2	14	16
	legislativo	5	27	32
Total		7	41	48

Tabla de contingencia actor * posicion delegacion autonomia

Recuento

		posicion delegacion autonomia		Total
		relativa	ampliada	
actor	burocracia	5	11	16
	legislativo	17	15	32
Total		22	26	48

Tabla de contingencia actor * tipo de reforma

Recuento

		tipo de reforma			Total
		minima	media	maxima	
actor	burocracia	0	6	10	16
	legislativo	1	8	23	32
Total		1	14	33	48

Tabla de contingencia ubicacion2 * resultado reforma3

Recuento

		resultado reforma3		Total
		moderado- mitado-nulo	fuerte	
ubicacion2	burocracia	7	9	16
	legislativo de oposición	11	5	16
	legislativo de gobierno	8	8	16
Total		26	22	48

Tabla de contingencia ubicacion2 * posicion control facultades

Recuento

		posicion control facultades		Total
		mantener -limitar	ampliar-f ortalecer	
ubicacion2	burocracia	2	14	16
	legislativo de oposición	3	13	16
	legislativo de gobierno	2	14	16
Total		7	41	48

Tabla de contingencia ubicacion2 * posicion delegacion autonomia

Recuento

		posicion delegacion autonomía		Total
		relativa	ampliada	
ubicacion2	burocracia	5	11	16
	legislativo de oposición	9	7	16
	legislativo de gobierno	8	8	16
Total		22	26	48

Tabla de contingencia ubicacion2 * tipo de reforma

Recuento

		tipo de reforma			Total
		minima	media	maxima	
ubicacion2	burocracia	0	6	10	16
	legislativo de oposición	0	6	10	16
	legislativo de gobierno	1	2	13	16
Total		1	14	33	48

Tabla de contingencia partidopolitico * resultado reforma3

Recuento

		resultado reforma3		Total
		moderado- mitado-nulo	fuerte	
partidopolitico	burogracia	7	9	16
	pln	8	8	16
	pusc	5	0	5
	minoritarios	6	5	11
Total		26	22	48

Tabla de contingencia partidopolitico * posicion control facultades

Recuento

		posicion control facultades		Total
		mantener -limitar	ampliar- fortalecer	
partidopolitico	burogracia	2	14	16
	pln	2	14	16
	pusc	2	3	5
	minoritarios	1	10	11
Total		7	41	48

Tabla de contingencia partidopolitico * posicion delegacion autonomia

Recuento

		posicion delegacion autonomia		Total
		relativa	ampliada	
partidopolitico	burogracia	5	11	16
	pln	8	8	16
	pusc	3	2	5
	minoritarios	6	5	11
Total		22	26	48

Tabla de contingencia partidopolitico * tipo de reforma

Recuento

		tipo de reforma			Total
		minima	media	maxima	
partidopolitico	burogracia	0	6	10	16
	pln	1	2	13	16
	pusc	0	3	2	5
	minoritarios	0	3	8	11
Total		1	14	33	48

Dictamen 2.

Tabla de contingencia actor * resultado reforma3

Recuento

		resultado reforma3		Total
		moderada -limitada	fuerte	
actor	burocracia	13	20	33
	legislativo	33	14	47
Total		46	34	80

Tabla de contingencia actor * posicion control facultades

Recuento

		posicion control. facultades		Total
		mantener /limitar	ampliar/fo rtalecer	
actor	burocracia	2	31	33
	legislativo	11	36	47
Total		13	67	80

Tabla de contingencia actor * posicion delegacion autonomia

Recuento

		posicion delegacion. autonomia		Total
		relativa	ampliada	
actor	burocracia	12	21	33
	legislativo	28	19	47
Total		40	40	80

Tabla de contingencia ubicacion2 * resultado reforma3

Recuento

		resultado reforma3		Total
		moderada -limitada	fuerte	
ubicacion2	burocracia y otros	13	20	33
	legislativo de oposici3n	22	11	33
	legislativo de gobierno	11	3	14
Total		46	34	80

Tabla de contingencia ubicacion2 * posicioncontrol.facultades

Recuento

		posicioncontrol. facultades		Total
		mantener /limitar	ampliar/fo rtalecer	
ubicacion2	burocracia y otros	2	31	33
	legislativo de oposición	6	27	33
	legislativo de gobierno	5	9	14
Total		13	67	80

Tabla de contingencia ubicacion2 * posiciondelegacion.autonomia

Recuento

		posiciondelegacion. autonomia		Total
		relativa	ampliada	
ubicacion2	burocracia y otros	12	21	33
	legislativo de oposición	17	16	33
	legislativo de gobierno	11	3	14
Total		40	40	80

Tabla de contingencia partidopolitico * resultado reforma3

Recuento

		resultado reforma3		Total
		moderada -limitada	fuerte	
partidopolitico	CGR	13	20	33
	PLN	22	11	33
	PUSC	11	3	14
Total		46	34	80

**Tabla de contingencia partidopolitico * posicioncontrol.
facultades**

Recuento

		posicioncontrol. facultades		Total
		mantener /limitar	ampliar/fo rtalecer	
partidopolitico	CGR	2	31	33
	PLN	6	27	33
	PUSC	5	9	14
Total		13	67	80

Tabla de contingencia partidopolitico * posiciondelegacion. autonomia

Recuento

		posiciondelegacion. autonomia		Total
		relativa	ampliada	
partidopolitico	CGR	12	21	33
	PLN	17	16	33
	PUSC	11	3	14
Total		40	40	80

Dictamen 3.

Tabla de contingencia actor * resultadoreforma3

Recuento

		resultadoreforma3		Total
		moderada -limitada	fuerte	
actor	burocracia	8	5	13
	legislativo	14	11	25
Total		22	16	38

Tabla de contingencia actor * poscioncontrol.facultades

Recuento

		poscioncontrol. facultades		Total
		mantener /limitar	ampliar/fortalecer	
actor	burocracia	5	8	13
	legislativo	2	23	25
Total		7	31	38

Tabla de contingencia actor * posicion delegacion. autonomia

Recuento

		posicion delegacion. autonomia		Total
		relativa	ampliada	
actor	burocracia	8	5	13
	legislativo	13	12	25
Total		21	17	38

Tabla de contingencia ubicacion2 * resultado reforma3

Recuento

		resultado reforma3		Total
		moderada -limitada	fuerte	
ubicacion2	burocracia y otros	8	5	13
	legislativo de oposici3n	8	5	13
	legislativo de gobierno	6	6	12
Total		22	16	38

Tabla de contingencia ubicacion2 * poscion control. facultades

Recuento

		poscion control. facultades		Total
		mantener /limitar	ampliar/fortalecer	
ubicacion2	burocracia y otros	5	8	13
	legislativo de oposici3n	2	11	13
	legislativo de gobierno	0	12	12
Total		7	31	38

Tabla de contingencia ubicacion2 * posicion delegacion. autonomia

Recuento

		posicion delegacion. autonomia		Total
		relativa	ampliada	
ubicacion2	burocracia y otros	8	5	13
	legislativo de oposici3n	7	6	13
	legislativo de gobierno	6	6	12
Total		21	17	38

Tabla de contingencia partidopolitico * resultadoreforma3

Recuento

		resultadoreforma3		Total
		moderada -limitada	fuerte	
partidopolitico	CGR	8	5	13
	PLN	6	6	12
	PUSC	6	5	11
	minoritarios y otros	2	0	2
Total		22	16	38

Tabla de contingencia partidopolitico * poscioncontrol.facultades

Recuento

		poscioncontrol. facultades		Total
		mantener /limitar	ampliar/fo rtalecer	
partidopolitico	CGR	5	8	13
	PLN	1	11	12
	PUSC	0	11	11
	minoritarios y otros	1	1	2
Total		7	31	38

Tabla de contingencia partidopolitico * posiciondelegacion.autonomia

Recuento

		posiciondelegacion. autonomia		Total
		relativa	ampliada	
partidopolitico	CGR	8	5	13
	PLN	5	7	12
	PUSC	6	5	11
	minoritarios y otros	2	0	2
Total		21	17	38