

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA INCIDENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROYECTOS DE LEY QUE
AFECTAN LA GESTIÓN PÚBLICA: ESTUDIO DE DOS CASOS RELATIVOS A
ÁREAS DE FOMENTO ECONÓMICO Y TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la
consideración de la Comisión del Programa de Estudios
de Posgrado en Administración Pública para optar al grado y
título de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión
de Políticas Públicas

LUIS PAULINO LÓPEZ FERNÁNDEZ
ROSITA PÉREZ MATAMOROS

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

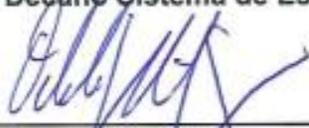
2019

"Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública"



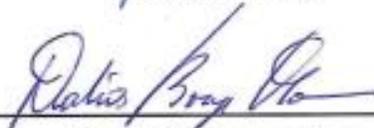
Dr. Leonardo Castellón Rodríguez

Representante del Decano Sistema de Estudios de Posgrado



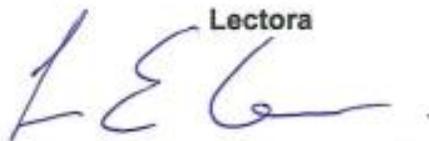
Dr. Orlando Hernández Cruz

Profesor Guía



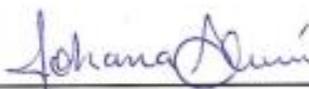
Dra. Dalia Borge Marín

Lectora



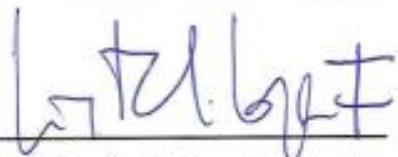
Dr. Luis Emilio Cuenca Botey

Lector



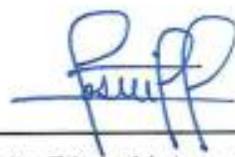
M.Sc. Johanna Alarcón Rivera

Representante Programa de Posgrado en Administración Pública



Luis Paulino López Fernández

Sustentante



Rosita Pérez Matamoros

Sustentante

Tabla de contenido

Portada	i
Hoja de Aprobación	¡Error! Marcador no definido.
Tabla de contenido	iii
Resumen	v
Índice de tablas	vi
Índice de cuadros	vii
Índice de figuras	vii
Índice de gráficos	vii
Siglas y acrónimos	vii
1. Introducción	1
2. Antecedentes	4
2.1 Orígenes de la Contraloría General de la República	4
2.2 Una visión internacional: La relación entre las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y los Parlamentos desde la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en la Declaración de Lima	16
2.3 La Contraloría General de la República como objeto de estudio	20
3. Justificación	24
4. Problema de Investigación	29
5. Objetivos	30
5.1 Objetivo general	30
5.2 Objetivos específicos	30
6. Marco teórico	32
6.1. El enfoque neo institucionalista para comprender la relación entre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa en la discusión sobre proyectos de ley relacionados con políticas públicas: neoinstitucionalismo normativo (NIN)	32
6.2. Enfoques de análisis de política pública que aplican en la etapa de formulación y toma de decisiones, en particular en el proceso de formación de la ley.	42
7. Metodología	55
7.1 Enfoque de investigación	55
7.2 Diseño de investigación	57
7.3 Unidades de análisis	59
7.4 Técnicas y recolección de información	62

7.5 Métodos y análisis de información	64
7.6 Alcances y limitaciones del estudio	65
8. La Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa. Relaciones normativas y de diseño institucional	66
8.1 Relación jurídica entre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa	66
8.2 La Asamblea Legislativa	68
8.3 La Contraloría General de la República	74
8.4 Relaciones entre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa	80
8.5 Revisión de la composición de la Contraloría General de la República como una Institución según el neoinstitucionalismo normativo	83
8.6 Cambios en la institucionalidad de la Contraloría General de la República en su relación con Asamblea Legislativa	94
9. Los casos del Sistema de Banca para el Desarrollo y de la Transformación del IDA en INDER como ejemplos para esbozar la incidencia de la Contraloría General de la República en la toma de decisiones legislativa	99
9.3 El Proyecto de ley 16 480 “Sistema de Banca para el Desarrollo” dentro del marco de las políticas públicas	103
9.4 El Proyecto de ley 17 218 “Ley Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)” dentro del marco de las políticas públicas	133
9.5 Problematización de los casos	165
10. Conclusiones	191
11 . Recomendaciones	199
12. Referencias bibliográficas	203
13. Anexos	209

Resumen

La Contraloría General de la República es la institución de rango constitucional encargada de vigilar el adecuado uso de los recursos que componen la Hacienda Pública, en auxilio de la Asamblea Legislativa. Los cambios normativos que han delineado un marco general para su acción han tenido efecto en su organización interna y en la forma de ejercer el control. A la vez, el acervo de información sobre la Administración Pública y la cantidad de proyectos de ley que el Poder Legislativo somete al conocimiento de la Contraloría para conocer su criterio, la han vuelto un actor calificado para emitir opiniones técnicas que sirvan de insumo para la toma de decisiones en proyectos de ley que, como en los casos de este documento, implican acciones de políticas públicas. Adquiere interés conocer la forma en que dichos actores políticos se interrelacionan en la fase de discusión y aprobación de la ley y en particular cómo la Contraloría General ejerce su papel como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en materia de control y fiscalización de la Hacienda Pública ante la discusión legislativa sobre temas que impactan la gestión pública en materia de fomento económico y de transformación institucional.

Índice de tablas

Tabla 1 Trabajos de Graduación en nivel de grado y posgrado en la Universidad de Costa Rica sobre la Contraloría General de la República	21
Tabla 2 Principales características de las instituciones según el neoinstitucionalismo normativo	39
Tabla 3 Documentos incluidos en los expedientes legislativos	60
Tabla 4 Expresiones del neoinstitucionalismo normativo a través de normas jurídicas y documentos de gestión de la CGR	92
Tabla 5 Elementos constitutivos de una política pública presentes en el proyecto de ley 16 438 “Sistema de Banca para el Desarrollo”	104
Tabla 6 Evolución del Texto Base al Texto Sustitutivo para el caso del Consejo Rector dentro del proyecto de ley 16 480 “Sistema de Banca para el Desarrollo”.122	
Tabla 7 Elementos constitutivos de una política pública presentes en el proyecto de ley 17 218 “Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”	134
Tabla 8 Evolución del articulado para el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo a partir de los criterios institucionales de la Contraloría General de la República	170

Índice de cuadros

Cuadro 1 Solicitudes de información, asistencia a comparecencias y consultas de proyectos de ley hechas por la Asamblea Legislativa a la Contraloría General de la República, 2007 – 2017	26
--	----

Índice de figuras

Figura 1 El procedimiento legislativo de un proyecto de ley	101
--	-----

Índice de gráficos

Gráfico 1 Comportamiento de las consultas sobre proyectos de ley a la CGR, 2007-2017	27
---	----

Siglas y acrónimos

CGR	Contraloría General de la República
EFS	Entidad de Fiscalización Superior
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés)
NIN	Neoinstitucionalismo Normativo
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
PND	Plan Nacional de Desarrollo



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Luis Paulino López Fernández, con cédula de identidad 1 1129 0942, en mi condición de autor del TFG titulado La incidencia de la Contraloría General de la República sobre la Asamblea Legislativa en materia de proyectos de ley que afecten la Gestión Pública: estudio de casos relativos a áreas de fomento económico y transformación institucional

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Luis Paulino López Fernández

Número de Carné: A02369 Número de cédula: 1 1129 0942

Correo Electrónico: luispa82@yahoo.com

Fecha: Enero 22, 2020 Número de teléfono: 88317298

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Dr. Orlando Hernández Cruz

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Rosita Pérez Matamoros, con cédula de identidad 107780779, en mi condición de autor del TFG titulado La incidencia de la Contraloría General de la República sobre la Asamblea Legislativa en materia de proyectos de ley que afectan la gestión pública: estudio de dos casos relativos a áreas de fomento económico y transformación institucional.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI [X] NO []

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Rosita Pérez Matamoros

Número de Carné: 912717 Número de cédula: 107780779

Correo Electrónico: rosita.perez.m@gmail.com

Fecha: Enero 22, 2020 Número de teléfono: 88266380

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Dr. Orlando Hernández Cruz

[Handwritten signature]

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

1. Introducción

A partir de 1949 la Contraloría General de la República se convierte en un órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. Concretamente los artículos 183 y 184 de nuestra Carta Magna delimitan su naturaleza y ámbito de competencias.

Por la naturaleza de sus competencias constitucionales y legales, le corresponde fiscalizar el correcto uso de los recursos públicos por parte de quienes reciben y administran dichos recursos; de forma particular adquiere relevancia la labor de los gestores públicos.

En el marco de la Gestión Pública, la Contraloría ejerce un papel preponderante en la estructura del Estado y el balance de los poderes públicos desde la rendición de cuentas y la gestión por resultados. Entre sus funciones más visibles, se encuentran el control y la fiscalización del uso de los fondos públicos por parte de los sujetos pasivos, el control presupuestario, el control interno, la planificación y evaluación presupuestarias, la fiscalización del sistema de compras públicas, la rectoría del sistema de control y fiscalización de la hacienda pública, la función consultiva en materia de su competencia y su relación directa con la Asamblea Legislativa como auxiliar en el control superior de la Hacienda Pública. El resultado de la labor que ejerce la Contraloría a partir de las funciones descritas se orienta en última instancia a impulsar la mejora en la gestión pública ejerciendo el liderazgo en el resguardo de la Hacienda Pública Costarricense.

Propiamente respecto de la relación de auxiliaridad que tiene la Contraloría con la Asamblea Legislativa, una de las funciones relevantes que se llevan a cabo

es la atención de las consultas legislativas sobre los proyectos de ley dentro de su proceso de formación y discusión. En este particular, además de presentarse un crecimiento en la cantidad y la complejidad de los proyectos de ley consultados a la CGR, los criterios emitidos por el órgano contralor se constituyen en documentos a partir de los cuales podría hablarse de su nivel de incidencia en la discusión legislativa y en las leyes finalmente aprobadas, muchas de ellas como acciones de políticas públicas y de apoyo para la mejora de la gestión pública. Así las cosas, las consultas a los proyectos de ley a la Contraloría representan una forma documentada y visible de la relación auxiliar aludida. En este sentido la participación que tenga la Contraloría en el curso de la discusión legislativa de un determinado proyecto de ley, ya sea en audiencias en comisiones o por medio de criterios oficiales, se constituye en un insumo de importancia para analizar la relación entre ambas instituciones y el nivel de impacto que puede darse entre sí.

A la luz de la realidad expuesta, surge el interés de analizar la forma en que se relacionan la Contraloría General y la Asamblea Legislativa durante la discusión de propuestas de ley de relevancia para el acontecer institucional y económico del país. La naturaleza de ambas instituciones, así como sus características y transformaciones constituyen un insumo que permite profundizar acerca de las interacciones que se producen a lo largo de la reflexión legislativa, así como aproximarse al conocimiento de la influencia que la Contraloría General como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en Hacienda Pública pueda tener sobre el texto definitivo de una ley.

Así entonces, la referencia de los antecedentes de la Contraloría y sus transformaciones institucionales, las reglas que modulan las distintas actuaciones de sus funcionarios, las experiencias de entidades de fiscalización en el ámbito internacional con los Parlamentos, el repaso normativo tanto de la

Contraloría como de la Asamblea Legislativa, las relaciones jurídicas entre ambos órganos fundamentales, así como los distintos procedimientos legislativos para la discusión y aprobación de las propuestas, aproximan el tema y permiten conocer el contexto en el que se desenvuelven ambas instancias al encontrarse durante la etapa de discusión de un proyecto de ley. El expediente legislativo se constituye en la base de análisis por excelencia.

Interesa analizar desde la perspectiva del neoinstitucionalismo y la definición de políticas públicas la participación de la Contraloría y la Asamblea, como órganos políticos representantes del control y la fiscalización y del proceso legislativo respectivamente, en el procedimiento de debate legislativo.

Así entonces con esta investigación se aspira a conocer si, a partir de la naturaleza, funciones, condiciones de la Contraloría General y su relación con los órganos parlamentarios, existe alguna incidencia por parte de ésta en los textos definitivos de ley durante la etapa de discusión de los proyectos en la Asamblea Legislativa, desde el momento en que se le consultan formalmente los textos en trámite y se confieren audiencias a los jefes del órgano contralor por parte de los órganos parlamentarios. Para ello se explorará la forma en que se llevan a cabo las relaciones entre ambas instituciones, si su identidad y sus transformaciones permean el proceso de discusión y formación de la ley, así como identificar sus ventajas y las oportunidades de mejora.

Se presentan las condiciones generales en que se da la relación jurídica entre la AL y la CGR, para pasar entonces al ejercicio consultivo desde la atención de proyectos de ley consultados por la AL, para lo cual se describen dos casos relacionados con fomento económico y transformación institucional que afectan la gestión pública y sobre los cuales la CGR tuvo participación, incorporando un análisis desde una perspectiva práctica.

Finalmente la estructura del presente trabajo final de graduación se organiza en once capítulos, los cuales versan sobre la Contraloría General de la República como objeto de estudio, sus orígenes y presencia en el ámbito internacional, la justificación del estudio, el problema de investigación y los objetivos, el marco teórico y la metodología, las relaciones normativas y de diseño institucional de la Contraloría y de la Asamblea Legislativa, el análisis de los expedientes legislativos seleccionados para el estudio: los casos del Sistema de Banca para el Desarrollo y de la Transformación del IDA en INDER, el procedimiento legislativo, finalmente las conclusiones y recomendaciones del estudio.

2. Antecedentes

En esta sección se abordarán antecedentes sobre la Contraloría General de la República, así como los estudios de investigación y revistas científicas que sobre este órgano se cuenta. Importante mencionar que al ser el objeto de estudio la relación entre la Contraloría y la Asamblea Legislativa, interesa de igual manera determinar el interés de la comunidad científica por analizar este particular vínculo entre dos instituciones de gran orden en el sistema democrático costarricense. En un sentido literal, estos antecedentes permiten al lector comprender los inicios de la relación entre ambas.

2.1 Orígenes de la Contraloría General de la República

Como advierte Arias (2019) los antecedentes previos a la Constitución de Costa Rica como un Estado soberano e independiente no permiten visualizar una institucionalidad sólida de cara al manejo de sus finanzas, en buena medida,

por la poca relevancia que el territorio nacional representó para la Corona española durante la Colonia (p.32). Es por ello que hay que remitirse a la Ley Fundamental del Estado Costarricense –que data del año 1825- para encontrar los antecedentes de la institución de control que hoy conocemos. En primera instancia, en el Capítulo 13, sobre la Hacienda Pública, se introdujo el artículo 116 que establecía que "Habrá un Tribunal de cuentas para examinar las que deben rendir anualmente los Jefes de las rentas principales" (1825). Posteriormente, el Jefe de Estado estableció en ese mismo año que el Tribunal estaría compuesto por un Presidente proveniente del Consejo Representativo - Poder Ejecutivo- y por un diputado de cada una de las cuatro ciudades principales.

Más adelante se dieron cambios normativos y funcionales que acompañaron el crecimiento y problemas del país durante el siglo XIX que también tuvieron repercusiones en ese Tribunal de Cuentas, sobre todo en cuanto al crecimiento de instituciones relacionadas con los recursos públicos, como una contabilidad nacional y un registro de bienes del Estado. Sin embargo, es necesario trasladarse hasta el año 1871 donde una serie de cambios impulsados por una generación de políticos liberales quedan expresados en la Constitución que se promulgó en ese año y que es antecedente directo de la Carta Magna que aún hoy nos rige.

En la Constitución de 1871, dentro de las atribuciones que le corresponden a la Asamblea Legislativa estaba establecido en el inciso 11 del artículo 82:

Fijar los gastos ordinarios de la Administración Pública para el año siguiente, y los extraordinarios cuando sea el caso. Velar porque esos gastos se ajusten a dicha fijación y cuidar de la debida y oportuna entrada y salida de los ingresos y egresos del Tesoro

Público. Para el cumplimiento de dichos fines existirá un Centro de Control, sin cuya intervención no se harán pagos por la Tesorería Nacional y el cual vigilará, debidamente, la percepción de las rentas nacionales, y demás entradas y salidas de la República. El Jefe de ese Centro y su respectivo suplente, serán de nombramiento del Poder Legislativo, y no podrá desempeñar, al mismo tiempo, ningún otro destino público (Constitución Política, 1871).

Como se desprende, este Centro de Control tenía una relación constitutiva con el Legislativo y contaba con una jefatura y una suplencia, dibujo organizacional jerárquico similar con el que contamos aún hoy en día. Una reforma posterior, en 1926, agregó al entonces artículo 82 Constitucional que "el Congreso examinará cada año los informes que deben presentarle los Secretarios de Estado y el Jefe de la Oficina de Control". Se definía desde entonces la relación de auxiliaridad entre el Centro de Control y la Asamblea Legislativa que, por mandato constitucional, debía prestar atención y discutir los informes anuales que éste presentara a los efectos comentados.

Este proceso de consolidación tiene un punto cúspide en el año 1945, en el que el Congreso decreta la Ley 200, Ley Orgánica del Centro de Control. Como lo expresó en su primer artículo, la ley pretendía reorganizar "el Centro de Control de la República que estatuye el inciso 11 del artículo 82 de la Constitución Política, al que compete, aparte de las demás funciones que las leyes le encomienden, inspeccionar y vigilar la recaudación de impuestos y el pago de otras obligaciones a favor del Estado, la custodia de los bienes públicos y la correcta ejecución del Presupuesto Nacional" (1945). Las funciones en ese entonces eran claramente las de un Tribunal de Cuentas.

La década de los 40 significó para el país un periodo de alta tensión, en buena medida por el enfrentamiento entre la burguesía liberal y el crecimiento del Partido Comunista. La llegada del doctor Calderón Guardia al poder brindó cierta tranquilidad a las élites, pero pronto sus medidas intervencionistas generaron descontento, lo que obligó a Calderón a establecer una alianza con sectores progresistas de la burguesía, la Iglesia Católica y el Partido Comunista de la que devinieron en las grandes reformas sociales (Rojas, 1979, pp. 77-93). Sin embargo, esos cambios no calmaron las aguas en el país, y a su vez no estuvieron acompañados de buenos resultados en materia económica (Rovira, 1982, p. 34). La negativa de Teodoro Picado de entregar el poder a Otilio Ulate –ganador de las elecciones en 1948- sirvió de llama para encender el levantamiento en armas de José Figueres Ferrer, quien, a la postre, resultó ganador de la reyerta a partir de la cual se instauró un nuevo régimen y una nueva Constitución. De esta nueva Asamblea Constituyente no escapó el Centro de Control.

Posteriormente entre 1948 y 1949, a los diputados designados para redactar la nueva Constitución en la Asamblea Nacional Constituyente les tomó 183 sesiones cumplir con esta tarea. Ya se había avanzado bastante con la discusión cuando en la sesión 162 se aprobaron dos artículos de gran relevancia para el tema en cuestión y que en términos sencillos expresaban la importancia de la función contralora dentro del sistema de pesos y contrapesos que se articuló entonces. En el artículo 183 de la nueva Constitución de 1949 - hoy vigente- se instituye a la Contraloría General de la República como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en vigilancia de la Hacienda Pública e, inmediatamente, se decreta la independencia de su gestión. Posteriormente, en el artículo 184 se glosan algunas de las funciones específicas, en concreto:

- "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."
- (Constitución Política, 1949)

Sobre estos artículos no hay registro de discusión en las Actas de la Asamblea Constituyente. Esto puede explicarse en el hecho de que se acercaba el plazo perentorio de la Constituyente y los temas se discutieron poco en actas y se aprobaron rápidamente, como consigna Rodríguez (1976), o bien porque existía suficiente consenso entre los constituyentes para que no fuera necesaria una amplia discusión para aprobar los artículos relativos a la CGR. Sea cual fuere la motivación entonces, la Contraloría mantuvo su carácter constitucional.

El paso siguiente en la evolución y consolidación del diseño institucional de la Contraloría se dio en 1951, poco después de la Constituyente. Era evidente la necesidad de una ley orgánica para completar el dibujo jurídico de la

Contraloría, ante lo cual la Asamblea Legislativa procedió a la discusión de una propuesta hecha por el Poder Ejecutivo. Como señala Valverde (1976) "no se estableció el término; pero la respectiva ley fue tramitada con gran apresuramiento y sin mayores discusiones. La Comisión dictaminadora emitió el dictamen sobre el respectivo proyecto, para ganar tiempo, y con el mismo objeto se limitaron los debates sobre la cuestión" (p. 67). Así las cosas, la ley 1252 entró en vigencia el 1 de enero de 1951 y regentó al órgano contralor por casi cinco décadas.

En lo que corresponde, esta ley establecía como el segundo de los deberes y atribuciones de la Contraloría "Asesorar a la Asamblea Legislativa, cuando ésta lo solicite, en materias relativas a la Hacienda Pública" (Ley 1252; 1950) de manera que se aportaran, desde el conocimiento técnico que acerva la Contraloría, insumos tanto para el proceso de formación de la ley así como para las labores de control político desde la Asamblea Legislativa.

En una serie de reflexiones que se suscitaron a propósito del XV aniversario de la Contraloría -en 1976- Valverde (1976) planteó sobre el rol de la Institución que "legítimo sería procurar para la Contraloría una imagen de órgano no temible sino respetable por el acierto de sus criterios, por la rectitud de sus actuaciones y por su asesoría orientadora en tutelar los intereses del Estado frente al error y la torcida intención de los que acechan sobre los bienes públicos" (p. 70).

A finales de los años ochenta se iniciaría un proceso de dimensionamiento de las competencias de la CGR y entre los aspectos que ocuparon los primeros lugares de las reflexiones se encontraba la importancia y efectividad de la relación CGR - AL, según se verá de seguido.

2.1.1 La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 de 7 de setiembre de 1994.

Hacia el año 1985 se presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley N° 10.150 “ Reformas a varios artículos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y sus reformas”, el cual culminó con la aprobación de la Ley n° 7428 de 7 de setiembre de 1994 “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”.

Resulta importante mencionar que este proyecto de ley fue discutido a finales de los años ochenta y principios de los noventa, y la evolución de su discusión siempre llevó la intención de fortalecer la relación de la CGR con la Asamblea Legislativa. Así, desde su texto base, se introducía una reforma a la Ley 1252 para que el jerarca de la CGR pudiese comparecer ante la Asamblea Legislativa y sus órganos, y se fortalecía la función asesora de cara a la discusión de leyes, para que se informara al Legislativo sobre los impactos eventualmente perjudiciales para la Hacienda Pública de iniciativas de ley (Expediente Ley 7428, 1994, folio 3).

En su momento, en la exposición de motivos del proyecto de ley se advertía la preocupación acerca de una débil relación de la Contraloría con la Asamblea Legislativa, por lo que desde los inicios del proyecto se dispuso como objetivo fijar las relaciones entre ambas instituciones. Puntualmente con dicha iniciativa de ley se propuso la necesidad de obligar a la CGR a comparecer ante la Asamblea y ante sus comisiones, así como presentar al Parlamento de manera más periódica informes sobre el cumplimiento de sus competencias. Si bien, en la Ley N°1252 del 23 de diciembre de 1950 se establecía la obligación de la Contraloría de presentar un informe anual ante la Asamblea Legislativa, en esta oportunidad se consideró necesario potenciar la labor de auxiliaridad del

Órgano Contralor en favor de la Asamblea Legislativa. Así las cosas se insistió en la necesidad de analizar el informe anual de la Contraloría respecto del resultado de la gestión de las instituciones públicas y de su fiscalización, así como de la participación de la Contraloría en comisiones legislativas y los asuntos relacionados con Hacienda Pública, además de las consultas de proyectos de ley.

Aun cuando finalmente el proyecto de ley amplió su base de discusión a las competencias de la Contraloría General, es claro que desde un inicio se mantuvo el interés de afianzar la relación entre la Contraloría y la Asamblea Legislativa, lo cual demostró la evolución que ha tenido el tema.

En lo de interés, el texto final del proyecto de ley, mantuvo en su articulado la obligación de la Contraloría de presentar el 1 de mayo de cada año un informe sobre el ejercicio de sus deberes y atribuciones del último año, así como las opiniones y sugerencias sobre el uso eficiente de los fondos públicos. Se logró incorporar la obligación de entregar un informe a cada diputado, así como el deber del Contralor General de asistir a las comisiones legislativas cuando fuese requerido. En particular, el artículo 32 de la Ley N° 7428 contiene el deber de la Contraloría General de presentar una Memoria Anual acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, que incluya una exposición de opiniones y sugerencias que considere necesarias para un uso eficiente de los fondos públicos, comparecer ante los órganos legislativos, así como presentar informes a la Comisión de Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa sobre la gestión presupuestaria del sector público y de las auditorías y denuncias que tengan repercusión sobre los recursos públicos que se estén administrando. Dichos informes deben ser presentados en la periodicidad que la Comisión así lo indique.

A modo de conclusión, el resultado de la discusión legislativa con el proyecto de ley de los años noventa - actual Ley N° 7428 de 7 de setiembre de 1994- no solo fue consistente con lo dispuesto por el precepto constitucional de 1949, sino que vino a afianzar la labor de asesoría de la Contraloría en los procesos legislativos.

Finalmente, aparejado con la dimensión de la reforma normativa de principios de los años noventa, se produjeron cambios a lo interno de la CGR en su organización, en sus reglas de comportamiento y de dirección y sobre todo en la concepción de cómo se debía conducir el control y la fiscalización superiores de la Hacienda Pública, manifestaciones éstas de cambio en la concepción del control y su forma de ejercicio, así como en las relaciones de la CGR con otras instituciones; todo lo cual se desarrollará más adelante.

2.1.2 El Proceso de Modernización de la Contraloría hacia el Siglo XXI

Los cambios jurídicos más recientes demandaban cambios funcionales, así como que se volviera a definir la forma de hacer las cosas dentro de la Contraloría General. Esto fue entendido de esa manera por el Contralor elegido en 1996, Luis Fernando Vargas, quien expresó sus ideas respecto al proyecto de "modernización" y un año después conformó una Unidad Técnica que desarrolló una propuesta de un proceso de cambio. Dicha Unidad tomó un año más en el diagnóstico y construcción de sus planteamientos. En el documento titulado "Hacia la Contraloría del siglo XXI: principales lineamientos para su modernización" se señala como uno de los procesos de trabajo sustantivo lo atinente a la "asesoría externa como parte del proceso de fiscalización", donde, en particular, se señala que una de las tres áreas donde se debe destacar ésta función es en la Asamblea Legislativa, a la cual llama un "usuario calificado". En

concreto, dice el documento en cuestión dentro de sus conclusiones sobre el usuario Asamblea Legislativa, que "presenta una idea muy vaga de lo que la Contraloría General de la República puede ofrecerle como su órgano auxiliar" (p.81).

Es así como entonces se propuso un nuevo modelo de control y fiscalización, que destaca como uno de sus objetivos estratégicos para el cumplimiento de la nueva misión y visión institucional "auxiliar a la Asamblea Legislativa en el cumplimiento de sus objetivos constitucionales en materia de vigilancia de la Hacienda Pública".

Matamoros (2004) desarrolla una sistematización de ese proceso de modernización de la Contraloría. En concreto, sobre la relación de la institución con la Asamblea Legislativa, recaba cómo la Contraloría "debía dar un salto en su relación con la Asamblea Legislativa de manera que asuma efectivamente, con acciones concretas su papel de órgano auxiliar" (p. 96). Una de las acciones que se consolidó entonces en el Reglamento Orgánico del año 1999 fue la creación dentro de la estructura orgánica de una unidad que se encargara de "canalizar los requerimientos de la Asamblea Legislativa a la Contraloría General, así como velar porque las otras unidades de la organización respondan adecuadamente a tales requerimientos" (Reglamento Orgánico, 1999). Esta Unidad nunca llegó a consolidarse, y el proceso de atención de los requerimientos de la Asamblea Legislativa fue asumido directamente por el Despacho Contralor desde entonces.

Luis Fernando Vargas, Contralor entre 1996 y el año 2004, indicó en su Informe de Labores sobre los cambios en la relación con el Legislativo que:

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

En este punto es relevante destacar que, durante la gestión del Contralor Vargas se dio la coyuntura del proceso electoral del 2002, que vino a romper con la hegemonía del bipartidismo que había pendulado en el poder tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo desde la Fundación de la Segunda República. El Partido Acción ciudadana participó en los comicios del 2002 con la consigna de representar una “opción distinta para los electores, centrando su discurso en la responsabilidad y transparencia del sector público, declarándole la guerra a la corrupción” (Sánchez, 2007, p. 145)

La Asamblea constituida entre el 2002 y el 2006 fue la encargada de tomar acciones legislativas de cara a las formas de asegurar el adecuado uso de los recursos públicos; en particular es importante mencionar la aprobación de nuevas leyes como la Ley de Control Interno y Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública en la Función Pública.

Todos estos aspectos fueron tomados en cuenta por el nueva jerarca, Alex Solís Fallas (Contralor de junio a diciembre 2004), de cara al planteamiento de la Estrategia Institucional para su período, donde se brinda un lugar especial al fortalecimiento de la relación auxiliar con el Legislativo, con el objetivo de

"desarrollar un esquema de trabajo conjunto Asamblea-Contraloría para atender, modificar percepciones de los funcionarios, sensibilizar sobre funciones y limitaciones, fortalecer funciones de ambas instituciones, desarrollar nuevos productos de información para Asamblea Legislativa, inventariar necesidades legislativas, generar información útil, oportuna y concisa" (p.7-8)

La gestión de Solís Fallas se vio interrumpida por una serie de cuestionamientos que culminaron con la revocatoria de su nombramiento por parte de la Asamblea Legislativa, pero la convicción de que la relación con el Legislativo se tenía que fortalecer no escapó a la nueva contralora, Rocío Aguilar Montoya (2005-2012), que en su Plan Estratégico Institucional (2005) destacó como su tercer objetivo "Apoyar técnicamente la discusión en el ámbito legislativo en materia de Hacienda Pública" (p. 8), y dentro de sus acciones especificaba "Participación presencial en las comisiones legislativas y en el proceso de formación de la ley, con opinión y criterio claros y en proyectos prioritarios, y proactividad en la asesoría sobre proyectos de ley de interés institucional, más allá de la atención de consultas legislativas" (p. 9).

Es importante destacar que en el periodo de la gestión de la Contralora Aguilar Montoya fue cuando se discutieron y aprobaron las que fueron posteriormente la Ley 9036 -Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural- y la Ley 8634 -Sistema de Banca para el Desarrollo-, que son los casos sobre los que más adelante se desarrollará este documento.

Finalmente, hay que señalar que esos cambios que se iniciaron con la Ley Orgánica y que prosiguieron con el proceso de modernización consolidaron una visión del órgano contralor dispuesta a ver su entorno; en palabras de la actual contralora, Marta Acosta, sobre los retos actuales de la institución:

"la Contraloría ha tenido que desarrollar en los últimos tiempos la lectura del entorno, no ser tan endogámica, no verse el ombligo, sino ver para afuera. Ver qué necesitan los ciudadanos, la Asamblea Legislativa, las instituciones. Y el otro tema es ser proactivos; si usted es buen lector del entorno usted ve venir las cosas y entonces de una vez trabajamos en eso y estamos listos para dar respuestas" (Villalobos, 2018)

2.2 Una visión internacional: La relación entre las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y los Parlamentos desde la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en la Declaración de Lima

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Se considera que ésta respalda la existencia e independencia de las entidades de fiscalización superior en los diferentes países dada la necesidad de garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas, en un contexto en el cual adquiere trascendencia la actividad económica de diferentes sectores públicos y no solo el tradicional control contable financiero (INTOSAI, s.f.).

Consultado el documento de la Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización, aprobado en el IX Congreso de INTOSAI del año 1977, respecto de la relación de las entidades de fiscalización superior con el Parlamento, se advierte que el artículo 8 reconoció el deber de regular las

relaciones entre ambas entidades públicas y sobre todo de garantizar la independencia de las Entidades de Fiscalización Superior. Sobre el particular refiere el numeral citado: "Art. 8 Relación con el Parlamento. La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país." (Intosai.org ISSAI 1, s.f.)

Asimismo en dicho documento se reconoce la obligación de las Entidades de Fiscalización Superior de asumir y ejercer sus competencias de manera efectiva, lo que permite destacar la relevancia del rol que ejercen éstas frente a los Parlamentos y como garantía de respaldo en el adecuado uso de los fondos públicos por parte de las distintas autoridades públicas.

Por otro lado, el numeral 16 de dicho documento reconoce de forma expresa la relevancia de la emisión de informes de las Entidades de Fiscalización Superior ante los Parlamentos. Se destaca el informe anual de labores, en el que se debe hacer una rendición de cuentas sobre el resultado de su labor de fiscalización en el año. Particular mención se hace de otros informes que por criterio de la Entidades de Fiscalización Superior requieran dirigirse de manera oportuna al Parlamento, así como el resguardo de información con protección legal, con lo cual se ratifican principios como el de oportunidad, efectividad y confidencialidad. Al respecto y en lo de interés señala el artículo 16:

" Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público 1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento

o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior. 2. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia entre dos informes anuales. 3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación."

Se complementa el artículo 17 de dicha Declaración en cuanto a la forma de redacción de los informes, los cuales en general deben ser precisos y comprensibles.

En este contexto la Contraloría es coincidente con lo que establece la Declaración de Lima, ya que precisamente en su legislación se reconoce su papel preponderante en la fiscalización de los fondos públicos, además del reconocimiento constitucional y el desarrollo de sus competencias.

2.2.1 Experiencia comparada de Canadá

Un antecedente importante para este estudio, resulta en conocer experiencias en las que se evidencie un acercamiento entre los encargados del control de los

fondos públicos y los órganos del Parlamento. Para ello resulta relevante la experiencia en el derecho comparado.

El caso de Canadá presenta particularidades interesantes cuando se analizan las relaciones entre el encargado de ejercer el control de las cuentas públicas con la instancia del Parlamento competente.

En el sistema parlamentario de Canadá, existen dos figuras muy relevantes que se encargan de llevar un control sobre las cuentas del Gobierno, el Comité de Cuentas Públicas (Public Accounts Committee) perteneciente a la Cámara de los Comunes y, la oficina del Auditor General, éste último independiente del Gobierno. La relación entre ambas oficinas se considera crucial para el fin que tiene cada una que atender. Se crea una interdependencia entre ambas, dado que el Comité de Cuentas Públicas requiere de la experiencia y de las recomendaciones que elabora la oficina del Auditor General al controlar la forma en que se ejecuta el gasto público; y por su parte éste último se apoya en el rol que ejerce el Comité en la Cámara de Comunes frente a las autoridades públicas para que cumplan las recomendaciones, y además toma en consideración como insumo las mociones que el Comité emite para su trabajo. (Fundación canadiense auditoría, 2017, p. 4-5)

Se señala que algunas de las prácticas que implementa la oficina del Auditor General en sus relaciones con el Comité consisten en presentar informes claros, relevantes y oportunos, considerar las mociones de este Comité para trabajos especiales y aportes sobre temas de auditoría, hacer reuniones para informar sobre resultados de auditoría, mantener una posición neutral en las interacciones con los legisladores, coordinar con el Comité el seguimiento de las recomendaciones y mantener contacto con el personal de apoyo de éste. En particular se trabaja muy de cerca la emisión de informes, para no solo

presentarlo en una forma ejecutiva, clara y precisa, sino oportuna. Estas acciones tienen como propósito fortalecer el vínculo entre ambas y crear condiciones efectivas para el desarrollo de sus funciones (Fundación canadiense auditoría, 2017, p. 10)

Por su parte se plantea que la oficina del Comité de Cuentas Públicas considera entre sus acciones de valor el utilizar los hallazgos de los informes de auditoría, enfocarse en la implementación de las políticas, fomentar la estabilidad del comité y de sus miembros, así como sus sustituciones, designar un presidente y un vicepresidente respetables en el Comité, tener apoyo de una persona capacitada y de un investigador experimentados para el Comité, asegurarse que la oficina del Auditor General cuente con los recursos suficientes para hacer su trabajo. (Fundación canadiense de auditoría, 2017, p. 11)

Algunas prácticas colaborativas entre ambas oficinas consisten en fomentar el respeto mutuo, desarrollar relaciones informales, llevar a cabo reuniones informativas, participación en la audiencias del Comité. Todas estas prácticas se han propuesto en documentos de discusión al momento de revisar la forma en que puede fortalecerse la relación entre el Comité de Cuentas Públicas y la Oficina del Auditor General, lo cual ha de redundar en una efectiva fiscalización de las cuentas públicas y se contribuye a una efectiva gobernabilidad. (Fundación canadiense auditoría, 2017, p. 14)

2.3 La Contraloría General de la República como objeto de estudio

A efectos del presente documento se toma como referencia la producción académica disponible en el país sobre la CGR relativa a la última década. De esta búsqueda se desprende que la última década de investigación académica

no ha estado particularmente atraída por la entidad de fiscalización superior del país, como se desprende del hecho de que no se registre ni una decena de trabajos que sobre la Contraloría General se han escrito.

La naturaleza particular de sus funciones, hacen que la Contraloría asuma importantes roles en aspectos dentro del organigrama institucional costarricense, que van desde su carácter auxiliar del Poder Legislativo en el resguardo de la Hacienda Pública, su rectoría en el Sistema de Control, en la materia de contratación administrativa y en la fiscalización de los recursos públicos en general.

Tabla 1

Trabajos de Graduación en nivel de grado y posgrado en la Universidad de Costa Rica sobre la Contraloría General de la República 2007-2017

Temática	Título	Autor(es)	Fecha de publicación
Competencias de la CGR	La convergencia y posibles conflictos de competencia entre la Contraloría General de la República y la Superintendencia [i.e. Superintendencia] General de Entidades Financieras en la fiscalización de los bancos comerciales del Estado	Edwin Solano Leiva	2007
Procesos internos de la CGR	El proceso de comunicación de la Contraloría hacia la Asamblea Legislativa en la promoción estratégica de la Memoria Anual y los informes de fiscalización como medios para activar el control político (2005-2006)	Rebeca Calderón Rodríguez	2007

Procesos internos de la CGR	Propuesta para rediseño de la identidad, imagen institucional e imagen coordinada de la Contraloría General de la República de Costa Rica	Héctor Daniel Vargas Ortega	2011
Competencias de la CGR	Mecanismos de fiscalización de la Contraloría General de la República sobre contrataciones bajo el régimen de declaratoria de emergencia	Valeria Corrales Rojas	2014
Procesos internos de la CGR	Propuesta metodológica de evaluación para el curso Control Interno y sus Componentes del Programa Desarrollo de las Capacidades de las Unidades de Auditoría Interna del Sector Público Costarricense, impartida por la Contraloría General de la República a las municipalidades	Rebeca Muñoz Fallas, Melissa Quirós López, Ingrid Pamela Zúñiga Porras Fallas, Rebeca	2014
Procesos internos de la CGR	Propuesta de una estrategia de capacitación municipal para el Centro de Capacitación de la Contraloría General de la República	José Alejandro Corrales Chacón, Mercedes González Castro, José Eduardo Jarquín Bonilla	2015

Procesos internos de la CGR	Análisis del proceso de evaluación para la adquisición de bienes y servicios de la Contraloría General de la República	Diana Fuentes Gutiérrez, Susan Fuentes Gutiérrez, José Mario Mora Fonseca	2016
-----------------------------	--	---	------

Fuente: elaboración propia con base en reporte del Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información de la Universidad de Costa Rica, 2018.

Esta variedad de funciones no se ve necesariamente reflejada en los trabajos de investigación que han abordado la institución como objeto de estudio académico. De esta forma, como se desprende del Cuadro 1, de los siete trabajos que se desarrollaron en este periodo -tesis de grado y posgrado-, cinco abordaron distintas propuestas para la gestión interna de la Contraloría -desde su sistema de control interno, su sistema de capacitación y la comunicación de sus productos-, mientras que sólo en dos de ellos se desarrollaron temas relativos a las competencias de la Contraloría -el refrendo de contratos y la fiscalización de la Hacienda Pública-.

Por su parte a nivel de publicaciones en Revistas Científicas se encontraron pocos artículos relacionados con la Contraloría General de la República como un actor en relación con otros agentes de la institucionalidad pública y algunos sobre la Asamblea Legislativa en temas variados.

En definitiva, no se encontró que el ente contralor haya sido abordado como un actor en el juego de las relaciones entre instituciones y poderes políticos

(institucionales ó fácticos). Lo anterior se debe en gran medida al mayor interés académico en la Contraloría mostrado en los últimos años, pero orientado particularmente a la gestión pública y no al papel institucional en el orden político. Ello plantea la necesidad de realizar un abordaje de estudio distinto respecto de la Contraloría y el órgano legislativo, de quien es su auxiliar en la vigilancia de la Hacienda Pública.

La búsqueda realizada permite desprender que la naturaleza investigativa sobre la CGR es generalmente orientada hacia su gestión –tanto interna como a partir de sus principales funciones- y no necesariamente hacia su papel institucional en relación con otros actores e instituciones.

3. Justificación

La relación entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República es consustancial según el diseño institucional del Estado Costarricense desde hace ya varias décadas. Ésta premisa, aunque resulta clara en el momento temporal en que se escribe, no siempre fue de ésta manera, ya que ha venido evolucionando como se ha podido desprender de los documentos que se han citado anteriormente. Más bien, años atrás, esta relación careció de cercanía por décadas hasta que distintos cambios en las leyes relacionadas con las competencias de la CGR suscitaron cambios de tipo conceptual y orgánico en el ente contralor que no sólo redimensionaron la forma de ejercer sus potestades constitucionales y legales, sino que replantearon la manera en que tenía que desarrollarse la relación con el Legislativo.

Esto se puede observar en un creciente flujo de información bidireccional que se refleja, entre otros, en el aumento de solicitudes de información que se plantearon desde la Asamblea, en la cantidad de veces que el Legislativo

requirió al Contralor o Contralora General para que se refiriera en comparecencia sobre temas concretos relativos al control político o bien sobre proyectos de ley en su discusión y, de particular atención para el presente documento, de la cantidad de proyectos de ley que se consultaron al órgano contralor para que emitiera su criterio.

Cuadro 1

Solicitudes de información, asistencia a comparecencias y consultas de proyectos de ley hechas por la Asamblea Legislativa a la Contraloría General de la República, 2007 - 2017

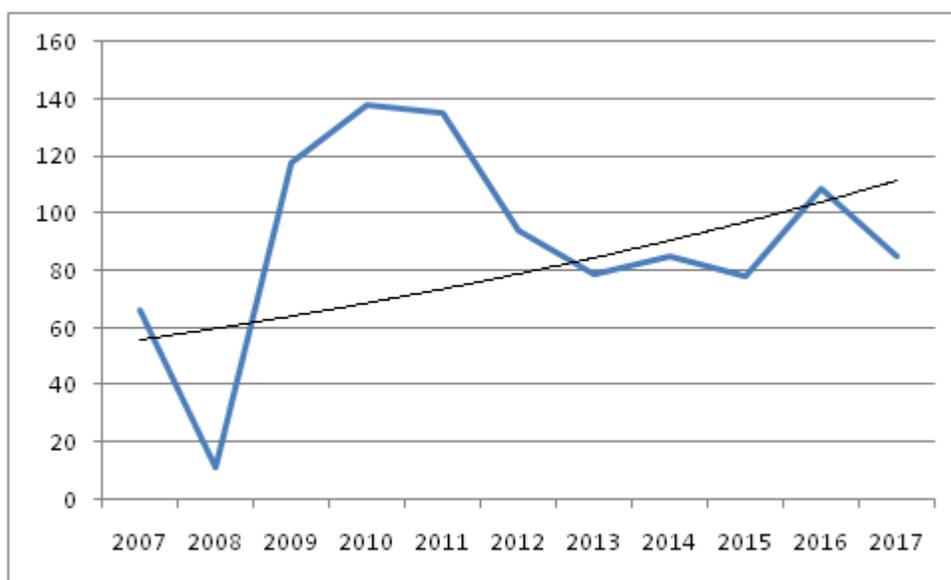
Asunto	Año										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solicitudes de información	122	78	55	155	140	211	378	185	90	149	151
Asistencia a comparecencias	9	8	7	9	9	11	7	7	16	15	16
Consultas sobre proyectos de ley	66	11	118	138	135	94	79	85	78	109	85

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Labores de la CGR, Memoria Anual (2007-2017)

Como se puede observar en el cuadro 2, hay un aumento significativo en la participación directa de la Contralora General en audiencias en distintos órganos legislativos. Esta es una forma mediante la cual el jerarca expone hallazgos devenidos de documentos propios de su gestión, o bien, donde amplía sobre criterios de proyectos de ley emitidos. Por su parte, también se consolida una tendencia creciente -con un pico de consulta en el año 2013- de las solicitudes de información que desde la Asamblea Legislativa se formulan. Es evidente, con base en estos datos, que las acciones estratégicas dedicadas a fortalecer la relación con el Legislativo tienen algún grado de repercusión en estos resultados. Claro está, no escapa ésta situación de los propios procesos de la configuración de las fuerzas políticas dentro del Legislativo, donde, se expresan también formas de ejercicio de la política con mucha más acción de escarnio sobre el ámbito público, sobre todo cuando hay mayorías de oposición ejerciendo el control sobre las acciones del Poder Ejecutivo.

Gráfico 1

Comportamiento de las consultas sobre proyectos de ley a la CGR, 2007-2017



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Labores de la CGR, Memoria Anual (2007-2017)

Por su parte, la tabla 1 da cuenta sobre la cantidad de proyectos de ley que fueron consultados a la CGR desde el año 2007 al año 2017. En primera instancia es importante señalar que hay dos momentos con extremos; a saber, uno mínimo en el año 2008, y uno máximo en el año 2010. El primero puede tener relación con que durante ese año el Legislativo se dedicó de lleno a la tramitación y aprobación de los proyectos de ley que formaron parte de la agenda de implementación del Tratado de Libre Comercio que había sido aprobado en referéndum unos meses atrás, razón por la que bajó la cantidad de proyectos de ley conocidos y tramitados en los distintos órganos legislativos. Por su parte, el segundo podría tener relación con el cambio de legislatura, y la intensidad con la que la conformación legislativa que empezó en el año 2010 inició sus labores.

Ahora bien, es posible observar cómo se registra una tendencia sostenida al crecimiento en la consulta de criterios de proyectos de ley por parte del Legislativo ante la Contraloría General de la República. Este documento no pretende ser exhaustivo en las razones detrás de ese incremento, pero éstas pueden versar sobre la necesidad de fundamentar de una manera más técnica el proceso de aprobación o rechazo de una iniciativa legislativa, además de la legitimidad que el órgano contralor ostenta a la hora de opinar sobre materias afines a sus competencias en el resguardo de la Hacienda Pública. Otra posible hipótesis que podría desarrollarse en otro estudio puede ser que la fragmentación de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa ha convertido a la función de control que ejerce la CGR en un recurso en manos de los actores involucrados para generar consensos, o bien, como mecanismo de presión.

Los proyectos de ley que se tramitan -y en consecuencia los que se consultan a la Contraloría- no implican necesariamente acciones de política pública, aunque sí se engloban dentro del ámbito de la Hacienda Pública como concepto. No obstante, la incidencia que tiene la Contraloría como un actor institucional con poderes normativos, administrativos y constitucionales sobre los resultados finales de la legislación aprobada no ha sido explorada a pesar la existencia de una relación de correspondencia vasta y añeja entre ambas instituciones.

De esta manera, se pretende visibilizar las características propias de las relaciones entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría y particularmente analizar la forma en que desde la emisión de los criterios sobre proyectos de ley por parte del órgano contralor se impactan posteriores decisiones del órgano legislativo. Lo anterior en claro cumplimiento de la función auxiliar de la Contraloría en el control de los fondos públicos para aportar hacia una mejora en la gestión pública en general.

Las instituciones no son fines en sí mismas, pero sí medios para desarrollar objetivos que superan los esfuerzos individuales, como se verá más adelante. En el contexto actual, Costa Rica evidencia una paulatina disminución del apoyo a la Democracia (Latinobarómetro 2017), que no escapa de las tendencias regionales. Ante esta situación, comprender la forma en que interactúan dos instituciones esenciales para la funcionalidad del sistema democrático debe de ser de interés académico no sólo desde la ciencia de la administración pública, sino también desde las ciencias políticas y las jurídicas, pues a partir de un mejor conocimiento de sus interacciones, podrán generarse formas exitosas de articulación, en particular, para la promulgación de legislación de mayor calidad. Tal y como se viene señalando, profundizar en las diferentes aristas de la relación de auxiliaridad de la CGR respecto de la Asamblea Legislativa, adquiere particular interés para la ciudadanía, la comunidad científica y la Administración en general en la medida que se va forjando una colaboración y una asesoría efectivas en favor del debate legislativo, tomando en cuenta el enfoque y la experiencia de órganos de naturaleza distinta pero estrechamente vinculados en la cotidianidad.

4. Problema de Investigación

El presente documento pretende explorar la incidencia que ha tenido la Contraloría General de la República en la discusión de proyectos de ley que afectan la gestión pública en áreas de fomento económico y transformación institucional. Esto se operacionaliza a partir de dos casos de gran relevancia e impacto en el contexto del desarrollo nacional en áreas de crecimiento económico y cambio de diseño organizacional, que se tradujeron en las leyes de Banca para el Desarrollo y la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural.

Así las cosas, en forma de problema de investigación puede plantearse ¿en qué medida y bajo qué modalidades de acción la Contraloría General de la República incide en la formulación de leyes durante la discusión de proyectos de ley que impactan la gestión pública en materia de fomento económico y de transformación institucional?

5. Objetivos

5.1 Objetivo general

Analizar la incidencia de la Contraloría General de la República en materia de proyectos de ley que afectan la gestión pública en áreas de fomento económico y transformación institucional, de acuerdo con los requerimientos consultivos que le realiza la Asamblea Legislativa, específicamente los proyectos de Sistema de Banca para el Desarrollo y Transformación del IDA en el INDER discutidos en el período 2007- 2013.

5.2 Objetivos específicos

1. Analizar la relación jurídica que existe entre la CGR y la Asamblea Legislativa.
2. Analizar el papel que ejerce la Contraloría General de la República desde la atención de consultas a proyectos de ley dirigidos por la Asamblea Legislativa que se relacionan con gestión pública.

3. Analizar la incidencia de la CGR en la discusión legislativa y la formación de la ley desde la atención de consultas a proyectos de ley dirigidos por la Asamblea Legislativa partir de los casos en estudio.

4. Estudiar los criterios y las audiencias en las que la CGR tuvo participación en el ámbito de fomento económico y transformación institucional, en particular en los proyectos de ley sobre Banca para el Desarrollo y Creación del INDER consultados por la Asamblea Legislativa.

6. Marco teórico

6.1. El enfoque neo institucionalista para comprender la relación entre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa en la discusión sobre proyectos de ley relacionados con políticas públicas: neoinstitucionalismo normativo (NIN)

A continuación se presentan una serie de reflexiones teóricas que aproximan la relevancia de las instituciones, su conformación y los enfoques con los que se les ha estudiado en concreto dentro del neoinstitucionalismo, como elemento comprensivo para conceptualizar lo que corresponda a las instituciones involucradas en este documento, y en particular, a la Contraloría General de la República.

Las instituciones -en un sentido amplio- constituyen parte esencial de la forma en que las sociedades organizan sus relaciones y desarrollan sus actividades. Mediante ellas, se articulan esfuerzos individuales que trascienden hacia la consecución de objetivos colectivos relacionados, con normalidad, con algún concepto de progreso, o al menos, con valores aglutinantes y compartidos.

El estado moderno consolidó el desarrollo de instituciones cada vez más complejas y especializadas, que abrieron espacio a una reflexión filosófica, conceptual y pragmática sobre su naturaleza y funciones. A partir de las perspectivas teóricas más variadas se abordó esta temática, desde el liberalismo hasta el materialismo histórico, generando teorías para dar explicación a sus preguntas. En ese proceso se encuentra también el desarrollo de las ciencias sociales, como herramientas de estudio de fenómenos individuales y colectivos imbricados, pero sujetas también a los vaivenes de los paradigmas teóricos.

Es así como, desde una incipiente ciencia política, las instituciones de los estados contemporáneos empezaron a ser estudiadas en lo que se denomina ahora como un institucionalismo clásico, visible con claridad desde mediados del siglo XIX. Peters (2003) señala que, prácticamente durante casi todo el siglo XX las instituciones fueron analizadas básicamente desde dos enfoques teóricos, a saber, el conductismo y la elección racional. Sin embargo, desde las últimas dos décadas de ese siglo se desarrolló un movimiento que revaloraba el interés por las instituciones y cómo sus reglas determinaban la acción de los sujetos y la acción colectiva por sobre decisiones individuales. En particular, esta forma de abordar el análisis de las instituciones y sus estructuras destacando su importancia reconoce en concreto el papel de las reglas, los procedimientos, organizaciones y los diferentes componentes que forman un sistema político, los cuales tienen influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y la existencia y reproducción del sistema social (March & Olsen, 2005).

Hay cuatro características generales que Peters (2003) establece como rasgos característicos de las instituciones; en primer instancia, éstas son estructuras - formales o informales- de la sociedad, que trascienden a los individuos y los implican por medio de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores; tienen cierta estabilidad a través del tiempo; deben afectar el comportamiento individual a partir de restricciones, reglas y normas; deben de generar un cierto sentido de valores compartidos. En consecuencia, el concepto de institución es amplio y se convierte en una herramienta de análisis para aproximarse a ellas desde dentro y hacia afuera.

En lo que respecta a la Contraloría General de la República, es posible observar cómo estos cuatro elementos se pueden rastrear fácilmente en su

existencia a partir de la forma en que, su existencia constitucional y legal ha desarrollado una filosofía que se plasma y operacionaliza en documentos como un Plan Estratégico, un código de ética o unos valores institucionales que, a lo largo del tiempo, normativizan el comportamiento de las personas que trabajan en ella y así, la forma en que la institución ejecuta sus acciones hacia afuera en relación con otras, que no es otra sino que difundiendo la lógica del control tanto hacia esas otras instituciones así como a las personas que se organizan en ellas.

Como indica Roth, retomando a Knoepfel, a propósito de los alcances del neoinstitucionalismo y su comprensión de los hechos sociales, éste pretende

entender el tejido de las relaciones entre individuo, sociedad y Estado desde una perspectiva más compleja considerando las relaciones entre ellos como más interdependientes o recíprocas (multi-causalidad y causalidad circular) que dependientes (uni-causalidad). El neo-institucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen mutuamente. Insertado en un entramado de reglas formales e informales, el actor se comporta parcialmente en adecuación con los valores vehiculados por las instituciones (estructuralismo), pero, al mismo tiempo, es capaz de proceder de forma calculadora o estratégica, en función de sus propias decisiones, y por esa vía, provocar la transformación de las reglas (p.20).

En el sentido más amplio posible, se puede afirmar entonces que las instituciones y lo que éstas hacen importa de cara al devenir de las decisiones de las personas que las componen y las relaciones que establecen. A partir de una serie de normas y reglas -escritas y no escritas- que construyen un relato

simbólico y que determina una racionalidad específica, se erige la acción institucional en una suerte de relación recíproca que, a su vez, determina la forma en que se relacionan con otras instituciones e inciden en los sistemas, micro o macro, de organizaciones y actores dentro de los cuales se insertan.

Esto es, precisamente, lo que convoca a este trabajo para, desde él, evidenciar los mecanismos y formas que describen la relación que existe entre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa a partir de uno de sus puntos de encuentro: la discusión de proyectos de ley y las opiniones consultivas que se registran a partir de ellos.

Hernández (1999) sostiene que el neoinstitucionalismo plantea acuerdos básicos que permiten comprender estas relaciones, a saber:

- "a. El comportamiento de los actores está determinado por un marco institucional expresado en reglas del juego, costumbres y organizaciones.
- b. Las instituciones determinan la actividad política: ellas están constituidas por ciertas presiones, que estructuran el comportamiento de los actores políticos (su identidad, poder, y estrategias), y así determinan los resultados de la actividad política. Por ello, los resultados de dicha actividad no pueden reducirse a la simple interacción entre los actores sociales.
- c. Las instituciones están determinadas por la historia: las instituciones incorporan una trayectoria histórica que crea una especie de inercia. Así, la historia es importante porque el pasado tiene una alta determinación del futuro."

Con base en estos elementos, las acciones de las personas -y luego de las instituciones- intentan la consecución de ciertos objetivos, pero lo hacen dentro de un marco de una serie de normas y reglas que determinan, o bien limitan, este accionar. De cara al objeto de este documento, estos rasgos permiten visualizar relaciones entre instituciones al brindar un marco conceptual para analizar y comprender las acciones y decisiones de actores específicos -a saber, la Contraloría y la Asamblea Legislativa- a partir de esas reglas que determinan su comportamiento y por medio de esto, el contenido final de las políticas públicas que se discutieron en los expedientes de ley en materia de fomento económico y rediseño organizacional.

Fontaine (2016) haciendo una revisión a partir de Hall y Taylor, resalta cuatro particularidades del institucionalismo:

La primera es la conceptualización de la relación entre las instituciones y las conductas individuales. Esto es uno de los aspectos más interesantes de este enfoque, para entender que las instituciones no son solo las organizaciones, sino también las reglas, escritas o no.

Segunda particularidad: este enfoque insiste en las asimetrías de poder en relación con el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones. En el funcionamiento de las instituciones, están las disparidades de poder: el reparto desigual del poder entre los actores y entre las instituciones.

Tercer elemento, el neo institucionalismo analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia de la trayectoria, es decir que la trayectoria normal de las instituciones es estable y está alterada en momentos particulares, en coyunturas críticas, por variables exógenas.

Finalmente, la cuarta particularidad de este enfoque es que busca integrar el análisis institucional con la influencia de las ideas en los resultados políticos (p.66).

Ahora bien, para el neoinstitucionalismo, plantea Jiménez (2009) "la producción de las políticas públicas está determinada por las instituciones, las cuales moldean la interpretación de los problemas y las alternativas de solución disponibles, y por ende constriñen el proceso de decisión y de aplicación de las políticas" (p.54). Es decir, los actores institucionales inciden de manera determinante en el proceso de formación de las políticas públicas, en la medida en que, desde su racionalidad delimitada por un marco comprensivo y normativo, es desde donde vendrán no sólo el entendimiento de los problemas que dan origen a una política, sino también sus soluciones. De ahí la importancia para este documento de acercarse al momento de formación de las políticas públicas relativo a la toma de decisión para los objetivos propuestos.

Para Fontaine (2016) las políticas públicas son soluciones óptimas a problemas, elaboradas a partir de los arreglos entre actores.

Hay algo más que un arreglo entre grupos de interés y tomadores de decisión, que está determinado por las instituciones. Podemos ver las interacciones entre grupos de interés y actores estatales como instituciones. Tenemos nuevamente dos dimensiones de las instituciones: una cultural, puesto que las instituciones resultan de un acervo de valores y creencias, y otra dimensión estructural que hace que estas instituciones generen formas de relacionarse en la sociedad y entre los individuos y el Estado (p. 77).

En particular, respecto al institucionalismo normativo, Peters (2003) centra su atención en el institucionalismo normativo a partir del rol protagónico que juegan las normas, reglas y valores dentro de una organización para explicar su conducta. Las instituciones "moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en política y en la vida social" (p. 47). La claridad explícita con que la Contraloría regenta su organización es vital para comprender la forma en que se relaciona con otros actores y ejerce sus acciones a partir de una normativa que la regula y toda una serie de documentos manifiestos que se convierten en marcos orientadores para las personas que trabajan en ella (código de ética, misión, visión, ideas rectoras, valores, procedimientos, políticas y otros).

Retomando a March y Olsen, Peters (2003) define a las instituciones desde este marco conceptual como un "conjunto de reglas y valores, normativos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores" (p.25)

Tabla 2
Principales características de las instituciones según el
neoinstitucionalismo normativo

Característica	Qué significa
Fundamentos legales y normativos	Las instituciones son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones
Toma de decisiones	Las instituciones tienen un repertorio de procedimientos y para elegir entre ellos se valen de reglas
Sostenibilidad temporal	Las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones
Acción individual	Las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras

Fuente: elaboración propia

En el cuadro 3 se resumen las que Peters (2003), a partir de March y Olsen, destaca como características de las instituciones desde el NIN. Pero el principal rasgo, señala el autor, es que las instituciones desarrollan una "lógica de lo adecuado" a partir de sus normas, reglas y valores que moldea la acción individual y colectiva restringiéndola a éstas y definiendo entonces las posibles decisiones y su devenir. Es una suerte de construcción de expectativas del comportamiento que son reforzadas cuando son cumplidas o sancionadas si se desvían de ellas. Las normas, como elementos fundacionales de una institución, estructuran el comportamiento de nivel macro del sistema político y se convierten en la formalización de la "lógica de lo adecuado", que logra ser eficaz a partir de cierta imposición, ya sea mediante medios formales o

informales. Este concepto, a su vez, define a la "buena institución" a partir de la manera en que cada una logra desarrollar una ética común.

Como se desprende de lo anterior, la base normativa, plantea Peters (2003), es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios institucionales se dan y cuáles no, aunque éstos rara vez se den como eventos planificados, sino como el producto de la confluencia de varias corrientes de actividad y oportunidades para la acción. En última instancia, esos cambios institucionales pueden no ser siempre funcionales, sino que, con frecuencia, las instituciones leen mal las señales emitidas por la sociedad y dan respuestas disfuncionales a ellas.

A partir de esto, entonces, los actores no toman sus decisiones en "función de un cálculo racional de sus preferencias, sino de las normas y las tradiciones de la organización; eligen sus comportamientos de acuerdo a su función en las organizaciones. Los actores se apegan a este principio porque lo han interiorizado mediante procesos de socialización" (Vargas, p. 14)

Así las cosas, el neoinstitucionalismo, y en particular, el neoinstitucionalismo normativo (NIN) son herramientas analíticas mediante las cuales resulta posible analizar la forma en que la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa se relacionan entre sí en el momento que se discuten iniciativas de ley; para este documento, las relacionadas con el fomento económico y el rediseño institucional. Estas instituciones cumplen cada una un rol específico, el cual está determinado por un cuerpo de normas que delimita su ámbito de acción, encabezado por la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Contraloría General, el Reglamento Legislativo, la jurisprudencia de los tribunales de justicia y antecedentes administrativos generados a lo largo del

tiempo de esta relación. Para el caso de estudio, el NIN considera el marco jurídico base de ambas instituciones.

Finalmente es importante mencionar que la Contraloría General ha sido abordada por el ámbito científico y jurídico de manera preeminente como el órgano de control superior en relación con sus funciones sustantivas, no así como un actor con incidencia en el desarrollo de políticas públicas que se tramitan y discuten desde textos de proyectos de ley en la Asamblea Legislativa. De esto dará cuenta el capítulo IV.

6.2. Enfoques de análisis de política pública que aplican en la etapa de formulación y toma de decisiones, en particular en el proceso de formación de la ley.

Para el presente trabajo resulta de especial importancia entender cómo la aprobación de los proyectos de ley en la Asamblea Legislativa puede estar relacionada con la generación o discusión de una política pública.

Al buscar una definición de política pública, nos encontramos distintas acepciones, que no se agotan, sino que varían según la perspectiva de cada autor y disciplina. Ordóñez (2013, p. 27) señala que hoy la política pública se conoce como el arte de saber qué se hace con el poder una vez adquirido. Según este autor, las nociones de política pública (policy), después de los años de 1970 se convierten en un objeto de estudio particular, distinto al de las ciencias políticas, y por el cual adquiere mayor relevancia el análisis de las acciones gubernamentales para resolver y atender determinadas problemáticas. Se entiende la "policy" separada de la "politics" - pretensión al poder-, como objeto de análisis, sin embargo se encuentran muy interrelacionadas en la práctica. Entre las tendencias que influyen las definiciones de política pública, se encuentra la que concibe esta actividad como aquella en la que se hace énfasis en resolver una problemática dada, de corte utilitarista; aparecen acá definiciones de autores como Dubnick y Bardes, Kraft y Furlong, Anderson. (Ordóñez, 2013, p. 28-29).

Roth (2012) comparte con Hogwood la idea de que “para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales”. (p. 25)

Cabe preguntarse si la creación de la banca para el desarrollo, así como la transformación institucional del Instituto de Desarrollo Agrario en el proceso de discusión y aprobación legislativa forman parte del proceso de política pública en sus respectivas temáticas.

Citando a Muller y Surel, Roth (2012) señala que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político- administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos”. (p. 26). Para Ordóñez (2013), definiciones como la de Howgood representan una tendencia positivista que pone énfasis en procedimientos concretos, en la naturaleza de la acción pública y en la definición de objetivos. (, p. 29).

Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, F. (2008) proponen que una política pública es:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (p. 36).

Asimismo se establecen una serie de elementos constitutivos de una política pública, partiendo de su finalidad enfocada a la solución de un problema público. Estos elementos son:

a) Solución de un problema público: una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público. La definición propuesta supone pues el reconocimiento de un problema, es decir, la existencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere la acción del sector público.

b) Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público: toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos (target groups, o grupos-objetivo), ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores.

c) Una coherencia al menos intencional: una política pública que quiera implementarse, presupone una cierta base conceptual de partida. Supone asimismo que las decisiones y las actividades que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí.

d) Existencia de diversas decisiones y actividades: las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico.

e) Programa de intervenciones: este conjunto de decisiones y de acciones debe, además, contener decisiones más o menos

concretas e individualizadas (decisiones relativas al programa y a su aplicación).

f) Papel clave de los actores públicos: este conjunto de decisiones y de acciones sólo podrá considerarse como una política pública en la medida en que quienes las toman y las llevan a cabo lo hagan desde su condición de actores públicos. O dicho de otra manera, es necesario que se trate de actores integrados en el sistema político-administrativo o bien de actores privados que posean la legitimidad necesaria para decidir o actuar en base a una representación jurídicamente fundada.

g) Existencia de actos formales: una política pública supone la producción de actos u outputs que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver. Tradicionalmente, la mayoría de los autores daba por sentado el carácter básicamente coercitivo de las decisiones de los actores político administrativos.

h) Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: tradicionalmente, la mayoría de los autores daba por sentado el carácter básicamente coercitivo de las decisiones de los actores político administrativos” (Subirats et al, 2008, p 38-41)

Entre la variedad de acepciones que se encuentran entre los distintos teóricos, Ordóñez (2013) propone una definición operacional basada en la importancia del conocimiento, los cambios de las políticas públicas y la implementación de las mismas. Así señala que "la política pública es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados

por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el Conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de los objetivos sociales. " (p. 31).

Es posible pensar que la iniciativa de creación de una banca para el desarrollo responde a un planteamiento de política pública, en la medida que trata alternativas financieras para sectores económicos con menor acceso a financiamientos para la realización de proyectos de desarrollo. Por su parte en el caso de la transformación institucional de la organización que se encarga del desarrollo agrario nacional, es preciso señalar que la misma se encuentra contextualizada con planes y programas de política pública propios del sector agrario y su actividad económica y social. En este orden, resulta oportuno plantear que ambos proyectos de ley respondieron a programas o acciones de política pública en sus respectivos ámbitos.

Roth (2012) considera que hay cuatro elementos centrales para identificar la existencia de una política pública, entre ellos la implicación del gobierno, la percepción de problemas, las definiciones de objetivos y proceso. Afirma así que: "Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemática." (p. 27)

Con respecto a la acción gubernamental, Roth (2012) afirma que "son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas" (p. 27)

Ahora bien, el proceso de construcción de políticas públicas tiene como punto de inicio la identificación de problemas y necesidades colectivas que afectan a la sociedad y determinan la labor de los gestores públicos y su toma de decisiones. Así entonces el desarrollo de una política determinada requiere de un diseño previo, una discusión entre los diferentes actores sociales e institucionales, la formulación de la política y finalmente la toma de decisiones. La teoría es abundante respecto de las diferentes etapas del desarrollo de la política pública, así como los actores que intervienen en ello. No obstante lo anterior, se destaca que las etapas más representativas de desarrollo de la política pública consisten en la determinación del problema, la formulación y diseño, la discusión, la toma de decisiones y la evaluación.

En la presente investigación se toma la etapa de discusión y decisión legislativas como elemento de análisis, de modo que puedan integrarse tanto la Contraloría General y la Asamblea Legislativa como protagonistas en dicha etapa del procedimiento legislativo y, de forma particular tomando como base iniciativas de ley inmersas en procesos de política pública. Adquiere relevancia también determinar de qué forma incide la relación entre ambas en el proceso de discusión y aprobación de la ley, cuando se trata de iniciativas inmersas en procesos de política pública. A su vez, el estudio de las fases de discusión y toma de decisiones en el ámbito legislativo resultan de particular importancia en la medida que pueden arrojar resultados respecto de cómo se analiza una política en el ámbito de formación de la ley; de gran interés a su vez la forma en que el órgano encargado de vigilar el uso de los fondos públicos puede ser protagonista en dicho proceso.

En la línea expuesta, es preciso comentar que existen diferentes modelos para la toma de decisiones de política pública. Algunos de ellos son comentados por Ordóñez (2013, p. 42), entre los que se citan el de racionalidad comprensiva -

de base económica y analítica-, racionalidad limitada - que parte de nociones más prácticas de las políticas públicas-, incrementalismo desarticulado - que resuelve situaciones según el statu quo o necesidad del momento-, búsqueda mixta - que se basa en las diferencias entre los distintos tipos de decisiones, operativas y estratégicas-, racionalidad esotérica - que se basa en la indagación y respuesta de lo desconocido-, modelo basado en la incertidumbre del juego de actores. Así entonces, de manera general se debe entender que los distintos modelos teóricos intentan analizar y entender el proceso de decisión de políticas públicas.

Por otro lado se encuentran las teorías que intentan explicar las fases o procesos que siguen las políticas públicas; de acuerdo con Ordóñez (2013, p. 43) tienden a rechazar los modelos sobre la toma de decisiones comentados. Una de ellas es la teoría de la elección racional, desarrollada en la Escuela del Public choice; otra el modelo secuencial o modelo de ciclos de políticas públicas, cuyo alcance resulta de interés para este trabajo.

La teoría de la elección racional considera (Ordóñez, 2013) que las políticas públicas responden a demandas sociales realizadas al Estado, su análisis se optimiza de manera colectiva y el exponente principal es el tomador de decisiones a nivel individual. La Escuela del Public Choice busca aplicar la teoría económica para entender la vida política.

Partiendo de esta base teórica, se toma como premisa de investigación la posibilidad de que los temas de banca para el desarrollo y transformación institucional, respondan a demandas sociales para el fortalecimiento de sectores económicos estratégicos del país.

Dentro del enfoque racional, se encuentra el modelo secuencial o de ciclo de políticas públicas el cual plantea que existe una secuencia lógica que inicia con la identificación del problema, le sigue la inclusión dentro de la agenda política, la identificación de alternativas, la negociación política, la selección de la mejor alternativa, la implementación de la política escogida, la evaluación y la reforma o terminación (Ordóñez, 2013, p. 50). A este modelo secuencial se le considera limitado respecto de la realidad de la vida política y la variabilidad de la toma de decisiones; sin embargo Ordóñez (2013, p. 51) considera que no obstante las críticas es una herramienta pedagógica muy efectiva para observar y explicar el proceso de toma de decisiones, ya que es flexible y adaptable. Debido a sus características se ha mantenido como un instrumento de investigación.

Para los objetivos trazados en esta investigación, es también muy útil tomar como base el modelo secuencial, propiamente para situar la participación de la Contraloría General y la Asamblea Legislativa como actores en la etapa de discusión y toma de decisiones en la creación de ambas leyes.

Antes de detenernos a analizar una de las etapas antes mencionadas, es preciso repasar algunas ideas sobre las que se enmarca el análisis de las políticas públicas. La necesidad de identificar las áreas de acción y los problemas a solucionar por parte del Estado, de sus gobiernos, llevó a incorporar la participación de diversas disciplinas de las ciencias sociales y económicas. Entre los siglos XIX y XX evolucionó la idea de que las soluciones a las distintas problemáticas de la sociedad, se desarrollaban mediante la formulación de políticas. Parsons (2007) señala que “ a principios del siglo XX, la idea de que el gobierno podría, mediante la formulación de políticas “ resolver” problemas, incluidos nada menos los asociados a “ la economía”, significaba que las ciencias sociales empezaban a establecer una nueva relación con la política y el gobierno.” (p. 51). Parsons (2007) menciona que en

el período de entreguerras y hasta la década de 1950 y principios de 1960 se relacionan campos de estudio como la sociología, la psicología, las ciencias políticas, la administración social, la gestión empresarial y las ciencias naturales con implicaciones para las políticas públicas, pero es en Estados Unidos donde se unifica más el estudio de los problemas públicos y las políticas públicas. Precisamente en este país, en las décadas de 1960 y 1970, se utilizaba con frecuencia la expresión “análisis de políticas públicas” asociado con la exigencia para la función gubernamental de mejorar el proceso de toma de decisiones, de analizar problemas y desarrollar alternativas capaces de aminorarlos o resolverlos. De esta manera empezaba a tomar auge la importancia de las ciencias sociales, lo que se evidencia cuando Parsons (2007) advierte que “El conocimiento de la sociedad podía aportar una vía para mejorar la situación”. (pág. 54). A su vez, Parsons (2007) reconoce la influencia del sector de la defensa y las ideas empresariales del sector privado y corporativo; en general considera que se da la evolución hacia un enfoque de políticas públicas multidisciplinario. Hacia 1980 y 1990 el campo de las políticas públicas se extendió a otros países, además de Estados Unidos, particularmente en Europa, desde donde se han originado ideas y enfoque más innovadores. En esta época, se habla también de la influencia de las instituciones en la formulación y resultados de las políticas (Parsons, 2007).

Particularmente la Contraloría General de la República en el ámbito de sus competencias vendría a ser un actor institucional preponderante en este objeto de estudio, dado que al fiscalizar y evaluar los planes y los presupuestos públicos y su ejecución, podría pensarse que trae consigo una visión integral sobre el funcionamiento del Estado y sus instituciones, conocimiento que resulta esencial para la discusión y generación de políticas públicas, en particular en el procedimiento de formación de la ley durante la fase de discusión y decisión legislativas.

Cuando se piensa en la elección de una política pública, se ha de entender que esta conlleva muchos enfoques, modelos y a su vez parte de diversos problemas. En relación con el enfoque de las políticas públicas, Parsons (2007) señala que: “el enfoque de las políticas públicas reconoce el carácter multidimensional y multidisciplinario de los problemas y, en consecuencia, reconoce que tanto el estudio de la formulación de políticas como el análisis de las políticas públicas pueden ser esencialmente abordados desde una gran diversidad de marcos” (p. 99)

El análisis de políticas públicas “por etapas” tiene críticas a nivel teórico, ya que se considera una limitante para dicho proceso; no obstante aun cuando existen muchos marcos y modelos de análisis disponibles, el modelo “por etapas” - como herramienta de análisis- permite al analista ver las complejidades del mundo real sin que por ello, advierte Parsons (2007), olvide que se está basando en un mapa o imagen que se tiene en la mente:

La idea de desglosar la formulación de políticas públicas en etapas que empiezan con la definición de los problemas y las agendas, y terminan con la implementación y la evaluación de las políticas, impone etapas a una realidad infinitamente más compleja, fluida e interactiva; no obstante, para adoptar una metáfora cíclica, no necesariamente es una forma poco razonable o poco realista de observar lo que sucede cuando se formulan políticas públicas. Lo importante, en todo caso, es ser concientes (sic) de que comprender y explicar tal complejidad implica entender que la realidad existe dentro del contexto de una multiplicidad de marcos. (p. 114).

Así entonces, a efectos del presente trabajo toma relevancia analizar la etapa de análisis, discusión y toma de decisiones por parte de los diferentes agentes políticos que participan en ella, en particular de la Contraloría General de la República y los órganos legislativos.

Dentro del contexto descrito, en la elaboración de la política pública, luego de la identificación del problema, resulta importante destacar la selección de los criterios de decisión y las alternativas de solución como fase previa al análisis y discusión de la política pública (Ordóñez 2013, p. 141).

Respecto de la formulación y toma de decisiones, Ordóñez (2013) refiere que este momento se circunscribe al análisis de la forma en que se toman las decisiones y se formulan las políticas, y a la manera en que se usa el análisis dentro del proceso de toma de decisiones. Se consideran marcos de análisis para abordar el proceso de toma de decisiones y para abordar las políticas desde un punto de vista racional. Estos modos de análisis incluyen el ajuste de la decisión (Mack, 1971); la consideración y la decisión (Jenkins, 1978); la participación del gobierno, las limitaciones de los recursos, las decisiones de políticas públicas, los determinantes de la elección gubernamental y el contexto de la elección (Rose, 1973); así como el pronóstico, la fijación de objetivos y el análisis de las opciones (Hogwood y Gunn, 1984). Por su parte, el analista de políticas públicas ejerce un papel preponderante en la elaboración y discusión de las políticas públicas; se convierte en un asesor respecto de la forma en que las decisiones pueden implementarse.

Ahora bien, en el contexto nacional de aprobación de proyectos de ley, entre los actores que participan en esta etapa de discusión y toma de decisiones de política pública, se encuentran la Asamblea Legislativa, poder representativo del pueblo que conoce y aprueba las iniciativas legales. Por su parte, la Contraloría

General de la República, órgano constitucional encargado de la fiscalización de la Hacienda Pública costarricense, es auxiliar de la Asamblea Legislativa en la materia de su competencia, según se mencionó anteriormente. Ambos se relacionan entre sí en el proceso de discusión legislativa; en el caso de la Contraloría General interviene cuando el Poder Legislativo le somete a su conocimiento las iniciativas de ley con el fin de obtener su opinión como órgano de fiscalización superior en materia de fondos públicos. Por su parte la Asamblea, en el ciclo de análisis y toma de decisiones, requiere los insumos necesarios para formar el o los criterios necesarios para abordar un proyecto de ley, el cual finalmente puede convertirse en una ley de la República y eventualmente en una política pública determinada.

De acuerdo con lo anterior es preciso repasar la naturaleza de la relación entre el Legislativo y su órgano auxiliar en materia de resguardo de la Hacienda Pública, para luego conocer el proceso de la formación de la ley y los puntos de interacción que se dan entre ambas instituciones para así evidenciar el objeto propuesto por este documento de investigación.

Así entonces, en tratándose de la discusión de proyectos de ley en Costa Rica, nos encontramos a la Contraloría General de la República y a la Asamblea Legislativa, ambas entidades que se relacionan entre sí en dicho proceso durante la fase de identificación de alternativas, negociación y decisión.

En definitiva se parte del modelo de toma de decisiones de corte racional; ambos actores participan en la etapa de discusión y toma de decisiones legislativa, por lo que es preciso delimitar la forma en que inciden ambos actores cuando se toman las decisiones y se formulan las políticas, en este caso teniendo como base los expedientes legislativos de sistema de banca para el desarrollo y transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de

Desarrollo Rural, así como la manera en que se usa el modelo de análisis dentro del proceso de toma de decisiones.

7. Metodología

7.1 Enfoque de investigación

Los documentos básicos para este trabajo y a partir del cual se pretende vislumbrar la relación entre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa y su incidencia en la toma de decisiones relativas a gestión pública son el expediente legislativo de cada una de las leyes seleccionadas y los documentos normativos que regularizan relaciones entre ambos. A partir de éstos textos se podrá evidenciar cómo devienen sus interacciones.

En concreto, el caso de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, 8634, como un caso de ejemplo de acción de política pública en el área de la reactivación económica, y el caso de la ley 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural, como ejemplo de una política pública para un sector específico que implicó un cambio de diseño organizacional. En el desarrollo de este documento se esbozarán las razones por las cuales estos casos fueron elegidos. En este momento es pertinente señalar que la vinculación entre el marco teórico y la documentación que se dispone para concretar los objetivos propuestos permitirá comprender su selección.

Los expedientes mencionados se complementan con los documentos oficiales y normativos -tanto del gobierno interno de la CGR así como la legislación que la rige- que aportan a la discusión de cara a los objetivos relativos a la comprensión institucional y jurídica de las relaciones a explorar.

Dado que todos los documentos a revisar se componen de datos cualitativos - texto- el enfoque del estudio es precisamente cualitativo. Con base al expediente y a los otros documentos, puede revisarse cuál fue el desarrollo de los hechos y hacer una revisión de los mismos con base a una lectura dirigida.

Como señalan Hernández, Fernández y Baptista (2010) la investigación cualitativa "se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, sobre todo de los humanos y sus instituciones" (p.9). Los mismos autores indican que el enfoque cualitativo "puede concebirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo "visible", lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos".

En consecuencia, lo que se plantea es, precisamente, partir de la base de los documentos que consignan todo lo relativo a la forma en que se discutió cada uno de los proyectos de ley para, a partir de las interrelaciones entre los actores, y con base en los supuestos tangibles y textuales que se desprendan de esos documentos, dimensionar las formas e impactos de la relación que se plantea entre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa. Todo esto inscrito, a su vez, en el marco normativo que construye, define y determina formas de relación.

Fernández et al (2010) señalan que la investigación cualitativa, se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría y su propósito consiste en "reconstruir la realidad tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido" (p. 20). Todo esto a partir de indagaciones que no parten de las técnicas cuantitativas de recolección de datos estandarizados sino más bien de perspectivas y experiencias que

permitan visualizar a los actores del objeto de estudio. Es de aquí que la lectura de los casos que se registran en los expedientes legislativos permite realizar la reconstrucción señalada, a la luz de los apuntes teóricos que más adelante se desarrollarán.

El enfoque se ajusta a los objetivos aquí planteados ya que desde la investigación cualitativa es posible desarrollar reflexiones que brinden "profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas". (Fernández et al p. 17). Esto permitirá un mayor entendimiento de los casos para así, finalmente, visualizar los rasgos que caracterizan las relaciones que se desprenden entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría General a partir de la relación consultiva que se suscita en la discusión de proyectos de ley como los seleccionados.

7.2 Diseño de investigación

Como se señaló en los capítulos anteriores, al ser éste un tópico poco investigado y que resulta novedoso para la Administración Pública, se plantea asimismo como un estudio exploratorio, que servirá entonces para "familiarizarse con fenómenos relativamente desconocidos, poco estudiados o novedosos, permitiendo identificar conceptos o variables promisorias, e incluso identificar relaciones potenciales entre ellas" (Castro, 2010), finalmente se abona el terreno para que en el futuro este tipo de interacciones entre actores institucionales en la arena de la gestión pública pueda ser visibilizado a partir de los mecanismos normativos que las rigen. Una posibilidad para desarrollar el trabajo que éste documento inicia es, precisamente, desarrollar más adelante indicadores a partir de los datos históricos que existen, que puedan determinar

tendencias y patrones, y a partir de ellos, visualizar mejoras y facilitar la toma de decisiones.

Ahora bien, dada la prolífica relación consultiva que existe desde la Asamblea Legislativa hacia la Contraloría en materia de proyectos de ley, el presente documento plantea la utilización del estudio de caso como estrategia metodológica, tal y como de manera reiterada se ha señalado. Yin (2005), citando a Schramm, indica que los estudios de casos, intentan " iluminar una decisión o juego de decisiones: por qué ellos fueron tomados, cómo ellos fueron llevados a cabo, y qué resultado" (p.8). En concreto, se plantea un estudio de casos comparativo, que es aquel en que " se hacen las mismas preguntas a los distintos casos, pero realizando una comparación de las respuestas para llegar a conclusiones importantes. De esta manera, las evidencias basadas en varios casos pueden ser consideradas más sólidas y convincentes, porque la intención en el estudio de casos múltiples es que coincidan los resultados de los distintos casos, y por supuesto esto permitiría añadir validez a la teoría propuesta" (Castro, 2010)

Tal y como se ha señalado en páginas anteriores, se han seleccionado dos casos que tienen particular relevancia para la administración pública a partir de la envergadura de las decisiones adoptadas, la interrelación de los actores de interés para este estudio y los objetivos para fortalecer una mejor gestión en el acceso a recursos para el desarrollo de la pequeña empresa, y la conversión de la institución encargada del desarrollo agrario del país. Aún más allá, ambos casos seleccionados responden a la reconfiguración organizacional de las políticas públicas que evidencian cambios en los que el Estado y sus actores han buscado dar respuesta a las problemáticas y presiones a las que se ven enfrentados.

En concreto, se plantea desarrollar en primera instancia una investigación jurídica que explique la naturaleza y las posibilidades de la relación entre el Legislativo y su órgano auxiliar en materia de resguardo de la Hacienda Pública, para luego conocer el proceso de la formación de la ley y los puntos de interacción que entre ambas instituciones se dan en él para así evidenciar el objeto propuesto por este documento de pesquisa.

La revisión documental de ambos casos se complementará con la revisión del marco normativo de la CGR tanto a nivel de su organización interna como de la legislación que la rige.

7.3 Unidades de análisis

- **El expediente legislativo**

Un expediente legislativo es la recopilación oficial, foliada y ordenada cronológicamente de todos los documentos asociados a un proyecto de ley y que se generan en torno a su tramitación, ya sean éstos propios de los órganos legislativos y de quienes los componen, así como de todo tipo de documento que se le incorpora de otras instancias no legislativas tanto por iniciativa de algún particular o bien a solicitud de algún legislador.

El expediente legislativo se construye durante el tiempo en el que va a ser discutido a partir del momento en el que la Secretaría del Directorio recibe su presentación y el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa le asigna un número para su tramitación, como se establece en el artículo 115 del Reglamento Legislativo. Cuando el proyecto de ley recibe una votación negativa ó bien, vence su plazo cuatrienal, se le asigna un número de archivo en el

Departamento de Archivo, Expedientes y Leyes de la Asamblea Legislativa donde queda para la consulta pública. Cuando el proyecto se convierte en Ley, y luego de ser publicado a la Gaceta por acción del Poder Ejecutivo, el expediente regresa al Departamento de Archivo mencionado, donde es digitalizado y se alista para la consulta pública como un documento integral que registra la integralidad del proceso de la tramitación legislativa.

En términos generales, la información que se puede encontrar en un expediente legislativo es la siguiente:

Tabla 3
Documentos incluidos en los expedientes legislativos

Tipo de documento	Información que contiene
Texto base	Exposición de motivos y propuesta original del articulado
Actas de comisión	Todas las discusiones en las que se aborda el proyecto de ley, donde se documentan los actos que cada órgano legislativo realiza en su tramitación, como la aprobación de mociones y la recepción de audiencias, entre otros
Autos	Documentos oficiales de generación del expediente y que registran su traslado cuando finaliza alguna de sus etapas procesales
Correspondencia	Todos los documentos remitidos por externos en relación con la discusión del proyecto de ley
Criterios institucionales	Documentos oficiales remitidos por las instituciones que son consultadas por las implicaciones eventuales del proyecto de ley que se discute.
Informes de subcomisión	Es la propuesta de dictamen que prepara un subgrupo de diputados por delegación de la Presidencia de la Comisión cuando un expediente se delega a una subcomisión

Dictámenes	Son los documentos donde los integrantes de la comisión encargada de estudiar un proyecto emiten un criterio afirmativo o negativo sobre él.
Mociones	Mecanismos establecidos por el reglamento legislativo para ejercer el derecho de enmienda de cada legislador, o bien, para introducir en su tramitación aspectos de orden atinentes a su tramitación
Texto sustitutivo	Documento que, rescatando el espíritu original del texto base, introduce toda una serie de cambios en el articulado que juntos se convierten en un nuevo texto que sustituye el anterior como base para continuar con la tramitación
Redacción final	Es la última versión del articulado, revisada y corregida por la Comisión Permanente Especial de Redacción cuando corresponde, previo a la votación en Segundo Debate en el Plenario Legislativo
Decreto de ley	Es el último documento en el expediente, e incluye el texto que fue votado en Segundo Debate por el Plenario Legislativo que fue remitido a la Presidencia de la República para su sanción antes de su publicación en el diario oficial

Fuente: elaboración propia

En el caso del expediente de la ley 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, se cuenta con un total de 4643 folios, mientras que el de la ley 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural cuenta 6657. Cada expediente fue revisado a profundidad folio por folio, labor necesaria para poder dar respuesta a los objetivos de este documento.

- **Normativa sobre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa**

Una segunda fuente de datos para este trabajo es la que proviene de toda la normativa que ha regulado a la CGR incluso antes de su existencia. Para ello, se revisan las distintas leyes que documentan su evolución desde la Ley Fundamental del Estado Costarricense de 1825 hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ley 7428, vigente hasta la actualidad. Asimismo el Reglamento de la Asamblea Legislativa aportará los elementos correspondientes a ese órgano.

- **Normativa interna de la Contraloría General de la República**

La tercera fuente de datos que se recurre y explora es la relativa a la documentación propia del gobierno interno de la CGR, en particular a la que se genera como consecuencia de la implementación del Proceso de Modernización -que inició unos años después de la entrada en vigencia de la ley 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República- hasta los documentos emitidos en el período de la ex Contralora General Rocío Aguilar Montoya, que coincide temporalmente con los casos seleccionados.

7.4 Técnicas y recolección de información

De acuerdo con el diseño exploratorio descriptivo escogido para el presente trabajo de investigación, se requiere acceder a información precisa para nuestro objeto de estudio. Se requiere recolectar y analizar datos para la investigación cualitativa. En palabras de Hernández Sampieri y Mendoza (2010) “Los principales métodos para recabar datos cualitativos son la observación, la

entrevista, los grupos de enfoque, la recolección de documentos y materiales, y las historias de vida.” (pág. 406).

Como norma en la investigación cualitativa, Hernández Sampieri y Mendoza señala que “la recolección de datos ocurre en los ambientes naturales y cotidianos de los participantes o unidades de análisis.” (p. 409).

Se decide utilizar una muestra de dos expedientes legislativos, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y el Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural.

Además de ser la unidad de análisis, esta recolección documental contiene cada una de las etapas del procedimiento legislativo que llevó las propuestas de ley hasta su aprobación. Se constituye en una fuente de información principal a nivel documental.

Para la selección de la muestra, Hernández Sampieri y Mendoza (2010) señala que se debe realizar la pregunta “¿qué casos nos interesan inicialmente y dónde podemos encontrarlos?”, lo que permite delimitar el alcance que tendrá la investigación.

Respecto de la cantidad que incluya la muestra, Hernández Sampieri y Mendoza (2010, pag. 394) advierte que el tamaño de la muestra no es importante, “pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia. Lo que se busca en la indagación cualitativa es profundidad. Nos conciernen casos (participantes, personas, organizaciones, eventos, animales, hechos, etc.) que nos ayuden a entender el fenómeno de estudio y a responder a las preguntas de investigación. El

muestreo adecuado tiene una importancia crucial en la investigación, y la investigación cualitativa no es una excepción (Barbour, 2007).”

El muestreo de casos tipo “se utiliza en estudios cuantitativos exploratorios y en investigaciones de tipo cualitativo, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización.” (Hernández Sampieri y Mendoza, 2010, pag. 397).

En el presente estudio se ha seleccionado una muestra de dos expedientes legislativos que contienen respectivamente propuestas de transformación y reforma estructural a nivel económico e institucional. Cada uno representa la temática de análisis y permitirá hacer un estudio exploratorio y de mayor profundidad.

7.5 Métodos y análisis de información

Para el análisis de contenido se llevará a cabo el estudio de casos comparativo desde la perspectiva del proceso de política pública y la teoría del neoinstitucionalismo normativo. Para ello los expedientes se abordarán de forma separada, ya que cada uno obedece a una temática y contextos independientes. La participación de la Contraloría General y la Asamblea Legislativa se ve inmersa en esta perspectiva de estudio de ambos casos, ya que cada proyecto de ley representa la discusión de temas relevantes en un contexto de política pública. Así a partir del enfoque de estudio para ambos casos, se pretende verificar cómo la Contraloría General participa como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el proceso de aprobación de dos proyectos de ley exponentes de políticas públicas en las respectivas temáticas.

Entre los aspectos que se preguntarán a los expedientes de ley, se encuentran las etapas transcurridas en el proceso legislativo, la motivación de las propuestas, los momentos de participación de la Contraloría General con la Asamblea Legislativa, los temas destacados de la discusión, aspectos formales e informales de la dinámica legislativa durante la etapa de creación de ambas leyes de la República.

7.6 Alcances y limitaciones del estudio

El presente trabajo de investigación se centra en la etapa de análisis y discusión de los proyectos de ley escogidos como objeto de estudio. No aborda la formulación de las iniciativas de ley, dado que se parte de la etapa consultiva del procedimiento legislativo en que la Contraloría General inicia formalmente el estudio y su participación. No se analizan incidencias de la Contraloría General ni de la Asamblea Legislativa en la etapa previa a la presentación de los proyectos en la corriente legislativa, es decir durante su formulación.

Es interés para esta investigación, centrarse en la fase de análisis y discusión, previo a la decisión final de aprobación de los proyectos.

Tampoco se aborda el análisis de la implementación de los proyectos de ley, posterior a su aprobación como leyes de la República. En este caso particular, trasciende al objeto de estudio dado que interesa determinar la incidencia de la Contraloría General en el proceso de discusión legislativa y aprobación de la ley. Partiendo de la anterior delimitación, es preciso de igual forma señalar que para la fase del proceso legislativo, se utilizan como criterios de análisis el NIN respecto de las reglas institucionales que determinan la actividad de la CGR y la

AL, así como la teoría de las políticas públicas respecto del contenido de las interacciones entre ambos actores durante el proceso de debate.

8. La Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa. Relaciones normativas y de diseño institucional

En las siguientes páginas se hará una revisión documental que permita describir y dimensionar la relación que existe entre la CGR y la Asamblea Legislativa a partir de la evolución de la normativa que rige a la CGR hacia el órgano legislativo, y de los documentos que dan cuenta sobre cómo, en términos organizacionales, la CGR ha operacionalizado el mandato constitucional de auxiliaridad al Legislativo.

8.1 Relación jurídica entre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa

La incidencia de las instituciones y los distintos actores en la discusión y toma de decisión sobre políticas públicas, exige conocer de antemano la finalidad y el funcionamiento de estas instituciones, para entender en qué consiste la dinámica en los procesos de toma de decisión pública. De acuerdo con la teoría del neoinstitucionalismo normativo (NIN), es preciso conocer las normas y principios que rigen la institucionalidad ya que estas definen el actuar de los distintos actores de la vida pública.

De manera particular el proceso de formación de la ley costarricense y con él una de las formas de creación de políticas públicas, invita a conocer los vínculos que surgen a lo largo de dicha experiencia entre las instituciones

protagonistas y sus representantes. Así entonces surgen en la palestra instituciones como la Asamblea Legislativa, órgano constitucional del Estado, y la Contraloría General de la República -también órgano constitucional-encargado de la vigilancia de la Hacienda Pública, que participan en distinta medida en el proceso legislativo.

Según se podrá ver, el ordenamiento jurídico costarricense diseñó la existencia y funcionamiento de dichos órganos públicos, por lo que adquiere relevancia conocer las principales normas que los regulan, así como las relaciones que surgen entre sí.

En ambos casos la Constitución Política de Costa Rica consagra su existencia y atribuciones, fundamentalmente los Títulos I, IX y XIII de dicho cuerpo normativo, según se verá. En cuanto a su desarrollo legal, el Reglamento de la Asamblea Legislativa y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ley n°. 7428, constituyen piezas fundamentales para delimitar su naturaleza, conocer sus funciones y atribuciones y determinar la confluencia entre ambos.

Es así como en el ámbito jurídico resulta de interés conocer de manera general las principales normas que se han ocupado del origen y funcionamiento de ambos órganos constitucionales, para así poner en contexto las relaciones jurídicas que surgen entre sí durante el proceso de discusión de la ley y que delimitan las posibilidades de éstas relaciones.

Como primera aproximación en este estudio, para ser consistente con la teoría del NIN, se conocerán las principales normas que definen la naturaleza de la AL y de la CGR, así como aquellas que regulan sus competencias y relaciones

externas, con la finalidad de determinar el marco de actuación de dichas instituciones y las reglas para regir las relaciones entre sí.

8.2 La Asamblea Legislativa

El Poder Legislativo es uno de los tres poderes independientes entre sí que integra el gobierno de la república representativo, el cual a su vez es uno de los pilares del proceso democrático costarricense. Desde su génesis, las funciones de este Poder de la República se han consagrado constitucionalmente y han sido expresión del modelo político adoptado por las asambleas constituyentes del momento. La historia es vasta en presentar la evolución de los congresos en el proceso democrático de nuestro país. No es propósito de este trabajo entrar a analizar cada uno de los procesos históricos del congreso, mas sí el de ilustrar cómo el Poder Legislativo es el encargado de la formación, discusión y aprobación de la ley.

La Constitución Política de 1871, documento que en su momento fue expresión de un importante desarrollo democrático de la sociedad costarricense, establecía la independencia de poderes de Gobierno, entre éstos el Poder Legislativo. Los artículos 13 y 73 Títulos III sección Primera de las Garantías Nacionales y, VII del Gobierno de la Constitución Política, por su orden, establecían el modelo de gobierno de la República, así como la distribución del poder. En lo de interés decían:

ARTICULO 13.- Los poderes en que se divide el Gobierno de la República son independientes entre sí.

ARTICULO 73.- El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, y lo ejercen tres Poderes distintos que se denominarán, Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Const.,1871)

Por su parte los artículos 74 y siguientes del título VIII, sección Primera sobre Organización del Congreso Constitucional, se dedicaban al Poder Legislativo; entre los aspectos más relevantes se destacaba que dicho poder era delegado por el pueblo, lo integraban diputados elegidos por las juntas populares quienes ejercían sus funciones en un período cuatrienal. Las atribuciones del Poder Legislativo se encontraban reguladas en el numeral 82 de dicho documento constitucional; entre ellas en el inciso 13 se establecía que le correspondía al Congreso Constitucional “dar las leyes, reformarlas, interpretarlas y derogarlas” (Const.,1871)

Así, junto con las normas constitucionales que se ocuparon del proceso de formación de la ley en esta Carta Política de la época -artículos 94 y siguientes-, era claro que el Congreso tenía una función natural, por delegación popular, a través de sus representantes, cual era la formación y aprobación de las leyes de la República. (Const., 1871)

En relación con las cuentas del Estado, es importante destacar que el inciso 11 del numeral 82 constitucional señalaba que al Poder Legislativo le correspondía fijar los gastos ordinarios y extraordinarios de la Administración Pública, además de velar porque dichos gastos se ajustaran a dicha fijación, cuidar la debida y oportuna entrada y salida de los ingresos y egresos del Tesoro Público. Para ello se creó un Centro de Control, cuyo Jefe y suplente eran nombrados por el Poder Legislativo y debían presentar un informe anual al Congreso. (Const., 1871). Desde entonces se empezaba a delinear a nivel

constitucional la relación del Poder Legislativo con una dependencia que se encargara de llevar a cabo el control de las cuentas públicas.

El proceso histórico costarricense previo a 1949, condujo a la integración de fuerzas políticas que tomaron la decisión de realizar una nueva Asamblea Nacional Constituyente. En esta etapa se llegó a discutir sobre la conformación del Estado y la decisión de hacer una transición a una democracia más parlamentaria, a diferencia del modelo presidencialista de las épocas anteriores. Es así como se discute y aprueba la Constitución Política de 1949, carta política vigente que rige los derechos, garantías y deberes de la sociedad costarricense y donde el Congreso tiene mayor preponderancia.

En este cuerpo normativo, el Poder Legislativo se mantiene entre los poderes representativos del Gobierno de la República y se fortalecen sus atribuciones constitucionales. El numeral 9, del capítulo único, título I sobre la República, establece que “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias (...)” (Const., 1949, art. 9, Título I)

Así, entre las atribuciones que ejerce la Asamblea Legislativa como Poder de la República, se encuentra la potestad de legislar, la cual ejerce por delegación popular mediante el sufragio. Para ello se encarga de la discusión y aprobación de los proyectos de ley presentados en el seno legislativo. Al efecto el numeral 105 de nuestra Carta Magna señala que la potestad de legislar reside en el pueblo el cual la delega en la Asamblea Legislativa, no puede renunciarse, ni está sujeta a limitaciones salvo tratados de Derecho Internacional (Const., 1949, art. 105).

Los numerales 106 y siguientes establecen su integración y funcionamiento. Concretamente la integran 57 diputados cuyas nominaciones se originan en las provincias, ejercen sus funciones por un período de cuatro años y no pueden ser reelegidos de manera sucesiva. (Const., 1949, arts. 106 y ss).

El numeral 121 constitucional señala las atribuciones que debe ejercer la Asamblea Legislativa. Respecto de la formación y discusión de las leyes, el artículo 121 inciso 1 constitucional señala que al Poder Legislativo le corresponde de manera exclusiva dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones (Const., 1949, art. 121 inciso 1).

Los numerales 123 y siguientes disponen el proceso de formación de las leyes de la República, en el que la Asamblea Legislativa es protagonista; al respecto se establece la posibilidad de constituir comisiones legislativas para conocer, discutir y aprobar proyectos de ley. (Const., 1949, arts. 123 y ss).

Ahora bien, desde la misma Carta Magna, en el numeral 121 inciso 22 se dispone que la Asamblea tiene la atribución de “Darse el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros” (Const., 1949, art. 121 inciso 22). Así entonces surge el Reglamento de la Asamblea Legislativa, desde los años sesenta por acuerdo legislativo n° 399 del 29 de noviembre de 1962 (antes reglamento de orden y disciplina de la Asamblea Legislativa). La Procuraduría General de la República (PGR) en su opinión consultiva n° 086 ha señalado en esta materia que la Asamblea Legislativa tiene una facultad autonormativa:

La función autonormativa de la Asamblea Legislativa consiste en la facultad que tiene este órgano fundamental del Estado de dictar las normas - escritas y no escritas- que regulan su organización, su funcionamiento y los diversos procedimientos para adoptar los actos parlamentarios. (PGR, 1999, OJ 86)

La facultad autonormativa de la Asamblea Legislativa con independencia de los demás poderes, tiene raigambre constitucional y tiene sus propias características. De igual forma la PGR al dirigirse a la Presidencia de la Asamblea Legislativa, sintetiza lo anterior.

La Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, al igual que en las anteriores, fiel al espíritu democrático, reconoce a favor de la Asamblea Legislativa la función autonormativa, y la regula de forma tal, que le garantiza su independencia en su ejercicio. En efecto, el artículo 9 de la Constitución Política establece el principio de independencia de los poderes del Estado y la no delegación de las funciones que les son propias. En concordancia con la anterior disposición, el artículo 121, inciso 22) en relación con el artículo 124 de ese mismo cuerpo normativo, consagra, como una atribución exclusiva del parlamento, el darse el Reglamento para su régimen interno, el cual, una vez adoptado, no se puede modificar sino por una votación calificada. Además, el procedimiento para su adopción, modificación e interpretación es el acuerdo legislativo, y no el trámite de la ley, con lo que se excluye al Poder Ejecutivo del ejercicio de esta función, ya que la adopción del acto parlamentario, tanto para su validez como para su eficacia, no requiere de la sanción de este último órgano constitucional. (PGR, 1999, OJ 86).

El Reglamento de la Asamblea Legislativa (1994), regula la organización y el funcionamiento de los distintos órganos parlamentarios, los distintos procedimientos parlamentarios, y de especial interés las reglas de votación, presentación de mociones y trámite en general de los proyectos de ley que son sometidos a su conocimiento, además del proceder de las distintas comisiones legislativas. Bajo las reglas establecidas en esta versión del Reglamento es bajo las cuales se tramitaron los proyectos de ley que más adelante se abordan en este documento.

Propiamente los numerales 111, 112 y 157 de dicho Reglamento (1994) establecen la facultad de los órganos legislativos de pedir informes a las instituciones competentes, de convocar funcionarios y personas ante los órganos parlamentarios, así como de consultar los proyectos de ley durante el proceso de análisis y discusión de los proyectos de ley. Dichas solicitudes de información han de ser atendidas con prontitud y prioridad.

Así entonces, las normas descritas, integradas con los distintos procedimientos legislativos, incorporan dinamicidad al trámite de discusión y aprobación legislativa; se abre una ventana para llevar a cabo una discusión informada con criterios especializados según el tema de que se trate.

En resumen, la Asamblea Legislativa tiene entre sus principales funciones el promulgar, reformar, interpretar y derogar la ley; proceso en el que pueden intervenir e interactuar múltiples actores en las diferentes etapas de formación de la ley, uno de ellos, según se verá es la Contraloría General de la República.

8.3 La Contraloría General de la República

Tal y como se señaló en el apartado de antecedentes, la Contraloría General de la República se consagra desde la Carta Magna como el órgano del Estado encargado del control y la vigilancia de la Hacienda Pública. Entre sus competencias predominantes lleva a cabo la fiscalización en el uso de los fondos públicos por parte de los diferentes agentes del Estado costarricense, lleva a cabo la aprobación presupuestaria de los órganos descentralizados, así como la evaluación de los presupuestos de las distintas entidades públicas, además de los controles en materia de contratación administrativa.

En su devenir histórico tuvo varios antecedentes que posicionaron la función especial de resguardar las cuentas nacionales a cargo de una oficina especializada que en el ejercicio de sus competencias mostraba vínculos con el Poder Legislativo.

Posteriormente se emitieron diversas leyes que establecían las atribuciones de una oficina de control de cuentas y previo a 1949 la creación del Centro de Control, como oficina auxiliar del poder legislativo con independencia de los otros poderes.

Desde entonces existió un interés de regular a nivel constitucional y legal el control del erario público, el manejo de los recursos asignados a las instituciones del Estado por parte de un órgano distinto de los encargados de la aprobación y ejecución de la actividad administrativa.

Los antecedentes previos al año 1949 fueron expuestos en el punto 2.1 de este documento, razón por la cual conviene precisar ahora sobre los hechos que a

partir de ese año se dieron, que son los que definen el estado actual de las cosas en lo que corresponde. Convocada entonces la Asamblea Nacional Constituyente, se aprueba una nueva Constitución Política y con ello se crea a la Contraloría General de la República.

En el artículo 183 de la nueva Constitución se establece que la Contraloría General de la República es el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa que fiscaliza el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuir al control político y ciudadano.

Desde esta nueva Constitución Política se aparejan diversos cambios respecto de la Carta Magna de 1871. Al analizar los cambios entre una Constitución y otra, Saborío (2009) analiza lo siguiente:

Haciendo una comparación con su predecesora la Carta Magna de 1871, la Constitución Política vigente de 1949 trajo relevantes cambios en el modelo político de nuestro país y estos fueron: a. La creación de la Contraloría General de la República como órgano auxiliar constitucional de la Asamblea Legislativa y fiscalizador y como vigilante de la Hacienda Pública. Con respecto a los puestos de Contralor y Subcontralor la Asamblea Legislativa es la que hace los nombramientos. (p. 19)

Si bien es cierto, antes de la Constitución de 1949 se venían dibujando las competencias del órgano de control, adquiere particular importancia conocer el rol que se dispuso para la CGR posterior a dicho período. Entre los cambios que se advierten en la Constitución de 1949, Saborío (2009) señala el cambio de modelo político costarricense y con ello el dimensionamiento del Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo. Así uno de los logros obtenidos fue la

creación de la CGR y con ello se fortaleció la fiscalización de la Hacienda Pública y la condición de auxiliaridad de este órgano constitucional en favor de la Asamblea Legislativa:

Es interesante observar y analizar en estas dos constituciones históricas vistas anteriormente cómo evolucionó el derecho constitucional costarricense y en especial esa transformación que sufre la Asamblea Legislativa antes llamado oficialmente “Congreso”, donde se incrementan sus facultades, tanto política como jurídicamente hablando, ya que en la Carta Magna del 1871 sus funciones, hasta su identidad como un verdadero poder del Estado, se veía opacadas y muy disminuidas por un centralista poder Ejecutivo que se resumía en un todopoderoso presidente como órgano unipersonal, que tenía a su cargo la efectuación de la elecciones, es decir gran probabilidad de parcialidad como fraude y más por el hecho de la dependencia de las municipalidades al 22 ministerio de gobernación controlado por el Ejecutivo, que perfectamente podían condicionar las partidas monetarias, incluso reducir los presupuestos a las municipalidades que no apoyaran en las elecciones al partido oficialista, ya que hasta la constitución de 1949 se da la creación de la Contraloría General de la República como órgano vigilante de la hacienda pública y que tiene en sus funciones aprobar o reprobar los presupuestos de las municipalidades, es decir sin un órgano fiscalizador de las partidas y presupuestos se podían realizar lo antes citado perfectamente, sacando un enorme provecho electoral. (p.21-22)

Reafirmando lo anterior, los artículos 183 y 184 de la Constitución Política (1949), en el capítulo II del título XIII de la Hacienda Pública consagran la existencia de la Contraloría General como órgano constitucional y delimitan su espectro competencial.

Adicionalmente de acuerdo con los artículos constitucionales 175, 179 y 181 la Contraloría General tiene participación en el proceso de aprobación presupuestaria municipal, de análisis de los ingresos del Estado y de dictamen de la liquidación de los presupuestos públicos.

Se desprende, con meridiana claridad de las regulaciones constitucionales descritas, la naturaleza de órgano de control y fiscalización de la Hacienda Pública y en esa condición auxiliar de la Asamblea Legislativa en la materia de su competencia. Se tiene entonces que la Contraloría General de la República es la institución encargada de vigilar el uso de los recursos públicos que utilizan las instituciones del Estado. A nivel constitucional se delimitan así las reglas que delinear las competencias de la CGR y con ello el contenido de las diversas leyes que se aprueban en la AL en el tema; lo cual va delimitando las actuaciones de dicho órgano político.

En el ámbito legal, según se mencionó en el apartado de antecedentes, en su momento la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 1252 de 23 de diciembre de 1950, puso en funcionamiento a la Contraloría General, dando contenido a las competencias constitucionales, además de establecer sus atribuciones, deberes y garantías. En varias de sus normas se encontraban los vínculos con la Asamblea Legislativa, en especial al autorizar las cuentas nacionales, dar informes y brindar asesoría en los temas concernientes a sus funciones de control y de hacienda pública. Cabe destacar los artículos 4 inciso b y 22 en los que se definía la participación del órgano contralor como asesor

en los diferentes procedimientos legislativos, entre ellos la discusión y aprobación de los proyectos de ley sometidos a conocimiento de los órganos y comisiones legislativas. (Ley n° 1252, 1950)

Por su parte, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.° 7428 de 1994, amplió el espectro de la fiscalización de la Hacienda Pública, de manera que se trascendió de un control de las cuentas del Estado a una fiscalización sobre la gestión pública en el uso de los recursos públicos y a los resultados obtenidos. Así se tiene que en los artículos 1 y 2 se dimensionan la naturaleza jurídica del órgano contralor como órgano constitucional del Estado, así como la garantía de independencia como órgano constitucional respecto de los poderes públicos. Se establece en dichas normas la condición de la CGR como auxiliar de la AL en el control superior de la Hacienda Pública. (Ley N° 7428, 1994)

En la línea expuesta, interesa destacar el espectro competencial de la CGR, de cara a conocer el rol que ejerce, en particular, como auxiliar del órgano legislativo. Entre las potestades legales que dimensionan la labor de vigilancia de la Hacienda Pública, se encuentran las de control de eficiencia, de fiscalización presupuestaria, la potestad consultiva, aprobación de actos y contratos, realizar auditorías e investigaciones, potestad reglamentaria y de dirección en materia de fiscalización, control de ingresos y exoneraciones, potestad sobre auditorías internas, contratar auditorías externas, potestad de informar y asesorar ésta última de especial énfasis respecto de la Asamblea Legislativa. Asimismo se encuentra la condición de la Contraloría General como rectora del sistema de fiscalización de la hacienda pública y garante del cumplimiento del ordenamiento de control y fiscalización; prerrogativa regulada en los numerales 10, 11 y 12 de la ley. (Ley n° 7428,1994)

Además de las normas expuestas, se encuentra un marco legal en materia de fiscalización y control de la hacienda pública que da contenido a las competencias constitucionales que ejerce la Contraloría General de la República, entre las principales legislaciones a destacar la ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos n° 8131, la Ley General de Control Interno n° 8292, la Ley de Contratación Administrativa, n° 7494, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública n° 8422.

Así entonces se presenta la base normativa que sitúa a la Contraloría General de la República como una institución representativa en el accionar del Estado costarricense y de forma particular en sus relaciones con la Asamblea Legislativa, órgano político del Estado.

En criterio de Mora (2013) la Contraloría presenta varias condiciones que permiten ubicarla como una Entidad de Fiscalización Superior autónoma y con facultades efectivas para el ejercicio de sus competencias de control de los fondos públicos. Entre las principales a destacar se encuentran el reconocimiento constitucional desde 1949 y su autonomía funcional y administrativa. Sus titulares son designados por el Poder Legislativo y los requisitos de éstos se encuentran regulados en la Constitución Política y a nivel legal. De acuerdo con su normativa tiene una autonomía para organizarse internamente y ejercer su presupuesto con independencia; sus decisiones están sometidas a la Constitución Política, los convenios y la ley. Es además rector del sistema de control y fiscalización y entre sus facultades puede dictar órdenes a los sujetos pasivos, establecer indemnizaciones y sanciones pecuniarias, iniciar procedimientos, llevar a cabo procesos de fiscalización e investigación, así como elaborar y aprobar su plan de trabajo, entre las principales.

8.4 Relaciones entre la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa

Una vez que se ha conocido el marco jurídico en general que rige las competencias de la AL y la CGR, es preciso analizar la forma en que ésta última se encuentra vinculada con los procedimientos legislativos.

Según se ha mencionado, tanto la Constitución Política de 1949 como la Ley Orgánica de la Contraloría General, N° 7428 de 1994, contienen varias normas habilitantes que permiten vincular la CGR con la AL.

Así se establece que la Contraloría General es el órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en materia de vigilancia de la Hacienda Pública y se incorpora el nombramiento del Contralor y Subcontralor General por parte de la Asamblea Legislativa por un período de 8 años, quienes gozan de un régimen especial garantista para el ejercicio de sus funciones, así como la obligación de rendir cuentas ante la misma Asamblea Legislativa (Constitución Política, 1949, art. 183).

Otra de las expresiones de vínculo institucional, se destaca en el inciso 3 del numeral 184 constitucional al establecerse que la Contraloría General de la República tiene entre sus atribuciones el “ 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” (Constitución Política, 1949, art. 184 inciso 3); con ello se advierte una obligación no solo de informar sobre los resultados de su gestión de control y fiscalización, sino de

proporcionar anualmente los insumos necesarios a los órganos parlamentarios sobre los resultados económicos y de gestión del Estado.

Mora (2013) señala que con respecto a su vínculo con otros poderes del Estado, éste se materializa por medio de la Asamblea Legislativa. Con ésta tiene una relación de auxiliaridad en el control superior de la Hacienda Pública establecida a nivel constitucional. Resulta importante destacar que la Asamblea Legislativa nombra sus jerarcas -también puede destituirles-, quienes responden ante la Asamblea por sus acciones. Por su parte la Contraloría se encuentra obligada a rendir los informes que le soliciten los diputados, el informe de ejecución presupuestaria, así como la presentación anual de la Memoria de labores con opiniones y sugerencias sobre el uso eficiente de los fondos públicos.

De igual forma en materia de gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, el artículo 179 de la Constitución Política establece que la Contraloría General debe informar a la Asamblea Legislativa sobre la efectividad fiscal de los nuevos ingresos; por su parte el numeral 181 señala la obligación de remitir anualmente a la Asamblea Legislativa el dictamen de la liquidación del presupuesto nacional, de cara a la aprobación o improbación definitiva de las cuentas por parte de ésta última (Constitución Política, 1949, arts. 179 y 181).

En la Ley n° 7428 (1994) el numeral 31 establece la función de asesoría e información que debe realizar la Contraloría General en favor de los órganos parlamentarios.

Así adquiere relevancia el que a partir del marco normativo indicado, una de las formas en las que se manifiesta la participación asesora de la CGR es

precisamente en el procedimiento consultivo de los proyectos de ley y las audiencias durante la discusión de los proyectos de ley.

Por su parte la Asamblea Legislativa en el ejercicio de sus funciones, encuentra en el Reglamento de la AL (1994), el marco legal que le permite pedir el criterio de instituciones competentes durante la discusión de los proyectos de ley; tal es el caso de la CGR como órgano constitucional especializado en materia de Hacienda Pública. Según se dijo de previo, los numerales 111, 112 y 157 de dicho reglamento facultan a los órganos legislativos a requerir en audiencia a funcionarios públicos, entre otros, así como a solicitar criterios respecto de temas que se conocen y discuten durante el trámite de una iniciativa de ley. En particular, la AL dispone la consulta e integración de la CGR en el proceso de discusión de proyectos de ley, al ser ésta su órgano auxiliar en materia de Hacienda Pública y vigilancia en el uso de los fondos públicos.

En definitiva se tienen dos órganos constitucionales en el ordenamiento jurídico costarricense, cada uno con competencias claras y bien delimitadas, lo que permite alcanzar el conocimiento debido acerca de la función que cumplen en el Estado costarricense. Las normas que rigen sus atribuciones y actuaciones, enmarcan su quehacer y con ello la conducta de los diferentes actores que interactúan a lo interno y externo de ellas. De acuerdo con la teoría del NIN, a partir del conocimiento de las normas descritas es posible determinar las competencias de la AL y de la CGR y con ello la forma en que ambas pueden interrelacionarse. En el primer caso una de ellas consiste en dictar las leyes de la República desde el procedimiento de discusión legislativo, a partir de ello es determinante la participación de actores interesados vinculados con los diferentes temas que se discuten en el seno legislativo. Aquí es donde la CGR, desde el cumplimiento de sus normas, viene a ser un actor preponderante en la etapa de discusión de las propuestas de ley en el tanto se convierte en un

órgano especializado en los temas de su competencia y en particular en el ámbito de la gestión pública y política pública. Tal y como se verá, a partir de las últimas reformas normativas, la CGR tiene un papel mayor desde que se dimensiona la función de control y de vigilancia de la Hacienda Pública y se participa en el proceso de formación de la ley. Es aquí donde resulta relevante el análisis de la incidencia del órgano constitucional encargado de la vigilancia de los fondos públicos sobre el proceso de discusión y aprobación de las leyes encomendadas a la Asamblea Legislativa.

Tal y como se analizará en los siguientes apartados, adquiere importancia la nueva dimensión del control que lidera la CGR manifestada en esta etapa del procedimiento legislativo en la que se discuten y se gestan expresiones de política pública. En atención a ello, se verá que las nuevas corrientes filosóficas de la CGR en torno al concepto del control de la Hacienda Pública, influyen en su estructura y composición internas, tema de por sí parte de lo que el NIN denomina las reglas que determinan el comportamiento de los individuos en las instituciones y el devenir de éstas últimas.

8.5 Revisión de la composición de la Contraloría General de la República como una Institución según el neoinstitucionalismo normativo

Como se señaló en el marco teórico del presente documento, el neoinstitucionalismo (NIN) destaca y pone énfasis en el análisis de las instituciones y sus estructuras a partir de elementos como las reglas, los procedimientos y las formas de organizarse, ya que esta estructura normativa influye en las relaciones, las conductas, el comportamiento por medio de las

personas que ahí trabajan, hasta impactar en las relaciones en el sistema social en el que se inscriben.

Como ya se pudo ver en las páginas anteriores, la evolución normativa de la CGR en general, y en lo que respecta a su relación con la Asamblea Legislativa en específico, ha generado amplios márgenes de acción institucional a partir de la consolidación de las reglas generales aportadas por los fundamentos legales que, a su vez, garantizan la sostenibilidad temporal de la institución.

En una suerte de acción y reacción, este proceso a nivel de superestructuras normativas tuvo un correlato y consecuencias inmediatas en la organización interna de la CGR, dibujando una forma específica de gobierno interno que se puede explicar, desde el NIN, a través del desarrollo específico de procesos de reestructuración y de regulación de las acciones institucionales y de la conducta de las personas que en ella trabajan.

El punto de partida para abordar esos cambios internos es el proceso de modernización de las estructuras y procedimientos mediante las cuales funcionaba la Contraloría, en la segunda mitad de los años noventa, impulsado por el ex contralor Luis Fernando Vargas Benavides. Este proceso, en perspectiva, era un paso necesario frente a las demandas de las circunstancias y a la evolución normativa consolidada a partir de la emisión de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ley n° 7428.

Desde el proceso de modernización se realizaron varios aportes que deben retrotraerse para el presente análisis a la luz de brindar elementos comprensivos sobre los cambios que se dieron y que fueron retomados por la ex contralora Rocío Aguilar Montoya. Es importante mencionar que por lo breve que fue el periodo de Alex Solís Fallas como contralor, los documentos asociados a su gestión no son prolíferos para efectos de este documento.

Es posible entonces, hacer un recuento de documentos que permiten visualizar la consolidación de un proceso de normativización primero generando un marco de orientación para la acción individual y, de manera concomitante, delimitando y orientando la forma en que se realizan las tareas dentro de la institución.

Un primer documento al que se debe hacer referencia remite al año 2000, cuando el ex contralor Vargas emitió el primer “Marco Ético de los funcionarios de la Contraloría General de la República” cuyo objetivo era “declarar los principios éticos que deben informar la conducta y actuaciones de todos aquellos que por imperativo constitucional tenemos a cargo la vigilancia de la Hacienda Pública” (CGR, 2000, p.1).

En su presentación, el documento planteaba que, aunado a ese marco ético, se sumaban:

un conjunto de normas de conducta, institucionalmente aceptado y reconocido a través del tiempo, que ha contribuido a construir, silenciosamente, la conducta permitida y las acciones censuradas por los propios servidores de la Institución. Este código tácito, como podría denominarse, ha sido respetado y transmitido a través de los

años. Comprende el tono gentil en las relaciones interpersonales, la cultura de servicio, el vestir de forma adecuada, el correcto manejo de la información, la puntualidad y disciplina de trabajo, el respeto a los derechos fundamentales y la solidaridad en momentos difíciles, así como otras normas de comportamiento que forman parte del orgullo de pertenencia la Contraloría (pag. 2).

Es decir, hay un reconocimiento explícito de la existencia de normas -no escritas unas, y escritas otras a partir del Marco Ético- que generan condiciones para la acción individual e institucional de las personas en el sentido en el que Hernández (2003) lo había planteado, haciendo referencia a la determinación del marco institucional, reglas de juego, costumbres y organizaciones.

Dicho documento planteaba tres dimensiones, la humana, la ciudadana y la laboral, a partir de las cuales se desagregan los siguientes principios éticos, en una suerte de integración de elementos que van desde la acción individual a la trascendencia del aporte institucional. A saber, dice sobre las tres dimensiones:

1. Seres humanos plenos, caracterizados por la urbanidad, austeridad, diligencia, reflexión.
2. Ciudadanos óptimos, destacando el bien común, el sentido patrio.
3. El servicio al país, enfatizando en la lealtad, la honradez e integridad, justicia y excelencia. (CGR, 2000, p. 3 – 25).

Más adelante y sobre la misma tesitura, durante la gestión de Rocío Aguilar Montoya como Contralora General, se complementa el Marco Ético de la Contraloría General, con la emisión del Código de Conducta de los funcionarios

y funcionarias de la Contraloría General de la República de Costa Rica (2011). El objetivo de este código era “establecer un conjunto básico y prioritario de conductas que guíen nuestro actuar en procura de una cultura institucional basada en altos valores éticos, orientados a lograr una gestión transparente, íntegra y responsable, todo de conformidad con las ideas rectoras institucionales” (CGR, 2011, p.2) .

Cabe destacar que este último documento se refiere a conductas, comportamientos específicos y concretos. El Código de Conducta viene acompañado además de un compromiso público de cada funcionario de la CGR que es firmado una única vez y se resguarda en su expediente personal. Plantea además, una serie de conductas deseables en las personas que trabajen en la CGR en varios ámbitos, como las relaciones entre los miembros de la organización, los conflictos de interés, las relaciones con los clientes, el uso de los recursos, el manejo de la información y la seguridad, la salud y el medio ambiente. En ese sentido, constituye un paso más en la producción de normativa interna para orientar e influenciar la forma en la que las personas que trabajan en la Contraloría deben desarrollar en su quehacer. Ambos instrumentos se convierten en los primeros esfuerzos en esta materia para guiar la conducta del funcionario de la Contraloría General. El Marco Ético vino a ser un primer paso que se concreta en este particular, junto con el Código de Conducta.

Continuando en la revisión de documentos supracitada, es necesario colocar la mirada sobre el Plan Estratégico 2008-2012 -que ya estaba en ejecución cuando se emitió el Código de Conducta-, y que aportaba una reflexión conceptual orientadora por medio de un marco filosófico y unos valores

institucionales que marcaban los derroteros de la acción de la Contraloría General de la siguiente manera:

Misión: Somos el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, que fiscaliza el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuir al control político y ciudadano.

Visión: Garantizaremos a la sociedad costarricense la vigilancia efectiva de la Hacienda Pública. Valores institucionales:

- Excelencia: Búsqueda de la máxima calidad y desempeño en el trabajo diario.
- Respeto: Valorar los derechos y formas de pensar de los demás.
- Justicia: Dar a los demás lo que les corresponde de acuerdo con sus derechos y deberes.
- Integridad: Es realizar todas las acciones con rectitud.
- Compromiso: Es sentirse identificado con la Contraloría General y así dar el máximo esfuerzo. (CGR, 2008, pp. 2-3).

Dicho marco estratégico y filosófico de la Contraloría General se constituyó en un instrumento para fijar el rumbo que desde su génesis normativa y cultural debe seguir la institución y quienes laboren en ella. Los aspectos estratégicos, entre ellos los factores clave, sus indicadores y resultados esperados, han permitido delimitar y proyectar las actuaciones del órgano contralor.

A partir de estos documentos es posible vislumbrar acciones formales que ha desarrollado la Contraloría para influir en la acción y en la toma de decisiones de las personas que desarrollan sus procesos a partir de la delimitación conductual y la construcción de referentes simbólicos para la acción. Esto recuerda lo que se planteaba secciones atrás respecto del NIN, el cual propone que el devenir de los sujetos en una organización está determinado por las normas y las tradiciones de ésta, que se hacen efectivos mediante procesos de socialización, consagrados, como se evidencia, por medio de documentos orientadores de las acciones individuales y colectivas como los dos anteriores citados.

Ahora bien, en términos de la orientación sustantiva de la forma en que se organiza el trabajo de la institución, y para efectos del presente documento, es importante mencionar tres eventos que se inscriben dentro de los aspectos relevantes desde un análisis para los postulados del NIN: la emisión del Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), la emisión de las Políticas de Buen Gobierno Corporativo y la creación de la Unidad de Gobierno Corporativo.

Una vez más, la referencia al Proceso de Modernización es necesaria, ya que desde él se vislumbró la necesidad no solo actualizar los procesos de auditoría, jurídicos y de fiscalización en general, sino de contar con un documento sinóptico y estándar que diera cuenta de todos los procesos de la Fiscalización Superior. Su primera versión se remonta al año 1999 y destacaba como su propósito:

Establecer los insumos y las actividades principales que conllevan los distintos procesos que se ejecutan y los productos que generan, con el fin de guiar el desempeño de los funcionarios y procurar un trabajo sistémico e integrado de las distintas unidades que

conforman la Contraloría General. (Manual General de Fiscalización, 1999, p. 3)

El Manual, como lo dice su versión del 2008 “es el instrumento normativo de mayor jerarquía en lo relativo a la regulación y descripción, de los procesos que deben aplicarse en la Contraloría para cumplir con sus objetivos de fiscalización superior de la Hacienda Pública” (Manual General de Fiscalización, 2008, p. 1) . Tiene la característica de que se articula en cuatro grandes macroprocesos, a saber, Fiscalización Integral, Gobierno Corporativo, Gestión del Conocimiento y Gestión de los Recursos. Cada uno de ellos se compone de procesos, es decir, por tareas generales que, mediante su ejecución, permiten la consecución de los objetivos y metas institucionales.

Como señala González (2018) con la emisión del MAGEFI, la Contraloría “avanzó en la consolidación de un esquema atinente a la nueva gerencia pública, y tratando de hacer mucho más eficiente su gestión” (p.54) al colocar en su Marco Referencial conceptos reformadores en su gestión como ejes orientadores de la acción institucional, a saber, la cadena de valor público que los procesos institucionales están llamados a generar como derrotero final de su gestión, la introducción de la figura de los “clientes” como los usuarios y beneficiarios del trabajo institucional que deben ser reconocidos e identificados con claridad para el conocimiento de sus necesidades y expectativas, el enfoque en procesos ya mencionado y el control interno para asegurar la calidad en el trabajo a realizar en dichos procesos.

Con el MAGEFI entonces, se consolida una transformación que normalizó, estandarizó y simplificó los procesos de trabajo en la Contraloría, dando paso a un manual uniforme para todas las tareas, de fácil comprensión, y de formas homogéneas para la toma de decisiones.

El segundo de los macroprocesos del MAGEFI es el de Gobierno Corporativo, que sienta las bases para la consolidación de la Unidad de Gobierno Corporativo en el año 2009. Esta nueva unidad retoma entonces muchas de las funciones que había desarrollado hasta entonces la División de Estrategia Institucional, heredera directa del Proceso de Modernización, pero con un enfoque mucho más articulador de la gestión institucional desde su lugar como brazo ejecutor del Despacho Contralor. Este cambio, del esquema de “Estrategia Institucional” a “Gobierno Corporativo” refleja en buena medida “la superación del entramado burocrático con abundantes figuras de dirección, jefatura y supervisión, hacia un esquema de liderazgos internos mucho más fluido y de menor complejidad” (González, 2018, p.65)

La importancia de este macroproceso se consolida con la emisión, en el mismo año 2009, de las Políticas de Buen Gobierno Corporativo. Estas políticas se refieren a “un marco de mejores prácticas bien consolidado que responde a la necesidad de conferirle seguridad a las sujetos participantes en las relaciones comerciales, gubernamentales o sociales, en el más amplio sentido del intercambio entre organizaciones y entre estas y las personas o grupos interesados” (Políticas de Buen Gobierno Corporativo, 2009, p.1). Estas mejores prácticas proceden básicamente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y la Organización Internacional de Entidades Supremas de Auditoría (INTOSAI), y expresan cómo la CGR, mediante sus propios documentos, adopta y a partir de ahí difunde principios y normas de otras instituciones de carácter supranacional.

Con ellas, se propuso como objetivo establecer “un conjunto básico y prioritario de prácticas de Buen Gobierno Corporativo, cuya adopción le permita a la Contraloría General de la República realizar una gestión orientada a la

generación de valor público para satisfacer las necesidades de sus clientes y que le permita ser reconocida por su integridad, transparencia y responsabilidad” (Políticas de Buen Gobierno Corporativo, 2009, p.5)

Más adelante, en el documento en que se emitieron formalmente estas políticas, se destaca que éstas se entienden como un “marco referencial e inspirador para el comportamiento de todos/as los/as funcionarios/as de la Contraloría General de la República, de conformidad con los diversos ámbitos de competencia” (Políticas de Buen Gobierno Corporativo, 2009, p.5). A partir de ello, se plantean capítulos de acciones sobre la Gestión Transparente, Gestión Integra y la Gestión Responsable, todas enmarcadas dentro de un contexto general recogido en el capítulo de Direccionamiento Estratégico que destaca la gestión alineada al Marco Estratégico y a la estructura propuesta por el MAGEFI.

Tabla 4

Expresiones del neoinstitucionalismo normativo a través de normas jurídicas y documentos de gestión de la CGR

Fundamentos legales y normativos	Las instituciones son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de Costa Rica, capítulo II, título III Hacienda Pública - Ley Orgánica de la CGR - Manual General de Fiscalización
Dirección estratégica.	Las instituciones llevan a cabo un ejercicio de reflexión, análisis del	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias Institucionales períodos 2001

Mediano y largo plazo.	entorno y direccionamiento de su quehacer. Deben responder a planes de mediano y largo plazo.	en adelante - Plan estratégico institucional (a partir del año 2008) - Políticas de Buen Gobierno Corporativo - Unidad de Gobierno Corporativo
Toma de decisiones	Las instituciones tienen un repertorio de procedimientos y para elegir entre ellos se valen de reglas	- Manual General de Fiscalización Integral
Sostenibilidad temporal	Las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones	- Marco Ético de los funcionarios de la CGR - Código de Conducta - Ley Orgánica de la CGR
Acción individual	Las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras	- Políticas de Buen Gobierno Corporativo - Código de ética - Código de Conducta

Fuente: elaboración propia

El cuadro anterior permite recapitular cómo los cambios en el ordenamiento jurídico dieron paso a otros en el gobierno propio de la CGR, consolidando una forma de constituirse que, desde el NIN puede explicar su forma de comportarse tanto a nivel interno, como en su relación con otras instituciones. Es posible visualizar cómo hay un marco referencial diseñado para delimitar la

acción individual y así construir una visión normativizada compartida lo cual es relevante porque de esta manera -plantea el NIN- es a partir de donde los actores toman decisiones. Y en el caso concreto, la documentación registra ese esfuerzo por dar un sólido raigambre a la conducta institucional para su acción.

8.6 Cambios en la institucionalidad de la Contraloría General de la República en su relación con Asamblea Legislativa

Con el proceso de Modernización de la Contraloría General, hacia 1999, se plantearon objetivos que definieron rasgos institucionales relevantes en la relación del órgano contralor con la Asamblea Legislativa. Así entonces, es posible hacer un recuento cronológico de las acciones propuestas en este tema a partir de diversos documentos, algunos de ellos ya mencionados.

- Contraloría Hacia el Siglo XXI: Principales lineamientos para su modernización (1999)

Como parte de las acciones para llevar a cabo la modernización institucional, la CGR emitió el documento “Contraloría Hacia el Siglo XXI” con la recopilación de los principales lineamientos que regirían el proceso. En dicho documento, la Contraloría General (1999) estableció entre sus cinco objetivos estratégicos “auxiliar a la Asamblea Legislativa en el cumplimiento de sus objetivos constitucionales en materia de vigilancia de la Hacienda Pública” (p. 77)

- Proceso de Modernización Institucional. Bases para un sistema de rendición de cuentas. Revisión del Proceso de Modernización (2003)

En el año 2003 a solicitud del Contralor de turno, Luis Fernando Vargas se realizó una revisión del proceso de implementación de la modernización. Producto de ello en el año 2003 se emitió el estudio con los resultados obtenidos, el cual se denominó Proceso de Modernización Institucional. Bases para un sistema de rendición de cuentas. Revisión del Proceso de Modernización. Sobre el tema de la relación con el Legislativo se señaló como un logro:

“haber asumido una participación más activa por las diferentes unidades y divisiones de todos los niveles institucionales apoyando comisiones de diversa índole de la Asamblea Legislativa con funcionarios que brindan información relevante para la toma de decisiones en el ámbito del trabajo de los señores diputados” (p.18).

En dicho estudio se reconoció entre las reflexiones acertadas producto de la estrategia institucional “que hasta el 50% de los recursos disponibles en la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa se pueden destinar a la atención de denuncias y asuntos de la Asamblea Legislativa” (p.19)

Finalmente, el estudio concluyó que el aumento en los requerimientos de información por parte del Legislativo deviene de la nueva actitud y disposición institucional hacia él (p.19).

Desde entonces se vislumbraban las ventajas e importancia de orientar esfuerzos hacia el fortalecimiento de una relación más estrecha de la Contraloría General hacia la Asamblea Legislativa.

- Estrategia Institucional 2005-2008. Hacia una nueva cultura sobre gerencia pública y control: exigiendo al gobierno democrático

Este Plan Estratégico (2005) reconoció como su tercera área de acción la auxiliaridad a la Asamblea Legislativa, destacando no sólo un rol reactivo y receptivo de las consultas y los requerimientos de la Asamblea sino también suministrando oportunamente los insumos técnicos relevantes para las decisiones legislativas (p. 10). Cabe destacar que, dentro de los resultados esperados estaba “una mejora en la legislación” a partir de la asesoría suministrada.

En ese plan incluso, se planteó una agenda de trabajo que contemplaba un “Esquema de trabajo conjunto Contraloría-Asamblea” para dar mayor fluidez a la relación interinstitucional además de “sensibilizar” a los funcionarios de cada institución sobre la otra para así “fortalecer las funciones de control político y legislación de la Asamblea Legislativa” (p 11).

- Plan Estratégico 2008-2012: un compromiso con la sociedad costarricense.

Durante la gestión de la Contralora General Rocío Aguilar Montoya, la Contraloría General de la República establecen el Plan Estratégico 2008-2012 (2008) , correspondiente a la gestión de la Contralora General Rocío Aguilar Montoya, estableció como su tercer objetivo estratégico “Apoyar técnicamente la discusión en el ámbito legislativo en materia de Hacienda Pública” (p. 13), y se incluía un indicador en específico que tenía que ver con el porcentaje de proyectos de ley con recomendaciones técnicas incorporadas. Para ello, se planteó como estrategia, la “participación presencial en las comisiones

legislativas y en el proceso de formación de la ley, con opinión y criterio claros y en proyectos prioritarios y la proactividad en la asesoría sobre proyectos de ley de interés institucional, más allá de la atención de consultas legislativas” (p. 14). Este aspecto marca un hito sustantivo en la relación entre la CGR y la Asamblea Legislativa en el compromiso de que la auxiliaridad ejecutada asumiese un rol activo.

- Manual General de Fiscalización Superior

Como se señalaba anteriormente, el MAGEFI es “el instrumento normativo de mayor jerarquía en lo relativo a la regulación y descripción” de los procesos y tareas que debe aplicar la CGR para alcanzar sus objetivos (p.6). En él se definen como macroprocesos como el “conjunto de procesos interrelacionados en forma lógica, que superan los límites internos de la distribución funcional de la organización y que se realizan o suceden para producir valor agregado” (p.6).

Uno de ellos, el macroproceso de Fiscalización Integral es el denominado Asesoría sobre Hacienda Pública, que se conceptualiza como el proceso que implica “apoyo, auxilio y contribución a la Asamblea Legislativa, como su cliente principal” (p. 37). La asesoría, prosigue el MAGEFI, es “un proceso que implica apoyo, auxilio y contribución a la Asamblea Legislativa, como su cliente principal para que por medio de su actuación se mejore la gestión de los sujetos pasivos, ya sea de una manera directa o indirecta” (p. 38).

- Políticas de Buen Gobierno Corporativo

Las Políticas de Buen Gobierno Corporativo se emitieron mediante la resolución R-DC-118 del año 2009. Como ya se señaló, como una propuesta de mecanismos de alineamiento de la gestión institucional a la luz de las

En el capítulo sobre Direccionamiento Estratégico, se plantea sobre las relaciones con el Legislativo: “mantendremos relaciones asertivas y proactivas con la Asamblea Legislativa y suministrándole el criterio y la información que ésta legalmente requiera para el desempeño eficaz de su labor de control político, con calidad y oportunidad” (p. 6)

A manera de síntesis, palabras y conceptos como auxilio efectivo, disposición de recursos institucionales, participación activa en asesoría en comisiones, esquema de trabajo conjunto, producción de una mejor legislación e indicadores sobre proyectos de ley con mejoras técnicas, son las formas en las que se propuso ejecutar la auxiliaridad constitucional de la CGR hacia la Asamblea Legislativa en su ámbito de competencia. Es claro que cada jerarca imprimió su visión particular sobre cómo operacionalizar y ejecutar ésta relación.

En particular llama la atención que las acciones correspondientes a la ex contralora Aguilar Montoya tuviesen un carácter cuantificable, propio de una gestión donde los documentos que se recuentan expresan una voluntad de consolidar, a partir de herramientas que afianzaran una lógica normativa sólida, marcos específicos para la actuación respecto al Legislativo.

9. Los casos del Sistema de Banca para el Desarrollo y de la Transformación del IDA en INDER como ejemplos para esbozar la incidencia de la Contraloría General de la República en la toma de decisiones legislativa

Hasta este punto se han abordado aspectos teóricos, normativos y contextuales que exploran los márgenes y formas de las relaciones entre la CGR y la Asamblea Legislativa así como las características institucionales de la CGR a la luz del NIN. A partir de este momento se procederá a explorar los casos propuestos de la siguiente manera: en primer instancia, se revisa en términos generales cuál es el procedimiento legislativo en términos generales como el espacio básico en que cada uno se desenvuelve -con particularidades para cada uno que se verán oportunamente-, para luego abordar primero el caso del proyecto de ley de “Sistema de Banca para el Desarrollo”, y luego el de la “Transformación del IDA en INDER”. En cada caso, se hará primero una breve aproximación a los elementos de política pública que cada uno implica para luego pasar a conocer aspectos generales sobre su tramitación como preámbulo a la interacción que hubo entre la CGR y cada uno.

9.1 El trámite legislativo de un proyecto de ley: consideraciones generales

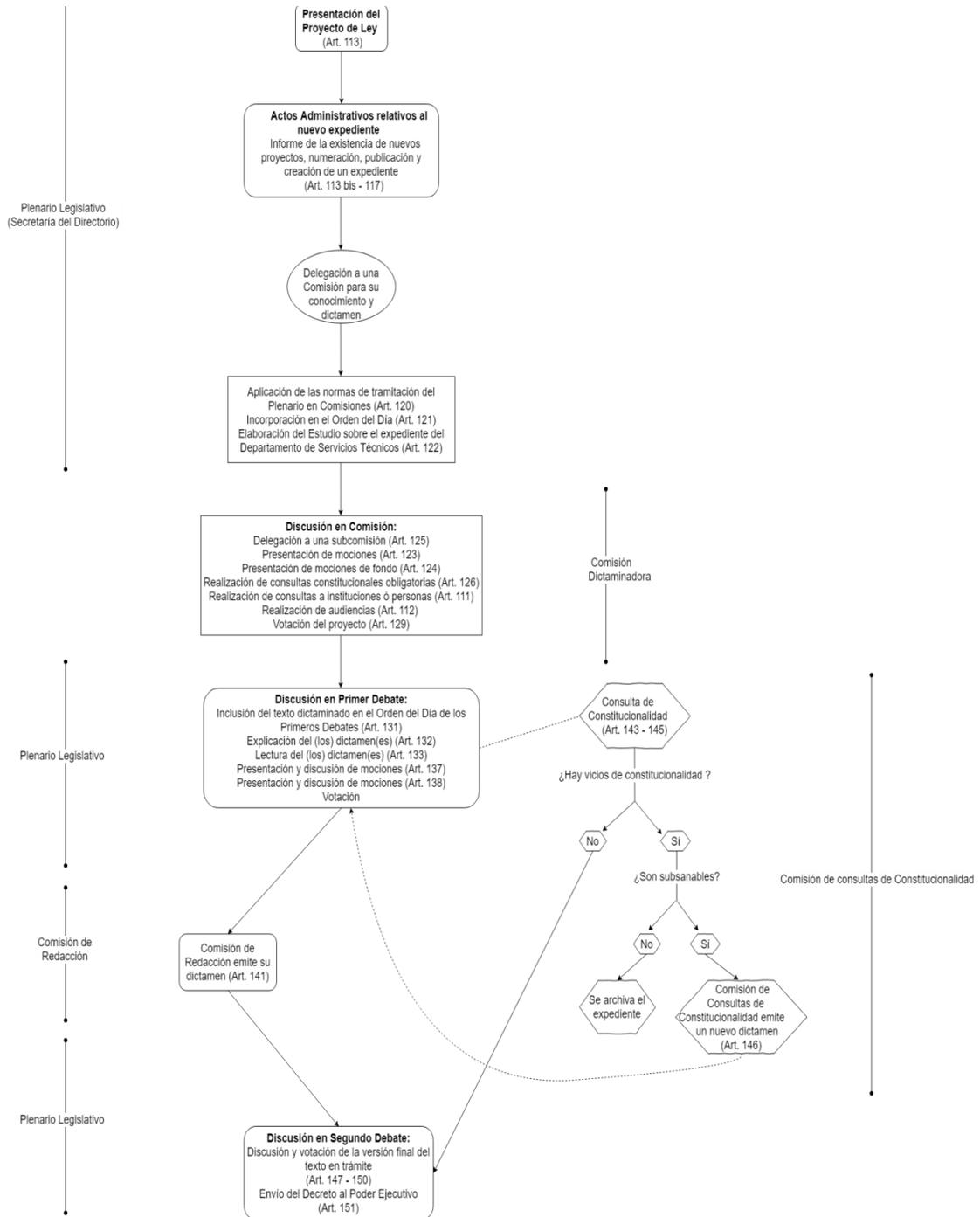
El trámite de un expediente legislativo está regulado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Si bien es cierto hay un trámite ordinario, hay toda una serie de posibilidades para resolver el destino de una iniciativa de ley de múltiples formas. Es decir, el Reglamento es como una guía orientadora que cuando se mira de cerca puede ofrecer porosidades que abren puerta a distintas opciones. Incluso, por medio de la jurisprudencia que generan las

Presidencias de los órganos legislativos –en particular la Presidencia del Plenario Legislativo- pueden, verbigracia la costumbre parlamentaria, agregar formas de resolución para problemáticas específicas en la tramitación de un determinado expediente.

Como se puede apreciar en la Figura 1 hay una hoja de ruta que podría llamarse “ordinaria” para la tramitación de los proyectos de ley. Sin embargo, en virtud de lo señalado en el párrafo anterior, existen posibilidades establecidas en el Reglamento Legislativo para generar vías alternas excepcionales para la tramitación de un expediente legislativo. Las más importantes están recogidas en el Título II del Reglamento, llamado “Procedimientos Legislativos Especiales”. Dentro de los que se cita están los siguientes:

- Dispensa de trámites (artículos 177, 192 y 193 del Reglamento Legislativo): es una vía establecida para que un proyecto de ley pase a ser conocido directamente por el Plenario Legislativo en su trámite de Primer Debate sin tener que ser dictaminado por una Comisión. En este caso, el Plenario cumple la función de la Comisión, acelerando el proceso para que el proyecto se convierta en ley con más rapidez.
- Aplicación de un procedimiento abreviado (artículos del 178 al 191): es la opción de crear una comisión especial para conocer y dictaminar un expediente en concreto con unas reglas específicas para garantizar celeridad en su trámite.

Figura 1
El procedimiento legislativo de un proyecto de ley



Fuente: elaboración propia

Asimismo, hay otras opciones estatuidas en el Reglamento para situaciones particulares que, aunque no se presentan con frecuencia cotidiana, pueden devolver un expediente de un momento procesal determinado a otro anterior para subsanar o corregir aspectos que se requieran necesarios, a partir de un consenso político que asegure una mayoría simple. De esta manera, por ejemplo, un expediente puede ser retrotraído desde el Segundo Debate al Primer Debate (artículo 148 bis) o bien puede ser devuelto a la Comisión dictaminadora desde el Primer Debate mediante una moción aprobada por el Plenario (artículo 154).

En síntesis, si bien es cierto hay una ruta normalizada para la tramitación de mayoría de los proyectos de ley, el mismo Reglamento Legislativo abre la posibilidad a vías alternas para acelerar, ralentizar o corregir un expediente en su proceso.

Ahora bien, de cara al objeto de estudio del presente documento es vital referir a los puntos de intersección donde las instituciones y los expedientes legislativos interactúan durante su tramitación. El Reglamento Legislativo habilita mecanismos para que las instituciones opinen sobre asuntos que les pueden ser atinentes en virtud de sus competencias o que, por el conocimiento de la materia en estudio, sea pertinente conocer como insumo para la toma de decisiones que debe ejecutar el Legislativo.

En particular el artículo 126 establece lo relativo a las consultas obligatorias que deben de realizarse en el trámite en Comisión de un proyecto cuando lo que se propone genera afectación directa a una determinada institución, o bien, porque sea necesario ese criterio para dilucidar aspectos de legalidad. La práctica parlamentaria ha extendido éstas consultas a instituciones que, aunque no

deben ser consultadas de manera obligatoria, se considera importante indagar sobre lo que puedan aportar sobre el asunto en discusión.

De igual manera, el artículo 111 habilita la solicitud de informes especiales a cualquier institución del Estado sobre asuntos que se consideren pertinentes, donde se puede requerir información importante para la discusión de proyectos de ley.

El otro mecanismo por excelencia para comprender la relación entre el Legislativo en lo relativo a la discusión de proyectos de ley y las instituciones son las audiencias, cuya referencia está en el artículo 112 del Reglamento. En él, se establece que por medio de una moción aprobada -que puede ser presentada por un diputado o varios- la Presidencia de la Comisión puede requerir a funcionarios públicos o bien a particulares para que aporten sobre el tema en discusión y puedan ser además interrogados por los Diputados.

9.3 El Proyecto de ley 16 480 “Sistema de Banca para el Desarrollo” dentro del marco de las políticas públicas

Desde la exposición de motivos del proyecto de ley hasta las reflexiones que se vierten al inicio de su discusión, hay un acuerdo de que existen necesidades de generar financiamiento para las pequeñas iniciativas que por distintas razones no pueden obtenerlo, con el fin de promover el desarrollo económico del país.

Con base en lo plateado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, F. (2008), pueden verse los elementos constitutivos de una política en el proyecto en cuestión, como puede verse a continuación:

Tabla 5

Elementos constitutivos de una política pública presentes en el proyecto de ley 16 438 “Sistema de Banca para el Desarrollo”

Elementos constitutivos de una política pública	Expediente 16 438 “Sistema de Banca Para el Desarrollo”
Solución de un problema público	El proyecto establece la base para que, mediante un sistema de banca para el desarrollo, se proporcione financiamiento a aquellos sectores que por imperfecciones del mercado, no son atendidos de forma clara y precisa por los intermediarios financieros (Exposición de motivos, folio 5)
Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público	Sectores productivos que por sus condiciones y características, no puedan acceder a recursos financieros por medio del Sistema Bancario Nacional (Artículo 1, folio 7)
Una coherencia al menos intencional	El Sistema de Banca para el Desarrollo estará constituido por todos los intermediarios financieros regulados por la Superintendencia General de Entidades Financieras, así como por las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros que provean asistencia técnica (Artículo 2, folio 7)
Existencia de diversas decisiones y actividades	<p>a) Definir y ejecutar las políticas que impulsen el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>b) Promover la implementación de mecanismos financieros y de inversión que faciliten el desarrollo nacional.</p>

	c) Promover la participación de entes públicos o privados que brinden servicios de desarrollo empresarial. (Artículo 3, folio 7)
Programa de intervenciones	Aunque en el texto base no es prístinamente claro, la creación del Finade para desde ahí gestionar el otorgamiento de recursos supone una articulación institucional entre multiplicidad de actores
Papel clave de los actores públicos	Los intermediarios financieros regulados por la Sugef, así como el Consejo Rector (que saldrá al final de la discusión fortalecido con personalidad jurídica instrumental y con la participación de Ministros designados por el Consejo de Gobierno y por representantes gremiales)
Existencia de actos formales	Se crea por ley el Finade, a partir del aporte que deben hacer los bancos públicos para el financiamiento de proyectos que cumplan con requisitos. Además se generan oportunidades de capacitación articulando a actores orgánicamente establecidos para ello, como el INA y Conape.
Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades	Evidentemente, el estatus jurídico de ley interpela a los actores al cumplimiento de lo estatuido, aunque sin un régimen sancionatorio específico a pesar de las evaluaciones periódicas que el Consejo Rector debe hacer del Sistema.

Fuente: elaboración propia

9.3.1. Aspectos formales sobre la tramitación del expediente 16 480 “Sistema de Banca para el Desarrollo”

El proyecto de ley “Sistema de Banca para el Desarrollo”, que se tramitó bajo el expediente 16 480 inició su trámite el 22 de noviembre de 2006, siendo una iniciativa del Poder Ejecutivo. Aunque en un primer momento fue delegado para su conocimiento a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos, días después de iniciado su trámite se aprobó una moción para crear una Comisión Especial que se dedicara únicamente a él en su conocimiento y dictamen.

En este punto es importante destacar que justo para el momento en que el proyecto fue presentado se cumplían los primeros meses de la Administración Arias Sánchez, donde el tema del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos había arrancado como derrotero de su gestión. Junto a este gran hito, la Administración Arias propuso a la Asamblea Legislativa una agenda paralela de proyectos que complementaban acciones de política pública coherentes con su visión del desarrollo del país. No en vano, en la moción en la que el partido oficialista, Liberación Nacional, presentó para crear una comisión especial para conocer el proyecto 16 480, también se incluyeron para ser conocidos de la misma manera los expedientes 16 397 “Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones” -que es la actual ley 8660- y 16 398 “Ley General de Telecomunicaciones” -posterior ley 8642-.

Sabiendo ahora que estos tres proyectos de ley se convirtieron en Ley de la República, es posible indicar que en ese momento hubo una mayoría legislativa que hizo posible una moción para que el expediente 16 480 fuese tramitado por una Comisión especial y así darle una atención preferencial y un trámite celeroso. La moción que crea este tipo de comisiones tiene una fecha

determinada para rendir su dictamen, y para este caso el plazo fue de un mes. Dicho mes fue prorrogado luego, evidenciando lo mencionado respecto de las posibilidades de ejecución en el Reglamento Legislativo o bien, la porosidad en procedimientos específicos señalados.

Este trámite en la Comisión Especial creada para conocer y dictaminar el expediente en cuestión inició el 5 de febrero del 2007 y terminó el 19 de abril de ese mismo año, luego de 37 sesiones, un texto sustitutivo y casi 3000 folios de discusión. El proyecto entonces siguió su camino al Plenario Legislativo para su trámite en Primer Debate, siendo que los dictámenes emitidos por la Comisión Especial (con fecha 19 de abril) fueron conocidos por el Plenario el 21 de mayo. Inició entonces el proceso de conocimiento de mociones vía artículo 137 del Reglamento Legislativo, que finalizó casi un año después, cuando el Plenario dio su votación en Primer Debate al proyecto el 7 de abril del 2008. La Comisión de Redacción procedió con lo que le correspondía, y el día 10 de abril el expediente recibió votación en Segundo Debate en el Plenario Legislativo. Se le asignó el número de ley 8634.

Es importante señalar al lector no familiarizado con la dinámica legislativa que estos plazos en los que se tramitó el expediente 16 480 fueron particularmente rápidos pues el proyecto se convirtió en ley en 530 días, por debajo del promedio histórico para su periodo, que corresponde a 678 días según el Programa del Estado de La Nación (2017), ó 700 días según una nota del periódico La Nación con base en datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa (2015).

9.3.2 La relación de la Contraloría General de la República en la discusión del expediente 16 480 “Sistema de Banca para el Desarrollo”

Para poder conocer la relación que se dio entre la Contraloría General de la República y el expediente 16 480 es menester profundizar en los elementos documentales que ofrece el expediente legislativo al respecto. En particular, a la solicitud que hizo la Asamblea Legislativa para que la Contraloría emitiera un criterio por escrito sobre el articulado del proyecto así como para que se recibiera en audiencia a la Contralora General.

9.3.3 Aspectos formales sobre la participación de la Contraloría General de la República

Como ya se mencionó, el proyecto de ley 16 480 recibió un tratamiento celeroso en comparación con la dinámica que la mayoría de proyectos llevan en su tramitación. Así las cosas, recién fue remitido a la Comisión Especial que lo dictaminó, el Presidente de la Comisión instruyó al equipo de apoyo de la Comisión que remitiera a consulta el texto base del proyecto a distintas instituciones, incluida la Contraloría General de la República (Expediente Ley 8634, 2008, folios 85 y 86) a finales de enero de 2007. Cinco semanas después, a inicios de marzo, la Contraloría remite su criterio institucional en un documento de 25 páginas donde expone observaciones conceptuales, de fondo y de forma sobre la propuesta consultada del proyecto de ley. En total, en ese documento se hicieron observaciones en concreto sobre 19 de los 24 artículos del proyecto y reflexiones de fondo sobre varios aspectos.

El trámite de la Comisión Especial para dictaminar el expediente 16 480 avanzó y acordó un texto sustitutivo, que también fue publicado y remitido a consulta a

la Contraloría. Entonces, la Contraloría volvió a emitir un documento fechado 17 de abril del mismo año -2017-. En esta ocasión, constó de 12 páginas donde brindó opinión sobre 18 artículos sobre un total de 38 que tenía entonces el texto sustitutivo. Para este momento se ofrecieron comentarios específicos y ya no comentarios generales como sí se hizo en el primer criterio.

El tercer punto de encuentro entre la Contraloría General y el proyecto 16 480 se documenta en el Acta 20 de la Comisión Especial Dictaminadora, cuando se recibió en audiencia a la Contralora General, la señora Rocío Aguilar Montoya. En esa ocasión, 66 páginas registran los planteamientos de la Contralora General, que fueron mucho más generales y conceptuales que específicos sobre el articulado, así como los intercambios entre ella y los diputados integrantes de la Comisión.

9.3.4 La opinión de la Contraloría General sobre el proyecto 16 480 por el fondo

La comprensión de las observaciones que hizo la Contraloría General a partir de los documentos señalados debe revisarse en su integralidad para poder determinar cuáles fueron esos elementos esenciales que el discurso contralor quiso enfatizar en su presencia en la discusión del expediente 16 480.

El primer documento -el primer criterio emitido- aporta elementos claros sobre este particular. Es importante destacar que en un proyecto de ley que se discute ampliamente y que sufre cambios importantes a lo largo de su discusión no es posible establecer una linealidad entre el articulado original, el sustitutivo y el que finalmente se publicó como Ley de la República. Es por ello que las reflexiones orientadoras del primer criterio que, como se podrá ver,

complementan lo que se planteó en la audiencia, son vitales para comprender lo que ocupa al presente documento.

Dos aspectos generaron interés para la Contraloría General en su primer documento y, posteriormente, en la audiencia en que fue recibida la Contraloría General: los aspectos propios del manejo técnico del Finade (Fideicomiso Nacional para el Desarrollo), y la constitución del Consejo Rector. Éste último es de relevancia para el documento que se desarrolla en virtud de que hace referencia al diseño institucional, a la toma de decisión dentro del Sistema de Banca para el Desarrollo que se pretendía crear y, en consecuencia, a la orientación que desde él se podía hacer para la resolución de las problemáticas del acceso al crédito para el universo destinatario de los pequeños productores y emprendimientos nacionales. Además, como se verá, la discusión alrededor de la constitución del Consejo Rector permite visualizar elementos relevantes de la relación que ocupa este trabajo.

9.3.5 Sobre el Consejo Rector

El primer aspecto al que hacen referencia las reflexiones generales del primer criterio institucional de la Contraloría General sobre el texto consultado del expediente 16 480, es el relativo a la “rectoría y la búsqueda de unidad en el sector” (Expediente Ley 8634, 2008, folios 1515 - 1518). En éste se presentan una serie de argumentos a partir de experiencias en otras iniciativas, así como antecedentes de éxito– y de fracaso básicamente- de otras instituciones, donde se alertan imprecisiones en el texto del proyecto de ley que pueden atentar en contra de los objetivos expuestos en la exposición de motivos del proyecto y que se desprenden del articulado.

Desde su experiencia, la Contraloría podía tener una visión amplia de lo que sucedía entonces en la institucionalidad dispuesta entonces para el fomento económico de pequeña escala, y así, contar con un criterio diagnóstico para evaluar lo que proponía el texto, desde sus premisas, hasta las soluciones que introduciría el articulado para enfrentar con esta propuesta de política pública la reactivación económica. De esta manera, se planteó que las debilidades de articulación de los actores vinculados al tema eran esenciales -y no necesariamente resueltas mediante la iniciativa-. A la sazón, se planteó lo siguiente:

“De las mismas motivaciones que dan origen a la iniciativa, se rescata la idea de proporcionar financiamiento a sectores que por *“imperfecciones del mercado”*, no son atendidos en forma clara y precisa por los intermediarios financieros, extremo sobre el que interesa detenerse a pensar un poco, si las causas de esa falta de acceso a recursos, estriban en realidad en imperfecciones achacables a desfases entre las variables de oferta y demanda, o más bien a la falta de coordinación y articulación entre las entidades relacionadas y sus políticas y programas, o incluso subiéndolo un escalón, a la carencia de una política nacional integral y coherente en materia de desarrollo” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1517)

Posteriormente, este documento señala que el proyecto de ley carece de un diagnóstico claro de la génesis de las deficiencias del marco normativo existente a ese momento y de la institucionalidad encargada de atender el objeto en cuestión y de las debilidades que le han impedido lograr sus objetivos, a saber, la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N° 8262, el Fondo Especial para el Desarrollo de las micros, pequeñas y

medianas Empresas, FODEMYPYME, el Decreto Ejecutivo N° 21455 nació el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, PRONAMYPE (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1517). Todo ello tiene por objetivo

“evidenciar que si la idea es apostar por una nueva iniciativa en la materia, a nuestro juicio resulta de vital importancia contar con ese diagnóstico previo sobre el que venimos insistiendo, capaz de poner de relieve las razones o motivos por los cuales las necesidades de ciertos grupos y personas no han sido satisfechas de forma adecuada, luego, valorar los escenarios de acción y las alternativas de mejora, y en definitiva, llegar a un convencimiento en cuanto a la necesidad o no de dictar una nueva norma legal en la materia, o bien explorar otras opciones”. (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1518)

Finalmente, cierra las reflexiones generales sobre este particular poniendo énfasis concreto sobre la creación del “Consejo Rector”, señalando entre las debilidades del Consejo que, “para que pueda asumir la tarea de brindar cohesión a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo, destaca para iniciar, la ausencia de personalidad jurídica necesaria y suficiente actuar, y así cumplir el encargo funcional que se le haría” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1518), y llamando la atención por su composición, planteando lo siguiente:

“lo cierto del caso es que dicha labor de liderazgo se estaría encargando a un órgano que gracias a su conformación presenta una connotación eminentemente política, de ahí las dudas o inquietudes que surgen al Órgano Contralor, en razón del riesgo que implica el que criterios políticos antes que técnicos, puedan llegar a direccionar las decisiones y las medidas por adoptar y, en

general, a inspirar e influenciar la rectoría del sistema como tal” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1518).

En ese documento, más adelante, la Contraloría realiza una serie de observaciones puntuales sobre el Artículo 5 del proyecto de ley, Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo. Para ello es conveniente revisar entonces puntualmente el artículo enviado a la Contraloría para su evaluación:

“Artículo 5. Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo

El Consejo Rector del Sistema Banca para el Desarrollo estará integrado por tres ministros designados por acuerdo del Consejo de Gobierno. Lo presidirá el ministro que así lo determine el Consejo de Gobierno.

Serán funciones del Consejo Rector las siguientes:

- a) Coordinar y definir las políticas y directrices que orienten el funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo.
- b) Supervisar que el funcionamiento de los Fondos de Financiamiento para el Desarrollo, se ajusten a las políticas y directrices emitidas.
- c) Establecer los parámetros de funcionamiento y administración del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo conforme a esta ley.
- d) Definir estrategias de apoyo y promoción de los mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del Sistema.
- e) Acreditar las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros que brinden servicios de desarrollo empresarial dentro del Sistema.

- f) Remitir anualmente a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público y al MIDEPLAN, un informe sobre el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados con los recursos de Fideicomiso Nacional para el Desarrollo.
- g) Definir y coordinar el funcionamiento de una secretaría técnica que ejecute los acuerdos del Consejo Rector y de seguimiento administrativo al Sistema de Banca para el Desarrollo.
- h) Adjudicar, en concordancia con la Ley de Contratación Administrativa, la administración del fideicomiso creado en esta ley” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 8)

Entonces, sobre este artículo, en el desarrollo del primer criterio institucional, la Contraloría planteó las siguientes observaciones:

- “- La organización del Consejo es abstracta, compelida a realizar acciones sin contar con una personalidad jurídica y una estructura necesaria
- No se define la naturaleza, el grado o el tipo de vinculación entre el Sistema de Banca para el Desarrollo y dicho Consejo, y quizá lo más importante, el dotar a este último de personalidad y la aptitud legal y técnica requerida para poder desenvolverse y poder cumplir con sus objetivos.
- Hay escasa regulación en torno a la integración de este Consejo Rector, pues se habla de tres ministros designados por el Consejo de Gobierno, sin precisar tal y como pareciera suponerse, que se trata de ministros de Gobierno en ejercicio, y no de servidores que serían nombrados en el Consejo con rango de ministro.

- El numeral no se preocupa de regular aspectos de gran relevancia, como lo sería la necesaria integración con representantes de carteras ministeriales vinculadas al tema del desarrollo y la producción, de qué forma y con arreglo a cuáles parámetros se tomarían sus acuerdos, los momentos y el lugar de las sesiones, la remuneración o no de sus miembros, y en general de extremos que deberían establecerse tratándose de un órgano colegiado
- el Consejo se constituiría como un órgano eminentemente político, y es ahí donde estriban las mayores inquietudes de este órgano contralor, en la medida en que sus decisiones se asienten en consideraciones meramente políticas con abandono de criterios técnicos, lo cual en razón de la diversidad temática que tendrían los proyectos por patrocinar, el manejo de recursos, así como el examen técnico, legal y financiero que exigiría el arribar a un convencimiento de su viabilidad y factibilidad, encierra una relevancia fundamental.
- La iniciativa vuelve a quedar corta de contenido, esta vez respecto a los órganos auxiliares y el aparato técnico-administrativo de apoyo y soporte que necesariamente debería acompañar al Consejo, pues solamente encontramos una tímida referencia a una Secretaría Técnica que ejecutaría los acuerdos, esto sin pasar de ser una simple referencia, habida cuenta que no se incluyen regulaciones adicionales que desarrollen el funcionamiento, integración, ni operación de dicho órgano.
- tomando en cuenta que el Consejo estaría integrado con representantes del Poder Ejecutivo, debe prestarse un especial cuidado a que las directrices que llegue a emitir, no lesionen ni atenten contra la independencia y autonomía de los entes que

conformarían el Sistema como organización, aspecto que encierra una significativa importancia, en virtud de la determinabilidad por la que apuesta el proyecto en lo que concierne a su integración” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1527).

En cuanto a los incisos, precisó lo siguiente el criterio institucional:

“Inciso a) Debería indicarse que el Consejo definirá primero políticas y directrices, y posteriormente se ocupará de la coordinación respectiva de cara a su implementación.

Inciso b) La función de supervisar pareciera desbordar el Consejo, y ser propia de otros órganos de control.

Inciso c) Debe tenerse presente que los parámetros por establecer, deben ser de carácter muy general, por cuanto la figura del fideicomiso lleva intrínseco un componente de confianza. En ese sentido, a partir del momento en el que se trasladan recursos a un tercero para su administración, ese tercero llamado fiduciario, se convierte en el agente responsable de dicha administración al amparo de lo establecido en el contrato suscrito al efecto.

Inciso d) Sin perjuicio del desarrollo reglamentario que puede hacerse, no queda en claro en qué consistiría esa acreditación, y menos los criterios o parámetros de los que se echaría mano para tal efecto.

Inciso g) Se encargan funciones a una Secretaría Técnica que apenas se enuncia, sin embargo no se regula su naturaleza, su

ubicación dentro del aparato orgánico-administrativo que daría soporte al Consejo, ni tampoco se delimita su ámbito de competencias e integración.

Inciso h) Este inciso es un buen ejemplo para poner de relieve nuevamente, la necesaria existencia de ese aparato orgánico-administrativo de apoyo al Consejo al que se viene haciendo referencia, pues el dictado de un acto de adjudicación, supone el inicio y tramitación previa de un procedimiento licitatorio, cuyo desarrollo demanda acciones y actuaciones que desbordan y trascienden a un órgano político, a lo que se une la necesidad de contar con una asesoría técnica y legal que de soporte e informe la decisión adjudicatoria” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1528).

Estas observaciones fueron acompañadas de las reflexiones que hizo la Contralora General en la audiencia en la que fue llamada a comparecer sobre el expediente 16 480. En esta audiencia, la Contralora General, Rocío Aguilar Montoya, optó por no hacer observaciones precisas sobre el articulado -para ello referenció al criterio que se acaba de citar y que era ya de conocimiento de los diputados al momento de realizarse la audiencia- sino que prefirió centrarse en tres aspectos de relevancia para ese momento: primero, sobre experiencias de éxito en microfinanzas a nivel latinoamericano como ejemplo de buenas prácticas de cara a los cuestionamientos de las políticas públicas que trasladan recursos de sectores superavitarios a otros deficitarios; segundo, sobre experiencias de modelos nacionales similares al propuesto por el proyecto -en forma y objetivos- que aunque loables y bien intencionadas, no lograron alcanzar sus metas; y tercero, revisar con detenimiento si el proyecto, con el texto propuesto a ese momento, podía cumplir sus derroteros (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1540)

Sobre el segundo de los puntos, la Contralora Aguilar Montoya, mencionó los ejemplos de reconversión productiva, FIDAGRO, Judesur y la Caja Agraria del IDA (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1544). Entre ellas se pueden visualizar elementos en común que deben evitarse para evitar el fracaso de las buenas intenciones de las propuestas de política pública como las propuestas en el expediente 16 480, como que: “en todos estos casos tenemos créditos mal concedidos a proyectos que no son viables, con todo respeto, con una alta injerencia de carácter político, en algunas circunstancias, para el otorgamiento de estas operaciones crediticias” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1545).

Más adelante, profundiza más Aguilar y plantea:

“¿Qué nos encontramos en común y cuáles riesgos evidenciamos en todas estas estructuras que, como digo yo, tienen excelentes propósitos que cuando salen de esta Asamblea, convertidos en una ley, tienen ese interés de impactar el desarrollo? Ahí tenemos algunos riesgos, donde los hemos y cuáles creemos son esas principales causas.

El primero es la probable utilización de recursos en fines distintos a la voluntad del legislador y eso nos pone bajo una perspectiva; o lo hacemos muy restrictivo, en cuyo caso, en un plazo muy corto la ley puede perder vigencia o lo dejamos bastante abierto y entonces: “en arca abierta hasta el justo peca”, como se menciona. ¿Cuáles son las causas? Un marco jurídico deficiente y problemas de gestión administrativa.

Tenemos ejecución de recursos por demanda y no por procesos debidos de planificación. Ahí ha existido una falta de rectoría y,

también, un marco jurídico omiso, sobre la responsabilidad en estos procesos. ¿Qué recomendaciones hacemos? Por supuesto, enviamos ya el documento con recomendaciones puntuales sobre cada uno de los artículos.

La primera es tener el diagnóstico. Este es el esquema que nos va a asegurar los objetivos planteados por el proyecto” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1548).

Cuando el discurso de la Contralora Aguilar Montoya se contrasta con lo que el criterio institucional señala, en el particular sobre el Consejo Rector, cobra sentido el que esas palabras tienen una relación directa con los planteamientos de la CGR sobre el órgano rector del proyecto.

Posteriormente, en el intercambio entre diputados y Aguilar, hubo referencia al tema del Consejo Rector, donde los propios diputados y diputadas retomaron las inquietudes generales y específicas -discurso de la Contralora, criterio institucional- sobre el tema. El primero en mencionarlo fue el entonces diputado Francisco Molina Gamboa, que dijo lo siguiente: “Cuando usted hablaba de esto pensaba en el tema del consejo rector. Es un tema que a mí a veces no me preocupa mucho, pero ahora uno empieza a darle cierta preocupación. Me parece que esas sillas en manos solo de políticos no sería lo más prudente” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1563).

Ante ello, Aguilar Montoya replicó:

“Don Francisco, en particular sobre este consejo rector y este tema de evaluación en el informe que estamos presentando ahí se incorpora un tema importante. Es que este consejo rector –pensé– no es realmente...o sea, requiere de una organización

para que pueda desplegar una serie de acciones que el mismo proyecto de ley le está encomendando y sobre ese tema en particular, se hacen algunas observaciones en nuestro documento, que me parece importante que se pueda tomar en consideración” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1564).

Entrada la audiencia, el diputado Jorge Eduardo Sánchez, y las diputadas Mayi Antillón y Nidia González replicaron sus preocupaciones sobre el Consejo Rector en la dirección que lo había hecho el diputado Molina Gamboa. Entonces, la Contralora General redundó en los planteamientos del criterio institucional, donde de manera aséptica y lacónica volvió a referirse sobre la composición política del Consejo Rector y las experiencias previas:

“devolviéndole a la Contraloría cuáles son en concreto esas recomendaciones, nosotros esperamos haberlas plasmado – la mayoría de estas, creo que todas– en nuestro documento y más bien nos ponemos a disposición de ustedes. Estas observaciones, doña Mayi, van precisamente en esa dirección. Es decir, cómo aprender del...usar la historia para poder evitar volver a incurrir en los mismos errores” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 1573).

El expediente continuó su rápido trámite y se sucedieron más sesiones para discutir distintos temas. Llama la atención que entre los folios 1999 y 2076 se encuentran en el expediente dos informes de fiscalización de la Contraloría General de la República, a saber uno sobre la gestión del fideicomiso para la protección y el fomento agropecuario para pequeños y medianos productores, y otro sobre el programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario del CNP. No hay claridad en el expediente sobre quién los remitió, pero están

incorporados en él y son dos de los casos sobre los cuales la Contralora General había hecho referencia.

Varios folios después, a partir del 2432, el expediente incorpora mediante una moción un texto sustitutivo. De las actas de la Comisión Especial encargada de dictaminar el proyecto 16 480 se infiere que hubo sesiones de trabajo para consensuar distintos temas, más no hay documentación sobre esas sesiones. Lo que sí evidencia el expediente es que en la sesión 30 de la Comisión se aprobó el nuevo texto. A efectos de lo que corresponde al Consejo Rector, el texto amplía y puntualiza en sus funciones crea un nuevo capítulo para este tema, además de que crea un Consejo Asesor Mixto como órgano asesor del Consejo Rector. Se destacan además que se separan por artículos distintos tanto la creación del Consejo (artículo 8), su designación e integración (artículo 9) y sus funciones (artículo 10), para luego dar cuenta sobre el Consejo Asesor Mixto (Expediente Ley 8634, 2008, folios 2903 - 2913). El detalle se puede ver a continuación:

Tabla 1.

**Evolución del Texto Base al Texto Sustitutivo para el caso del Consejo Rector dentro del proyecto de ley 16 480
“Sistema de Banca para el Desarrollo”**

<p align="center">Artículo 5 Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo</p>	<p align="center">Capítulo II Del Consejo Rector</p>
<p>El Consejo Rector del Sistema Banca para el Desarrollo estará integrado por tres ministros designados por acuerdo del Consejo de Gobierno. Lo presidirá el ministro que así lo determine el Consejo de Gobierno.</p> <p>Serán funciones del Consejo Rector las siguientes:</p> <p>a) Coordinar y definir las políticas y directrices que orienten el funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo.</p> <p>b) Supervisar que el funcionamiento de los Fondos de Financiamiento para el Desarrollo, se ajusten a las políticas y directrices emitidas.</p> <p>c) Establecer los parámetros de funcionamiento y administración del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo conforme a esta ley.</p>	<p>ARTÍCULO 8.- Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo</p> <p>Créase el Consejo Rector del Sistema de Banca para el desarrollo como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>ARTÍCULO 9. -Designación e integración</p> <p>El Consejo Rector será designado por el Consejo de Gobierno y estará integrado por tres Ministros o Ministras. Lo presidirá el Ministro o Ministra que así lo determine el Consejo de Gobierno.</p> <p>ARTÍCULO 10. - Funciones del Consejo Rector</p> <p>Serán funciones del Consejo Rector las siguientes:</p> <p>a) Definir y coordinar las políticas y directrices que orienten el funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo.</p>

<p>d) Definir estrategias de apoyo y promoción de los mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del Sistema.</p> <p>e) Acreditar las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros que brinden servicios de desarrollo empresarial dentro del Sistema.</p> <p>f) Remitir anualmente a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público y al MIDEPLAN, un informe sobre el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados con los recursos de Fideicomiso Nacional para el Desarrollo.</p> <p>g) Definir y coordinar el funcionamiento de una secretaría técnica que ejecute los acuerdos del Consejo Rector y de seguimiento administrativo al Sistema de Banca para el Desarrollo.</p> <p>h) Adjudicar, en concordancia con la Ley de Contratación Administrativa, la administración del fideicomiso creado en esta ley”.</p>	<p>b) Deberán tomar en cuenta las resoluciones del Consejo Asesor Mixto al emitir las políticas y directrices del Sistema de Banca para el Desarrollo</p> <p>c) Establecer los parámetros de funcionamiento y administración del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo conforme a esta ley.</p> <p>d) Establecer la regulación necesaria para el funcionamiento operativo de los diferentes fondos que conforman el FINADE.</p> <p>e) Definir estrategias y mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del Sistema.</p> <p>f) Acreditar y coordinar a las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros y desarrollo empresarial dentro del Sistema.</p> <p>g) Remitir anualmente al Consejo Asesor Mixto, la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa, a la Contraloría General de la República, y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), un informe sobre el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados con los recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo.</p> <p>h) Nombrar, coordinar y definir el funcionamiento de una instancia</p>
--	---

	<p>técnica que ejecute los acuerdos del Consejo Rector y de seguimiento administrativo al Sistema de Banca para el Desarrollo. Esta instancia será la responsable de la administración operativa del Sistema de Banca para el Desarrollo.</p> <p>i) Adjudicar, en concordancia con la legislación vigente la Administración del Fideicomiso creado en esta Ley.</p> <p>ARTÍCULO 11.-Creación del Consejo Asesor Mixto del Sistema de Banca para el Desarrollo</p> <p>Créase el Consejo Asesor Mixto del Sistema de Banca para el Desarrollo, como órgano asesor del Consejo Rector, el cual se reunirá dos veces al año y extraordinariamente cuando sea convocado por el Ministro o Ministra que lo coordina o por mayoría simple de sus integrantes.</p> <p>ARTÍCULO 12. - Integración del Consejo Asesor Mixto</p> <p>El Consejo Asesor Mixto estará integrado por:</p> <p>a) El Ministro o la Ministra que presida el Consejo Rector, quien a su vez coordinará el Consejo Asesor Mixto.</p> <p>b) Una persona representante del Instituto Nacional de Aprendizaje, nombrada por dicha institución.</p>
--	---

	<p>c) Dos personas representantes de los bancos públicos, nombradas por la Asociación Bancaria Costarricense.</p> <p>d) Una persona representante del sector cooperativo, nombrada por el INFOCOOP.</p> <p>e) Una persona representante de CONARE, nombrada por dicho Consejo.</p> <p>f) Una persona representante de las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros que estén debidamente acreditadas ante el Consejo Rector.</p> <p>g) Dos personas representantes de las Cámaras Empresariales, nombradas por la Unión Costarricense de Cámaras Empresariales (UCCAEP), una de las cuales deberá ser representante del sector agropecuario y la otra persona de los otros sectores, quienes representarán al pequeño y mediano productor y a las Mipymes respectivamente.</p> <p>En el caso de la persona representante señalada en el inciso f), el procedimiento de selección será definido en el Reglamento de la presente ley.</p> <p>Se debe garantizar en la integración del Consejo una representación equitativa de ambos géneros.</p>
--	---

	<p>ARTÍCULO 13.- Funciones del Consejo Asesor Mixto</p> <p>Serán funciones del Consejo Asesor Mixto:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Analizar el impacto del Sistema de Banca para el Desarrollo en el desarrollo económico, político y social de Costa Rica.b) Contribuir a la definición y formulación de políticas públicas generales, transversales, sectoriales y regionales.c) Conocer y analizar el informe anual sobre funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo emitido por el Consejo Rector.d) Evaluar la aplicación de las políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones para fortalecer el desarrollo del Sistema de Banca para el Desarrollo.e) Emitir criterios y recomendaciones que permitan mejorar la orientación de las políticas públicas del Estado para fortalecer el funcionamiento y desarrollo del Sistema de Banca para el Desarrollo.
--	--

Fuente: elaboración propia

Este nuevo texto fue enviado a consulta a la Contraloría, que, días después emitió un nuevo documento, en el que revisó el nuevo texto sin la exhaustividad del anterior, en términos de que no se realizaron reflexiones generales como sí se hizo en el otro. Sobre lo que corresponde al Consejo Rector, se reconoció el otorgamiento de la personalidad jurídica, pero si sostuvieron las observaciones relativas a su patrimonio, y a los riesgos de la politización en su composición (Expediente Ley 8634, 2008, folio 2905).

Sobre las funciones del Consejo Rector, la Contraloría hizo una observación relativa al inciso c, donde planteó incluso una redacción alternativa: “c) Establecer los parámetros generales de funcionamiento y administración del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo conforme a esta ley” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 2907).

Más adelante, sobre la integración del Consejo Asesor Mixto, se hizo primero una reflexión sobre la idoneidad necesaria –no plasmada en el texto- de los miembros que fuesen a integrar dicho Consejo, así como de la necesidad de que existiesen mecanismos claros para garantizar la equidad de género en su conformación. Mención específica se hizo sobre la designación de los representantes de los Bancos Estatales por parte de la Asociación Bancaria Nacional, siendo éste un ente privado que agrupa a la banca privada (Expediente Ley 8634, 2008, folio 2908).

Tan sólo nueve días después de que éstas observaciones fueron hechas, el expediente 16 480 fue dictaminado por la Comisión Especial que lo conoció. Se presentaron varias decenas de mociones que fueron conocidas con rapidez. Cuatro de éstas tenían que ver con los artículos que interesan en este punto, en particular sobre las funciones del Consejo Rector y del Consejo Asesor Mixto (Expediente Ley 8634, 2008, folios 2791, 2792, 2793, 2794). Estas mociones aprobadas introdujeron cambios de forma, estaban suscritas por varios diputados y diputadas y no fueron discutidas, de lo que podría presumirse que estaban

consensuadas. De esta manera, el expediente finalizó su trámite en Comisión, siendo que el texto dictaminado en lo que respecta al Consejo Rector y del Consejo Asesor Mixto no experimentó cambios de fondo en cuanto a lo señalado anteriormente.

Según lo descrito en cuanto a la tramitación de expedientes legislativos, el proyecto pasó entonces al Plenario para iniciar su discusión en Primer Debate, abriendo ello el periodo de conocimiento de mociones vía artículo 137 del Reglamento Legislativo. Este último paso, no está de más apuntar, no fue sencillo para este expediente como dan cuenta de ello centenares de mociones presentadas en el momento procesal mencionado.

En cuanto a lo que corresponde al Consejo Rector y el Consejo Mixto Asesor, los suyos fueron de los artículos sobre los que se presentaron más mociones, 145 en total. Muchas de estas mociones fueron presentadas por diputados que adversaban al proyecto a partir de sus posiciones políticas –como el diputado Mario Quirós Lara-, y la mayoría de esas mociones ni siquiera fueron discutidas. Este es un mecanismo que se utiliza en la discusión legislativa para postergar votaciones y abrir espacio para la negociación en puntos específicos. Muchas de esas mociones planteadas, por ejemplo, sobre la integración del Consejo Rector, proponían hacer cambios en su composición, incorporando a un representante de un sector determinado, luego otra moción con un pequeño cambio para incorporar a otro sector, y así varias mociones muy similares con pequeños cambios entre sí no con el afán de generar mejoras sustantivas al proyecto de ley, sino de tener tiempo para poder negociar o simplemente, expresar posiciones sobre el objeto en discusión.

Se aprobaron varias mociones que cambiaron la integración del Consejo Rector así como sus funciones, de forma tal que los cambios en los artículos relativos al órgano en cuestión resultaron finalmente de la siguiente manera:

“
CAPITULO II
DEL CONSEJO RECTOR

(...)

ARTÍCULO 10.- Integración y designación

El Consejo Rector será integrado por:

- Dos ministros o ministras, elegidos por el Consejo de Gobierno
- Dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la empresa privada (UCCAEP) uno representando al sector industria y servicios y otro representando al sector agrícola, designados por la propia Unión
- Un representante de los Bancos Estatales, funcionario de nivel gerencial, escogido por consenso de las Juntas Directivas de los bancos estatales.

ARTÍCULO 11. - Funciones del Consejo Rector

Serán funciones del Consejo Rector las siguientes:

(...)

f) Definir por medio del respectivo reglamento, las políticas y directrices generales del funcionamiento de los Fondos creados en esta ley.

g) Acreditar y coordinar a las instituciones financieras, las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial que participen en el sistema. Así como excluir del sistema aquellos integrantes o participantes privados que no hayan cumplido con las obligaciones establecidas en esta ley.

(...)

i) Establecer, nombrar, coordinar y definir el funcionamiento de una instancia técnica que ejecute los acuerdos del Consejo Rector y dé seguimiento administrativo al SBD. Esta instancia será la responsable

de la administración operativa del SBD y realizar un control de la correcta asignación del financiamiento otorgado a los sujetos beneficiarios.

j) Adjudicar y rescindir la administración del Fondo de Crédito para el desarrollo a la entidad que de conformidad con el Art. 33 de esta Ley, tenga la condición de Administrador de dicho Fondo. La rescisión se realizará antes del cumplimiento del plazo, cuando a juicio del Consejo Rector exista falta de capacidad e idoneidad demostrada por parte de la entidad administradora.

(...)

l) Establecer en el Contrato del FINADE y en el contrato para el manejo del Fondo de Crédito para el Desarrollo, las demás funciones que deban llevar a cabo, quienes administran estos recursos, para el debido cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley.

m) Generar lineamientos para que en todo el Sistema se garanticen procedimientos y políticas que otorguen a las mujeres el acceso equitativo con acciones afirmativas al financiamiento y todos los servicios del Sistema.

n) Adjudicar y rescindir, en concordancia con la legislación vigente la administración del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo creado en esta Ley.” (Expediente Ley 8634, 2008, folios 4612 - 4614).

El cambio más significativo se ubica en la forma en que se modificó el Artículo 10, relativo a la integración del Consejo Rector. Y es que ese fue, precisamente, uno de los aspectos que más ocupó la atención del primer criterio institucional y de la audiencia en que participó la Contralora Aguilar Montoya, tal y como se expuso páginas atrás.

La moción en cuestión se conoció y votó en la sesión 47 de la Comisión especial dictaminadora. Llegado su momento, el diputado Luis Barrantes Castro hizo una introducción a la misma, dejando en claro que el tema de la composición del

Consejo Rector fue siempre polémico: “se postergó el tema del órgano rector porque era un tema álgido, era un tema complicado, era un tema que tenía diferentes aristas, que tal vez no había consenso con los diferentes partidos” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 4197). Barrantes continuó manifestando que se corregían temas como el de la gestión de los fideicomisos con ayuda de la Contraloría (folio 4198), pero que seguía estando pendiente el tema del Consejo Rector. Procedió a explicar entonces los principales cambios a su propuesta, a saber, ampliar la integración del Consejo de tres a cinco miembros, reducir de tres a dos los ministros delegados por el Consejo de Gobierno, incorporar a un representante del sector agropecuario y uno del sector industrial por medio de la Uccaep y a un representante del sector bancario estatal, estableciendo que debe tener un rango gerencial y ser escogido por consenso entre los miembros del sistema bancario estatal. Justificó entonces que:

aquí quedaría representado el sector industrias y servicios por un lado, y el sector agrícola agropecuario, por otro lado. Que estos dos le den un balance a esos dos ministros que son políticos, que tienen una visión política, que tienen la misión de llevar a ejercer el Plan Nacional de Desarrollo que pone un gobierno en sus cuatro años de gestión y que estos otros vengan a ejercer otro balance, desde el punto de vista de los emprendedores y de los sectores. (Expediente Ley 8634, 2008, folio 4199)

Y más adelante, que:

cuando se han dado recursos a políticos, los malos resultados que hemos tenido, y si queremos curar este mal que por años nos ha aquejado, al menos deberíamos de dejar técnicos que conocen del sistema financiero y crediticio para que ejerzan ese control, para que den conocimiento al órgano rector y para que puedan llevar de la mano, desde el punto de vista técnico-financiero, a la banca para el

desarrollo y que no la dejemos en manos de Dios (Expediente Ley 8634, 2008, folio 4200)

Posteriormente tomó la palabra la Presidenta de la Comisión, diputada Mayi Antillón Guerrero, quien expuso que la posición del partido entonces oficialista era que se mantuvieran las tres personas en cargo ministerial, pensando en que debían ser quienes ocuparan los cargos en las carteras de Planificación, Economía y Agricultura eran quienes estaban llamados a ser los integrantes “naturales” del Consejo. A pesar de ello, aportó su voto a la moción.

Antes de la votación fue Jorge Eduardo Sánchez quien aportó su argumentación: “me parece que la propuesta del diputado Barrantes, en esta moción en particular, es mucho mejor que en otras en que se excluía totalmente o se individualizaba en un solo ministro, creo que aquí queda todavía la flexibilidad que por lo menos yo pelee desde el principio, porque no se trata de que esta ley sea de un ministro en particular, sino que sea una política nacional del Estado, en materia de accesibilidad a crédito” (Expediente Ley 8634, 2008, folio 4203).

La moción fue sometida a votación y fue aprobada por la mayoría de los presentes. Posteriormente, se procedieron a votar negativamente varias mociones relativas al mismo artículo 10. Es posible que muchas de esas votaciones ya estuviesen negociadas. En la inmediata a la que se acaba de describir, el diputado Marvin Rojas Salazar hizo uso de la palabra para reflexionar su voto, como epitafio final al tema del Consejo Rector y la voluntad de corregir su composición en el mismo sentido que había expuesto su preocupación la Contraloría General tanto en su criterio institucional como en la audiencia:

Le he dado el voto positivo a la moción anterior, en vista de que nosotros consideramos o yo considero que la moción anterior la mejora la que presentó don Luis Barrantes en el sentido de que la despolitiza, despolitiza la posibilidad del

manejo de los fondos, de los recursos del ente rector (Expediente Ley 8634, 2008, folio 4205)

Finalizó luego el proceso de votación de mociones vía artículo 137, y el expediente estuvo listo para su votación en segundo debate, que se dio el 15 de abril de 2008.

Los cambios descritos en los temas relativos al Consejo Rector evidencian su evolución en el articulado desde un texto base en el que el tema se desarrollaba en un artículo, hasta la ley donde conformó un capítulo de ella. En ese proceso, la CGR aportó criterios que terminaron incidiendo en la constitución final del texto, al menos en el tipo de racionalidad que los cambios en el articulado expresan. Estas observaciones fueron planteadas desde una racionalidad específica de la institución –CGR- que no es advenediza, sino que se ha construido por los años a través de los documentos de direccionamiento filosófico y estratégico. , así como de hallazgos históricos a partir del ejercicio del control. El aporte a la claridad del ejercicio de las labores del Consejo Rector expresan el espíritu del desarrollo de acciones institucionales que consolidan el ordenamiento de la gestión -ya sea los planes estratégicos ó las políticas de buen gobierno corporativo-, además de que se nutren de experiencia comparada -y fallida- de otras instituciones que intentaron generar desarrollo económico en sectores específicos.

9.4 El Proyecto de ley 17 218 “Ley Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)” dentro del marco de las políticas públicas

El proyecto reconoce la necesidad de transformar la institucionalidad que se ocupa del desarrollo rural, con una nueva visión enfocada en tres ejes, el productivo, el institucional y el territorial. Ello por cuanto la institución encargada (Instituto de Desarrollo Agrario), no había logrado adaptarse a los cambios del medio rural

costarricense y había perdido la capacidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad rural (Expediente Ley 9036, 2012, folios 2 - 9).

Con base en lo planteado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, F. (2008), pueden verse los elementos constitutivos de una política en el proyecto en cuestión, como puede verse a continuación:

Tabla 7

Elementos constitutivos de una política pública presentes en el proyecto de ley 17 218 “Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”

Elementos constitutivos de una política pública	Expediente 17218 “Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”
Solución de un problema público	El proyecto establece la base para transformar la institucionalidad que se ocupa del desarrollo rural, en virtud de la necesidad de reactivar los diferentes sectores productivos del país. El problema es público porque la ausencia de condiciones básicas para desarrollarse en los territorios rurales impide un verdadero emprendimiento rural. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1920-194)
Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público	Habitantes del medio rural que por sus condiciones y características, tienen mayor rezago social y económico ya que no puedan acceder a la tierra en condiciones esenciales para la constitución de emprendimientos rurales con perspectivas de sostenibilidad económica,

	ambiental y pobladores rurales (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1920-1941).
Una coherencia al menos intencional	La transformación institucional incorpora una nueva visión de desarrollo rural, expresada en un articulado integrado alrededor de tres ejes fundamentales: el productivo, el institucional y el territorial. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1920-1941).
Existencia de diversas decisiones y actividades	<p>a) Promover el bienestar económico y social en los territorios rurales, mediante la diversificación y la generación de ingresos, empleo y prestación de servicios públicos.</p> <p>b) Corregir las disparidades del desarrollo territorial por medio de la atención diferenciada a los de mayor rezago, mediante una acción integral, que impulse su transformación y la reactivación productiva y económica, en especial de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sostenible. e) Promover el acceso a la tierra y a otros activos de la población rural, como una acción eficaz para contribuir a la equidad, el bienestar rural y la democracia. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1920-1941).</p>
Programa de intervenciones	<p>Política pública de desarrollo rural, con sus fines y objetivos (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1920-1941)</p> <p>Delimitación del concepto de territorio rural dedicado al desarrollo de actividades rurales (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1920-1941)</p>

<p>Papel clave de los actores públicos</p>	<p>Para la aplicación de las políticas de desarrollo rural, el MAG es el rector del sector agropecuario, Mideplan verifica cumplimiento de compromisos y asignación del presupuesto establecido en el PND, los planes sectoriales y los planes operativos institucionales. El Ministerio de Hacienda con los compromisos en las asignaciones presupuestarias de cada institución. El INDER es el órgano máximo de coordinación del desarrollo rural. Artículos 6 y 8. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 6598-6657).</p>
<p>Existencia de actos formales</p>	<p>Se crea por ley el Fondo de Tierras y el Fondo de Desarrollo Rural. Artículo 40. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 6598-6657).</p> <p>Se establecen los sistemas de dotación de tierras, modelo de arrendamiento y modelo de asignación de tierras. Artículos 58 y 61. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 6598-6657).</p>
<p>Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades</p>	<p>Se crea la obligación de establecer en el PND, Programas sectoriales y Planes Operativos Institucionales, los compromisos y responsabilidades que se deriven de la aplicación de las políticas en materia de desarrollo rural territorial</p> <p>El INDER, en coordinación con MIDEPLAN: seguimiento y verificación de cumplimiento de compromisos, y la asignación de los presupuestos para su ejecución.</p> <p>Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República: inclusión de compromisos en</p>

	<p>elaboración del Presupuesto Nacional y las asignaciones presupuestarias de cada institución. Artículo 6. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 6598-6657).</p>
--	--

Fuente: elaboración propia

9.4.1. Aspectos sobre la tramitación del expediente 17 218 “Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”

El proyecto de ley “Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”, que se tramitó bajo el expediente 17 218 inició su trámite el 13 de noviembre de 2008. Desde sus inicios fue delegado para su conocimiento y dictamen a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios.

En este punto es importante destacar que en la corriente legislativa, además del proyecto en estudio, se tramitaban varios expedientes relacionados con la reforma en el campo agrario, la política de desarrollo rural, la transformación del IDA, las potestades de titulación de tierras del IDA; entre éstos los expedientes n°. 16.675 “Ley de Modificación de la Ley de Tierras y Colonización, n° 2825 y sus reformas”, n° 17.016 “Consolidación socioambiental del asentamiento campesino Osa en finca del Instituto de Desarrollo Agrario”, n° 17.503 “Ley marco de desarrollo rural territorial y transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”, lo que evidenciaba las distintas fuerzas políticas del momento que se mantenían activas e interesadas en este tema.

De igual forma el tema de la transformación institucional del IDA tiene como antecedentes de interés, los esfuerzos de fiscalización de la Contraloría sobre

dicha institución, de manera destacada el Informe N° DFOE-ED-7-2007 del 15 de marzo de 2007 denominado “ Informe sobre el cumplimiento y vigencia de las funciones asignadas al Instituto de Desarrollo Agrario”; en éste se logró comprobar que la institución no cumplía con las funciones asignadas, presentaba una deteriorada gestión y muchas debilidades de control, entre otros. Al respecto recomendó a la Asamblea Legislativa prestar atención a la situación a efecto de plantear las reformas legales necesarias y, al Consejo de Gobierno le solicitó dictar el cierre ordenado de la institución o presentar opciones que permitan erradicar prácticas ineficientes e irregulares (2007).

Así entonces, el contexto de discusión del presente expediente legislativo, responde a una serie de reflexiones en distintos sectores vinculados con la política de desarrollo agrario y las oportunidades de crecimiento rural.

Es así como en noviembre de 2008 se inicia el proceso de tramitación del expediente legislativo n° 17218 que nos ocupa y según veremos, presenta la interacción de actores y fuerzas que se encuentran en atención al interés de que exista un incremento en la productividad nacional, la emancipación del campesino y el desarrollo de las áreas rurales.

9.4.2 La relación de la Contraloría General de la República en la discusión del expediente 17 218 “Ley Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”

Para poder conocer la relación que se dio entre la Contraloría General de la República y el expediente 17.218 es preciso analizar los elementos documentales que ofrece el expediente legislativo al respecto. Adquieren particular relevancia las solicitudes a la Contraloría por parte de la Asamblea Legislativa para obtener su criterio por escrito respecto del articulado del proyecto, así como para recibir en audiencia a la Contralora General.

9.4.3 Aspectos formales sobre la participación de la Contraloría General de la República

El proyecto de ley de “Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural” fue presentado a la corriente legislativa el 13 de noviembre del 2008 (folio 1), como iniciativa de cuatro diputados que pertenecían entonces a la bancada oficial – Partido Liberación Nacional-, asignándosele el número de expediente 17 218. Casi seis meses después, en mayo del 2009 el expediente fue remitido a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales para que procediera con su conocimiento y tramitación. Como se verá en su devenir, el manejo y tratamiento que tuvo el proyecto atravesó dos legislaturas, a saber, 2006-2010 y 2010-2014, imprimiendo características distintas en la forma en que fue abordado por los diputados y diputadas que participaron de su trámite en cada legislatura.

Casi inmediatamente después de haber entrado en el Orden del Día de la Comisión de Asuntos Agropecuarios empezó la relación del expediente con la Contraloría General de la República, ya que el texto base fue remitido a consulta en la segunda sesión en que se conoció en dicha Comisión. Entre los folios 294 y 337 se encuentra esa primera respuesta con un criterio institucional por parte de la Contraloría. Para ese momento, el expediente se encontraba delegado en una subcomisión para que rindiera un informe al pleno de la Comisión.

En el folio 489, que temporalmente se ubicaba en febrero del 2010 se incorpora el primer texto sustitutivo, siendo que seguidamente, se aprueba una nueva moción de consulta a la Contraloría General. En el folio 645 se aprueba también una moción para recibir en audiencia a la Contralora General, audiencia que, cabe destacar, no se llevó a cabo en esa legislatura. En abril del mismo año, a pocos días de que finalizara el periodo constitucional 2006-2010, la subcomisión que conoció el texto rindió su informe, presentando un texto sustitutivo que sería

acogido por la Comisión, que además, dictaminaría afirmativamente el expediente en el mismo acto. Los diputados del periodo 2006-2010 dejaban así en sus sucesores la votación en Primer y Segundo Debate. O no tan inmediatamente, como se verá.

Entre los folios 1119 y 1135 se ubica el segundo criterio institucional emitido por la Contraloría General, que, al haber llegado casi al momento después de haberse acogido y dictaminado el expediente, no fue tomado en cuenta para la versión del texto a esa fecha.

Finalizó entonces el periodo constitucional y la nueva conformación legislativa asumió funciones, y casi inmediatamente tomaron acciones sobre el expediente. En junio del 2010 quince diputados de todas las fracciones representadas entonces presentaron una moción vía artículo 154 del Reglamento Legislativo para devolver el proyecto a la Comisión que lo dictaminó; mecanismo descrito en la sección precedente de este documento. La moción fue aprobada sin mayor discusión y el proyecto fue, de nuevo, a la Comisión de Asuntos Agropecuarios. Inmediatamente, se asignó a una subcomisión que un mes después -julio de 2010- presentó su informe. Es importante destacar a este punto que el trabajo de las subcomisiones no queda documentado más allá del informe que éstas emiten, de forma tal que hay una parte importante de información respecto a sus discusiones a la cual no es posible acceder. Poco después de que este nuevo texto fuese acogido se aprobó una nueva moción de consulta (folio 1236) así como una moción de audiencia (folio 1421) a la Contraloría General. Entre éstos se encuentra una moción aprobada por el Plenario Legislativo, donde se le otorgó más plazo a la Comisión para el conocimiento del proyecto –la moción aprobada vía artículo 154 había establecido un plazo de un mes-.

Un nuevo dictamen fue presentado por la subcomisión en agosto de 2010 (folio 1447), ya que era necesario cumplir con formalidades procesales de publicación del texto para continuar con su trámite.

Entre los folios 1781 y 1795 hay, de nuevo, un criterio institucional de la Contraloría General.

En octubre de ese año se presenta un nuevo informe de subcomisión, cuyo texto propuesto es acogido por la Comisión y, una vez más, enviado a consulta a la Contraloría General (folio 2020). El 19 de ese mismo mes –sesión 38 de la Comisión- se recibió en audiencia a la entonces Contralora General, Rocío Aguilar Montoya. El criterio solicitado ese octubre –tercero en lista- está ubicable entre los folios 2367 y 2379.

Finalmente, el proyecto 17 218 tuvo un dictamen afirmativo unánime en noviembre del 2010, para pasar al Plenario Legislativo en su trámite de Primer y Segundo Debate. Este proceso inicia abriendo la posibilidad de presentar mociones vía artículo 137 (cuatro momentos sucesivos cronológicamente para ello) y vía artículo 138 del Reglamento Legislativo. Esta etapa fue intensa por la cantidad de mociones presentadas: 784 vía artículo 137 y casi una cuarta parte de ellas fueron reiteradas vía artículo 138.

Cuando ya todo estaba listo para entrar a la votación del proyecto en Primer Debate, se presentó por segunda vez en la tramitación del expediente 17 218, una moción 154 para devolver el expediente a una Comisión Especial que lo conociera por 30 días y rindiera un nuevo dictamen. Esto pudo haberse dado en virtud de que aún y luego de todas las mociones discutidas y votadas pudo haber quedado aspectos o bien no subsanados o bien no satisfactorios en forma y en fondo en el texto luego del proceso de enmienda. La moción vía artículo 154 fue aprobada, y se creó una comisión especial por un mes; al cabo de ese plazo, se solicitó una prórroga por 15 días que le fue otorgada, y luego de la que, una vez más, hubo un nuevo dictamen, con la diferencia de que en ésta ocasión hubo acuerdo político para proceder con la votación en Primer Debate en el Plenario Legislativo, el 12 de diciembre de 2011 (folio 5974).

Varios diputados expresaron sus dudas sobre la constitucionalidad del proyecto aprobado, en particular sobre el artículo 85. Procedieron entonces con la consulta respectiva, que tardó casi tres meses en ser evacuada por la Sala Constitucional, siendo que su por tanto fue leído por el Presidente del Plenario el 27 de febrero del 2012, señalando la existencia de inconstitucionalidades en el proyecto 17 218. Entonces, según lo establece el procedimiento legislativo, se remitió el expediente a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, para que actuara según correspondía; casi un mes después ésta Comisión rindió su informe.

Subsanadas las inconstitucionalidades por la Sala Constitucional, estuvo todo listo para la votación en Segundo Debate, que se dio el 22 de marzo de 2012, luego de casi cuatro años de discusión documentados en 6657 folios. Se le asignó el número de ley 9036.

9.4.4 La opinión de la Contraloría General sobre el proyecto 17.218 por el fondo

A partir del estudio de los criterios rendidos por la Contraloría General de la República al ser consultada por la Comisión Permanente Ordinaria Legislativa de Asuntos Agropecuarios, se extraen las observaciones a la propuesta de ley que el órgano contralor analizó desde su perspectiva de órgano superior de control y fiscalización de la Hacienda Pública y en particular como auxiliar de la Asamblea Legislativa. Así entonces, adquiere importancia revisar la participación de la Contraloría desde los documentos consultivos emitidos sobre los distintos textos de ley en el presente expediente. Se conocen así cuatro criterios de la Contraloría, que responden a las diferentes iniciativas de ley.

Al atender las consultas de la Comisión de Asuntos Agropecuarios, la Contraloría partía de un contexto que le permitía dirigir sus observaciones y recomendaciones

de una manera más informada, y éste era precisamente el resultado de su labor fiscalización sobre el IDA.

La revisión de los documentos emitidos por la Contraloría General debe revisarse en su integralidad para poder determinar cuáles fueron esos elementos esenciales que el discurso contralor quiso enfatizar durante la discusión del expediente 17.218 en cuestión. Así entonces se ubican los criterios dentro del período 2009 - 2011, cada uno atendiendo las consultas realizadas por la comisión legislativa respecto de los diferentes textos del proyecto de ley incorporados dentro del expediente legislativo.

Es importante destacar que al analizar las relaciones entre la Contraloría General y los órganos legislativos involucrados en la discusión del presente proyecto de ley, se advierte que entre el articulado original, los textos sustitutivos y el texto definitivo finalmente aprobado y publicado como Ley de la República se encuentra un vínculo por temas, no por artículos o secciones del proyecto de ley.

En los criterios emitidos durante la tramitación, tanto del texto base como de los tres textos sustitutivos, el órgano contralor aportó elementos sobre la transformación de la institucionalidad en el campo de desarrollo agrario entre las observaciones generales, así como sobre varios temas relevantes a partir del articulado de los textos en trámite; como respaldo a sus opiniones consultivas el órgano contralor utilizó su experiencia de fiscalización sobre el IDA.

Entre las temáticas que la Contraloría General incorporó en su participación escrita y oral en el trámite legislativo, se encuentran diversos tópicos atinentes a la institucionalidad, las competencias, el ordenamiento territorial, la política de desarrollo rural, la asignación y titulación territorial, entre otros. Muchos de los temas expuestos predominaron en la discusión legislativa y desde sus inicios presentaron observaciones de parte de la CGR. De allí que la CGR mantuvo su participación en la fase de discusión legislativa de manera constante.

Ahora bien, desde el punto de vista del NIN y la definición de políticas públicas, adquiere relevancia la discusión sobre la política de desarrollo rural y el concepto de territorio rural contenidos en el proyecto de ley, los cuales se mantuvieron presente a lo largo de la tramitación. Se estima que su definición tiene impacto en la reforma institucional objeto de la iniciativa de ley, además que permite conocer el marco de actuación de la nueva institución y de las acciones en materia de desarrollo rural, así como el enfoque de política rural propuesto. Así entonces, de la revisión completa del expediente legislativo, resultan de particular importancia los temas apuntados al constituirse en un elemento esencial dentro de la gestión de política pública por parte del INDER.

A su vez es relevante desde el punto del vista del NIN, en la medida que durante la discusión se plantea la necesidad de delimitar el concepto de desarrollo rural para sustentar la base de los principios y reglas propuestos en la iniciativa de ley. Desde el mismo proyecto de ley, se advierte la importancia de crear normas claras y orientadoras.

Por esta razón se delimitará el análisis de la presente investigación al repaso de las observaciones de la CGR sobre ambos temas durante el proceso de discusión legislativo, pasando por cada uno de los textos sustitutivos consultados, la audiencia de la Contralora General y culminando con el texto final de ley. Según se verá, el aporte de la CGR respecto de la iniciativa de ley, insiste en que se discutan las normas relacionadas con la estructura del Estado que se crea para la reforma institucional y de desarrollo rural, lo cual además tiene una incidencia sobre el gasto público.

A partir de la justificación antecedente, de seguido se enfocará el análisis sobre los temas de ordenamiento de los territorios rurales y el concepto de desarrollo rural contenidos en el proyecto de ley y sus distintos textos sustitutivos.

9.4.5 Ordenamiento de los territorios rurales (unidad territorial) en los textos del proyecto de ley

El texto base del proyecto de ley consideró el concepto de territorios rurales de manera aislada entre las distintas normas del proyecto de ley.

Así el Título II sobre desarrollo territorial rural del texto base del proyecto de ley en estudio, consideraba el alcance del concepto de territorios rurales desde la definición de las competencias y funciones asignadas al INDER. El artículo 3 inciso f) del proyecto de ley base establecía que le correspondía al INDER gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, a través de la coordinación con otras instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de las comunidades aledañas, para lo cual promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los territorios rurales del país, según corresponda, tomando como base de planificación y ejecución los cantones como unidad territorial, para el bienestar, el arraigo y la emancipación económica de sus familias (Expediente Ley 9036, 2012, folios 13 y 31).

Por su parte el artículo 29 del proyecto base traía consigo la definición, la delimitación y clasificación del territorio rural. Así se definía el concepto de territorio rural como una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. Al efecto se establecía que el Inder tomaría a los cantones rurales como base de planificación y operación, los cantones rurales (Expediente Ley 9036, 2012, folio 33).

El proyecto establecía un concepto amplio de territorio, el cual se volvía determinante para la definición de políticas y acciones por parte de los distintos

actores institucionales relacionados con el tema, entre ellos de manera predominante el INDER. El artículo 29 decía que el territorio lo conforman uno o varios cantones, o parte de ellos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos (Expediente Ley 9036, 2012, folio 33).

De igual forma el concepto propuesto se asoció al tema de medio ambiente; se establecía que los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios (Expediente Ley 9036, 2012, folios 33 y 34)

Sobre éstos artículos la Contraloría General presta atención y en los folios 294 a 337 del expediente legislativo señaló en su primer oficio n° 7841-2009 (DJ-0410) de 27 de julio de 2009, que el criterio que sigue el proyecto de ley para definir la base de ordenamiento territorial no es coincidente con lo establecido en la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos n° 7779 de 1998, la cual utiliza el criterio de cuencas y no de cantones como unidad de planificación y gestión. Menciona la CGR que el texto base no considera dicho criterio antecedente, considerado de tipo estratégico para la gestión y el desarrollo de los territorios rurales; así advierte que este tema no guarda relación con lo regulado en la Ley n° 7779 vigente. Es importante conocer lo que se dijo en el tema, en este caso en particular sobre el numeral 3 inciso f) de la iniciativa de ley:

c) Sobre el ordenamiento de los territorios. Este ordenamiento no es acorde con lo que establece la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos N° 7779, del 30 de abril de 1998 que permanece vigente; dicha legislación, dispone la elaboración del plan nacional de manejo y conservación de suelos para las tierras de uso agroecológico, el cual

contiene los lineamientos generales que son de carácter vinculante y acatamiento obligatorio en cuanto realicen o ejecuten programas o proyectos que incidan en el uso de tales tierras. En esta ley el ordenamiento territorial se basa aquí en el criterio de cuencas y no de cantones, tal y como pretende instaurarse con la actividad del Inder. En razón de la actividad y las funciones que se le atribuyen al Inder en zonas rurales y la pretensión de generar modelos aprovechamiento y explotación de la tierra, debe ser desde nuestra óptica concordante con las estipulaciones que, otras leyes vigentes —como en este caso sucede con la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos N° 7779— mantienen. (...) Justamente en muchos países y legislaciones ya se utiliza la cuenca como unidad de planificación y gestión, pues el desarrollo de una región depende principalmente de la disponibilidad del recurso hídrico. Si en un territorio dicho recurso es escaso el desarrollo es mucho más difícil y costoso, así como aumenta el riesgo de cualquier inversión. Es decir desde una perspectiva de manejo ambiental y sostenible de los recursos naturales y el desarrollo de los recursos naturales, de un territorio, la gestión por medio del manejo de cuencas se constituye como una alternativa estratégica para garantizar el equilibrio ambiental y el bienestar de la población (Expediente Ley 9036, 2012, folios 294-337)

Al emitir sus consideraciones sobre el artículo 29 del proyecto, el órgano contralor refirió lo que establece la Ley de Suelos en contraposición con la propuesta de ley del INDER destacando el criterio que define los usos del territorio nacional a partir de zonas aptas para las diferentes actividades de acuerdo con los factores agroecológicos y socioeconómicos de las regiones. Así señaló la CGR en su primer criterio:

Como es sabido, dentro de los objetivos de la Ley N° 7779 encontramos que se encuentran algunos tales como impulsar el

manejo, así como la conservación y recuperación de los suelos en forma sostenida e integrada con los demás recursos naturales; promover la planificación por medio de inventarios ambientales para el aprovechamiento balanceado entre la capacidad de uso y el potencial productivo, mejorando con ello las condiciones de vida de la población; impulsar la implementación y el control de prácticas mejoradas, en los sistemas de uso que eviten la erosión u otras formas de degradación del recurso suelo (artículo 2 Ley N° 7779). Con ese propósito esa misma legislación, dispone la elaboración del plan nacional de manejo y conservación de suelos para las tierras de uso agroecológico, el cual contiene los lineamientos generales que son de carácter vinculante y acatamiento obligatorio en cuanto realicen o ejecuten programas o proyectos que incidan en el uso de tales tierras. En ese contexto, debe tomar en cuenta el legislador que el plan nacional de manejo y conservación de suelos comprende una definición de los usos del territorio nacional (...), determinando las zonas aptas para las diferentes actividades de acuerdo con los factores agroecológicos y socioeconómicos de las regiones. Además, tiene una definición de las áreas para manejo, conservación y recuperación de suelos en el territorio nacional partiendo, para definir las, del criterio básico del área hidrológicamente manejable como unidad, sea cuenca o subcuenca a nivel general y, en casos específicos, al nivel que se requiera (véase el artículo 13 incisos a y b de la Ley N° 7779). (Expediente Ley 9036, 2012, folios 294-337)

Así entonces, entre sus consideraciones al artículo 29 de cita sobre el concepto de territorio rural, la Contraloría estimó que al ser éste la base del sistema de explotación y producción a cargo del INDER, era recomendable la revisión de otras leyes vigentes que regulan los temas de aguas, suelos y bosques, entre ellas la Ley de Aguas N° 276, la Ley Forestal N° 7575 y la Ley N° 7779, para que la nueva legislación resulte compatible con las normas existentes o bien, se advierta la

necesidad de una reforma integral acorde con los principios constitucionales. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 294-337).

Posteriormente se presenta un primer texto sustitutivo al proyecto de ley, en folio 490 y siguientes del expediente legislativo, sin embargo eliminó el artículo 29 contenido en el texto base. No obstante mantiene el criterio de cantones como base de la unidad territorial y no de cuencas para la planificación y ejecución, cuando se definen las potestades y competencias del INDER en el en el artículo 3 inciso e). Llama la atención que en este artículo del texto sustitutivo se mencionaba el respeto a la Ley de Uso Manejo y Conservación de Suelos, n° 7779 (Expediente Ley 9036, 2012, folios 490-545)

En esta oportunidad, la Contraloría se refirió en un segundo oficio consultivo n° 3424-2010 de 16 de abril de 2010 al numeral citado manteniendo su posición inicial; al analizar el inciso e) del artículo 3 del texto sustitutivo llamó la atención sobre la inconsistencia normativa que traía la norma del proyecto de ley. Sobre ello indicó:

Respecto al inciso e), se modifica la redacción de la norma pero se mantiene la idea general y la idea del cantón como unidad territorial de referencia. Se habla ahora de “Diagnósticos participativos y planes de desarrollo de los territorios rurales del país,” tomando como base de planificación y ejecución los cantones como unidad territorial, respetando en todo momento lo establecido en la Ley N° 7779, denominada Ley de Uso Manejo y Conservación de Suelos. Aquí parece existir una inconsistencia al remitir a la Ley N° 7779 sin considerar a la cuenca como criterio para el ordenamiento territorial (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1147-1163).

Ya en una nueva legislatura, período 2010- 2014, los diputados de la Comisión de Asuntos Agropecuarios, incorporan un nuevo texto sustitutivo, el segundo que se tramitó en el expediente legislativo nº 17218; esta versión se presentó el 28 de julio de 2010, folios 1265-1338 del expediente.

Respecto de los numerales analizados, en esta oportunidad el desarrollo del ordenamiento de territorios rurales se encuentra en los artículos 17 inciso f), 3 inciso t) y 10 del nuevo texto sustitutivo. Específicamente en el primero se refiere al desarrollo de los territorios rurales del país como una de las competencias y potestades del INDER, en esta ocasión considera la posibilidad de coordinar con otras instituciones, así como la elaboración de planes de desarrollo de los territorios. Contiene un alcance del ámbito territorial delimitado a las nociones regional y nacional.

Por su parte el artículo 10 establece el concepto de territorio rural, su delimitación y clasificación; señala que se trata de una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. En esta oportunidad se establece que el territorio rural es la base de planificación y operación que tomaría el INDER. Se mantiene el referente de los cantones y distritos como criterio para delimitar el concepto de territorio, vinculado con criterios ambientales en la medida que se establece que los territorios rurales dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques (Expediente Ley 9036, 2012, folio 1285)

Sobre la temática que nos ocupa, en esta ocasión la Contraloría por oficio nº 8002 de 20 de agosto de 2010 ratificó las advertencias vertidas en sus oficios anteriores y de forma enfática insistió en la importancia de delimitar bien las competencias del INDER así como respetar las de otras instituciones en temas que pueden ser

afines. Tema importante, ya que la CGR insiste en ello a lo largo de la discusión legislativa.

Sobre el ordenamiento de los territorios volvió a señalar lo que había advertido en el 2009:

En este apartado se señaló que lo propuesto no resulta acorde con lo establecido en la Ley N° 7779 del 30 de abril de 1998 denominada Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, además se solicita que se revise la viabilidad y conveniencia de establecer un ordenamiento territorial basado en cantones y no en cuencas como lo realiza otros instrumentos legales (Expediente Ley 9036, 2012, folio 1784).

Y respecto del tema competencial, en este criterio la CGR concluyó que el INDER se debe enfocar en las competencias y atribuciones que le corresponden; en lo de interés indicó:

Se debe verificar que el INDER no esté arrojándose funciones y competencias que no le correspondan, toda vez, que ya existen instituciones encargadas de ellas, trayendo consigo problemas de coordinación, desperdicio de recursos e incongruencias legales. ... El INDER debe enfocarse en las competencias y atribuciones que le corresponden y no ampliarlas tanto que se permita que realice actividades más allá de ellas, con lo cual puede surgir un uso inadecuado de los recursos públicos que posee y un desvío de los objetivos que debe alcanzar (Expediente Ley 9036, 2012, folio 1794).

Un nuevo texto sustitutivo propuesto por la subcomisión de Asuntos Agropecuarios el 12 de octubre de 2010, incorporado en el expediente legislativo, el cual se visualiza a folios 1942 a 2019 del expediente legislativo. Sobre el territorio rural el texto del proyecto de ley mantiene en términos generales la numeración de modo

que se encuentran sus regulaciones en los artículos 17 inciso p) y 10. En el caso del artículo 17, el cual se refiere a las competencias y potestades del INDER, en el inciso p) varía el contenido y establece que le corresponde identificar, definir y establecer los territorios rurales tomando en consideración aspectos ambientales, productivos, geográficos, político administrativos y culturales (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1942-2019)

Por su parte el numeral 10 mantiene la definición de territorio rural, su delimitación y clasificación en los términos del anterior texto sustitutivo, es decir que se tiene al territorio rural como una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, base de la planificación y operación del INDER y dependiente de los recursos medio ambientales; su conformación se mantiene bajo el criterio de división administrativa, es decir cantones y distritos según las semejanzas que tengan entre sí desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos.

A ese momento, se había girado una invitación de audiencia a la Contralora General de la República, Rocío Aguilar Montoya, quien asistió ante la Comisión de Asuntos Agropecuarios, sesión ordinaria nº 38 del 19 de octubre de 2010.

Sobre la temática de interés la Contralora Aguilar Montoya mencionó de modo general la preocupación del órgano contralor sobre la confusión de competencias institucionales; en ese orden manifestó:

Se mantienen de esa lectura de carácter general eventuales invasiones a competencias exclusivas, sobre todo en el campo ambiental, en particular en temas forestales de agua, reservas naturales y cuando se desarrolla el tema del ecoturismo en el artículo 17, creo que es el inciso i), habría que ver si estas reservas naturales a las cuales hace referencia, son o no efectivamente parte indisoluble

del patrimonio natural, lo cual habría que ver si se puede mantener este artículo con la vigencia de los otros (Expediente Ley 9036, 2012, folios 2121-2149)

Una intervención importante de la Contralora General en dicha audiencia legislativa se relacionó con la preocupación de que se mantengan las dificultades de operación y coordinación entre las instituciones del Estado. Sobre la base del conocimiento que la CGR tiene de la organización del Estado costarricense y sus relaciones advirtió acerca de la importancia de que no se crearan duplicidades, sin desincentivar la necesidad de establecer condiciones para un adecuado desarrollo rural; así se refirió en lo de comentario:

Nuestra obligación como asesores de la Asamblea Legislativa, fundamentalmente es que no estemos desarrollando un esquema que posteriormente no es viable ¿Por qué? porque hay autonomías, hay leyes especiales y hay competencias exclusivas y excluyentes. De todas maneras esto por supuesto no quita la necesidad efectivamente de la adecuada planificación de cuanto se está desarrollando, planeando un desarrollo de esta naturaleza, pues el resto de coordinación con las otras instituciones, se venga a desarrollar (Expediente Ley 9036, 2012, folios 2121-2149)

Específicamente en cuanto al tema de la organización de territorios, la Contralora ratificó la posición emitida por la Contraloría General en sus oficios anteriores. En dicha oportunidad su participación se concentró en dirigir observaciones generales sobre los cambios que se pretendían hacer a la institución, así como aspectos específicos de los textos del proyecto de ley consultados. Para el momento en que compareció la Contralora General ante la comisión legislativa, no había sido consultada de la última versión del proyecto de ley en trámite -tercer texto

sustitutivo- incorporado en octubre de 2010; de allí que se comprometió a dirigir la opinión de la Contraloría por escrito con posterioridad.

Así entonces, en el oficio n° 10725 de 3 de noviembre de 2010, el órgano contralor se pronunció respecto del último texto sustitutivo de octubre de 2010 y retomó su posición respecto de los alcances del ordenamiento territorial; advirtió que el proyecto mantenía la tesis de incorporar entre las competencias del INDER actividades concernientes al ámbito de funciones de otras instituciones públicas, lo cual estimó no guarda coherencia a nivel normativo e institucional. También concluyó que el proyecto mantiene debilidades en varios temas entre ellos el alcance del concepto de territorio rural territorial y nuevamente advirtió sobre los riesgos de vincularlo con el tema ambiental sin considerar el ámbito competencial de otras instituciones y las regulaciones especiales que existen en el ordenamiento jurídico. Al efecto la CGR consideró:

El proyecto establece como base de planificación y operación el territorio rural, concepto que se vincula con las actividades de explotación de suelos, aguas y bosques, sin considerar las regulaciones y criterios ambientales para su delimitación. Se crea el territorio rural como figura independiente, aislada de criterios de organización territorial a nivel nacional y de normas relacionadas con el desarrollo sostenible. Se presentan dudas con respecto al alcance del concepto de territorio rural. Persiste la tendencia a incorporar dentro del concepto de desarrollo rural que delimita las competencias del INDER, actividades relacionadas con el tema ambiental, el cual goza en nuestro ordenamiento jurídico de regulaciones especiales que en muchos casos no parecen tomarse en cuenta. La regulación en materia ambiental le atribuye una serie de competencias a entidades tales como el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, que aquí parecen modificarse o dejarse sin efecto a partir del concepto de desarrollo rural que se implementa, aunque ello no se haga de

manera expresa. En nuestro criterio, el concepto de desarrollo rural, puede tener un alto impacto en la materia ambiental el cual debe debatirse ampliamente y con absoluta claridad en cuanto a sus alcances. También debería ser sometido a consulta de entidades públicas y no gubernamentales asociadas a la materia. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 2367 -2379).

Entre las actuaciones legislativas a lo largo del trámite del proyecto, el 3 de noviembre de 2010 la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios emitió dictamen afirmativo unánime y entre sus consideraciones reconoce la participación de varios organismos internacionales y nacionales entre los expertos y conocedores de la realidad rural; en este aspecto menciona los aportes de la Contraloría General de la República, los cuales recogen la experiencia obtenida y reflejada en los informes sobre el funcionamiento del IDA (Expediente Ley 9036, 2012, folio 2382 del expediente legislativo).

Finalmente el texto fue aprobado como ley de la República n° 9036, Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER); respecto de las competencias y atribuciones del INDER, el texto de ley establece en el numeral 16 inciso ñ) lo concerniente a la identificación, definición y establecimiento de los territorios rurales y con ello se mantiene el tema en el articulado de la ley. El texto final de este artículo, aun cuando cambia la numeración, mantiene el contenido propuesto en el último texto sustitutivo, en cuanto a las potestades y competencias del INDER, al establecer que le corresponde identificar, definir y establecer los territorios rurales tomando en consideración aspectos ambientales, productivos, geográficos, político - administrativos y culturales (Expediente Ley 9036, 2012, folios 6598-6657).

Claramente se desprende el resultado de la voluntad política de entonces, de modo que el INDER mantiene atribuciones muy amplias para delimitar los

territorios rurales, base de las políticas de desarrollo rural que se definan y pongan en práctica.

Por su parte el artículo sobre territorios rurales se convirtió en el artículo 9 y en términos generales mantiene la orientación del último texto sustitutivo. Se define y se delimita el concepto de territorio rural, tomando en cuenta que para delimitar y clasificar los territorios rurales, el INDER tiene el mandato de coordinar y consensuar con actores institucionales y no institucionales vinculados con el tema. De igual forma se conserva el criterio de conformación de territorios a partir del criterio de cantones y distritos (Expediente Ley 9036, 2012, folios 6598-6657).

9.4.6. El concepto de desarrollo rural en el proyecto de ley

El tema de desarrollo rural territorial se considera de manera muy amplia en el texto base del proyecto de ley, propiamente el numeral 30 define lo que entiende por desarrollo territorial rural. En particular lo define como el proceso de transformación productiva, desarrollo institucional y ambiental orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un territorio determinado. Establece que el fomento a la participación rural constituye el mecanismo de concertación y participación permanente para lograr el desarrollo rural (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1-71)

En relación con este artículo la Contraloría insistió en que debía revisarse su coherencia con el ordenamiento jurídico, dado que actualmente existen diversas leyes que se ocupan de regular los temas de suelos, aguas, bosques, ambientales en general. Al respecto señaló:

No obstante, pese a la autorización legal que ahora se daría, nos planteamos siempre el cuestionamiento respecto a la invasión de competencias, que en este caso le corresponden a autoridades como

el MINAET, la SETENA, el INVU, el INTA, entre otros, con ocasión de lo que disponen leyes especiales como la Ley Forestal y la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Véase que a partir de la concepción de desarrollo rural que el proyecto maneja, se contempla la explotación de terrenos con bosques, mantos acuíferos y todo aquello que pudiera definir un proyecto como ecoturístico, concepto por demás vago e indefinido. En esa línea encontramos puntualmente dentro del texto, norma tales como: El artículo 30, define estrategias de fomento a la participación rural y señala en lo que interesa: “En la ejecución de las políticas de desarrollo territorial rural, definido dicho desarrollo como el proceso de transformación productiva, desarrollo institucional y ambiental orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un territorio determinado, el INDER promoverá la participación de los actores de los territorios rurales, como impulsores y gestores del desarrollo socio económico y ambiental de los territorios a los cuales pertenecen...” (Expediente Ley 9036, 2012, folios 294-337)

El primer texto sustitutivo eliminó el artículo 30 que contenía el proyecto base, sin embargo incorporó el enfoque de desarrollo territorial rural territorial en el numeral 63 de dicho texto del proyecto de ley. Al efecto dicho artículo 63 establecía que el concepto de desarrollo rural territorial se concebía como un enfoque metodológico de trabajo y de articulación de los planes y programas, con amplia participación de los pobladores rurales. Dicho enfoque se incorporaría en los objetivos y estrategias de las instituciones que conforman el Sector Agropecuario y Rural (Expediente Ley 9036, 2012, folios 490-545).

Ahora bien respecto del primer texto sustitutivo, el órgano contralor insistió sobre el concepto de desarrollo rural que se manejó a lo largo del proyecto, manteniendo el su observación de manera consistente en relación con el tema competencial y de coherencia del ordenamiento jurídico:

Pese a que se eliminan algunas normas concernientes al anterior capítulo “De la organización de los territorios rurales”; en nuestro criterio, es claro que persiste la tendencia a incorporar dentro del concepto de desarrollo rural que delimita las competencias del futuro IDER, actividades relacionadas con el tema ambiental, el cual goza en nuestro ordenamiento jurídico de regulaciones especiales que en muchos casos no parecen tomarse en cuenta.... (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1147-1163).

En el segundo texto sustitutivo los diputados incorporaron un desarrollo más exhaustivo del desarrollo rural y retomaron varios artículos que habían sido propuestos inicialmente; la explicación por parte de los diputados de este texto dispuso como criterio orientador la intención de establecer un marco institucional para el desarrollo rural del país. A propósito de lo anterior, dicho propósito resulta relevante con los planteamientos del NIN. Por su importancia se cita la intención de los legisladores para este momento del procedimiento legislativo, en lo de interés:

La Ley que se pretende aprobar con el presente proyecto, tiene, como primer objetivo, establecer un marco institucional para el desarrollo territorial rural del país, que permita la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de Estado en esta materia, así como la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo territorial rural en el país, con énfasis en aquellos territorios de menor grado de desarrollo. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1265-1338).

De manera concreta, la intención de los legisladores quedó plasmada en el artículo 1 del proyecto de ley sustitutivo propuesto, el cual además incorporó al MAG como

la entidad encargada de la formulación de las políticas de desarrollo rural y al INDER como la encargada de su ejecución por ser integrante de las instituciones del sector agropecuario y ser la institución especializada en el desarrollo rural territorial. En este texto de proyecto de ley el desarrollo rural considera el concepto de territorio rural pero de una manera específica al considerar los territorios de menor grado de desarrollo.

Por su parte el numeral 11 de dicha versión del proyecto de ley nuevamente incorpora una regulación sobre las estrategias de fomento a la participación rural y refiere la ejecución de las políticas de desarrollo rural territorial. Dicho artículo consideró vincular a los actores de los territorios rurales para impulsar y gestar el desarrollo socio económico y ambiental de los territorios a los que pertenecen, como base para formular la visión del territorio, fomentar espacios de diálogo y negociación al ejecutar planes de desarrollo rural, así como la coordinación entre los distintos actores vinculados con el tema (Expediente Ley 9036, 2012, folios 12165-1338).

Con el segundo texto sustitutivo, el artículo 3 del proyecto de ley vino a definir el concepto de desarrollo rural territorial relacionado con la integración de los distintos territorios rurales y la participación de los actores sociales, para buscar competitividad, equidad, bienestar, cohesión e identidad social de sus pobladores (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1265-1338).

En esta oportunidad la Contraloría retoma el tema de las competencias al analizar el concepto de desarrollo rural; sobre ello llamó la atención en cuanto se le estaban asignando al INDER competencias ambientales, lo cual implicaba que podía estar asumiendo atribuciones que corresponden a otras instituciones. Insistió además que con dicho criterio se transgredían otras normas vigentes. En el criterio emitido se recomendó que el INDER –anterior IDA- se limitara a las competencias y atribuciones para las cuales fue creado, en lugar de asignar

funciones ajenas al fin público que persigue (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1784-1795).

Con el tercer texto sustitutivo los diputados explican que en este tema se encarga al INDER la ejecución de políticas de desarrollo rural definidas por el Ministerio de Agricultura; consideran que es necesario integrar el tema con las diferentes competencias sectoriales e institucionales existentes. Señalaron que el INDER no es la única instancia que ha de procurar el desarrollo rural, por lo que es importante rescatar una visión integral en este ámbito. Así también definen que el proyecto se orienta a establecer un marco institucional para el desarrollo territorial rural del país que permita la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de Estado en esta materia, sin embargo asigna al INDER la responsabilidad mayoritaria de su ejecución, sin considerar competencias del resto del sector institucional o bien asumiendo funciones de otras instituciones. El tema de desarrollo rural pasa de ser un simple artículo y se convierte en un desarrollo más amplio en este texto de iniciativa de ley (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1942-2019).

De lo anterior, se destacan los artículos 1, 3 inciso j), 5, 11, 17 inciso h) del texto sustitutivo de julio de 2010.

Artículo 1.- Objeto y Aplicación. Establecer un marco institucional para el desarrollo territorial rural del país, que permite la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de Estado en esta materia, así como la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo territorial rural en el país, con énfasis en aquellos territorios de menor grado de desarrollo. Le corresponderá al Ministerio(a) de Agricultura y Ganadería, la formulación de las políticas de desarrollo rural. Y al INDER su ejecución, en su condición de institución integrante del Sector Agropecuario. Asimismo tiene como objeto la transformación

institucional del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) como la institución del Estado especializada en el Desarrollo Rural Territorial.

Artículo 3.- Definiciones Para los propósitos perseguidos con esta Ley se entenderá por: ... j. Desarrollo Rural Territorial. Proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1942-2019).

El artículo 5 incorporó los objetivos del desarrollo rural territorial, como base para la aplicación, los principios, la planificación y la labor de los concejos administrativos. En este numeral se menciona la política pública en materia de desarrollo rural territorial. Al respecto mencionó:

Artículo 5.- Objetivos Desarrollo Rural Territorial. Son objetivos de la política pública en materia de desarrollo rural territorial los siguientes:

- a. Impulsar la competitividad y la diversificación económica del medio rural, tomado en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas y su contribución a la preservación de la biodiversidad, la prestación de servicios ambientales a la sociedad, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y la protección del patrimonio natural en los diversos territorios rurales del país.
- b. Promover el arraigo de la población habitante de los territorios rurales del país y contribuir con las instituciones competentes en el desarrollo de sus capacidades y su inclusión en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, mediante la generación de opciones productivas y el impulso de planes de desarrollo rural territorial.
- c. Facilitar el acceso de

los productores rurales, en sus propios territorios, a los conocimientos, la información, el desarrollo tecnológico y los servicios de apoyo requeridos para generar nuevos productos y procesos, fomentar la calidad e inocuidad en sus actividades productivas y de servicios, promoviendo el establecimiento de encadenamientos y alianzas en las cuales sean partícipes las economías familiares campesinas y los pequeños y medianos empresarios rurales. d. Fortalecer el sistema institucional rural y su articulación en la ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, diseñados con la participación del sector privado, las dependencias públicas territoriales y los representantes de la sociedad civil, creando las condiciones para responder, de manera eficaz, a las necesidades y demandas territoriales y a la creación de las condiciones para que los actores locales sean gestores de su propio desarrollo. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1942-2019).

El artículo 8 desarrolló las estrategias de coordinación y fomento en la participación rural, enunciado que se estableció desde el texto base, sin embargo evolucionó en cuanto al contenido de su regulación; al efecto señaló:

Artículo 8.-Estrategias de coordinación y fomento en la participación rural. El Inder asesorará y facilitará la participación y organización de los actores en los territorios rurales bajo los siguientes criterios: a) La unidad básica de la coordinación del desarrollo rural territorial la constituyen las instancias de convergencia de los actores sociales de cada territorio. b) En el nivel regional, se constituirán los consejos regionales de desarrollo rural, con la participación de los entes públicos pertinentes y de las organizaciones de la sociedad civil participantes en los consejos territoriales de desarrollo rural. c) El Inder facilitará, con fundamento en la Ley N.º 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la coordinación con los gobiernos locales y las

diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las acciones que se realizarán en cada cantón del país, lo que permitirá la eficacia y la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles. d) El Inder promoverá el diálogo y la negociación para fomentar la participación rural, facilitar la toma de decisiones y la formulación de estrategias para resolver las necesidades existentes en materia de desarrollo rural. e) A nivel nacional, el órgano máximo de coordinación del desarrollo rural, en atención a las políticas emanadas del MAG en su condición de rector del sector agropecuario, será el Inder (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1942-2019).

En el artículo 17 inciso h) de dicho texto sustitutivo se incorporó el tema del desarrollo de los territorios rurales; sobre ello señaló:

Artículo 17.- Competencias y potestades del INDER. Para el cumplimiento de sus fines el INDER contará con las siguientes potestades y competencias: h. Gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, a través de la coordinación con otras 30 instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de los territorios rurales, para lo cual promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los territorios rurales del país, tanto en el ámbito territorial, regional como nacional. (Expediente Ley 9036, 2012, folios 1942-2019).

Al respecto la Contraloría General al ser consultada sobre dicho texto sustitutivo reafirmó que aun cuando se encarga al INDER la ejecución de políticas de desarrollo rural definidas por el Ministerio de Agricultura, siempre resulta necesario integrar el tema con las diferentes competencias sectoriales e institucionales existentes. El INDER no es la única instancia que ha de procurar el desarrollo rural, por lo que es importante rescatar una visión integral. Señala con insistencia

que el proyecto se orienta a establecer un marco institucional para el desarrollo territorial rural del país, sin embargo asigna al INDER la responsabilidad mayoritaria de su ejecución, sin considerar competencias del resto del sector institucional o bien asumiendo funciones de otras instituciones. Nuevamente la CGR se mantiene firme en su posición, proyecta una visión integral sobre el tema debido a su conocimiento del Estado y su forma de operar (Expediente Ley 9036, 2012, folios 2367-2379).

Ya en el texto final aprobado como Ley n° 9036 (folios 6598-6657), se consolida la posición discutida en materia de desarrollo rural, tema que se encuentra elaborado en dos de los títulos de la ley. Propiamente los artículos 1, 3 inciso i), 5, 10, 16 inciso g) quedan comprendidos en el título I sobre Desarrollo Rural Territorial y el título II se dedica a la transformación del IDA en INDER. En la versión final del texto de ley se encuentran los temas contenidos en el último texto sustitutivo y se encuentra la intención por parte del legislador de dar contenido al tema del desarrollo territorial; propiamente en el capítulo II del título I se establece la definición de políticas públicas, la coordinación institucional y el fortalecimiento de los sectores productivos. Con ello se destaca la importancia del tema a lo largo del proyecto, el cual alcanzó una mayor definición y desarrollo respecto de la propuesta base.

El contenido de los artículos aprobados en materia de desarrollo rural territorial quedó de manera muy similar a los últimos textos propuestos durante el trámite legislativo. El artículo 1 se refiere al objeto y aplicación de la ley donde el desarrollo rural sostenible es la orientación de toda la normativa. Se define el concepto de desarrollo rural en el artículo 3 inciso i) y, por su parte el artículo 5 contiene los objetivos del desarrollo rural territorial. El artículo 10 desarrolla el fomento de la participación rural y el inciso g) del artículo 16 mantiene entre las competencias y potestades del INDER el gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales (Expediente Ley 9036, 2012, folios 6598-6657).

En materia de desarrollo rural, al igual que en el tema de territorios rurales, resulta importante mencionar que la posición de la Contralora Aguilar Montoya en la audiencia legislativa a la que participó, fue coincidente con los planteamientos externados en los diversos momentos por la CGR a lo largo del trámite legislativo en su fase de discusión (Expediente Ley 9036, 2012, folios 2121-2149).

Para este proyecto de ley, cabe señalar que de las actas de la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y la Comisión Especial encargada de dictaminar el proyecto 17.218 se infiere que hubo sesiones de trabajo para consensuar distintos temas, sin embargo no se tiene documentación sobre ello.

La evolución de los diferentes textos de la iniciativa de ley en los temas analizados se puede visualizar en anexo n° 1.

9.5 Problematicación de los casos

Hasta ahora se ha podido apreciar el proceso que llevaron los expedientes bajo los cuales se tramitaron los proyectos de Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y de la Transformación del IDA en INDER, a partir de aspectos que evidencian la forma en que la Contraloría General de la República participa en el trámite de discusión legislativa.

Es necesario en este punto plantear una visión integradora de los elementos expuestos de cara a los objetivos planteados inicialmente.

Debe partirse de la relación jurídica que la CGR tiene con la AL, en la que se presenta un vínculo de auxiliaridad en la materia propia de sus competencias. Tal y como se analizó en la sección correspondiente, desde la génesis en que ambos órganos constitucionales se vinculan, existe una necesaria coadyuvancia que la

CGR está llamada a realizar ante los órganos legislativos. Es precisamente una relación específica de apoyo a la AL en la materia de control y fiscalización de la Hacienda Pública, de modo que, en lo de interés, la discusión y formación de la voluntad legislativa adquiere el conocimiento y la información relevantes sobre este tema, que de no estar presente la CGR resultaría difícil de asumir durante el debate de ambas iniciativas.

Propiamente, en el caso de los expedientes y los temas analizados, se constata la participación de la CGR en el ámbito de la gestión financiera y de la transformación institucional, ambos considerados desde su experiencia de fiscalización. Desde esta perspectiva adquiere particular importancia la visión que la Contraloría tiene del Estado y su integración, como del ordenamiento jurídico de la Hacienda Pública, así como también su identidad institucional, lo cual define la orientación de su quehacer.

La teoría del NIN propone una comprensión de la actividad ejercida por las instituciones a partir del conjunto de leyes y reglas internas que delimitan sus competencias y la forma en que las ejercen. En el caso de la Contraloría General, además de las competencias y atribuciones asignadas constitucional y legalmente, tiene su marco de normas internas, entre ellas su plan estratégico, sus normas éticas y de conducta de sus funcionarios, su adhesión a normas internacionales de entidades de fiscalización, que proponen una forma distinta de enfocar la labor de control y fiscalización y su proyección ante el universo de sujetos fiscalizados y órganos de quienes es auxiliar, como lo es en este caso la Asamblea Legislativa. Así entonces, el conocimiento de la identidad de la CGR como institución, resulta relevante para examinar su participación en el proceso de estudio.

Según se verá, los expedientes legislativos seleccionados permiten estudiar la participación de la Contraloría General durante el trámite de discusión de ambos proyectos; si bien en ambos casos se tiene en común el aporte de la CGR como órgano auxiliar en Hacienda Pública, se diferencian en cuanto al contenido de sus

aportes y el efecto final en los textos de ley. Ello lleva a plantearse la interrogante en cuanto a las razones que existen para que se den los resultados encontrados.

De la teoría del NIN se puede extraer que la CGR del período de estudio, es una institución con características propias de un órgano de fiscalización que trasciende el modelo clásico de control de fondos públicos; cada una de las normas - leyes y regulaciones internas- que la definen, le permiten proyectarse como un órgano superior de la Hacienda Pública concedor del Estado costarricense, de su legislación, normas y prácticas asociadas con el manejo de los fondos públicos. Esta particularidad determina su participación en el foro legislativo; y es por ello que desde la perspectiva del poder político, la CGR aporta su visión y conocimientos en materia de Hacienda Pública a la Asamblea Legislativa para la discusión y toma de decisiones en lo que respecta a la creación de leyes.

Así entonces, el análisis de los expedientes en estudio permite tener resultados respecto de la teoría del NIN, en el tanto es posible visualizar el rol de la CGR y de la AL en el debate legislativo, a partir de su naturaleza, características y funciones definidas desde las normas que delimitan su origen y funcionamiento. En definitiva conocer ambas instituciones a partir de la estructura de leyes y regulaciones internas, permite conocer su identidad y comprender sus actuaciones.

De acuerdo con lo anterior, la evolución de la CGR como órgano de control con una visión de largo plazo desde su estrategia, le permite de manera legítima posicionarse en la discusión de temas, que tradicionalmente han sido de resorte político, como la definición del territorio y su desarrollo y la distribución del poder en un órganos rectores del sector financiero. Las normas constitucionales y legales, así como la orientación de su marco rector, exigen de la CGR una actuación integral garante de la Hacienda Pública con visión de Estado, eficiencia y efectividad en las actuaciones de sus instituciones. Es por ello que a este momento de la evolución de la CGR como órgano constitucional, su discurso

contiene una nueva lógica de control, garante de la Hacienda Pública en su sentido amplio, donde los gestores públicos les corresponde asumir su rol y sus responsabilidades, el Estado y sus instituciones son gestores activos en el manejo de los recursos públicos e incluso adquiere relevancia la toma de decisiones al adoptar políticas y crear legislación. Esta posición que refleja la CGR desde su mismo origen y evolución de sus normas, es la nueva lógica del control y la fiscalización de la Hacienda Pública, su interés se orienta hacia el resguardo de las finanzas del Estado y su efectivo funcionamiento. Y desde este enfoque es que se analiza la relación de la CGR con la AL en cada uno de los expedientes legislativos de estudio. Cabe afirmar entonces que la CGR ya no se limita simplemente a opinar en asuntos contables o de orden financiero, su lógica va más allá del elemento económico y trasciende hacia la efectividad y evaluabilidad del Estado y sus instituciones.

Ahora bien, el interés de la CGR de influir en la discusión de iniciativas de ley como una medida sana y oportuna para garantizar que exista una coherencia en el ordenamiento jurídico y con ello un escenario adecuado para el buen desarrollo de la gestión pública y manejo de los recursos públicos, se hace evidente con su participación en el trámite de los expedientes de Sistema de Banca para el Desarrollo y de transformación institucional del IDA -INDER, tanto en las audiencias escritas, como en las presenciales a lo largo de la discusión de ambos casos.

Este interés de la CGR no resulta incompatible con la lógica del legislador, en el tanto ésta última como expresión de fuerzas políticas, ha de aspirar a la adopción de leyes que no solo integren los intereses representados, sino prioritariamente garantice el interés público. De la manera en que se expone, la perspectiva del control representada por la CGR y, la del control político y aprobación de leyes de la AL, no son incompatibles entre sí; cada una desde el rol que ejerce ha de confluir para que las propuestas de ley se conviertan en instrumentos efectivos de

ordenamiento de la banca para el desarrollo, del desarrollo territorial y de un renovado funcionamiento institucional.

Lo anterior nos lleva a afirmar que es posible producir acuerdos entre dos tipos de lógica distintos, dado que en primer lugar se produce una relación entre la CGR y la AL durante la discusión de propuestas de ley producto del mandato legal que rige ambas instituciones y, en segundo lugar, si bien ambas son exponentes del control de la Hacienda Pública y del control político respectivamente, pueden compartir el interés por aprobar las propuestas de ley, sin que ello signifique que pierdan su identidad como instituciones.

En primera instancia, de acuerdo con la forma en que la información fue planteada, vale la pena retrotraer la forma en que se desarrolló la discusión en torno al Consejo Rector en el caso del expediente 16 480, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo.

Tabla 2

Evolución del articulado para el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo a partir de los criterios institucionales de la Contraloría General de la República

Texto Base del Expediente 16 480	Criterio 1 de la CGR	Capítulo II Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo – Ley 8634	Observaciones
	Quizá lo más importante, el dotar a este último de personalidad y la aptitud legal y técnica requerida para poder desenvolverse, y con ello cumplir con las funciones que se le encargan de seguido en el mismo numeral	<p>ARTÍCULO 10.- Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo</p> <p>Créase el Consejo Rector del SBD, como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propios.</p>	Se acogió la observación y se le otorga personalidad jurídica

<p>El Consejo Rector del Sistema Banca para el Desarrollo estará integrado por tres ministros designados por acuerdo del Consejo de Gobierno. Lo presidirá el ministro que así lo determine el Consejo de Gobierno.</p>	<p>Por otra parte, y gracias a su integración, el Consejo se constituiría como un órgano eminentemente político, y es ahí donde estriban las mayores inquietudes de este órgano contralor, en la medida en que sus decisiones se asienten en consideraciones meramente políticas con abandono de criterios técnicos, lo cual en razón de la diversidad temática que tendrían los proyectos por patrocinar, el manejo de recursos, así como el examen técnico, legal y financiero que exigiría el arribar a un convencimiento de su viabilidad y factibilidad, encierra una relevancia fundamental.</p> <p>Cabe mencionar, que no obstante que el contenido del artículo, así como las consideraciones vertidas en las actas de la Comisión, dejan en claro un interés en cuanto a su integración política, un extremo que podría ser valorado en la discusión legislativa, lo es la eventual cabida como miembros del Consejo, a representantes de las distintas</p>	<p>ARTÍCULO 11.- Integración y designación</p> <p>El Consejo Rector será integrado por los siguientes miembros:</p> <p>a) Dos personas que desempeñen el cargo de ministro o ministra, elegidas por el Consejo de Gobierno.</p> <p>b) Dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Uccaep); uno representará al sector industria y servicios, y, el otro, el sector</p>	<p>El Consejo no se despolitizó completamente, pero mejoró su redacción en cuanto a los representantes del Poder Ejecutivo (ministros o ministras. Mejoró significativamente su representatividad al incorporar representantes del sector agropecuario e industrial. Finalmente, mejoró en cuanto a la presencia de un representante del Sistema Bancario Nacional, quien, en principio, puede aportar un criterio más técnico que los otros integrantes del Consejo.</p>
---	--	---	---

	<p>entidades que integran el Sistema, lo cual podría dotar al Consejo de una mayor representatividad, en razón de la variada procedencia de quienes conforman el primero.</p>	<p>agrícola. Ambos representantes serán designados por la Uccaep.</p> <p>c) Un representante de los bancos estatales, quien deberá ser funcionario de nivel gerencial, escogido por consenso de las juntas directivas de los bancos estatales.</p>	
<p>Serán funciones del Consejo Rector las siguientes:</p>		<p>ARTÍCULO 12.- Funciones del Consejo Rector</p> <p>Serán funciones del Consejo Rector las siguientes:</p>	

<p>a) Coordinar y definir las políticas y directrices que orienten el funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo.</p>	<p>Inciso a) Debería indicarse que el Consejo definirá primero políticas y directrices, y posteriormente se ocupará de la coordinación respectiva de cara a su implementación.</p>	<p>a) Definir y coordinar las políticas y directrices que orienten el funcionamiento del SBD.</p>	<p>Se acoge la observación y primero se define para luego coordinar.</p>
<p>b) Supervisar que el funcionamiento de los Fondos de Financiamiento para el Desarrollo, se ajusten a las políticas y directrices emitidas.</p>	<p>Inciso b) La función de supervisar pareciera desbordar el Consejo, y ser propia de otros órganos de control.</p>		<p>Esta observación se acoge en cuanto desaparece del texto tal cual se planteó originalmente.</p>
		<p>b) Deberán tomar en cuenta las resoluciones del Consejo Asesor Mixto, al emitir las políticas y directrices del SBD.</p>	

<p>c) Establecer los parámetros de funcionamiento y administración del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo conforme a esta ley.</p>	<p>Inciso c) Debe tenerse presente que los parámetros por establecer, deben ser de carácter muy general, por cuanto la figura del fideicomiso lleva intrínseco un componente de confianza. En ese sentido, a partir del momento en el que se trasladan recursos a un tercero para su administración, ese tercero llamado fiduciario, se convierte en el agente responsable de dicha administración al amparo de lo establecido en el contrato suscrito al efecto.</p>	<p>c) Establecer los parámetros de funcionamiento, administración y mecanismos de control interno del Finade, conforme a esta Ley.</p>	<p>Si bien es cierto no es posible establecer una linealidad causal entre la observación original sobre el inciso c) y su redacción final, es posible visualizar entre los incisos c), d) y f) un interés por especificar y operacionalizar mejor la regulación de las tareas respectivas al</p>
		<p>d) Establecer la regulación necesaria para el funcionamiento operativo de los diferentes fondos que conforman el Finade.</p>	<p>funcionamiento del sistema y de los recursos que gestiona. No en vano se establece la necesidad de desarrollar vía reglamento algunos de esos aspectos.</p>
<p>d) Definir estrategias de apoyo y promoción de los mecanismos de cooperación y coordinación entre los</p>	<p>Inciso d) Sin perjuicio del desarrollo reglamentario que puede hacerse, no queda en claro en qué consistiría esa acreditación, y menos los criterios o parámetros de los que se echaría mano para tal efecto.</p>	<p>e) Definir las estrategias y los mecanismos de cooperación y coordinación entre los</p>	

integrantes del Sistema.		integrantes del SBD.	
		f) Definir, por medio del Reglamento respectivo, las políticas y directrices generales del funcionamiento de los fondos creados en esta Ley.	
e) Acreditar las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros que brinden servicios de desarrollo empresarial dentro del Sistema.		g) Acreditar a las instituciones financieras, las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial que participen en el SBD y coordinarlas;	

		asimismo, excluir del SBD los integrantes o participantes privados que no hayan cumplido las obligaciones establecidas en esta Ley.	
f) Remitir anualmente a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público y al MIDEPLAN, un informe sobre el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados con los recursos de Fideicomiso Nacional para el Desarrollo.		h) Remitir, anualmente, al Consejo Asesor Mixto, a la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa, a la Contraloría General de la República, y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), un	

		informe sobre el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados con los recursos del SBD.	
g) Definir y coordinar el funcionamiento de una secretaría técnica que ejecute los acuerdos del Consejo Rector y de seguimiento administrativo al Sistema de Banca para el Desarrollo.	Inciso g) Se encargan funciones a una Secretaría Técnica que apenas se enuncia, sin embargo no se regula su naturaleza, su ubicación dentro del aparato orgánico-administrativo que daría soporte al Consejo, ni tampoco se delimita su ámbito de competencias e integración.	i) Establecer, nombrar, coordinar y definir el funcionamiento de una instancia técnica que ejecute los acuerdos del Consejo Rector y dé seguimiento administrativo al SBD. Esta instancia será la responsable de la administración operativa del SBD y de realizar un control de la correcta	La redacción final operacionaliza de alguna manera -no plenamente satisfactoria de cara a la observación- la instancia técnica y define sus funciones.

		asignación del financiamiento otorgado a los sujetos beneficiarios.	
h) Adjudicar, en concordancia con la Ley de Contratación Administrativa, la administración del fideicomiso creado en esta ley”.	Inciso h) Este inciso es un buen ejemplo para poner de relieve nuevamente, la necesaria existencia de ese aparato orgánico-administrativo de apoyo al Consejo al que se viene haciendo referencia, pues el dictado de un acto de adjudicación, supone el inicio y tramitación previa de un procedimiento licitatorio, cuyo desarrollo demanda acciones y actuaciones que desbordan y trascienden a un órgano político, a lo que se une la necesidad de contar con una asesoría técnica y legal que de soporte e informe la decisión adjudicatoria.	j) Adjudicar y rescindir la administración del Fondo de Crédito para el Desarrollo a la entidad que, de conformidad con el artículo 35 de esta Ley, tenga la condición de administrador de dicho Fondo. La rescisión se realizará antes del cumplimiento del plazo, cuando a juicio del Consejo Rector exista falta de capacidad e	Los artículos j), l) y n) no complacen a plenitud lo que corresponde a la materia de la contratación administrativa, pero al menos son más claros respecto a funciones específicas atinentes a los procesos de contratación del Finade

		<p>idoneidad demostrada, por parte de la entidad administradora.</p>	
		<p>k) Mantener un sistema de información cruzado, permanente y actualizado, de los sujetos que han tenido acceso a los servicios del Finade.</p>	
		<p>l) Establecer, en el contrato del Finade y en el contrato para el manejo del Fondo de Crédito para el Desarrollo, las demás funciones que deban llevar a cabo quienes administran estos</p>	

		recursos, para el debido cumplimiento de los fines y objetivos de esta Ley.	
		m) Generar lineamientos para que, en todo el SBD, se garanticen procedimientos y políticas que otorguen a las mujeres el acceso equitativo, con acciones afirmativas, al financiamiento y todos los servicios del SBD.	
		n) Adjudicar y rescindir, en concordancia con la legislación vigente, la administración del Fideicomiso Nacional	

		para el Desarrollo creado en esta Ley.	
--	--	---	--

Fuente: elaboración propia

Como se desprende del Cuadro 8 en el caso del Consejo Rector evolucionó sustancialmente desde su redacción inicial hasta la forma en que quedó constituido en la versión final que se convirtió en Ley de la República. Este cambio no puede atribuirse únicamente ni de manera lineal al aporte y las observaciones que realizara la CGR en sus documentos, pero es innegable que apuntan en la dirección del resultado final del texto.

Debe señalarse que el tema de la creación de un sistema de banca para el desarrollo responde, como pudo verse desde su exposición de motivos, a un ejercicio reflexivo e integrador en un intento de acción gubernamental para articular actores, esfuerzos y recursos para fomentar el desarrollo económico a partir del otorgamiento de créditos a sectores que, por sus particularidades, no eran sujetos de crédito para los mecanismos normales del financiamiento bancario. Este diagnóstico no se puede desprender directamente del texto base del proyecto en su exposición de motivos, pero es claro que se enmarcaba, como ya se indicó, dentro de los esfuerzos de una nueva administración para generar reactivación económica.

La CGR en su audiencia, fue respetuosamente ejemplificante sobre las debilidades del diagnóstico y sus premisas de partida. Esto lo hizo mediante la revisión de ejemplos históricos fallidos de iniciativas a nivel nacional que, con los mejores objetivos, encallaron en sus resultados. Complementó éstas observaciones con casos regionales de éxito en la gestión de microfinanzas para balancear su exposición y ofrecer puntos de comparación. Dichas observaciones no son casuales, sino que se desprenden del histórico de productos de la fiscalización integral que permiten generar insumos técnicos para la toma de decisiones en el Legislativo en cumplimiento del rol auxiliar. Es un punto de intersección donde se ofrecen opiniones a la discusión específica desde la praxis y la lógica del control; no en vano los ejemplos destacados como casos fallidos se desprendían de auditorías específicas.

Esa audiencia avanzó e incorporó también las reflexiones generales que el primer criterio institucional expuso. Aquí es importante destacar el hecho de que ambos –criterio institucional y audiencia- estén uno precediendo al otro en el expediente de ley ya que, es presumible que ésto fuera así para un efecto de impacto, la ex contralora Aguilar Montoya llegó a realizar su exposición ante la Comisión Especial Dictaminadora junto con el criterio institucional, de forma tal que el documento con observaciones puntuales sobre el articulado le permitió centrar su discurso en temas estratégicos que se consideraron entonces centrales.

Una vez abierta la fase de preguntas y respuestas entre la ex contralora y los diputados el tema del Consejo Rector se posicionó en la discusión permitiendo intercambio de ideas. A esta altura es vital destacar el tipo de observaciones que desde la CGR se realizaron al respecto ya que tienen relación directa con la lógica de los cambios a nivel institucional que se describieron anteriormente, en particular con la consolidación de una forma de construir un *ethos* primero interno que luego se exporta a otros ámbitos.

El Proceso de Modernización inició una ruta, precedida por la promulgación de la Ley Orgánica de la CGR, en la que se fueron consolidando pasos hacia una gestión donde el ejercicio del control estuviese regentado por prácticas de ordenamiento institucional que alinearan su acción. De ésta manera, una observación sobre la composición del órgano encargado de tomar decisiones estratégicas para el otorgamiento de créditos en el Sistema de Banca para el Desarrollo se inscribe claramente dentro de la conceptualidad de las mejores prácticas del buen Gobierno Corporativo.

Ampliando al respecto, cuando se alude al Gobierno Corporativo en una institución se hace referencia al alineamiento entre los objetivos estratégicos y

la toma de decisiones de los actores, dentro del marco de las mejores prácticas consolidadas según cada área de negocio. Para el caso concreto de la Banca, resulta prioritario despolitizar la toma de decisiones y revestirlas de carácter técnico. En ese sentido se manifestó la CGR, complementando desde su conocimiento donde otras instituciones encargadas de gestionar recursos fracasaron en la consecución de sus objetivos por la intromisión de actores no idóneos en la toma de decisiones.

Sobre el momento en el que se aprueba la moción que dibuja la conformación final del Consejo Rector, la discusión citada permite visualizar elementos de una racionalidad afín a la expresada por la CGR en sus documentos, donde fue clara la necesidad de “despolitizar” la toma de decisiones.

Otras observaciones realizadas por la CGR en sus criterios y acogidas por la Comisión Dictaminadora fueron las de dotar al Consejo Rector de una personalidad jurídica, eliminar la función supervisora del FINADE del Consejo, operacionalizar las funciones del Consejo y de la Secretaría Técnica de éste. Todas estas, observaciones sobre el diseño institucional, y mejoradas para la precisión de sus alcances, fueron incorporadas en distintos momentos procesales, y expresan el interés manifiesto de la CGR en dotar al SBD de un diseño que hiciera posible ejecutar sus funciones.

En el caso de la transformación del IDA en INDER, se presentó de igual manera una evolución de los temas analizados, en el tanto la definición y alcance de los conceptos de territorios rurales y desarrollo rural, se tradujeron finalmente en dos títulos de la ley. Ambos temas se posicionaron en el texto final de ley y actualmente se constituyen en elementos esenciales del marco jurídico que delimita el accionar del INDER. Se trata de aspectos de orden estratégico, en donde la CGR tuvo una participación muy importante, ya que como se ha venido mencionando en la sección anterior, sus observaciones y

recomendaciones fueron constantes respecto de la visión que se quería proyectar de la institución, así como de la necesidad de delimitar los conceptos orientadores para una buena implementación de la ley. No obstante que sus recomendaciones no se materializan de manera literal, sí se advierten a lo largo del trámite con la evolución de los temas en los distintos textos sustitutivos discutidos.

Al respecto es preciso señalar que la transformación institucional del anterior Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el actual Instituto de Desarrollo Rural (INDER) desde los antecedentes al ejercicio legislativo, exigía un replanteamiento de las funciones de la institución, pero fundamentalmente la necesidad de transformar el tema en una política pública sobre desarrollo rural y participación de las poblaciones rurales. Desde la exposición de motivos se entiende que la institucionalidad de su momento había logrado conquistas importantes en materia de asignación de tierras y destino de recursos para la actividad de extensión agrícola, no obstante se había perdido el norte a nivel país y el IDA se quedaba corto al ejercer sus funciones; tal había venido siendo la posición de la CGR desde la fiscalización. Así lo entienden los legisladores proponentes y en ese contexto, en el que la CGR fue protagonista, surge el proyecto de ley tramitado en el expediente n° 17 218 a finales del año 2008, el cual culmina con la aprobación de la ley 9036 luego de cuatro años y medio de discusión. La iniciativa que, al igual que otros proyectos de ley se cursó en la corriente legislativa, se orientó hacia la discusión de una política de desarrollo rural integrada en los ámbitos social, económico, político, ambiental y cultural, así como hacia el cambio de condiciones para la institución especializada en esta materia.

La CGR en sus diferentes criterios, así como en la audiencia de la Contralora General, fue constante en señalar la importancia de discutir los alcances de la institucionalidad y la coherencia con el ordenamiento jurídico. Así entonces,

según su experiencia, resultaba imperativo una clara delimitación de las competencias para el INDER, así como la integración adecuada de esta en el sistema de desarrollo rural. Sobre el particular, externó la necesidad de establecer funciones precisas al INDER como institución especializada en la materia, a efecto de vincularla con el resto del sector; de allí que el ámbito competencial fue uno de sus aportes importantes. Asimismo insistió la CGR sobre la necesidad de tomar en cuenta factores sobre los que ya existe experiencia y tiempo de desarrollo, tal es el caso del concepto de territorio basado en el criterio de cuencas y no de cantones y distritos, así como la normativa existente en materia ambiental la cual es necesario considerar e integrar. Criterios como el de coherencia normativa, coordinación interinstitucional, sostenibilidad fueron las constantes expresadas por la CGR a lo largo de la discusión legislativa. Tanto es así que la Contralora General expuso acerca de la importancia de aprovechar el espacio de discusión de una ley para analizar el tema con mayor detenimiento respecto de las experiencias anteriores del IDA, aprovechar también para pensarse bien el INDER y verlo de manera integrada en el ejercicio de sus funciones dentro del Estado.

En la fase de intercambio con los diputados, la Contralora General en su momento, aprovechó para aclarar la posición de la CGR en el tema, la cual se quería fuera preventiva y constructiva de modo que se pudieran aprovechar los esfuerzos de los distintos sectores para mejorar el marco normativo y con él la puesta en práctica de las nuevas reglas de actuación y orientación del INDER; de allí la importancia de advertir sobre la necesidad de fomentar la viabilidad de la ley. Cabe recordar que la Contralora durante la audiencia en este proyecto de ley no se concentró en temas específicos del proyecto, sino en distintos ejes de tipo estratégico de manera amplia; además de contestar preguntas de los legisladores de la comisión.

En cuanto al interés que expone la CGR de que exista una coherencia a nivel normativo y que los conceptos de territorio y desarrollo rural respondan a criterios orientadores para determinar una sana planificación de mediano y largo plazo, resulta coincidente con los postulados de buen gobierno corporativo y el alineamiento estratégico que debe imperar en las organizaciones de naturaleza pública. En definitiva adquiere relevancia la asesoría que brinda la CGR sobre el particular, en la medida que es coincidente con la importancia de alinear el marco jurídico con la naturaleza del INDER y aportar elementos para que se promuevan adecuados objetivos estratégicos toma de decisiones. Así entonces, una preocupación externada por la CGR en sus criterios, recomendó revisar los conceptos en los que existía ambigüedad o bien podría darse una confusión al ponerse en práctica la nueva ley, tal es el caso del ejercicio de competencias ambientales por parte del INDER sin considerar las atribuciones de otras instituciones, ni el impacto sobre la planificación de los diversos actores involucrados.

A efectos de conocer de manera puntual las posturas de la CGR en los temas analizados, ver anexo n°2.

En el caso en estudio, la discusión sobre la transformación del INDER y los elementos propios de una política de desarrollo rural tuvo un proceso paulatino de maduración. La interacción de diferentes fuerzas políticas e intereses permitieron que los cambios propuestos partiendo de la transformación del anterior IDA en el nuevo INDER, fueran variando a lo largo del ejercicio legislativo. Numerosos actores tuvieron participación en las reflexiones y análisis de la propuesta de ley y sus diferentes versiones, entre ellos la CGR. Acá lo importante es rescatar que en el caso de la CGR su participación tuvo una característica especial, la de su condición de auxiliaridad respecto de la Asamblea Legislativa. Los criterios que la CGR dirigió a la comisión legislativa asignada se convirtieron en insumos para el análisis y toma de decisiones; si

bien no es posible hacer un ejercicio directo en el que dada una observación por la CGR, ésta se viera reflejada en el texto de ley, sí pudo constatarse que la normativa, en los temas analizados, tuvo una evolución importante a lo largo del procedimiento legislativo hasta culminar con un texto más completo e integrador. La ley se presenta en dos facetas, una referida a la definición de la política pública y otra a las reglas atinentes a la naturaleza y funcionamiento del INDER; en definitiva la ley aprobada consideró aspectos de política pública y de gestión pública que expresaron la voluntad del legislador. Los temas que se regulan finalmente tienen relación con sanas prácticas de gestión, de dirección, de planificación, de control y evaluación, así como la coordinación entre instituciones, los cuales se constituyen en un criterio determinante en la ley, todo lo cual resulta conforme con el discurso de la CGR y su jerarca. Aquí la expresión del NIN es interesante, dado que por la forma en que la misma CGR alcanzó madurez en su institucionalidad, después de las reformas legales ocurridas en los años noventa y siguientes, además de los ejercicios de su planificación estratégica y normativa interna, la función que llevó a cabo en el expediente legislativo del INDER tuvo un valor agregado importante.

Desde su posición de actor político y técnico, brindó una asesoría especializada a los órganos legislativos, tomando en cuenta su experiencia y el conocimiento adquirido sobre el funcionamiento del Estado a partir de la fiscalización que realiza. La forma en que la CGR se concibe desde el marco jurídico que la determina y los procedimientos internos que regulan sus actuaciones tienen una incidencia diferenciadora al cumplir sus funciones en el proceso de discusión de la ley del INDER en la Asamblea Legislativa. Lo anterior se evidencia al constatarse que el hilo conductor en el texto del proyecto de ley tuvo relación con temas de organización del Estado, de eficiencia de la administración, de integración de competencias entre instituciones, de funciones públicas. La CGR participa además en temas más allá de los que tradicionalmente se concebía en una institución de control, por

ello llama la atención el que uno de los ejes temáticos de su intervención en el proyecto fuera la preocupación por el tema ambiental y su protección a partir de las distintas normativas existentes, así como los diferentes actores que interactúan en ello; se refirió también ampliamente la necesaria coherencia que debía asegurarse entre competencias públicas. Lo anterior evidencia cómo la lógica del control transmitida por la CGR ha evolucionado, de modo que no se refiere exclusivamente a aspectos meramente contables o financieros; es más integral dado que considera la tutela de la Hacienda Pública en su sentido más amplio. La coherencia de las normas que regulan el tema ambiental, se convierte en una preocupación del órgano de control externo para velar porque se de un adecuado funcionamiento de las estructuras públicas y sus futuras acciones.

Como se ha mencionado en apartados anteriores, el proceso de modernización de la CGR determinó entre otros aspectos, la visión del control en el Estado costarricense y con ello la forma en que se deben ejercer las competencias por parte del órgano contralor. De esta manera, en el proceso de discusión legislativa, la CGR asume un papel preponderante para orientar la formación de la ley con visión de Estado, de conjunto. Ya no se tiene una Contraloría expectante, pasiva, sino todo lo contrario proactiva y conocedora del funcionamiento de las instituciones; en ese rol anticipa las oportunidades de mejora y de proyección de desarrollo. Esta particularidad que se mostró de manera latente en la discusión de ambos proyectos de ley, es expresión de los alcances de la teoría del NIN ya que las características que el mismo marco normativo de la CGR imprime a su actuación, se ven reflejadas en ésta al ejercer sus funciones en la discusión de las distintas propuestas de ley y finalmente en la aprobación de las leyes.

Puede señalarse que para la Contraloría General de la República es estratégico y fundamental accionar mediante los mecanismos que dispone para

la emisión de leyes de calidad que no sólo logren los objetivos que se planteen sino también para ahorrar problemas al ejercicio del control que le corresponde según sus competencias normativas ya estudiadas; en síntesis, la función auxiliar dispuesta a la mejora de la elaboración de una nueva ley.

La forma en que la CGR se ha venido consolidando como institución de control y fiscalización, desde el marco de normas que la rigen y sus estrategias de acción propias, ha marcado sus intervenciones en el ámbito público. Concretamente en la discusión legislativa se muestra una incidencia de ésta en los resultados de la misma y finalmente en la toma de decisiones, muestra de ello el contenido del texto final de las leyes 8634 y 9036 finalmente aprobadas.

El NIN que se revisó a partir de los documentos que durante el periodo de estudio emitió la CGR es una herramienta válida para comprender la acción de la institución y cómo ésta incidió en la toma de decisión legislativa ya que permite visualizar cómo mediante una serie de documentos -Contraloría hacia el Siglo XXI, planes estratégicos, Políticas de Buen Gobierno Corporativo, MAGEFI, resolución de creación de la Unidad de Gobierno Corporativo- se construye una racionalidad específica que luego es difundida hacia otras instituciones como la Asamblea Legislativa. De esta manera, la voluntad política -que expresa la confluencia de múltiples influencias- se ve restringida por una lógica del control específica expresada en efecto, por el órgano de control.

10. Conclusiones

Las instituciones importan. Al menos, ese es uno de los axiomas del neoinstitucionalismo. Importan porque, a partir de las reglas que las delimitan, las costumbres que las habitúan y las normas que les asignan funciones, se realizan grandes tareas que aglutinan personas que de otra manera no podrían hacer posible la consecución de metas que las trascienden individualmente y que son precisamente posibles en virtud de ese alineamiento que las convierten en un cuerpo colectivo. Es decir, las instituciones permiten que intereses personales divergentes confluyan para permitir la convivencia dentro de un Estado democrático.

A lo largo de las páginas predecesoras se han recapitulado algunos aspectos relativos a la naturaleza de la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa, así como a las relaciones que convergen entre ambas durante el proceso de discusión de los proyectos de ley, en particular de dos iniciativas que se tramitaron en el seno legislativo una, el Sistema de Banca para el Desarrollo y la segunda, la transformación del IDA en el INDER y el desarrollo agrario.

De esta manera el análisis de los puntos de encuentro entre ambas instituciones permite aproximarse a responder la interrogante de la presente investigación, referida a determinar si la CGR tiene incidencia en los textos de ley durante su participación en el debate legislativo. Ello a partir del análisis de su identidad como institución, su naturaleza, funciones y en particular las normas que la regulan. Desde la perspectiva del NIN ha sido posible comprender cómo la estructura legal y organizativa de una institución determinan sus actuaciones y facilita la comprensión de los procesos en los que participa, como lo es en este para la CGR en la fase de discusión legislativa. Según el NIN las instituciones se van moldeando a partir de las

reglas que la rigen y le dan identidad; en el caso de la CGR como exponente del NIN se ha demostrado que el control y la fiscalización se proyectan de manera distinta a sus orígenes, de algún modo su ejercicio es más amplio y estratégico el Estado.

En particular se hizo un repaso de los cambios legales y reglamentarios que han identificado a la CGR y su relación con la Asamblea Legislativa.

Dichos cambios normativos que se registran en el devenir de la CGR fueron consolidando un dibujo organizacional peculiar para una entidad de fiscalización superior, que, más allá de llevar las cuentas del Ejecutivo, como lo hacía en sus primeros años acompañando al novel Estado costarricense, amplía su ámbito de control –y de racionalidad- para convertirse en una institución con amplia información sobre el funcionamiento y la gestión en general del aparato público.

Las innovaciones que se introducen en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del año 1994 tuvieron rápidamente una repercusión en la organización interna institucional. Evidentemente, esos cambios no son uncausales, y, probablemente, respiraban también los tiempos de reestructuración que corrían por el Estado en general. No obstante, no es azaroso que fuera el contralor que tuvo que asumir la implementación de la Ley Orgánica, quien implementara el Proceso de Modernización al cual se ha hecho múltiple referencia.

Este punto de inflexión, coincidente con el cambio de siglo, fue determinante para consolidar una forma de institución mucho más amplia en su perspectiva y más sólida en su conformación. La revisión documental da cuenta de ello, a partir de la emisión de una filosofía institucional, de códigos de conducta y de ética, de políticas de organización y gestión interna; todo ello para conducir la

acción individual de las personas que trabajan en la CGR hacia el cumplimiento de objetivos que quedaban plasmados en los distintos planes institucionales.

Como resultado de este proceso, es posible observar mediante los casos expuestos cómo la racionalidad que la CGR transmite hacia otras instituciones, y en el caso particular, hacia la Asamblea Legislativa, expresa los rasgos descritos de un ámbito de control que se extiende por toda la institucionalidad pública más allá de sus giros presupuestarios, y que traslada un *ethos* propio hacia la forma en que deberían conceptualizarse otras organizaciones.

Ahora bien, la revisión y análisis de los expedientes legislativos referidos como unidades de estudio, permitió ahondar sobre la forma en que la CGR, a partir de su evolución y marco normativo, proyecta su labor de control y fiscalización al ejercer sus competencias. Así se incorpora en algunos momentos del debate legislativo, en los casos analizados a solicitud de los órganos legislativos, y demuestra convertirse en un asesor calificado en el ámbito de la Hacienda Pública para enriquecer los debates entre los actores legislativos. De una u otra forma los textos finales de ley contienen los aportes de una CGR más dinámica y con visión amplia del Estado costarricense.

En el caso del proyecto que creaba el Sistema de Banca para el Desarrollo esto es claro en varios aspectos. En primera instancia, las observaciones de que hace la entonces Contralora General partieron de la base de la experiencia comparada con otras instituciones con fines similares pero de resultados aciagos. Es decir, de la acumulación de información sobre la gestión producto del ejercicio del control y la fiscalización. Las principales reflexiones generales que se esbozaron en el primer criterio institucional tenían que ver sobre la organización del órgano de toma de decisión superior del SBD –el Consejo Rector-, es decir, sobre el gobierno del sistema. Primero, se abordaron factores relativos a su diseño, y luego sobre su composición. Al señalarse factores

como el riesgo de participar a actores eminentemente políticos en la toma de decisiones técnicas, la CGR está transmitiendo no sólo un criterio que tiene que ver con las buenas prácticas internacionalmente consolidadas, sino con la propia experiencia interna en el desarrollo de una gestión alineada por políticas de buen gobierno corporativo.

La forma en que la CGR se ha venido consolidando como institución de control y fiscalización, desde el marco de normas que la rigen y sus estrategias de acción propias, ha marcado sus intervenciones en el ámbito público. Concretamente en la discusión legislativa se muestra una incidencia de ésta en los resultados de la misma y finalmente en la toma de decisiones, muestra de ello el contenido del texto final de las leyes 8634 y 9036 finalmente aprobadas.

El NIN que se revisó a partir de los documentos que durante el periodo de estudio emitió la CGR es una herramienta válida para comprender la acción de la institución y cómo ésta incidió en la toma de decisión legislativa ya que permite visualizar cómo mediante una serie de documentos -Contraloría hacia el Siglo XXI, planes estratégicos, Políticas de Buen Gobierno Corporativo, MAGEFI, resolución de creación de la Unidad de Gobierno Corporativo- se construye una racionalidad específica que luego es difundida hacia otras instituciones como la Asamblea Legislativa. De esta manera, la voluntad política que suele ser emotiva, se ve restringida por una lógica del control específica expresada en efecto, por el órgano de control.

El artículo inicial sobre el Consejo Rector, que constaba de varios incisos, se convirtió en un Capítulo dentro de la resultante ley 8634. Las observaciones que realizó la CGR incidieron directamente en el resultado final de su redacción y fueron tomadas en cuenta en una gran parte de los aspectos abordados por parte de los diputados y diputadas. Si bien es cierto en la consecución de textos sustitutivos o en las mociones con las que se cambió la redacción de

estos artículos no hay una referencia explícita a la CGR y sus opiniones, la toma de decisión por parte de los legisladores desprende argumentos que corresponden a la lógica y la racionalidad de lo que apuntó la institución y que, a su vez, provienen de un proceso de consolidación institucional en los términos que el NIN permitió describir.

Por su parte el expediente de transformación del INDER expuso, entre otros temas, el desarrollo rural territorial como una variable estratégica dentro de la propuesta legislativa, así como la discusión de una política de desarrollo y ordenamiento rural, además de cambios en la institucionalidad del INDER respecto de lo que otrora fuera el IDA. Si bien, no se encuentra una traducción exacta de las recomendaciones de la CGR emitidas en sus diferentes criterios con ocasión de la consulta de los textos del proyecto de ley, sí se advierte un proceso de discusión paulatino en el proceso legislativo; en este caso las diferentes propuestas de los textos de ley fueron evolucionando en dirección a un texto final que consideró el desarrollo rural y la política asociada con la materia, así como los diferentes actores institucionales involucrados, entre ellos de manera predominante el INDER, dado que se trataba de su transformación.

Uno de los aspectos sobre los que se insistió a lo largo de la discusión legislativa, fue la interrelación y la necesaria coordinación entre instituciones vinculadas con los temas de desarrollo rural, máxime que, como se vio en el texto final de la ley, se aprueba una ley específica que responde a una determinada realidad, pero que en criterio de la CGR debe necesariamente integrarse con el resto del ordenamiento jurídico. El involucramiento de otros actores institucionales revela esta realidad y plantea el reto para la implementación de la ley. Por otro lado las preocupaciones en el proyecto de ley por el desarrollo rural apegado a normas de conservación ambiental y uso adecuado de los bienes naturales, se convirtieron en una constante en los diferentes textos de la iniciativa de ley, pero también una preocupación de la

CGR porque no se crearan en este aspecto traslapes de normativa, contradicciones o incluso duplicidades dado que en materia ambiental es claro que existe todo un desarrollo normativo e institucional. Algunos de los cambios que tuvo el proyecto de ley a lo largo de su trámite, se esforzaron por adaptar el desarrollo rural con una visión apegada a las exigencias de desarrollo sostenible y de protección de los recursos naturales, de alguna manera como la CGR proponía desde su perspectiva de órgano de control; no obstante tampoco se vio una determinante en separar o delimitar la propuesta con otros ámbitos normativos vigentes, aspiración que tuvo la CGR a lo largo del proyecto. En este aspecto, con la ley 9036 queda el reto de integrarse con el resto del ordenamiento jurídico. No obstante, este texto de ley deja en su camino de discusión y aprobación, el aporte de la CGR como evidencia de los puntos analizados, así como la orientación y el espíritu que el legislador tuvo en su poder para concebir los distintos títulos y capítulos de la ley. Puede afirmarse que desde el punto de vista de los retos que planteó la CGR en la discusión del proyecto de ley, se advierte una especie de permeabilización en los legisladores ya que se discutieron temas sobre los que el país demanda cambios y un mayor desarrollo, aspiración que desde el contexto de la institucionalidad de la CGR es parte de sus objetivos estratégicos y retos como institución de control superior de la Hacienda Pública.

Tal y como se señaló al inicio del presente estudio, la Contraloría ejerce un papel preponderante en la estructura del Estado y el balance de los poderes públicos desde la rendición de cuentas y la gestión por resultados. No escapa a su relación con la Asamblea Legislativa, el reto de impulsar la mejora en la gestión pública ejerciendo el liderazgo en el resguardo de la Hacienda Pública Costarricense, en particular como auxiliar en el control superior de la Hacienda Pública.

Uno de los escenarios que se tomaron como punto de partida para el presente estudio consideró los criterios emitidos por el órgano contralor en las consultas legislativas, así como las audiencias de los jefes de la CGR como insumos para la discusión y formación de la voluntad legislativa, cuya particularidad resulta de la especialización en el ámbito de la Hacienda Pública, la vigilancia en el uso de los fondos públicos, el conocimiento del Estado costarricense y su forma de operar. Importante señalar que desde esta óptica, en la que la CGR se interrelaciona con la AL, importa determinar el nivel de incidencia que ésta logra tener en la discusión legislativa y en la discusión de posibles políticas públicas. Cabe entonces preguntarse si la sola participación de la CGR en el proceso de discusión legislativa se convierte en una interrelación efectiva con la AL, considerando su naturaleza de ser el órgano auxiliar de ésta última en la materia de Hacienda Pública.

En ese orden de ideas, se puede afirmar que la CGR tuvo una participación activa en el proceso legislativo en ambos expedientes analizados. En un caso, como lo fue en el expediente del Sistema de Banca para el Desarrollo se constató una incidencia en el texto de ley aprobado a partir de las observaciones realizadas por el órgano contralor y su jefe a lo largo del trámite, las cuales se materializaron en la ley; respecto del expediente del INDER, se concluye que la CGR tuvo un discurso sólido y reiterado respecto de varios de los ejes claves del proyecto de ley lo cual se tradujo en cambios y mejoras a los diferentes contenidos en materia de política de desarrollo rural territorial y competencias del INDER y demás actores institucionales. En este último caso se advierte una influencia distinta que se presenta desde las aspiraciones del órgano contralor sobre la forma en que debe de visualizarse y proyectarse un tema de importancia para el país y el Estado costarricense.

Así entonces, aunque no de manera uniforme, en ambos casos analizados la CGR presentó una incidencia en la etapa de discusión del proceso legislativo y

en las leyes finalmente aprobadas. Ahora bien, lo anterior debe de entenderse en un contexto donde convergen multiplicidad de actores, intereses y sobre todo hubo diferentes aspiraciones políticas, tanto institucionales como a nivel de partidos políticos. Esta conclusión se realiza desde la perspectiva de la participación que tuvo la CGR como órgano auxiliar de la AL, a partir de las consultas escritas y audiencias orales realizadas, a solicitud de los legisladores.

Un aspecto, no menos importante a destacar, es el hecho de que de acuerdo con el NIN, la forma en que se ha venido organizando la CGR y orientando el actuar de sus funcionarios por medio de cada una de las reglas y directrices de funcionamiento, ha permitido que la institución dé pasos innovadores respecto de su rol en el andamiaje legislativo; esfuerzos que han de seguir un proceso de mejora constante. Por medio de sus criterios y su presencia en las comisiones legislativas, la CGR ha demostrado interés porque los textos legales sean propuestas adecuadas y coherentes con el desarrollo país y, en particular con el fortalecimiento de la Hacienda Pública en su sentido más amplio. Se advierte que en los casos analizados, hubo un interés por influir en la elaboración de políticas en materia de desarrollo de la banca financiera y de desarrollo rural e institucional; no obstante la participación de la CGR en su mayoría se ejerció en los momentos reglamentarios, en una dirección.

Dada la trascendencia que tienen ambas instituciones en el sistema democrático costarricense, es satisfactorio afirmar que a medida que han evolucionado las normas que las rigen, así como, en el caso de la CGR, que se ha reinventado internamente con sus orientaciones y reglas, existe una relación más estrecha y frecuente entre ambos órganos constitucionales. La relación de auxiliaridad de la CGR para con la AL, presenta rasgos de madurez, que no se detiene en una única forma de actuación, sino que continúa llamada a mejorar su labor en el contexto de discusión y aprobación de las leyes.

11 . Recomendaciones

Hoy en día, en tiempos en los que movimientos populistas asumen el manejo del Poder Ejecutivo e incluso el Legislativo en muchos países, es importante estudiar y comprender aún más las instituciones y sus relaciones. En este caso, la comprensión del rol de una organización como la Contraloría General de la República es determinante para la institucionalidad del país, ya que su rol y competencias se encuentra en un lugar privilegiado en cuanto a su comprensión de la Administración Pública.

A partir del análisis realizado y las conclusiones vertidas, se dirigen las siguientes recomendaciones, consideradas en atención a mejoras que se visualizan en el proceso de interrelación de la CGR con la AL.

Acciones de la Asamblea Legislativa:

A las Comisiones legislativas.

Dinamizar la relación con la CGR en temas que se encuentran en las agendas legislativas, de modo que no se circunscriba únicamente a momentos formales de consulta durante la etapa de discusión de proyectos de ley.

En las consultas de proyectos de ley y audiencias a la CGR, dar seguimiento a los temas expuestos en los criterios y aclararse de aquellos temas en los que estime necesario.

Fortalecer la relación con los órganos técnicos de asesoría en la Asamblea con la CGR para brindar mejores insumos para la toma de decisiones por parte de los legisladores.

Crear vínculos permanentes con la CGR para conocer el alcance de los informes y criterios de fiscalización en las Comisiones Legislativas según la naturaleza de sus temas.

Permitir espacios de diálogo y discusión permanentes en temas de interés y de política pública. Participar en foros de discusión en los que se revisen temas de interés nacional y legislativo, se considere a la CGR de manera activa.

Acciones de la CGR

Mantener una actitud proactiva en la discusión de los textos de ley, para complementar las consultas legislativas reglamentarias cuando los insumos técnicos que dispone la CGR puedan ofrecer información oportuna al Legislativo para su toma de decisiones.

Es necesario que la CGR sistematice la manera en que colabora con la AL y establezca metodologías de incidencia en el proceso de formulación de leyes que afecten la hacienda pública desde la más amplia de sus definiciones.

Mantener una comunicación efectiva en aquellos expedientes en los que se discuten temas de interés para el desarrollo del país y se relacionan con sus competencias constitucionales y legales.

Establecer canales de coordinación con asesores legislativos en los temas en los que tenga interés o encuentre un impacto en la Hacienda Pública, de modo que pueda actuar preventivamente.

Continuar fortaleciendo la forma en que se da seguimiento a las discusiones legislativas, de forma tal que pueda ejecutarse una asesoría estratégica oportuna.

Promover en los distintos niveles jerárquicos de la CGR la importancia de realizar una adecuada asesoría a la Asamblea Legislativa en materia de la Hacienda Pública.

Revisar y desarrollar su dirección estratégica, así como las orientaciones internas para impulsar una mayor y efectiva participación en la etapa de discusión y aprobación de los proyectos de ley que tengan eventuales impactos en la gestión pública.

Participar en discusión de temas relacionados con banca para el desarrollo y fortalecimiento del INDER a partir de experiencias de fiscalización y en asocio con la implementación de las leyes aprobadas en ambos casos.

En la academia

Las instituciones son importantes y necesarias para la sobrevivencia de la democracia. En tiempos en los que el populismo corre como un fantasma por países de todas las latitudes es aún más necesaria su preservación, y para ello es vital comprender mejor su funcionamiento e interacción con otros actores de la arena política.

La Escuela de Administración Pública precisamente debe promover el desarrollo de programas curriculares y líneas de investigación que precisamente articulen el abordaje integral de las instituciones y sus relaciones.

La academia, entre sus actores, la Escuela de Administración Pública, tiene el reto de estudiar más a profundidad a la CGR, específicamente del rol de las técnicas del control y de la gestión en la construcción de la política pública y en la justificación del debate político en general. Que esto se haga teniendo en cuenta el rol de la CGR que es auxiliar y que por NINGÚN motivo debería reemplazar la labor del legislador.

Promover estudios sobre las relaciones entre la CGR y la AL en la formulación de políticas públicas y en la creación de las leyes.

Quienes se dedican a la ciencia política pueden aportar desde su perspectiva una comprensión de este fenómeno en el que la técnica de control de la hacienda pública se vuelve un elemento esencial de la discusión política.

12. Referencias bibliográficas

Arias, H. (2018). La vigilancia superior de la Hacienda Pública en Costa Rica Análisis del diseño institucional de la Contraloría General de la República y aportaciones en procura de un arquetipo de institución fiscalizadora en América Latina.. Tesis de Doctorado. Universidad de Salamanca.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, 1825.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Constitución Política, 1871.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley Orgánica del Centro de Control, N° 200, 1945.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley Orgánica de la Contraloría de la República, 1951.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley Orgánica de la Contraloría de la República, N° 7428, 1994.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Reglamento de la Asamblea Legislativa, 1994.

Canadian Audit and Accountability Foundation. Building and sustaining effective Auditor General - Public Accounts Committee Relationships- A Discussion Paper. 2017. Recuperado de <https://www.caaf-fcar.ca/images/pdfs/research-publications/BuildingSustainingEffectiveAuditorGeneral%E2%80%93PublicAccountsCommitteeRelationships-DiscussionPaperEN.pdf>

Castro, Edgar. Estudios de casos como metodología de investigación y su importancia en la administración y dirección de empresas. Revista Nacional de administración, 1 (2): 31-54 Julio-Diciembre, 2010

CGR. (2011). Código de Conducta de los funcionarios y funcionarias de la Contraloría General de la República de Costa Rica. Obtenido de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/cgr/transparencia/2017/planes-politicas/codigo-conducta-cgr.pdf>

CGR. (2005) Estrategia institucional 2005-2008: hacia una nueva cultura sobre gerencia pública y control: exigiendo al gobierno democrático. Publicaciones de la Contraloría General de la República.

CGR. (2008) Estrategia institucional 2008-2012: un compromiso con la sociedad costarricense. Publicaciones de la Contraloría General de la República.

CGR. (1999). Hacia la Contraloría del siglo XXI. Principales lineamientos para su modernización. San José: Contraloría General de la República.

CGR. (2004) Informe de gestión 1996-2004, San José, Publicaciones CGR.

CGR. (2008). Manual General de Fiscalización Integral (R-CO-54-2008). San José: Contraloría General de la República.

CGR. (2003). Proceso de Modernización Institucional. Bases para un sistema de rendición de cuentas. San José: Contraloría General de la República.

CGR. (2009). Políticas de Buen Gobierno Corporativo de la Contraloría General de la República. R-DC-118-2009. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

Corporación Latinobarómetro (2017). Informe 2017. Santiago de Chile.

Fontaine, G (2015). Neo Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. En: P. Muñoz, N. Chávez, C. Bastidas, et al. El rol del Estado: contribuciones al debate. Primera Edición. Quito: Senplades/FES-ILDIS.

Hernández, Hernández y Baptista. (2010). Metodología de la Investigación. México. McGraw Hill Educación.

Hernández, Gustavo (1999). El análisis de las políticas públicas, una disciplina incipiente en Colombia [Versión Electrónica] Revista de Ciencias Sociales,4. Universidad de los Andes. <http://res.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+04>

INTOSAI.ORG: ISSAI 1 (s.f.) Declaración de Lima. Recuperado de: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-1-the-lima-declaration.html>

INTOSAI.ORG (s.f.) Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Consultado <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

Jiménez, R (2009). Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción con fuentes renovables.. Tesis de Doctorado. Universidad de Costa Rica.

Matamoros, G. (2004). La aplicación de los principios del nuevo gerenciamiento público al proceso de modernización de la Contraloría General de la República. Tesis de Maestría. Universidad de Costa Rica.

Mora Brenes, Andrea. (2013) Análisis de Diseño Institucional en Entidades de Fiscalización Superior. El caso de Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). Volumen 4. Tomado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ciep/article/view/17374>

Ordóñez Matamoros, Gonzalo. (2013) Manual de Análisis y diseño de políticas públicas. Universidad de Externado de Colombia. Bogotá

Parsons, Wayne. (2007) Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Traducción de Atenea Acevedo. México. FLACSO.

Peters, Guy. (2003) El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona, Gedisa.

Rojas, M. (1979) Lucha social y guerra civil en Costa Rica, 1940-1948. San José. Porvenir.

Roth, André. (2015). Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado. En: P. Muñoz, N. Chávez, C. Bastidas, et. al. El rol del Estado: contribuciones al debate. Primera Edición. Quito: Senplades/FES-ILDIS.

Roth, André. (2002) Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá. Ediciones Aurora. Primera edición.

Rovira, J. (1982) Estado y política económica en Costa Rica. San José. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Saborío, F. (2009). Las relaciones jurídicas entre la Asamblea Legislativa con el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Tesis para aspirar al grado de licenciado en derecho. Universidad de Costa Rica.

Sánchez, F. (2007) Partidos Políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio. España. Ediciones Universidad de Salamanca.

Valverde, Mercedes. Instituciones Superiores de Control Financiero en la Legislación de Costa Rica. Revista de la Contraloría General de la República. Número 21 (Diciembre 1976).

Vargas, José. Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Ciencia Administrativa 2008-1 .

Villalobos, T (11 de junio de 2018). Marta Acosta: "a nadie le gusta el control". DelfinoCR. Recuperado de <https://delfino.cr/2018/06/a-nadie-le-gusta-el-control-entrevista-con-marta-acosta/>

Yin, R. (1993). Investigación sobre estudios de caso. Londres. Sage Publications

Constitución Política de Costa Rica (1871). Recuperado de Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Constitución Política de Costa Rica (1949). Recuperado de Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Procuraduría General de la República, Opinión consultiva n° 086 de 30 de julio de 1999. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=6273&strTipM=T

Contraloría General de la República (1949). Antecedentes históricos. Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/antecedentes-historicos.html>

13. Anexos

Anexo 1. Evolución de los diferentes textos del proyecto de ley n° 17 218 “Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”, Expediente Ley 9036, 2012 en los temas de concepto y política de desarrollo rural

	I Texto sustitutivo	II Texto sustitutivo julio 2010	III Texto sustitutivo octubre 2010	Texto final de Ley n° 9036 2012
<p>TÍTULO PRIMERO</p> <p>CAPÍTULO I</p> <p>Disposiciones generales</p> <p>ARTÍCULO 3.- Competencias y potestades del INDER Para el cumplimiento de sus fines el Inder contará con las siguientes potestades y competencias: f) Gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, a través de la coordinación con otras instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de las comunidades aledañas, para lo cual promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los</p>	<p>ARTÍCULO 3.- Competencias y potestades del IDER Para el cumplimiento de sus fines el IDER contará con las siguientes potestades y competencias: (...) e) Gestionar, e impulsar en forma directa, con sus propios recursos, y/o través de la coordinación con otras instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de las comunidades aledañas, para lo cual promoverá la elaboración de Diagnósticos participativos y planes de desarrollo de los territorios rurales del país, tomando como base de planificación y ejecución los cantones como unidad territorial, respetando en todo momento lo establecido en la Ley N° 7779, denominada Ley de Uso Manejo y Conservación de</p>	<p>Título I Del Desarrollo Rural Territorial Capítulo I Del objeto y aplicación de la ley</p> <p>Artículo 3.- Para los propósitos perseguidos con esta Ley se entenderá por: (...) t. Territorio Rural: Se entiende como una unidad espacial dedicada principalmente al desarrollo de actividades agropecuarias y no agropecuarias, compuesta por un tejido social e institucional propio, con una base de recursos naturales particulares, así como con formas específicas de producción, intercambio y consumo y manifestaciones culturales y de identidad comunes. Para fines operativos, el</p>	<p>TITULO I DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL</p> <p>CAPITULO I: DEL OBJETO Y APLICACIÓN DE LA LEY</p> <p>Artículo 3.- Definiciones Para los propósitos perseguidos con esta Ley se entenderá por:</p> <p>t. Territorio Rural: Unidad espacial dedicada principalmente al desarrollo de actividades agropecuarias y no agropecuarias, compuesta por un tejido social e institucional propio, con una base de recursos naturales particulares, así como con formas específicas de producción, intercambio y consumo y</p>	<p>TÍTULO II TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA) EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)</p> <p>CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>ARTÍCULO 3.- ARTÍCULO 16.-Competencias y potestades del Inder</p> <p>Para el cumplimiento de sus fines, el Inder contará con las siguientes potestades y competencias: (...) ñ) Identificar, definir</p>

<p>territorios rurales del país, según corresponda, tomando como base de planificación y ejecución los cantones como unidad territorial, para el bienestar, el arraigo y la emancipación económica de sus familias.</p>	<p>Suelos..</p>	<p>territorio lo conforman uno o varios cantones, o parte de ellos, que presenten características similares desde el punto de vista de su ecología, sus actividades socioeconómicas y manifestaciones de identidad.</p> <p>Título II TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL</p> <p>CAPITULO I Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 17.- Competencias y potestades del INDER</p> <p>Para el cumplimiento de sus fines el INDER contará con las siguientes potestades y competencias: (...) f. Gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, a través de la coordinación con otras instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de los</p>	<p>manifestaciones culturales y de identidad comunes. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o parte de ellos, que presenten características similares desde el punto de vista de su ecología, sus actividades socioeconómicas y manifestaciones de identidad.</p> <p>Título II TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL</p> <p>CAPITULO I Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 17.- Competencias y potestades del INDER</p> <p>Para el cumplimiento de sus fines el INDER contará con las siguientes potestades y competencias: (...) h. Gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, a través de la coordinación</p>	<p>y establecer los territorios rurales tomando en consideración aspectos ambientales, productivos, geográficos, político-administrativos y culturales.</p>
---	-----------------	---	---	---

		territorios rurales, para lo cual promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los territorios rurales del país, tanto en el ámbito territorial, regional como nacional.	con otras 30 instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de los territorios rurales, para lo cual promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los territorios rurales del país, tanto en el ámbito territorial, regional como nacional. (...) p. Identificar, definir y establecer los territorios rurales tomando en consideración aspectos ambientales, productivos, geográficos, político administrativos y culturales.	
<p>Titulo Segundo Del Desarrollo territorial rural Capítulo I Disposiciones Generales</p> <p>Capítulo II De la organización de los territorios rurales</p> <p>ARTÍCULO 29.- Territorio rural, delimitación y clasificación. Para los fines del Inder, el territorio rural es una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones</p>	Se eliminó artículo 29.	<p>Título I Del Desarrollo Rural Territorial</p> <p>CAPITULO III De la organización de los territorios rurales</p> <p>Artículo 10.- Territorio rural, delimitación y clasificación Para los fines de esta Ley, el territorio rural es una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de</p>	<p>TITULO I DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL</p> <p>CAPITULO III: DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES</p> <p>Artículo 10.- Territorio rural, delimitación y clasificación</p> <p>Para los fines de esta Ley, el territorio rural es una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de</p>	<p>TÍTULO I DESARROLLO RURAL TERRITORIAL</p> <p>CAPÍTULO III ORGANIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES</p> <p>ARTÍCULO 9.- Territorio rural, delimitación y clasificación</p> <p>Para los fines de esta ley, el territorio rural es una unidad geográfica dedicada principalmente al</p>

<p>de identidad comunes. El Inder tomará, como base de planificación y operación, los cantones rurales. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o parte de ellos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos. Los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios.</p>		<p>identidad comunes. El INDER tomará, como base de planificación y operación, el territorio rural. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o algunos de sus distritos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos. Los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios.</p>	<p>organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. El INDER tomará, como base de planificación y operación, el territorio rural. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o algunos de sus distritos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos. Los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios.</p>	<p>desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. Para el cumplimiento de sus fines y funciones, el Inder deberá elaborar una delimitación y clasificación de los territorios rurales. Dicha delimitación y clasificación de los territorios rurales será consensuada con los actores de los territorios y con los ministerios y autoridades competentes, y no modificará la división territorial y administrativa de la República, ni afectará las competencias</p>
---	--	---	---	--

				<p>públicas de las corporaciones municipales y de otros entes.</p> <p>El Inder tomará como base de planificación y operación el territorio rural. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o algunos de sus distritos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos.</p> <p>Los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera</p>
--	--	--	--	--

				predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios.
<p>TÍTULO SEGUNDO Del desarrollo territorial rural</p> <p>CAPÍTULO II De la organización de los territorios rurales</p> <p>ARTÍCULO 30.- Estrategias de fomento a la participación rural. En la ejecución de las políticas de desarrollo territorial rural, definido dicho desarrollo como el proceso de transformación productiva, desarrollo institucional y ambiental orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un territorio determinado, el Inder promoverá la participación de los actores de los territorios</p>	<p>TÍTULO CUARTO Disposiciones finales y transitorias</p> <p>ARTÍCULO 63.- Incorporación del enfoque de desarrollo territorial rural. Incorporarse en los objetivos y estrategias de las instituciones que conforman el Sector Agropecuario y Rural, el concepto de desarrollo rural territorial como un enfoque metodológico de trabajo y de articulación de los planes y programas, con amplia participación de los pobladores rurales.</p>	<p>Título I Del Desarrollo Rural Territorial</p> <p>CAPITULO I Del Objeto y Aplicación de la Ley</p> <p>Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer un marco institucional para el desarrollo territorial rural del país, que permita la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de Estado en esta materia, así como la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo territorial rural en el país,</p>	<p>Título I Del Desarrollo Rural Territorial</p> <p>CAPITULO I Del Objeto y Aplicación de la Ley</p> <p>Artículo 1.- Objeto y Aplicación Establecer un marco institucional para el desarrollo territorial rural del país, que permite la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de Estado en esta materia, así como la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo territorial rural en el país,</p>	<p>TÍTULO I DESARROLLO RURAL TERRITORIAL</p> <p>CAPÍTULO I OBJETO Y APLICACIÓN DE LA LEY</p> <p>ARTÍCULO 3.- Definiciones Para los propósitos perseguidos con esta ley se entenderá lo siguiente:</p> <p>i) Desarrollo rural territorial:</p>

<p>rurales, como impulsores y gestores del desarrollo socio económico y ambiental de los territorios a los cuales pertenecen. La estrategia de fomento a la participación rural constituye el mecanismo de concertación y participación permanente en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las acciones estratégicas, coordinadas y ejecutadas para el desarrollo rural.</p>		<p>con énfasis en aquellos territorios de menor grado de desarrollo. Asimismo tiene como objeto la transformación institucional del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) como la institución del Estado especializada en el Desarrollo Rural Territorial.</p> <p>Artículo 3.- Para los propósitos perseguidos con esta Ley se entenderá por: (...) j. Desarrollo Rural Territorial: Es el proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores.</p> <p>CAPITULO III De la organización de los territorios rurales</p>	<p>con énfasis en aquellos territorios de menor grado de desarrollo. Le corresponderá al Ministerio(a) de Agricultura y Ganadería, la formulación de las políticas de desarrollo rural. Y al INDER su ejecución, en su condición de institución integrante del Sector Agropecuario. Asimismo tiene como objeto la transformación institucional del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) como la institución del Estado especializada en el Desarrollo Rural Territorial.</p> <p>Artículo 3.- Para los propósitos perseguidos con esta Ley se entenderá por: (...) j. Desarrollo Rural Territorial: Es el proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la</p>	<p>proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores.</p> <p>ARTÍCULO 10.- Estrategias de fomento a la participación rural</p> <p>En la ejecución de las políticas de desarrollo rural territorial, el Estado promoverá la participación de los actores de los territorios rurales como impulsores y gestores del desarrollo social, económico,</p>
--	--	--	--	---

		<p>Artículo 11.- Estrategias de Fomento a la Participación Rural En la ejecución de las políticas de desarrollo rural territorial, el Estado promoverá la participación de los actores de los territorios rurales, como impulsores y gestores del desarrollo socio económico y ambiental de los territorios a los cuales pertenecen. Esta participación será la base de: a. La formulación de una visión de futuro del territorio, capaz de orientar la inversión y la prestación de los servicios de apoyo necesarios. b. La creación de espacios de diálogo y negociación para el tratamiento de temas relacionados con la ejecución de los Planes de Desarrollo Rural Territorial. c. La coordinación entre las entidades públicas y los actores de los territorios estrategias y actividades de interés mutuo.</p>	<p>cohesión e identidad social de sus pobladores.</p> <p>Artículo 5.- Objetivos Desarrollo Rural Territorial Son objetivos de la política pública en materia de desarrollo rural territorial los siguientes: a. Impulsar la competitividad y la diversificación económica del medio rural, tomado en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas y su contribución a la preservación de la biodiversidad, la prestación de servicios ambientales a la sociedad, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y la protección del patrimonio natural en los diversos territorios rurales del país. b. Promover el arraigo de la población habitante de los territorios rurales del país y contribuir con las instituciones competentes en el desarrollo de sus capacidades y su inclusión en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, mediante la generación de opciones</p>	<p>ambiental y cultural de los territorios a los cuales pertenecen.</p> <p>Esta participación será la base de lo siguiente:</p> <p>a) La formulación de una visión de futuro del territorio, capaz de orientar la inversión y la prestación de los servicios de apoyo necesarios.</p> <p>b) La creación de espacios de diálogo y negociación para el tratamiento de temas relacionados con la ejecución de los planes de desarrollo rural territorial.</p> <p>c) La coordinación entre las entidades públicas y los actores de los territorios para la formulación de estrategias y ejecución de actividades de interés mutuo.</p>
--	--	--	--	--

			<p>productivas y el impulso de planes de desarrollo rural territorial. c. Facilitar el acceso de los productores rurales, en sus propios territorios, a los conocimientos, la información, el desarrollo tecnológico y los servicios de apoyo requeridos para generar nuevos productos y procesos, fomentar la calidad e inocuidad en sus actividades productivas y de servicios, promoviendo el establecimiento de encadenamientos y alianzas en las cuales sean partícipes las economías familiares campesinas y los pequeños y medianos empresarios rurales. 21 d. Fortalecer el sistema institucional rural y su articulación en la ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, diseñados con la participación del sector privado, las dependencias públicas territoriales y los representantes de la sociedad civil, creando las condiciones para responder, de manera eficaz, a las necesidades y demandas territoriales y a la creación de las</p>	
--	--	--	--	--

			<p>condiciones para que los actores locales sean gestores de su propio desarrollo.</p> <p>Artículo 8.-Estrategias de coordinación y fomento en la participación rural. El Inder asesorará y facilitará la participación y organización de los actores en los territorios rurales bajo los siguientes criterios:</p> <p>a) La unidad básica de la coordinación del desarrollo rural territorial la constituyen las instancias de convergencia de los actores sociales de cada territorio. b) En el nivel regional, se constituirán los consejos regionales de desarrollo rural, con la participación de los entes públicos pertinentes y de las organizaciones de la sociedad civil participantes en los consejos territoriales de desarrollo rural. c) El Inder facilitará, con fundamento en la Ley N.º 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la coordinación con los gobiernos locales y las</p>	
--	--	--	--	--

			<p>diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las acciones que se realizarán en cada cantón del país, lo que permitirá la eficacia y la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.</p> <p>d)El Inder promoverá el diálogo y la negociación para fomentar la participación rural, facilitar la toma de decisiones y la formulación de estrategias para resolver las necesidades existentes en materia de desarrollo rural.</p> <p>e) A nivel nacional, el órgano máximo de coordinación del desarrollo rural, en atención a las políticas emanadas del MAG en su condición de rector del sector agropecuario, será el Inder.</p> <p>CAPITULO III De la organización de los territorios rurales</p> <p>Artículo 11.- Estrategias de Fomento a la Participación Rural En la ejecución de las políticas de desarrollo rural territorial, el Estado promoverá la participación de los actores de los</p>	
--	--	--	--	--

			<p>territorios rurales, como impulsores y gestores del desarrollo socio económico y ambiental de los territorios a los cuales pertenecen. Esta participación será la base de:</p> <p>a. La formulación de una visión de futuro del territorio, capaz de orientar la inversión y la prestación de los servicios de apoyo necesarios. b. La creación de espacios de diálogo y negociación para el tratamiento de temas relacionados con la ejecución de los Planes de Desarrollo Rural Territorial. c. La coordinación entre las entidades públicas y los actores de los territorios estrategias y actividades de interés mutuo.</p> <p>Artículo 17.- Competencias y potestades del INDER. Para el cumplimiento de sus fines el INDER contará con las siguientes potestades y competencias: h. Gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, a</p>	
--	--	--	--	--

			través de la coordinación con otras 30 instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de los territorios rurales, para lo cual promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los territorios rurales del país, tanto en el ámbito territorial, regional como nacional.	
--	--	--	---	--

Fuente: elaboración propia

Anexo 2. Evolución del articulado sobre concepto y política de desarrollo rural en el proyecto de Transformación IDA en INDER a partir de los criterios institucionales de la Contraloría General de la República

Texto Base	Criterio CGR oficio n° 7841-2009 (DJ-0410) 27 julio 2009	Texto sustitutivo octubre 2010	Criterios CGR Sobre textos sustitutivos (Oficio n° 10725 de 3 de noviembre de 2010)
ARTÍCULO 3.- Competencias y potestades del INDER Para el cumplimiento de sus fines el Inder contará con las siguientes potestades y competencias: f)	Sobre el ordenamiento de los territorios (página 6 del criterio). Este ordenamiento no es acorde con lo que establece la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos N° 7779, del 30 de abril de 1998 que permanece vigente; dicha legislación, dispone la elaboración del plan nacional de	TITULO I DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL CAPITULO I: DEL OBJETO Y APLICACIÓN DE LA LEY Artículo 3.- Definiciones Para los propósitos perseguidos	Sobre las competencias del INDER, la CGR recomendó que el proyecto debe enfocarse en las competencias y atribuciones que le corresponden al INDER y no ampliarlas tanto

<p>Gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, a través de la coordinación con otras instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de las comunidades aledañas, para lo cual promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los territorios rurales del país, según corresponda, tomando como base de planificación y ejecución los cantones como unidad territorial, para el bienestar, el arraigo y la emancipación económica de sus familias.</p>	<p>manejo y conservación de suelos para las tierras de uso agroecológico, el cual contiene los lineamientos generales que son de carácter vinculante y acatamiento obligatorio en cuanto realicen o ejecuten programas o proyectos que incidan en el uso de tales tierras. En esta ley el ordenamiento territorial se basa aquí en el criterio de cuencas y no de cantones. Debe revisarse desde el punto de vista técnico y jurídico la viabilidad y conveniencia de establecer en una eventual ley de creación del Inder, un ordenamiento territorial basado en cantones y no en cuencas. Mas bien debe tomarse la cuenca como unidad de planificación y de gestión.</p>	<p>con esta Ley se entenderá por:</p> <p>t. Territorio Rural: Unidad espacial dedicada principalmente al desarrollo de actividades agropecuarias y no agropecuarias, compuesta por un tejido social e institucional propio, con una base de recursos naturales particulares, así como con formas específicas de producción, intercambio y consumo y manifestaciones culturales y de identidad comunes. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o parte de ellos, que presenten características similares desde el punto de vista de su ecología, sus actividades socioeconómicas y manifestaciones de identidad.</p> <p>Título II TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL</p> <p>CAPITULO I Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 17.- Competencias y potestades del INDER</p>	<p>que se permita que realice actividades más allá de ellas, con lo cual puede surgir un uso inadecuado de los recursos públicos que posee y un desvío de los objetivos que debe alcanzar (oficio 8002-2010 de 20/8/2010).</p> <p>Audiencia la Contralora General (sesión 38 de 19 de octubre de 2010) manifestó preocupación en que se mantengan las dificultades de operación y coordinación entre las instituciones del Estado. Sobre la base del conocimiento que la CGR tiene de la organización del Estado costarricense y sus relaciones advirtió acerca de la importancia de que no se crearan duplicidades, sin desincentivar la necesidad de establecer condiciones para un adecuado desarrollo rural. Preocupación sobre la confusión de competencias institucionales.</p> <p>El órgano contralor se pronunció respecto del último texto sustitutivo de</p>
---	--	--	--

		<p>Para el cumplimiento de sus fines el INDER contará con las siguientes potestades y competencias: (...) h. Gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, a través de la coordinación con otras 30 instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de los territorios rurales, para lo cual promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los territorios rurales del país, tanto en el ámbito territorial, regional como nacional. (...) p. Identificar, definir y establecer los territorios rurales tomando en consideración aspectos ambientales, productivos, geográficos, político administrativos y culturales.</p>	<p>octubre de 2010 y retomó su posición respecto de los alcances del ordenamiento territorial; advirtió que el proyecto mantenía la tesis de incorporar entre las competencias del INDER actividades concernientes al ámbito de funciones de otras instituciones públicas, lo cual estimó no guarda coherencia a nivel normativo e institucional. También concluyó que el proyecto mantiene debilidades en varios temas entre ellos el alcance del concepto de territorio rural territorial y nuevamente advirtió sobre los riesgos de vincularlo con el tema ambiental sin considerar el ámbito competencial de otras instituciones y las regulaciones especiales que existen en el ordenamiento jurídico.</p>
<p>Titulo Segundo Del Desarrollo territorial rural Capítulo I Disposiciones Generales Capítulo II De la</p>	<p>El artículo 29 segundo párrafo del proyecto establece que el Inder tomará como base de planificación y operación a los cantones rurales. En este aspecto, es importante señalar que este ordenamiento no es acorde</p>	<p>TITULO I DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL CAPITULO III: DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES</p>	

<p>organización de los territorios rurales</p> <p>ARTÍCULO 29.- Territorio rural, delimitación y clasificación. Para los fines del Inder, el territorio rural es una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. El Inder tomará, como base de planificación y operación, los cantones rurales. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o parte de ellos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, institucionales, políticas y de las modalidades de</p>	<p>con lo que establece la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos N° 7779, del 30 de abril de 1998 que permanece vigente. El ordenamiento territorial se basa aquí en el criterio de cuencas y no de cantones, tal y como pretende instaurarse con la actividad del Inder.</p> <p>El artículo 29 desarrolla un concepto de territorios rurales que las define como “áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante de las actividades derivadas de la utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos...”.</p> <p>Se reconoce que el territorio rural, base del sistema de explotación y producción que llevará adelante el Inder, parte de la utilización de los suelos, las aguas y los bosques. Esto obliga al legislador a revisar las leyes especiales —por ejemplo la Ley de Aguas N° 276, la Ley Forestal N° 7575 y la Ley N° 7779— que regulan la utilización de cada uno de estos recursos, de modo que una nueva legislación sea compatible con las ya existentes o, en cambio que se proceda a realizar una reforma integral, que en todo caso no podría contrariar principios constitucionales.</p>	<p>Artículo 10.- Territorio rural, delimitación y clasificación</p> <p>Para los fines de esta Ley, el territorio rural es una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. El INDER tomará, como base de planificación y operación, el territorio rural. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o algunos de sus distritos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos. Los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques,</p>	
--	---	--	--

<p>generación de ingresos de la población habitante en ellos. Los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios.</p>		<p>traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios.</p>	
<p>ARTÍCULO 30.- Estrategias de fomento a la participación rural. En la ejecución de las políticas de desarrollo territorial rural, definido dicho desarrollo como el proceso de transformación productiva, desarrollo institucional y ambiental orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un territorio determinado, el Inder promoverá la participación de los actores de los territorios rurales, como impulsores y gestores del desarrollo socio económico y</p>	<p>Pese a la autorización legal que ahora se daría, nos planteamos siempre el cuestionamiento respecto a la invasión de competencias, que en este caso le corresponden a autoridades como el MINAET, la SETENA, el INVU, el INTA, entre otros, con ocasión de lo que disponen leyes especiales como la Ley Forestal y la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Véase que a partir de la concepción de desarrollo rural que el proyecto maneja, se contempla la explotación de terrenos con bosques, mantos acuíferos y todo aquello que pudiera definir un proyecto como ecoturístico, concepto por demás vago e indefinido. En esa línea encontramos puntualmente dentro del texto, norma tales como: El</p>	<p>Artículo 11.- Estrategias de Fomento a la Participación Rural En la ejecución de las políticas de desarrollo rural territorial, el Estado promoverá la participación de los actores de los territorios rurales, como impulsores y gestores del desarrollo socio económico y ambiental de los territorios a los cuales pertenecen. Esta participación será la base de: a. La formulación de una visión de futuro del territorio, capaz de orientar la inversión y la prestación de los servicios de apoyo necesarios. b. La creación de espacios de diálogo y negociación para el tratamiento de temas relacionados con la</p>	<p>En criterio de la CGR en sus distintos oficios de consulta en el presente expediente, es claro que persiste la tendencia a incorporar dentro del concepto de desarrollo rural que delimita las competencias del futuro IDER, actividades relacionadas con el tema ambiental, el cual goza en nuestro ordenamiento jurídico de regulaciones especiales que en muchos casos no parecen tomarse en cuenta.</p> <p>Señala que aun cuando se encarga al INDER la ejecución de políticas de</p>

<p>ambiental de los territorios a los cuales pertenecen. La estrategia de fomento a la participación rural constituye el mecanismo de concertación y participación permanente en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las acciones estratégicas, coordinadas y ejecutadas para el desarrollo rural.</p>	<p>artículo 30, define estrategias de fomento a la participación rural y señala en lo que interesa: “En la ejecución de las políticas de desarrollo territorial rural, definido dicho desarrollo como el proceso de transformación productiva, desarrollo institucional y ambiental orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un territorio determinado, el Inder promoverá la participación de los actores de los territorios rurales, como impulsores y gestores del desarrollo socio económico y ambiental de los territorios a los cuales pertenecen...”</p>	<p>ejecución de los Planes de Desarrollo Rural Territorial. c. La coordinación entre las entidades públicas y los actores de los territorios estrategias y actividades de interés mutuo.</p>	<p>desarrollo rural definidas por el Ministerio de Agricultura, es necesario integrar el tema con las diferentes competencias sectoriales e institucionales existentes. El INDER no es la única instancia que ha de procurar el desarrollo rural, por lo que es importante rescatar una visión integral. Señala con insistencia que el proyecto se orienta a establecer un marco institucional para el desarrollo territorial rural del país, sin embargo asigna al INDER la responsabilidad mayoritaria de su ejecución, sin considerar competencias del resto del sector institucional o bien asumiendo funciones de otras instituciones.</p>
---	---	--	---

Fuente: elaboración propia