Dr. Rodolfo Saborío Valverde

El país posible

La construcción de una nueva institucionalidad posbipartidista

Tercera Edición Pdf
Julio 2013

Recopilación de comentarios de prensa 1996-2009

A Diana

El país posible

Prólogo

Se ofrece a continuación al lector una selección de los comentarios que publiqué en el Diario La Nación desde 1996 a octubre del 2009, en que decidí no continuar usando ese medio para la difusión de mis ideas. Al final de esta recopilación se incluye el último artículo no publicado.

Muchas son las causas para preocuparse por la situación de nuestro país. Los niveles de pobreza siguen siendo injustificables, dados los recursos humanos y naturales de que dispone la nación. Sigue habiendo desigualdades groseras en el acceso a oportunidades reales de superación, con un marcado desequilibrio en contra de las zonas no urbanas. El peligro de colapso latente que implica la deuda pública no ha sido enfrentado estructuralmente y sigue gravitando como una pesada lápida sobre los esfuerzos por aumentar los niveles de inversión pública y bajar las tasas de interés, requisito este último indispensable para incrementar la inversión privada y por ende la riqueza nacional.

Sin embargo, pese a las grandes tareas no resueltas a que se enfrenta nuestra sociedad, siguen existiendo breves espacios que nos permiten soñar con el país posible.

La esperanza surge si se hace un inventario de limitaciones y posibilidades, y nos damos cuenta que en realidad la mayoría de los problemas no son insolubles y pueden ser superados con la adopción de medidas simples y razonables, incansablemente sugeridas desde hace ya muchos años por

políticos, apolíticos, académicos y dirigentes empresariales y gremiales. Como ya ha sido resaltado en múltiples ocasiones, los diagnósticos no faltan, lo que se necesita es reconstruir de una vez por todas la identidad como país y saber que si no superamos la situación actual en que cada grupo de presión exige al máximo sin parar en consideraciones sobre el rumbo de la colectividad, no podremos encaminarnos por la ruta del progreso.

Sí existen razones para soñar con el país posible, ya que la base de solidaridad y conciencia de destino común en que nuestros antecesores fraguaron la identidad nacional y fueron creando poco a poco nuestras instituciones, sigue siendo la clave en torno a la cual se debe fijar el nuevo rumbo.

Necesitamos un Estado más eficiente y menos entorpecedor de la iniciativa privada, pero a la vez, no podemos caer en la trampa de pregonar un Estado regulador, cuando la supervivencia de nuestra democracia depende de que el aparato público continúe brindando en forma directa los servicios esenciales de educación y salud. La defensa de este último postulado no debe llevarnos tampoco a creer en el espejismo de que para defender la prestación de esos servicios debemos oponernos a todo intento de modernización de las técnicas de gestión pública, como parece ser la única respuesta que algunos sectores esgrimen ante todo intento de reorganización institucional. Si queremos hacer realidad el ideal de un Estado solidario y directamente involucrado en la disminución de las desigualdades, tenemos que comprometernos en la tarea de que los servicios públicos esenciales se brinden en condiciones de óptima calidad. En aras de la defensa de las tareas fundamentales del Estado, no podemos condenar a quienes no tienen más alternativa que acudir a los servicios

de educación y salud públicos, a recibir un tratamiento de tercera categoría. Si queremos construir una nación lo más justa posible, debemos trabajar incansablemente porque el sector público se transforme en una estructura funcional y eficiente, en donde el objetivo cotidiano sea brindar el mejor servicio posible al usuario y beneficiario, fin y razón última de la existencia de toda estructura administrativa.

Esta tarea no es imposible y solamente requiere de deponer, aunque sea provisionalmente, esa fatídica tendencia a defender a ultranza los intereses sectoriales o partidistas.

Démonos la oportunidad de soñar con el país posible.

Dr. Rodolfo Saborío Valverde
Julio de 2013

Resumen de datos biográficos

Dr. Rodolfo Saborío Valverde. En febrero de 1983 obtiene la Licenciatura en Derecho por la Universidad de Costa Rica, su tesis de graduación "Eficacia e invalidez del acto administrativo" fue calificada como sobresaliente, y ha sido publicada en tres ediciones. En 1985 viajó a Europa a realizar estudios de especialización, en donde obtuvo en 1987, con mención académica, el Diplôme d'Etudes Approfondies en Derecho Público Interno por la Universidad de Paris I-Sorbona. En 1988 obtiene el Doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid con la máxima calificación que otorga esa casa de enseñanza. En 1990 recibe el Premio Alberto Brenes Córdoba, la más alta distinción académica que otorga el Colegio de Abogados de Costa Rica. De 1996 a 1997 funge como Investigador Visitante en la Harvard Law School. Otras obras suyas son: Las vías de hecho de la Administración, Derecho Procesal Administrativo Costarricense (en coautoría con catedráticos españoles), Rendición de cuentas en Costa Rica, Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en Costa Rica y Normas Básicas de Derecho Público. Ha publicado numerosos artículos especializados, fue el redactor de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento General. Ha colaborado como consultor internacional en la redacción de las leyes sobre compras públicas de diversos países latinoamericanos. De 1999 al 2001 tuvo a su cargo, como consultor, la preparación de los proyectos de Reforma del Marco Legal de la Administración Pública de Costa Rica. Actualmente ejerce el Derecho en forma privada en su oficina Saborío & Coto Abogados.

El país tomado

Todo está bien atado y las oficialidades no perderán el ***control***

La Nación, 6 de setiembre de 1996

Igual que en el célebre relato, nuestro país ha venido siendo tomado poco a poco, en una forma tan envolvente que, de repente, con dificultad subsisten espacios en la vida nacional en donde las oficialidades hayan dejado algo sin repartirse.

El caso del Banco Anglo no es más que un eslabón en una serie interminable de prebendas y malversaciones, que, a los largo de las últimas décadas, permitieron la consolidación de ciertos personajes políticos, que de la noche a la mañana, aparecieron convertidos en grandes empresarios, desde bananeros a hoteleros, pasando por toda la gama de variantes que el monopolio del crédito y el abuso del poder político permiten.

A vista y paciencia de todos, el supuesto Estado paternalista se convirtió en instrumento de unos pocos. A través de múltiples mecanismos se favorecieron monopolios privados, se controlaron las importaciones en beneficio de grupos específicos, se otorgaron incentivos fiscales cuyo diseño hace dudar que no se conociera de antemano el portillo que se abría a las defraudaciones, en fin, se utilizó el poder público en beneficio de grupos particulares.

La oficialidad bicéfala no tuvo tiempo para planificar y racionalizar la gigantesca inversión que se pudo hacer en salud, educación e infraestructura. Hoy pagamos la improvisación y el resultado es un aparato estatal ineficiente, al borde del colapso, en momentos en donde difícilmente se

podrá disponer de los mismos recursos para enfrentar las necesidades actuales y futuras. Estaban nuestros políticos más ocupados pensando en los fondos que se podrían desviar hacia el agujero negro de las empresas públicas, con la distribución de las juntas directivas y el consiguiente control de la adjudicación del crédito y de las contrataciones públicas, con todas las formas de ventaja que otorga el disfrute del poder compartido.

La única diferencia que presenta el caso del Anglo respecto de la práctica continuada de las últimas décadas es el efecto de choque que significa la exposición con nombres y apellidos de los políticos favorecidos por el acceso ilegítimo al crédito bancario. Tan ilegítimo como prestar sin garantías resulta tomar el dinero público sin bienes suficientes para responder por lo obtenido. No hay mayor muestra de cinismo que afirmar ahora que la falta de garantías es un asunto que le correspondía verificar al Banco.

La alta exposición derivada de este desliz, la salida de control de una conducta asumida como normal, no podía prolongarse y todo parece apuntar a que la decisión de cierre de esa caja de caudales privada, respondió más a un acuerdo para enterrar bajo la lápida del olvido el sinnúmero de malversaciones y tráfico de influencias detectadas, que a una verdadera decisión institucional.

Ya hoy no existe el Banco Anglo, gracias a una ley aprobada en tiempo récord, y para las oficialidades este asunto está concluido, lo que no impide que hagan simulacros de investigaciones para las galerías.

Hoy se alistan los mismos personajes de siempre a gastar cuatro mil millones de colones de los costarricenses para continuar con el espectáculo. Esta suma será el doble si no se materializan las promesas de reducir a la mitad el financiamiento estatal a los partidos políticos, otra forma

velada de apropiación de bienes públicos y de perpetuación en el poder de las oficialidades.

Todo está atado y bien atado, como solía decir un autócrata, de modo que las oficialidades no se corren ningún riesgo de perder el control. La actual organización electoral prácticamente veda la aparición y fortalecimiento de una alternativa a las oficialidades y las reformas propuestas no se plantean ni de lejos la modernización de los mecanismos de acceso del ciudadano al poder. Siguen tomando espacio tras espacio y dentro de muy poco no quedará lugar que se escape de su influencia. ¿Esperaremos a que esto ocurra sin hacer nada?

No se justifica una Constituyente

En promedio, más de un artículo de la Constitución se revisa cada año

La Nación, 26 de setiembre de 1996

Desde su entrada en vigencia el 7 de noviembre de 1949, nuestra Constitución Política ha sido objeto de 41 reformas parciales, por medio de las cuales se han modificado 62 artículos. Esto significa que, en promedio, más de un artículo de nuestra Carta Magna se revisa cada año, para adaptarla a las necesidades cambiantes de nuestra sociedad. No podemos decir entonces que nuestro texto fundamental se caracterice por una excesiva rigidez, ya que la Asamblea Legislativa, haciendo uso del poder constituyente derivado parcial, ha efectuado profundas transformaciones sobre aspectos de vital importancia para el desarrollo del país.

Si nuestra práctica constitucional demuestra contundentemente esta facilidad de adaptación, ¿a qué se debe que periódicamente se insista en la sustitución total de nuestra Carta Política?

El tema de la reelección presidencial, prohibida precisamente mediante una reforma introducida en 1969, ha gravitado con una fuerza determinante, abierta o indirectamente, cada vez que resurge este tema. La estrechez de horizontes de las oficialidades políticas no ha permitido salir de ese limitado enfoque, y por una u otra vía, la interminable lista de aspirantes a precandidatos a Presidente ha logrado bloquear todo intento por sustituir nuestra Constitución, temerosos, y con razón, de que las dinastías se turnen indefinidamente en el poder.

Ahora bien, pequeñeces aparte, ¿ha demostrado nuestro sistema político síntomas de agotamiento tales que ameriten un replanteamiento desde la propia estructura constitucional? La respuesta no parece ser afirmativa. En realidad, las graves deficiencias institucionales que nos aquejan hoy no tienen que ver directamente con la globalidad del texto constitucional.

La falta de acceso del ciudadano al poder, por ejemplo, mediante el ejercicio transparente de su derecho al voto a través de listas abiertas, no requiere de un cambio constitucional. La racionalización del aparato estatal requiere únicamente ideas claras y compromiso serio de transformación: el instrumental jurídico básico existe, y si se requiriera de herramientas adicionales, estas pueden ser provistas por la Asamblea Legislativa. Por esta vía se puede atacar la ineficiencia, la corrupción, la defraudación fiscal y tantos males que caracterizan el funcionamiento del aparato estatal.

Pese a que se encuentra próximo a cumplir 50 años de vigencia, nuestro texto político fundamental goza de muy buena salud, y se compara y supera a muchas constituciones del resto del mundo. La construcción del bloque de libertades públicas es sumamente avanzada y en este campo es poco lo que se puede mejorar. Debemos considerar también que a partir de 1989, nuestra Constitución ha sufrido un proceso de revitalización a través de los pronunciamientos de la Sala Constitucional.

No existe entonces una parálisis nacional provocada por instituciones obsoletas. Tampoco se puede afirmar, como algunas veces se pretende, que la operación de los mecanismos de control entre poderes públicos, tales como el control de constitucionalidad, afecten sensiblemente la capacidad de llevar por buen camino los destinos del país.

Algunas veces se trata de esconder la incapacidad, debajo del argumento de la ingobernabilidad, pero esta fraseología no debe tomarnos desprevenidos. Nuestro país no es ingobernable, sencillamente, muchas veces carece de gobernantes, estadistas, gente de visión que lo sepan conducir.

Además de la falta de justificación estructural-institucional, se puede pensar en otras razones de oportunidad para no compartir la idea de la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Como decíamos, el elenco de libertades públicas consagrado en nuestro texto fundamental es sumamente amplio, no parece razonable apostar estos avances en una Constituyente, con el ejemplo de falta de seriedad que constantemente brindan las oficialidades en el manejo de los temas más trascendentales. No podemos efectuar esta delicada apuesta antes de que los costarricenses podamos romper, o al menos atenuar, el férreo control del acceso al poder político que estos grupos mantienen. Porque sabemos que el bipartidismo en sí mismo no es dañino, pero el bipartidismo patológico que padecemos en Costa Rica no es garantía de equilibrio ni de canalización del sentir de las mayorías. En tanto subsistan estas condiciones, promover una Constituyente significa correr el riesgo de que se consolide la repartición del país que se ha venido dando en los últimos tiempos.

La Constitución es algo muy delicado como para dejarla en manos de los políticos. Hay tareas institucionales más urgentes hacia las cuales debemos destinar nuestros esfuerzos, como la corrección de nuestro sistema electoral para devolver al ciudadano la autodeterminación; llevar a cabo una verdadera modernización estatal para poner a las instituciones al servicio de los costarricenses; la construcción para las futuras generaciones de una sociedad en donde se aproveche plenamente el potencial de nuestro país en

beneficio de todos y no de grupos adueñados del poder. En este contexto y con estas tareas pendientes, no se justifica la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

¿Qué podemos esperar de la Contraloría?

A la Contraloría le faltó, en el pasado, conducción

La Nación, 7 de octubre de 1996

No podemos culpar únicamente a la Contraloría General de la República por todos los desmanes ocurridos con los recursos públicos a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, el desfalco del fondo de emergencias, las estafas con el fondo de contingencias agrícolas, el asalto al Banco Anglo, las pérdidas de BICSA, las ejecuciones defectuosas de las obras públicas y tantas otras agresiones al patrimonio nacional han ocurrido sin que el guardián institucional por excelencia haya podido anticipar, evitar o lograr reparaciones por ninguno de estos ilícitos.

Esto resulta en sumo grado preocupante, ya que la Contraloría es la encargada, por mandato constitucional, de velar por la integridad de la Hacienda Pública y, para cumplir con ese deber, tiene a su disposición uno de los equipos profesionales mejor calificados en el campo del control presupuestario y la auditoría. Esto nos podría llevar a concluir que lo que se ha presentado en el pasado es un problema de conducción.

Para que no queden en el tintero algunas reflexiones, y siendo que el nuevo titular de la Contraloría no tiene por qué dar cuentas sobre gestiones ajenas, nos planteamos, a manera de evaluación de signos vitales, algunas interrogantes sobre temas en los cuales todavía podría hacerse algo, si ese

problema de conducción del que hablábamos no continúa paralizando la efectiva fiscalización de la Hacienda Pública.

Hay gran cantidad de leyes que lesionan el patrimonio público, ante las cuales la respuesta habitual ha sido que, mientras estén vigentes, lo único que puede hacerse es acatarlas. Luego de la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en 1989, que otorga la faculta, y podríamos agregar, la obligación, de entablar directamente las acciones de inconstitucionalidad que resulten necesarias para salvaguardar la integridad de la Hacienda Pública, continuar sosteniendo esto no puede catalogarse más que como dejación de funciones. La Contraloría ha hecho uso limitadísimo de esta prerrogativa.

Algunos casos de interés en que podría emplearse esta facultad serían:

a) Solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que autoriza al Sistema Bancario Nacional otorgar créditos a los bananeros sin tope de cartera y con garantía sobre seis cosechas futuras, es decir, sin garantía real. Este abuso de los recursos públicos se inició con la Ley 3987 promulgada en 1967 y se ha reafirmado con diversas leyes posteriores. Estas normas han llevado al Sistema Bancario a perder miles de millones de colones y siguen esperando muchos casos más que llevarían la cifra a decenas de miles de millones. En otras palabras, ciertas personas han jugado la apuesta del negocio bananero con fondos públicos. Cuando ganaban , el premio era de ellos. En caso contrario, todos los costarricenses pagábamos. Este no es más que otro de los sofisticados mecanismos que los grupos políticos mayoritarios han diseñado para lucrar con el poder. Si acaso existe alguna duda, basta con observar quiénes son los principales beneficiarios de esta prebenda. Como muestra adicional de diligencia, podría preguntarse qué hará la Contraloría respecto de los miembros de las juntas directivas

bancarias que toleraron esa situación. Ironía mayúscula resultaría que un deudor insolvente en una de estas singulares operaciones crediticias, ocupara un puesto directivo en un banco estatal, pero sabemos que tal extremo de cinismo no sería posible en nuestro país ¿O sí puede ser?

b) Resulta violatorio de la Constitución el traslado de fondos de entes públicos a dependencias ministeriales sin contar con la aprobación legislativa. Esta situación quebranta el control político que debe ejercerse sobre el gasto público y abre las puertas a situaciones que en nada benefician la institucionalidad del país. ¿Qué hará la Contraloría ante todas estas normas?

c) Hay gran cantidad de normas en laudos y convenciones colectivas que son inconstitucionales por violación de los principios de igualdad y proporcionalidad. Un caso chocante es el de los agentes de seguros, que al amparo de una convención colectiva totalmente inconstitucional, por violatoria del principio de igualdad y por irrazonable y desproporcionada, se han beneficiado con miles de millones de colones de dineros públicos. Aunque estamos en vías de desaparición de esta figura, aún quedan casos pendientes de resolución y todavía podría ejercerse alguna acción para establecer la responsabilidad de quienes no adoptaron las medidas para evitar tal desproporción. Igual podría actuarse en contra de gran cantidad de disposiciones de convenciones colectivas, que más que un logro de los trabajadores, constituyen en algunos casos una vergüenza y un abuso, demeritando otras conquistas totalmente justas.

Además de estos temas, podríamos preguntarnos qué hará la Contraloría ante el continuo abuso de la figura de la fundación, tipo de entes que, a pesar de que ya no pueden recibir abiertamente donaciones, siguen sirviendo de canal para desviar bienes públicos. Un caso más sofisticado ha surgido recientemente, en donde, bajo la figura de

fundaciones, se utiliza el equipo e infraestructura de las universidades públicas, para realizar consultorías cuyos ingresos no se destinan íntegramente a las arcas universitarias.

¿Qué se hará ante el abuso con las notarías de los entes públicos, las cuales, a pesar del texto expreso de la Ley contra el enriquecimiento ilícito, han sido manejadas como un botín político? Sería interesante conocer un desglose de cuántos políticos tienen notarías en todos los bancos del Estado, y bajo qué méritos. El tema de la ejecución defectuosa de las obras públicas es otro más al que la Contraloría no le ha brindado una respuesta efectiva, y seguimos observando obras o reparaciones que desaparecen con las primeras lluvias, sin que se sepa nunca quién es el responsable.

En fin, el ciudadano espera que los resultados de los informes de la Contraloría dejen de tener ese tinte arqueológico, que hace que la irregularidad se descubra años después, cuando ya no queda nada por hacer.

Debe superarse el inacabable debate entre el control previo y el control posterior, producto de congresos y seminarios interminables, para dar paso a medidas efectivas que den muestras de que los recursos que pertenecen a todos los costarricenses no están a disposición del primer político que quiera compensar sus grandes sacrificios por la patria.

Funcionarios y contrataciones

La ley es clara en cuanto a la contratación con el Estado

La Nación, 31 de octubre de 1996

Es la propia Constitución Política la que se encarga de establecer las pautas para evitar la colusión de intereses en la tramitación de las contrataciones del Estado. El párrafo segundo del artículo 112 contiene una prohibición absoluta para la participación de los diputados en todo tipo de negociaciones con la Administración Pública: "Los diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administrativos o gerentes en empresas que contraten con el Estado obras, suministros o explotación de servicios públicos". Por otra parte, el artículo 143 extiende esta prohibición a todos los Ministros de Gobierno.

El texto constitucional es diáfano y llega, además, a prever la posibilidad de la participación indirecta o por medio de un representante, casos que también quedan cobijados por la prohibición.

Para el Constituyente fue tan claro que la violación a este principio era inaceptable que incluso contempló la pérdida de credenciales como sanción por su incumplimiento (párrafo tercero artículo 143).

Pero además de este mandato constitucional, nuestra legislación ha ampliado este precepto a otros supuestos. Primero la Ley de Administración Financiera y ahora la Ley de Contratación Administrativa incorporaron dentro de los

alcances de la prohibición absoluta a un número mayor de funcionarios. Según el artículo 22 de la última Ley, la inhibición de participación en forma directa o indirecta, abarca a:

"El Presidente y los vicepresidentes de la República, los ministros y los viceministros, los diputados a la Asamblea Legislativa, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los del Tribunal Supremo de Elecciones, el Contralor y el Subcontralor Generales de la República, el Procurador General y el Procurador General Adjunto de la República, el Defensor de los Habitantes y el Defensor Adjunto, el Tesorero y el Subtesorero Nacionales, y el Proveedor y el Subproveedor Nacionales".

No cabe duda de que aquí se aplica el principio que propugna que ante el mismo problema debe darse la misma solución o respuesta; y evidentemente no hay ninguna razón para pensar que el criterio de corrección que dimana de las normas constitucionales citadas, no deba aplicarse, incluso con mayor rigor, a otros funcionarios, tales como los que contempla el citado artículo 22.

Siguiendo el mandato constitucional, esta prohibición se desarrolla con la intención de evitar la participación indirecta a través de parientes o figuras societarias, siempre tan propicias estas últimas para dificultar la identificación de sus titulares.

Es así como, en los incisos c, d y e del artículo 22 de la Ley de Contratación Administrativa, se comprende dentro de la prohibición absoluta a las personas jurídicas en cuyo capital social participe alguno de los funcionarios mencionados (cualquiera que sea el porcentaje de la participación), a los parientes de los funcionarios cubiertos por la prohibición, por consanguinidad o afinidad, hasta el tercer grado inclusive, y a las personas jurídicas en las cuales los parientes indicados, sean titulares de más de un veinticinco

por ciento (25%) del capital social o ejerzan algún puesto de dirección o representación.

Estamos entonces en presencia de un tema en donde las regulaciones son totalmente claras.

Debe precisarse que el artículo 23 de la Ley de Contratación Administrativa recogió una disposición de la anterior Ley de Administración Financiera que permite a la Contraloría levantar el impedimento derivado de la prohibición, pero esto opera únicamente en el supuesto que la persona física o jurídica se haya dedicado efectivamente a esa específica actividad durante los doce meses anteriores al surgimiento de la incompatibilidad.

Esta previsión no opera para actividades que no se realizaran efectivamente al momento de surgir la prohibición ni para actividades potenciales, plasmadas únicamente en el acta constitutiva de una sociedad. Debe haber habido, al menos doce meses antes, una actividad económica cierta, con la potencialidad de ser objeto de una contratación administrativa .

Otro supuesto básico, es que el levantamiento de la incompatibilidad se efectué oficialmente por parte de la Contraloría General de la República, antes del inicio de cualquier procedimiento de contratación administrativa.

De no respetarse alguno de estos dos supuestos anteriores, estaríamos en presencia de un procedimiento absolutamente nulo y las personas involucradas habrían incurrido en violación de los preceptos constitucionales o legales que acabamos de exponer.

Las normas sobre prohibiciones están sentadas con bastante precisión en nuestro ordenamiento jurídico, lo que no impide que muchas veces se dificulte el proceso de verificación de responsabilidades.

En momentos en que se discute la posible investigación por parte de la Contraloría de una eventual violación de estas

reglas, es bueno recordar la importancia que la transparencia tiene en todos los procedimientos de contratación administrativa. En la medida que se fomente y propicie la transparencia, menos posibilidades existirán de que se abuse de los recursos del Estado.

Una reforma electoral fallida

La Asamblea Legislativa ha perdido otra oportunidad electoral

La Nación, 23 de noviembre de 1996

La reforma electoral, aprobada recientemente en primer debate por la Asamblea Legislativa, no introduce ningún cambio sustancial en las obsoletas reglas que han favorecido el predominio de pequeñas cúpulas de poder dentro de los partidos tradicionales y que al mismo tiempo dificultan el surgimiento y desarrollo de alternativas políticas que permitan sustituir las desgastadas maquinarias de usufructo de la vida pública que han gobernado este país durante las últimas décadas.

Continúan prevaleciendo, tanto el viejo esquema territorial, contrario al principio de representatividad proporcional; como las listas cerradas, mecanismo que limita la iniciativa de los ciudadanos en la escogencia de sus candidatos.

Estamos en presencia de una reforma cosmética, cuyo principal resultado es reorganizar el financiamiento estatal previo a las campañas de los partidos tradicionales, únicos favorecidos con el esquema implantado (artículos 176 y siguientes de la reforma).

El esquema de dilusión territorial de la composición de los órganos internos de los partidos políticos, permite el control de las decisiones con la simple manipulación de las delegaciones provinciales sobrerrepresentadas en la Asamblea Nacional. Si una provincia como Limón tiene el mismo número de votos que la Provincia de San José, resulta evidente la distorsión en la expresión de la voluntad. La Constitución organiza nuestro modelo democrático sobre los

principios de representatividad y proporcionalidad y esta distribución territorial del poder al interior de los partidos políticos, quebranta a todas luces esos principios.

La sobrerrepresentación territorial ha permitido el predominio de las cúpulas partidarias por medio del control de los delegados provinciales, lo cual en buena medida refleja el grado de deterioro que se observa en la efectiva transmisión de la voluntad de los seguidores de un partido hacia los órganos de decisión. El ejemplo más claro en la historia reciente es la negativa a democratizar la elección de diputados en uno de los integrantes del binomio de las oficialidades. Esto es el resultado de la manipulación y distorsión que favorece el esquema territorial, negatorio de la proporcionalidad. Este es un problema que se ha discutido mucho en Costa Rica, y los diputados que aprobaron las reformas sin duda tenían plena conciencia de su dimensión; sin embargo, se limitaron a introducir una variante en el artículo 60 del Código Electoral, que permite la composición de la Asamblea Nacional con representantes de otros sectores definidos en los estatutos, como podrían ser empresarios, sindicatos, o demás grupos de intereses. Además del grave problema de doble representatividad que una medida de este tipo representa, ya que un miembro de un grupo de intereses es a la vez miembro de una circunscripción territorial y puede a su vez, pertenecer a múltiples grupos de intereses con representación en la Asamblea Nacional, los legisladores, mantuvieron la hegemonía territorial, garantizando que en todo caso, los representantes geográficos tendrán mayoría en los órganos partidarios, y por supuesto, en Asamblea Nacional. Esto continúa siendo violatorio del principio de proporcionalidad y representatividad por las razones expuestas.

Si lo anterior resulta grave, el mantener la rigidez en la designación de candidatos es imperdonable. Tenemos que

aceptar como una consecuencia de nuestro modelo democrático que los partidos políticos son titulares del monopolio de la intermediación entre el ciudadano y el poder formal. Esta consecuencia no es una fatalidad y la historia nos demuestra diferentes modalidades para ir atenuando este monopolio. Dentro de estas modalidades, la más importante consiste en atribuirle al verdadero detentador originario del poder, el ciudadano, la posibilidad de escoger libremente, mediante el sistema de listas abiertas, al candidato de su preferencia. Las listas cerradas han venido a constituirse en la negación absoluta de la representatividad. La usurpación plena del poder por parte de los partidos políticos se materializa en la imposición o el anonimato de los candidatos. Un ejemplo grosero de este anonimato lo constituye el mismo artículo 27 de la reforma, que permite, continuando con una práctica de muchos años, que para las próximas elecciones, no se incluyan los nombres de los candidatos a regidores y síndicos en las papeletas. En realidad, este anonimato afecta además las propias papeletas a diputados, de las cuales, normalmente, el ciudadano promedio desconoce la mayoría de sus componentes.

El gran salto hacia las listas abiertas, un capítulo pendiente en la evolución política de este país, resultó totalmente defraudado con la propuesta en trámite de aprobación, producto tal vez del miedo de las oficialidades a ceder aunque sea parcialmente el control del poder.

Además de rehuir la transformación profunda de nuestro sistema electoral, los señores diputados introducen en el artículo 85 de la propuesta, una regulación abiertamente inconstitucional, por medio de la cual tratan de prohibir la divulgación de encuestas el día de las elecciones, luego del cierre de las urnas de votación. Resulta razonable la restricción durante los días previos al día de las elecciones y durante la emisión del sufragio, pero una vez externada en la

urnas la voluntad popular, es violatorio de la libertad de expresión de todo ciudadano o de los medios de comunicación, prohibir la difusión de cifras sobre el resultado de la votaciones. Similares dudas despierta la obligación de las firmas encuestadoras de someterse al control del Tribunal Supremo de Elecciones.

Con este tipo de reformas, evidentemente no estamos avanzando hacia el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático.

Deuda interna y responsabilidad

Propongo una serie de medidas para comenzar a hablar en serio sobre deuda interna

La Nación, 5 de diciembre de 1996

Antes de enfrentar seriamente el problema de la deuda interna, debemos identificar con exactitud las causas estructurales que condujeron a generar el problema institucional más serio de los últimos tiempos. El análisis de la Comisión bipartidista avanza seriamente en este camino, pero peca de un enfoque neutro que rehuye individualizar a los responsables, como si la historia de tantos años de gastar el dinero que no se tenía haya carecido de protagonistas.

Por supuesto que las responsabilidades no se ubican únicamente en el Gobierno Central, fuente de donde derivan las exigencias financieras que han atizado la hoguera del endeudamiento. Un gobierno torpe no es capaz por si solo de desencadenar un problema de la gravedad del que enfrentamos.

El presupuesto de ingresos y egresos del Gobierno Central es aprobado cada año por la Asamblea Legislativa, luego de un estudio por parte de la Comisión de Asuntos Hacendarios, refugio apetecido de los diputados con mayor cuota de poder dentro de los dos partidos tradicionales.

Cada vez que el Gobierno ha necesitado un presupuesto extraordinario, no solo ha contado con la total colaboración de los dos partidos mayoritarios, si no que, además, la Contraloría General de la República ha certificado la existencia de recursos, de acuerdo con el artículo 179 de la Constitución Política. El Poder Ejecutivo no ha tenido

problemas en obtener esta certificación, aunque normalmente, pese a los malabares que se hacen para justificar el incremento, los ingresos que se proyectan dependen de la colocación de bonos y no de recursos sanos. Este no es el espíritu del artículo 179 citado. Sin embargo, ha sido la vía habitual para completar una tendencia: el presupuesto de ingresos y egresos pasó a ser únicamente un presupuesto de gastos del Gobierno Central. Cualquier diferencia con los ingresos previstos, se soluciona con la autorización para la emisión de deuda pública. Ahora que se predica que una de las soluciones a la deuda interna es establecer en la Constitución un límite al déficit, sería bueno recordarles a los proponentes de esa medida, copartícipes de la generación del problema, que el artículo 176 de la Constitución, contempla, desde 1949, la prohibición expresa de incurrir en más gastos que los ingresos probables. Este freno constitucional, como resulta evidente, ha sido violentado una y otra vez, sin que ninguno de los distintos operadores que interviene en la elaboración, aprobación y control del presupuesto, haya podido evitarlo.

Es cierto, como señala la comisión bipartidista, que mañana será tarde, para buscarle una solución a este grave problema. Pero, una vez que se liquiden los mejores activos estatales, ¿qué impedirá que se continúen repartiendo partidas específicas por miles de millones de colones, con dineros que el Estado no tiene, que se continúen transfiriendo recursos irracionalmente hacia sectores privilegiados, sea en forma de certificados de abono tributario o mediante el subsidio de la educación universitaria de los grupos menos necesitados, que se destinen miles de millones de colones, que no se tienen, al financiamiento de los gastos de los partidos políticos tradicionales, en fin, que al cabo de pocos años, volvamos a enfrentar el mismo problema, con el

agravante que ya nos habremos desprendido de activos muy valiosos?

Los grupos responsables de esta situación quieren hacernos creer que la amenaza se va a controlar con establecer un límite al déficit público y al asumir esto como un hecho, no habría porque preocuparse de vender activos públicos. Sin embargo, los costarricenses podríamos legítimamente abrigar profundas dudas sobre cualquier propuesta de venta de activos, si previamente no se toman medidas para atacar las causas del problema.

Si realmente se quiere dar muestras de intenciones serias en la difícil tarea de solucionar el problema de la deuda pública, la Asamblea Legislativa podría aprobar las siguientes medidas:

- - Prohibición de las partidas específicas.
- - Eliminación del pago estatal de los gastos de los partidos políticos
- - Cierre de las instituciones públicas que duplican funciones, anunciado desde hace casi dos años y que no se ha materializado.
- - Prohibición de los gastos de publicidad de los entes públicos.
- - Impuesto a todas las pensiones con cargo al presupuesto público que superen cinco salarios mínimos.
- - Prohibición del financiamiento estatal de las duplicidades y despilfarros de las universidades públicas.
- - Aprobación de una ley de empleo público que racionalice la remuneración y la utilización de los recursos humanos y facilite la eliminación de las plazas innecesarias.

- - Autorización legal para que la Tributación Directa contrate con empresas privadas la gestoría en la fiscalización y recaudación tributaria.

Estas medidas, algunas de las cuales tocarían directamente los intereses de los responsables de la crisis, los partidos tradicionales, serían la perfecta antesala para empezar a implementar las recomendaciones administrativas y legales efectuadas por la comisión bipartidista.

Por supuesto que esto no va a frenar el ciclo de crecimiento de la deuda pública, que nuestros gobernantes han dejado salir de control, pero al menos, se atacarían directamente los "disparadores del gasto público", y más importante aún, quedaría patente la buena fe para buscar una solución a mediano y largo plazo.

Una vez hecho esto, se pueden empezar a establecer las reglas de transparencia bajo las cuales el Estado se desprendería de algunos activos y daría en concesión la explotación de otros.

Sin esta muestra inequívoca y previa de seriedad, no están sentadas las bases para confiar en que los culpables del problema, lo van a resolver liquidando las últimas joyas de la familia.

Necrofilia, caudillismo y pactos

Las nuevas opciones políticas deben partir de cero

La Nación, 24 de diciembre de 1996

Uno de los aspectos más folclóricos de la política latinoamericana ha sido la acentuación de los rasgos de la herencia hispánica relacionados con la necrofilia y la atracción por el caudillismo. Mediante la primera, el apego a los seres que han partido llega al extremo de querer verlos ganar batallas después de la muerte, en la segunda se manifiesta la sumisión incondicional a la conducción carismática de líderes que alcanzan en ocasiones dimensiones que sus seguidores llevan a las cercanías de lo mítico.

La expresión de esta tendencia quizás nos ayude a comprender cómo en Costa Rica, a pesar del grado de desarrollo cultural que creemos tener y la enorme tradición democrática de que nos jactamos, ha sido posible que de repente se genere la crisis más importante de la cual se tenga memoria.

Precisamente, el actual gobierno y el anterior son resultado claro de ese fervor del costarricense por sus líderes fallecidos, plasmado en las ansias de continuidad a través de la elección de los hijos de los dos estadistas más importantes que ha tenido el país en este siglo. No en vano, la formalización del pacto entre las dos fuerzas en torno a las cuales ha girado la vida política costarricense durante los últimos cincuenta años, se inspiraba en la particularidad de estar suscrito por los hijos de los caudillos. El pacto

Figueres-Calderón no es más que ejemplo vivo de esta característica de nuestra praxis política.

En un país como Costa Rica gobernar significa administrar crisis. Sería muy aventurado pretender que dentro del contexto de limitaciones estructurales que caracteriza nuestro país, se pudiera plantear, a corto o a mediano plazo, alcanzar la estabilidad global. Algo así solo lo puede prometer un político, y lo harán con todo desparpajo en pocos meses. Administrar las crisis en una forma racional y eficiente, es lo que entonces se le puede pedir a un gobierno medianamente sensato, de modo que en la línea ininterrumpida de sucesión de gobernantes, cada quien continúe la tarea, dentro de condiciones aceptables de estabilidad. Hacia la institucionalización de esta práctica estábamos orientándonos hasta que la necrofilia y el apego al caudillismo, se materializa en dos gobiernos continuos, que nos han conducido a la crítica situación actual.

Si repasamos los objetivos del pacto Figueres-Calderón, podemos apreciar que los únicos resultados concretos fueron elevar los impuestos y concluir el ciclo de liberalización de la actividad bancaria, en la cual se encontraban involucrados, con sus intereses personales, los dos partidos tradicionales. Aparte de esto, absolutamente nulo ha sido el resultado de la proclamada modernización del Estado. De las instituciones que se mencionó el posible cierre, hoy en día todas continúan funcionando y no se tocó ninguna de las causas estructurales del crecimiento descontrolado de la deuda interna.

Los resultados institucionales de ese pacto han sido entonces mínimos, pero la lección política ha sido de gran relieve: identificar la total similitud de agendas y metodologías de los dos partidos oficiales. A partir de ese momento, se puede hablar, más que de dos partidos, de las oficialidades, como expresión de un solo interés y una sola concepción de los asuntos públicos.

En los últimos años, la opinión pública ha podido también apreciar en toda su dimensión esa unidad de objetivos y métodos. El asalto indiscriminado contra los recursos públicos ya no es patrimonio de un solo partido político. Como dijo recientemente el propio candidato de una de las oficialidades (La Nación 6/10/96), con el caso del Banco Anglo, quedó en evidencia que ninguno de los dos partidos tradicionales puede alzar la bandera de la entrega y el servicio ciudadano sin que se le pueda dejar de endilgar alguna irregularidad en el manejo de los fondos públicos.

En los dos últimos gobiernos, los de los caudillitos, se dejó de administrar la crisis con la mira puesta en el bienestar general a mediano y largo plazo y se optó por el resultado inmediato, al tiempo que también algunos, se servían con la cuchara grande de los dineros de todos los costarricenses.

Otra lección que debe quedar clara es que el modelo bipartidista vigente se agotó y no tiene nada positivo que ofrecerle a los costarricenses. Por el camino que nos están conduciendo, continuaremos perdiendo lo que queda de conquistas destacables.

El deterioro de la infraestructura pública, la ausencia total de seguridad ciudadana, la disminución en la calidad de los servicios de salud, el acentuado desmejoramiento en la educación pública han adquirido dimensiones fuera de toda proporción ante las cuales las oficialidades no ofrecen una respuesta viable. Hace, ya mucho tiempo perdieron toda credibilidad ante la mayoría de los ciudadanos.

En espera de la reforma del Estado

La impopularidad deriva de la improvisación

La Nación, 5 de marzo de 1997

Nunca una tarea nacional ha sido tan necesaria y pregonada, pero al mismo tiempo menos llevada a la práctica que la denominada reforma del Estado.

En 1990, al ser consultado sobre la filosofía de la transformación institucional, el encargado de lo que en ese momento se llamaba Programa de Reforma del Estado, contestó que, simple y llanamente, no existía tal filosofía, que lo que había era metas concretas como la reducción de la planilla estatal.

En el siguiente gobierno, no menos estupor causó observar que, pese a lo pregonado durante meses, el énfasis de la reforma se centró en la liquidación de gran cantidad de servidores, con el agravante de que, por negligencia, se incurrió en el pago adicional de varios miles de millones de colones por concepto de salarios caídos. La movilización más costosa de la historia.

En distintas dimensiones, ambas situaciones retratan la ausencia de estructura y coherencia en las medidas adoptadas bajo el presuntuoso título de reforma estatal.

Luego de varios gobiernos y abundantes concesiones a organismos internacionales, dentro de ellos la apertura unilateral de nuestros mercados, no puede decirse que haya mejorado la calidad de los servicios públicos, que haya disminuido sustancialmente el número de empleados públicos, que se haya eliminado el derroche de recursos públicos, y lo que es más lamentable, que se haya alejado el

riesgo que corremos ante el incontrolable crecimiento de la deuda interna.

Hoy los costarricenses no tenemos un Estado más eficiente ni menos costoso que hace doce años. Los disparadores del gasto tales como planilla, pensiones, universidades públicas, deuda interna, a lo sumo han sido atenuados, pero siguen gravitando como una bomba de tiempo en la frágil estabilidad macroeconómica.

Entonces, ¿qué beneficio derivamos de la entrada en la "globalización de una sola vía", o qué utilidad se ha derivado de las decenas de millones de dólares invertidos en pago de consultorías, prestaciones, evaluaciones, publicidad y viajes gubernamentales (recordemos, entre otras, la famosa caravana a Nueva Zelandia)?

El primer caso, relatado al inicio, pone en evidencia que muchas veces ha predominado, más que la adopción de una concepción acabada sobre lo que debe ser el papel del Estado, la presión por cumplir con instrucciones de organismos internacionales. El segundo caso ejemplifica el estilo que ha predominado en la ejecución de esas instrucciones: la metodología de las ocurrencias.

Dentro de este contexto, no debe causar sorpresa entonces que hace pocos meses un funcionario declarara pomposamente que la reforma del Estado había concluido. Probablemente este optimismo fue el que provocó que la única dependencia que haya desaparecido fuera precisamente el Ministerio de Reforma del Estado, que, vale agregar, no existía antes de tanto ruido.

Para apreciar lo engañoso que puede resultar algunas veces un proceso que no tiene metas claras, basta observar que de las dependencias que hace casi dos años se anunció que serían eliminadas, todas siguen funcionando, con un gran costo para el ciudadano. Según los presupuestos para este año, los costarricenses seguimos pagando las siguientes

facturas: CODESA: 3.233 millones, el Ministerio de Ciencia y Tecnología: 2.254 millones, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal: 1.791 millones, CONICIT: 639 millones, y lo que es más asombroso aún, INCOFER, fuera de operación pero no cerrado, sigue costándole al país 562 millones anuales.

El resultado de la improvisación no podía ser otro. El tema de la modernización institucional ha sido asumido por las oficialidades con el enfoque politiquero con que miden todas y cada una de sus actuaciones. La idea de disfrute rotatorio del poder con que se administra este país, lleva a que no se piense y decida con miras al futuro, porque no se sabe quien se beneficiará con los frutos del sacrificio de hoy. Esta estrechez de horizontes, lleva a pensar con cálculo electoral cada una de las decisiones en materia de reorganización del aparato estatal.

Probablemente, el anuncio del fin de la reforma estatal fue un intento por detener la ola de descontento general. Nuevamente, se confundieron las causas de los males y consecuentemente, las soluciones.

El ciudadano quiere que haya modernización institucional. Desea recibir servicios médicos de calidad y oportunos, anhela una educación pública caracterizada por la excelencia y la universalidad, aspira a la seguridad ciudadana, comparte el ideal de solidaridad que motiva la existencia de múltiples instituciones asistenciales, aceptaría ser partícipe activo de las transformaciones si existieran formas cristalinas de canalizar su colaboración, sin la mediatización y manipulación de los partidos políticos. No hay error más grave entonces que pensar que la modernización institucional es un tema impopular. La impopularidad deriva de las improvisaciones, las ocurrencias, la incapacidad en el manejo de los asuntos públicos.

Es difícilmente rebatible que nuestro aparato estatal necesita una modernización profunda. Desde el diseño de la

prestación de los servicios básicos de salud, educación, seguridad, vivienda, hasta el tema más complejo de la reorganización del acceso al poder de los ciudadanos, los costarricenses debemos replantearnos colectivamente qué queremos de nuestras instituciones. Esta tarea está pendiente y no ha sido asumida por los gobernantes tradicionales. Es hora de buscar alternativas.

Arcas abiertas y Contraloría

La Contraloría debe proceder con coherencia y sin fisuras

La Nación, 31 de marzo de 1997

Recientemente, al comparecer ante una Comisión Legislativa, el Contralor General expresó una frase que ya es común en los responsables de la fiscalización de los recursos públicos: "En arcas abiertas hasta el justo peca". Ahora bien, ¿no invertimos los costarricenses más de ¢2.000 millones al año en la Contraloría, precisamente para que no haya arcas abiertas?

El reciente escándalo en Aviación Civil ilustra a plenitud las enormes deficiencias que en materia de fiscalización existen en Costa Rica. Y es que, en el fondo, pareciera existir una fuerte resistencia a la idea de que es necesario diseñar mecanismos de control que permitan detectar las tendencias antes de que culminen en desfalcos irreversibles.

A pesar de la enorme suma que se invierte en fiscalización, tenemos que aceptar que los recursos humanos y técnicos de que se disponen son limitados. Esto obliga a una distribución racional de esos recursos limitados, de manera que los esfuerzos se inviertan en las áreas en donde mayor rentabilidad (ecuación costo-beneficio) se va a derivar de la fiscalización. Esto significa que habrá áreas en donde los fondos involucrados son de tan importante volumen que ameritarán destinar mayor porcentaje de la actividad de fiscalización. En áreas de menor impacto financiero, la fiscalización necesariamente tendrá que ser por muestreo.

Hace cerca de ocho años, la Contraloría renunció unilateralmente a refrendar los contratos que suscribían los

entes públicos descentralizados, bajo el supuesto de que ejercería un control selectivo. Este control nunca se ejerció.

La nueva Ley de Contratación Administrativa introdujo, con alguna resistencia por parte de la Contraloría, la obligación por parte del sector público de remitir a ese órgano un reporte trimestral de toda la actividad de contratación administrativa que se lleve a cabo.

El propósito de esta regulación es dotar al órgano fiscalizador de la información suficiente para que pueda efectuar muestreos, establecer tendencias y detectar anomalías en el uso de los fondos públicos. En fin, evitar que haya arcas abiertas y que los administradores sepan que tienen que rendir cuentas periódicas sobre las contrataciones que realizan. Hasta el momento se ha hecho caso omiso de esta previsión legal, siendo como es un instrumento de previsión inestimable, dentro de una concepción de la fiscalización sustancialmente diferente a la tradicional. Esta información únicamente será útil en la medida en que se reorganicen los recursos de acuerdo con el principio de maximización de resultados, y esto implica repensar los viejos esquemas de control.

Esta filosofía de lamentarse por las arcas abiertas, antes que evitar que se haga uso indebido de ellas, es la que ha conducido a lo largo de los años a un asalto sistemático de los recursos públicos, por parte de administradores plenamente conscientes de las limitaciones de la fiscalización. La fiscalización arqueológica, ante hechos consumados, no atemoriza a nadie, y el mayor riesgo que se corre es el de una acusación penal, que también ha demostrado en Costa Rica ser algo totalmente inoperante. Ni un solo administrador de nivel importante ha sido condenado en Costa Rica por mal uso de recursos públicos y los casos de prescripciones de acciones contra políticos abundan y en esto comparte responsabilidades la Contraloría con el

Ministerio Público. Entonces, ¿de qué tienen que preocuparse los administradores corruptos?

Esas inconsistencias en la fiscalización han vuelto a salir a flote recientemente con la interpretación dada por la Contraloría a las prohibiciones que cubren a los funcionarios públicos para efectuar contrataciones con el Estado.

Si se invocan razones jurídicas y morales, para exigir la destitución de un ministro por formar parte de la directiva de una sociedad anónima, ¿cómo es posible que de repente se diga, contrariando el texto de los artículos 112 y 143 de la Constitución Política, que los altos jerarcas pueden suscribir contratos de venta de energía eléctrica a una institución pública porque es una actividad ordinaria?

¿No existe acaso un imperativo ético superior, en el segundo caso, con raigambre constitucional?

Además de quebrantar la Constitución Política, este criterio es contrario al artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, que en el inciso a) del artículo 2, define la actividad ordinaria como "el suministro directo al usuario o destinatario final, de los servicios o las prestaciones establecidas, legal o reglamentariamente" dentro de los fines de una institución. Esta precisión a dicha normativa se agregó mediante Ley 7612 de 22 de julio de 1996, con la única finalidad de evitar que por la vía de considerar ordinaria una actividad se evadieran los procedimientos de contratación. En esta reforma, también se excluyó la actividad ordinaria del régimen de prohibiciones que señala el artículo 22 de dicha Ley. Pero, incuestionablemente, esta excepción opera únicamente dentro de los supuestos catalogados como actividad ordinaria por el mismo texto normativo. Sin lugar a dudas, la compra de energía eléctrica a personas privadas no se encuentra dentro de la definición de actividad ordinaria que establece el artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, y en esta medida resulta

incorrecto concluir que cualquier alto jerarca puede celebrar negociaciones en esta materia.

Pero aún en el caso que se pensara que la calificación como actividad ordinaria de compra de energía eléctrica no fue derogada por la ley posterior, ¿no podría entonces la Contraloría, haciendo uso de sus facultades, y en procura de mantener los principios morales que ha estado aduciendo para pedir la remoción de ministros, solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de esa disposición?

La ciudadanía espera cambios sustanciales en la fiscalización de los recursos públicos y, en esa medida, aplaude la independencia y el coraje que ha mostrado el nuevo Contralor General. Pero la reconstrucción de la confianza en la Contraloría debe cimentarse en actuaciones e interpretaciones coherentes, sin fisuras. Con la interpretación sobre la venta de energía a una institución pública por parte de empresas privadas vinculadas con altos funcionarios, esperamos no estar en presencia de la primera fisura de una gestión que se vislumbraba como esperanzadora.

La Constitución no es responsable

La Nación, 30 de mayo de 1998

Pareciera que algunos políticos han asumido la bandera de atribuirle las dificultades para gobernar este país no a su propia incapacidad como dirigentes y detentadores del poder, sino a la Constitución Política.

Dentro de los argumentos que a menudo se esgrimen contra la Constitución vigente se encuentra el de que es una versión adaptada de la que se promulgó en 1871, lo cual supuestamente provoca que no responda a las necesidades institucionales actuales. A fuerza de repetirse esta idea, ha llegado a convertirse en un lugar común, el cual, sin embargo, se aleja totalmente de la realidad.

Diferencias de fondo. Baste señalar que la Constitución de 1871, aprobada el 7 de diciembre de ese año, no garantizaba la inviolabilidad de la vida (reforma de 1882), no contemplaba el sufragio directo (reforma de 1913), no contenía regulaciones sobre las garantías sociales (reforma de 1943), el papel de las municipalidades era sumamente limitado, y, en general, contenía regulaciones sobre la organización de poderes que requirieron de variados ajustes durante el tiempo que estuvo vigente (sin dejar de mencionar que en 1917 fue sustituida por completo por la Constitución del régimen golpista de los Tinoco, para volver a ser restablecida en 1919). Por estas razones, pese a que la Asamblea Constituyente de 1949 tomó como base de discusión la Constitución de 1871, el texto que en esos momentos estaba vigente difería sustancialmente del promulgado en 1871.

Diez meses de labor. A lo anterior habría que agregar que el trabajo de los diputados constituyentes del 49 se prolongó

durante cerca de diez meses de discusiones intensas, con debates de altísimo nivel, todo lo cual condujo a la introducción de importantes figuras en nuestro texto fundamental. Valga citar la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, el establecimiento del recurso de amparo, la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa, el reconocimiento expreso de la autonomía municipal, la definición del régimen de instituciones autónomas, la incorporación de un Título sobre los Derechos y Deberes Políticos, la regulación de la Hacienda Pública, incluyendo la creación de la Contraloría General de la República y la instauración del régimen del servicio civil. A esto tenemos que añadir que la regulación que hace la Constitución de 1949 de las funciones de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, mejora sustancialmente el texto precedente.

Numerosas reformas. Si todos estos datos no fueran suficientes para diferenciar radicalmente la Constitución de 1949 respecto del texto adoptado en 1871, valga decir que, desde su promulgación, nuestra actual Carta Fundamental ha sido modificada en 44 ocasiones, en las cuales se introdujeron reformas a 67 disposiciones. Dentro de estos cambios estructurales que se han introducido destacan la creación de la Sala Constitucional y la creación de Comisiones Legislativas con facultad de promulgar leyes, dentro de otras muchas disposiciones que han permitido introducir los ajustes necesarios para el buen funcionamiento institucional.

Todo esto nos lleva a que ni la Constitución de 1871 era la misma que se promulgó en ese año, cuando posteriormente sirvió de texto base a la Asamblea Constituyente de 1949, ni la que promulgó ese cuerpo deliberante fue una copia de la precedente, mucho menos la Constitución que nos rige hoy día, guarda una similitud sustancial con la de 1871.

Derechos individuales. Es interesante destacar, además, que si se hace un cotejo entre el texto original de 1871 y el texto hoy vigente, los capítulos que más similitudes muestran son los relacionados con los derechos y garantías individuales, tema en el que, precisamente, nadie cuestiona el enorme nivel de desarrollo normativo que muestran las regulaciones actuales en esa materia, máxime, luego de la revitalización de que fueron objeto con la creación de una jurisdicción especializada en materia constitucional.

Es absolutamente falaz, entonces, afirmar que nuestra Constitución ya tiene 130 años, como con ligereza afirmaba un político que no dejó de lamentarse, desde que asumió funciones, de lo difícil que es gobernar. Claro que es difícil gobernar, pero de ahí a atribuirle la responsabilidad por los propios desaciertos y ausencia de ideas a la Constitución o al conjunto de leyes que nos rigen hay un gran paso.

Fallas inimputables. En realidad, no se le pueden imputar seriamente a nuestra Carta Fundamental los problemas institucionales más serios que enfrenta nuestra sociedad. No es con una reforma constitucional como se pondrá freno al alto nivel de corrupción que se ha apoderado de las instituciones públicas, ni es por esta vía como se eliminará la incapacidad de los gobernantes en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. No se logrará por este camino tampoco solucionar el grave problema de la deuda interna, mientras no se entre de lleno a corregir las distorsiones que causan el uso de recursos públicos para favorecer intereses de grupos particulares. No se requiere de una Constituyente para que la Administración Tributaria haga cumplir la ley y recaude la inmensa cantidad de recursos que se pierde por ausencia total de mecanismos ágiles y eficaces de control de la evasión, las subfacturaciones y los contrabandos.

Reformas parciales. Debemos evitar ser atraídos por el engañoso espejismo de una Constituyente como solución de todos nuestros males institucionales y purificadora de nuestro enfermo sistema político. Con el actual sistema de manipulación de la voluntad del electorado, en donde el financiamiento con dineros públicos perpetúa en el poder a los dos desgastados grupos tradicionales, qué garantías hay de que no resulten electos constituyentes el mismo tipo de personajes cuestionados que afloran hoy en día en las convenciones de los dos partidos oficiales, controladas por esa rara alianza entre "pegabanderas" y cúpulas.

Si se quiere introducir reformas profundas en nuestra organización institucional, para eso está el camino de la legislación ordinaria o de las reformas parciales a la Constitución. Si se nos quiere vender la idea de que la reforma integral es el único camino para que nuestro país salga adelante, tendríamos que responder simplemente: ¿Constituyente? No, gracias.

Una teoría peligrosa

• Separación entre la responsabilidad administrativa y la política conduce a la impunidad

La Nación, 12 de julio de 1998

Una de las justificaciones de algunos exfuncionarios para no asumir las consecuencias de los manejos irregulares de programas directamente bajo su mando consiste en separar lo que denominan "responsabilidad política" de la "responsabilidad administrativa". Así pretenden que quienes se autoclasifican en la primera categoría gozan de un escudo que los protege contra cualquier desmán ocurrido en las dependencias a su cargo.

Quienes así actúan se valen de la confusión que se deriva del hecho de que, en nuestro sistema jurídico, los funcionarios titulares de los órganos superiores del Estado ejercen a la vez funciones políticas y funciones administrativas. Las decisiones adoptadas en ejercicio de funciones políticas se refieren a actos precisos de conducción y gobierno del país, tales como nombramiento de ministros, embajadores y aprobación de políticas generales, y no son susceptibles de impugnación en sede administrativa o judicial. Distinto es el caso de las múltiples decisiones administrativas que cotidianamente asumen los mismos funcionarios, las cuales se encuentran sometidas plenamente a los mecanismos de control que el resto de decisiones adoptadas por funcionarios de inferior rango.

Un falso escudo. Un funcionario superior del Estado no puede alegar que, en el ejercicio de funciones administrativas puras, como lo es la organización y funcionamiento de una dependencia, actúa cubierto por la imposibilidad de ser cuestionado, típica de sus decisiones políticas. Desmantelar

el sistema de control de una dependencia administrativa que maneja decenas de miles de millones de colones no es un acto político. Invertir fondos públicos en contra del texto expreso de la ley en puestos de bolsa privados no es un acto político. No debemos, entonces, dejarnos llevar a engaño con esta separación artificial entre "responsabilidad política" y "responsabilidad administrativa", que lo único que pretende es sentar las bases para la impunidad de los funcionarios que directamente tuvieron a su cargo el manejo administrativo de un programa de gobierno víctima de un desfalco.

Dentro de las mismas voces que pregonan la tesis que rebatimos, del mismo entorno que aparece en todos los ángulos del caso citado, aparece ahora la teoría de que pretender que el Presidente responda por los actos de sus subalternos conllevaría a que este tenga que aprobar todas las decisiones que se adopten en el sector público, contrariando todos los esquemas de descentralización y desconcentración que nutren nuestra democracia. Según esa posición, negar la separación artificial entre lo político y lo administrativo equivale entonces a ser un defensor del autoritarismo. Tales argumentos no hacen más que denotar una marcada preocupación por evitar que alguien se atreva a cuestionar el papel del expresidente y sus allegados, aunque sea recurriendo a ejemplos o hipótesis que nadie ha planteado y que nadie puede sostener sensatamente. Todo sea por mantener a dicho funcionario impoluto y separado de los ordinarios asuntos terrenales.

Lo asistencial es administrativo. Esta forma de aislamiento de la realidad parece normal para quienes siempre actuaron bajo el postulado de "nunca le digas al rey que no tiene traje", pero no logra desvirtuar la circunstancia de que todo el planeamiento y la organización que se puso en marcha dentro del programa asistencial citado, tiene características estrictamente administrativas, y en esa medida ninguno de

los funcionarios que tuvo participación directa en ellas puede alegar la protección de haber actuado en una supuesta función política. Es precisamente en el rendimiento de cuentas ante actos de gestión ordinarios en donde reside la esencia de la democracia, máxime si las decisiones sometidas a escrutinio condujeron a que no se vieran satisfechas las necesidades urgentes de miles de familias desposeídas. No puede esconderse bajo la cortina de humo del autoritarismo la constante negativa a dar la cara y a responder por unas decisiones administrativas que tuvieron efectos tan perniciosos. Es ahí donde no tiene ninguna justificación legal ni de ninguna naturaleza la separación entre lo político y lo administrativo.

Avalar esta tesis conduciría inevitablemente a la entronización de la teoría de la "irresponsabilidad política" y a la total impunidad de los altos jerarcas del gobierno. No es esto lo que disponen nuestras leyes ni lo que un correcto manejo de los asuntos públicos demanda.

Subdesarrollo electoral

• La elección de representantes debe ser plena y efectiva

La Nación, 21 de julio de 1999

Dentro de los diversos componentes de nuestro aparato institucional necesitados de un cambio profundo se encuentra el sistema electoral. Probablemente la tendencia a compararnos con naciones en peores condiciones, ha llevado a gran parte de la población a dar por cierto que tenemos un sistema electoral democrático y maduro. Lamentablemente la realidad demuestra lo contrario y, lo que es más grave aún, todo parece indicar que hasta tanto no reformemos seriamente nuestro modelo de representación política, el resto de adaptaciones vitales que requiere el país, no podrá llevarse a cabo.

El actual modelo electoral restringe seriamente las posibilidades de acceso del ciudadano a los medios formales de poder debido, entre otros, a criterios de asignación geográfica obsoletos, al acaparamiento del financiamiento estatal por parte de los partidos oficiales y al establecimiento de plazos legales restrictivos.

El actual esquema de organización de partidos políticos lleva al absurdo de colocar en el mismo nivel las distintas unidades geográficas del país, así cada distrito tendrá el mismo peso que todos los demás y lo mismo resulta con los cantones y las provincias. La pseudo reforma electoral de 1997 permitió la incorporación de representaciones sectoriales, pero siempre supeditadas a una representación geográfica mayoritaria.

Aberrante regulación. El esquema vigente obliga a todo grupo de ciudadanos que desee integrar una alternativa

política, a organizarse en cada uno de los distritos del país. Esta aberrante regulación ha colocado en serios problemas en diversas ocasiones a los partidos oficiales y ha sido la pesadilla recurrente de las agrupaciones emergentes.

No hay ninguna razón técnica ni práctica para hacer descansar los esquemas de representación en un sistema piramidal en donde las bases son totalmente asimétricas. Cuando observamos que el distrito con mayor población (Hatillo, 38.075 electores) tendrá al final de cuentas la misma representación que el de menor población (Uvita, Nandayure, 31 electores), notamos sin mucha dificultad que hay algo que no funciona bien.

Por otro lado tenemos el financiamiento estatal a los partidos políticos, que sigue siendo diseñado a la medida de las agrupaciones oficiales. Si consideramos indispensable el apoyo estatal para los procesos electorales, este debe ser asignado en forma proporcional y equitativa entre todas las agrupaciones aspirantes, sin condicionamiento alguno a precedentes electorales que únicamente los partidos tradicionales pueden cumplir.

Clase improductiva. La calendarización de actividades que contempla el actual Código Electoral parece partir de la premisa de que quienes aspiren a puestos de representación política deben estar dedicados a ello en forma permanente y exclusiva, ya que los plazos para la inscripción de partidos y candidaturas vencen en fechas bastante distantes con la de la elección. Esto, además de haber favorecido el nacimiento de una clase improductiva que se dedica únicamente a la política, impide el surgimiento de alternativas y alianzas en los meses previos a las elecciones, que es el momento más propicio para estas reflexiones.

El ciudadano común y corriente debe tener acceso al poder formal sin necesidad de vender el alma a alguna agrupación política. Se hace imperativo que el modelo electoral permita

la inscripción de candidaturas independientes y que se les otorgue el financiamiento de la campaña en condiciones razonables.

En tanto no se cambie la composición de la representación formal de los ciudadanos, seguirá distribuyéndose el poder en la forma poco transparente en que se reparten magistraturas, puestos de contralor, defensor, directivas de instituciones y a todo a cuanto le han podido echar mano con el actual esquema de bipartidismo.

Dentro de ese contexto no puede progresar un país. Debemos hacer del ejercicio del derecho a elegir nuestros representantes una vivencia plena y efectiva.

50 años de la Constitución

• Una constitución se legitima por sus resultados, no por sus aspiraciones

La Nación, 6 de noviembre de 1999

Nuestra Constitución Política cumple 50 años y más que ocasión de ceremonias o actos sociales, este acontecimiento debe servir para reflexionar sobre el grado de desarrollo institucional que hemos alcanzado y la necesidad de contar con un texto fundamental que refleje de la manera más apropiada los grandes temas de consenso nacional. Porque una constitución es precisamente eso, un instrumento que recoge y expresa en términos normativos las reglas básicas de la convivencia social. En esa medida, una buena constitución debe ser un instrumento que propicie el pleno desarrollo de todos los individuos que forman parte de la sociedad sometida a sus mandatos.

No cabe duda de que la organización institucional costarricense manifiesta serias deficiencias. El Estado que hemos improvisado durante las últimas décadas no satisface las necesidades de la población en la medida que está obligado y ha sido fácil presa de la corrupción y de los grupos de interés. Entraremos al nuevo siglo con una estructura estatal totalmente incoherente e ineficiente.

Flexibilidad suficiente. Ahora bien, ¿en qué medida es la Constitución responsable de esta situación? En realidad, la hipertrofia institucional que padecemos hoy en día no es consecuencia directa del texto fundamental, que se limita en esa materia a sentar las bases generales de la separación de funciones y de las relaciones entre el Gobierno Central y los entes descentralizados territoriales e institucionales. El

marco suministrado por la Carta vigente es lo suficientemente flexible como para diseñar un Estado moderno, eficiente, solidario y responsable en el manejo de los recursos nacionales.

Resulta lógico preguntarse periódicamente si la Constitución expresa con nitidez el consenso colectivo. Pese a ser un instrumento llamado a perdurar, debe ser objeto de constantes verificaciones para impedir que se convierta en un fin en sí mismo. Una constitución que no logra reflejar en la práctica los intereses vitales de la sociedad de cada momento no es otra cosa que una constitución ilegítima y un obstáculo para el progreso. Este ejercicio de verificación y cuestionamiento debe ser constante y es una de las piezas claves de la institucionalización democrática .

Desde los albores de la Revolución Francesa se expresaba con toda fortaleza la idea de que ningún ciudadano o grupo de ciudadanos se encontraba de antemano condicionado o atado al contenido de un texto constitucional previo. La idea del derecho inalienable a cuestionarse el sistema establecido era un valor esencial al nuevo modelo de sociedad racional de hombres libres e iguales que se empezaba a construir. Ninguna constitución trasciende o sustituye por sí misma la soberanía que en todo momento reside en los ciudadanos. Lo que venimos de decir nos lleva necesariamente a colocar a la carta fundamental en un plano puramente instrumental, muy por el contrario a tendencias de corte fundamentalista que algunas veces propugnan en nuestro medio por atribuirle a este texto interpretaciones que llevan a justificar posiciones contrarias a los intereses de la sociedad, bajo el pretexto de que la Constitución así lo impone.

Falaz pretexto. Una constitución se legitima por sus resultados, no por sus aspiraciones. Con frecuencia se escuchan voces que claman por la necesidad de aprobar una nueva constitución, bajo el falaz pretexto de que el texto

vigente data en lo esencial de 1871. En otra oportunidad (La Nación, 30 de mayo de 1998) citamos múltiples ejemplos que demuestran que la constitución vigente es radicalmente diferente de la de 1871. En todo caso, no es un argumento tan simplista como el de la antigüedad el que puede justificar la sustitución de una constitución. Lo que debemos preguntarnos es si el texto refleja los valores esenciales de la actual sociedad costarricense. La interrogante debe centrarse en definir si podemos iniciar el nuevo milenio orientados por el conjunto de principios que se expresan en la constitución actual. ¿Responde nuestro texto fundamental a las exigencias organizativas que se exige de un Estado moderno o es, por el contrario, un lastre que impide el progreso?

Todos estos temas deben ser objeto de una profunda reflexión de modo que cada día se reafirme la legitimidad de nuestra carta magna. Ninguna constitución está llamada a durar por siempre, y esta verdad indiscutible la recoge el mismo texto fundamental al contemplar las reformas parciales y totales. Los últimos 50 años han dado repetidas muestras de la enorme adaptabilidad de la nuestra. La introducción de múltiples cambios sustanciales son prueba de que, cuando las exigencias nacionales han sido lo suficientemente fuertes, el poder constituyente derivado, que reside en los legisladores, ha estado a la altura de las circunstancias. Mediante 47 reformas parciales a la Constitución se ha modificado 71 artículos. Actualmente se encuentran en la agenda legislativa más de 90 proyectos de reforma constitucional. Esto es clara muestra de la gran vitalidad renovadora de la carta fundamental y debe servir de motivación al reflexionar sobre el derrotero que nuestra sociedad debe seguir durante los próximos 50 años.

Remedo de reforma electoral

• Esperamos mucho para una reforma electoral estéril

La Nación, 15 de enero de 2000

Luego de una prolongada espera, se pudo conocer el proyecto de Reforma Electoral que, a pedido del Tribunal Supremo de Elecciones, preparó un grupo de profesionales de los derechos humanos. La propuesta refleja una gran falta de cuidado por los detalles y, en todo caso, carece de relevancia ante el intento abierto de secuestro de nuestro sistema democrático que se esconde bajo el disfraz de una modernización del sistema electoral.

El pasado noviembre se celebró un primer intento de mercadeo de este proyecto, en una actividad en donde, con publicidad que llamaba a la confusión, se invitó a la población a participar en la discusión. Pese a las enérgicas protestas de los asistentes, el proyecto no fue entregado y, en su lugar, se expuso lo que los promotores pretendían hacer pasar como el clamor de la sociedad civil: la necesidad de un gobierno fuerte, traducida en un gobierno con una mayoría parlamentaria contundente.

La forma de distorsionar lo que en alguna medida puede ser la opinión de algún sector importante de la población se traduce, según estos malabaristas de las ideas, en la repartición de 48 plazas de diputados entre los dos partidos tradicionales. Esto se logra mediante la creación de 24 distritos electorales con dos plazas cada uno. Obviamente, esto significa la perpetuación del bipartidismo, que como hemos dicho en otras oportunidades, en sí mismo, no es inconveniente, pero que en la forma que ha adoptado en Costa Rica,

es el responsable de la mayor parte de los problemas de corrupción e ineficiencia que afectan al aparato público.

Obstáculo insalvable. Otro tema que clama por reformas importantes y ni siquiera se toca es el sometimiento de los partidos políticos a la obsoleta división del país en distritos, cantones y provincias, que origina que el peso de distritos y cantones con un número insignificante de electores, tengan la misma importancia y representatividad que los distritos y cantones más poblados. Esta es una de las formas ideales para mantener el control de los partidos por medio de caudillismos locales y, a la vez, hacer prácticamente imposible constituir con facilidad una alternativa política. Se sabe que aun los partidos tradicionales enfrentan problemas para celebrar asambleas en los más de 500 distritos administrativos del país, lo cual para los partidos emergentes es muchas veces un obstáculo insalvable.

Una reforma electoral seria debe procurar que los ciudadanos se puedan organizar sin verse sometidos a una ordalía. La praxis política debe convertirse en una vivencia cotidiana de cada ciudadano, no en la actividad desprestigiada y lejana en que se ha convertido gracias a las trabas que se le ponen en el camino a los ciudadanos desinteresados que desean canalizar sus buenas intenciones.

Otra asignatura que reprueba el proyecto es la del financiamiento estatal a los partidos políticos. En lo esencial se mantiene el esquema que favorece la continuidad de los partidos tradicionales, con la salvedad de una caritativa reserva del 10 por ciento destinada al financiamiento de los nuevos partidos.

Si a todo lo anterior le agregamos la creación de una inmensa burocracia electoral por medio de un Consejo Nacional Electoral y de Juzgados Electorales, que reducen aún más el escaso trabajo del Tribunal Supremo de Elecciones, tenemos que concluir que tanta espera no rindió los frutos que esperaba la sociedad.

Prohibición inconstitucional

• La prohibición de la reelección presidencial es inconstitucional por el procedimiento

La Nación, 13 de febrero de 2000

Una revisión del expediente legislativo 2625, que condujo a la Reforma Constitucional 4339 de 11 de julio de 1969 relativa a la prohibición de reelección de los expresidentes, no deja lugar a dudas sobre la violación abierta del procedimiento vigente en ese momento en la aprobación del texto actual del inciso primero del artículo 132 de la Constitución Política.

La violación causante de nulidad absoluta consistió en el irrespeto del plazo de ocho días que otorgaba el inciso 3 del artículo 196 de la Constitución para que la Comisión Especial dictaminadora de la propuesta de reforma rindiera el informe respectivo. La comisión fue nombrada el 10 de junio de 1966 y rindió el dictamen el 15 de julio de 1966, ya vencido sobradamente el plazo obligatorio (folios 18 y 22 del expediente respectivamente).

El plazo vinculante. Si bien es cierto que el plazo que actualmente establece ese inciso es de veinte días, según ampliación incorporada mediante la reforma constitucional 6053 de 15 de junio de 1977, al momento de tramitarse la reforma 4339, el plazo vinculante era de ocho días.

Lo anterior da pie para que la Sala Constitucional, en uso de sus facultades, al igual que lo hizo en 1991 al declarar la inconstitucionalidad de la reforma del artículo 96 de la Carta Fundamental, que permitía el financiamiento anticipado a los partidos políticos (sentencia 980-91), entre a considerar los

vicios de procedimiento presentes en la tramitación de la reforma 4339.

Debe quedar claro que si bien en asuntos administrativos el vencimiento del plazo para resolver no hace que la autoridad administrativa pierda la competencia sobre el caso y lo pueda conocer fuera del plazo, en materia de reforma constitucional esa posibilidad resulta totalmente improcedente.

Constitución rígida. El procedimiento de reforma constitucional en Costa Rica es lo que se conoce como un procedimiento calificado, lo cual haría que entrara en la categoría doctrinaria de Constitución rígida, por contraposición con las Constituciones flexibles, cuya reforma se puede efectuar mediante el mismo procedimiento de reforma de las leyes.

Un rasgo definitorio de ese procedimiento calificado es el establecimiento de trámites rigurosos para modificar la Constitución. Estos requisitos son de cumplimiento obligatorio, caso contrario, se ocasiona la nulidad absoluta, ya que la violación del texto expreso de la Constitución configura la mayor nulidad que se pueda concebir dentro de un ordenamiento jurídico.

Estamos en presencia entonces de un requisito de cumplimiento obligatorio, tanto es así, que la misma historia constitucional nos demuestra que los legisladores, preocupados por la brevedad de este plazo, lo modificaron en 1977, para permitir que se contara con un mayor plazo para valorar las propuestas de modificación constitucional. Si hubiese existido la menor presunción de que ese plazo no era vinculante, no se hubiera puesto en marcha todo el complicado proceso que requiere una reforma para otorgar un plazo de veinte días. Todo evidencia que, desde la promulgación de la Constitución de 1949, se consideró que ese plazo era vinculante, ya que en las mismas actas de la Asamblea Constituyente se plasmó la preocupación por el

plazo conferido a la Comisión dictaminadora. Sin embargo, se mantuvo en ocho días. Esta misma obligatoriedad es aplicable en 1969, y con el plazo vigente en ese momento. El control de regularidad constitucional debe ejercerse a la luz de las normas aplicables cuando se tramitó la reforma y no con aplicación del plazo actual de veinte días.

Basta con el vicio de nulidad. Así planteadas las cosas, resulta ocioso referirse al fondo de la acción planteada en estos momentos contra la norma aludida, ya que basta con la existencia de un vicio de nulidad absoluta en el procedimiento para que se acoja la acción. No está de más agregar que la Sala Constitucional no tiene competencias para analizar el fondo del asunto, esto es, si la norma en sí es conveniente o inconveniente, ya que no existe un parámetro de regularidad de rango superior al cual contraponer una disposición constitucional. El legislador, al ejercer el poder constituyente derivado y reformar la Carta Fundamental, se encuentra limitado únicamente por las normas procedimentales. Resulta totalmente contrario a la técnica y la regulación vigente pretender que la Sala Constitucional pueda valorar la bondad de las reformas constitucionales, esto sería suplantar las competencias intransferibles de otro poder.

En este contexto, si se considera que los accionantes tienen legitimación suficiente para impugnar, la Sala Constitucional no tendría más alternativa que declarar la nulidad de la prohibición de reelección de los expresidentes, por violación de normas vinculantes en el procedimiento de reforma constitucional.

Errores legislativos

• Cualquier propuesta debe estar en un todo acorde con la Constitución

La Nación, 27 de abril de 2000

La declaratoria de inconstitucionalidad al trámite del proyecto de apertura de las telecomunicaciones, generación y venta de electricidad suscita serias preocupaciones.

Tal y como precisa la Sala Constitucional, en la tramitación de este proyecto se incurrió en infracción de los "principios de la prudencia, la reflexión, la amplia participación de la oposición y las minorías y en resumen, el principio democrático que debe estar presente en todas las actuaciones legislativas".

En un proyecto de tanta trascendencia, ¿cómo es posible que se conjuguen tantos desaciertos? Nadie duda de la inaplazable necesidad de introducir ajustes sustanciales en las materias que regula dicho proyecto; sin embargo, las observaciones del máximo contralor de constitucionalidad deben ser una llamada de atención sobre el funcionamiento del Parlamento, en este mismo asunto y en otras materias hacia el futuro.

Límites precisos. En primer lugar, es importante observar el papel que cumplen las normas procedimentales en la formación de la voluntad legislativa. Recientemente, con ocasión de la discusión de la validez de una disposición constitucional que fue reformada con violación de normas de procedimiento, no faltó quien sostuviera que los procedimientos legislativos son secundarios y que en última instancia la votación del plenario legislativo subsana cualquier defecto, incluso si lo que se ha violado es el texto

expreso de la Constitución. Una vez más, debemos recalcar que esto no es así. Los procedimientos para la promulgación de las leyes, y con mucho mayor rigurosidad los de reforma constitucional, son un cauce que garantiza que los depositarios temporales de la facultad de legislar se encontrarán sometidos a límites muy precisos. Estos límites procedimentales los resume la Sala Constitucional bajo la expresión *debido proceso legislativo*, que no es otra cosa más que el respeto de elementales reglas de funcionamiento del parlamento en un estado democrático y social de derecho, que empieza por el respeto a la norma escrita y los principios derivados de ésta, el respeto por las minorías y la garantía de la transparencia y la publicidad en la formación de la voluntad legislativa.

Una de las principales causas de la inconstitucionalidad del trámite consistió en la fusión, en un solo cuerpo, de tres materias completamente diferenciables, con prescindencia de los textos originales. Este nuevo texto consistió en realidad en un nuevo proyecto y, como tal, no cumplió con los requisitos de presentación de iniciativas legislativas que ordena el Reglamento de la Asamblea. En este punto, la Sala Constitucional aclara hacia el futuro un tema capital que había sido excesivamente relativizado: en períodos de sesiones extraordinarias la iniciativa en la formación de las leyes corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo. Los legisladores no pueden introducir un texto sustitutivo a un proyecto de ley en este período, sino que están obligados a cumplir con los requisitos de presentación original que rigen para todos los proyectos de ley y esperar a que este nuevo proyecto sea convocado por el Poder Ejecutivo.

Este primer gran error tuvo como resultado un texto de difícil manejo para los distintos interlocutores, por su extensión y por la especialidad de cada una de las materias, lo que a su vez provocó serias deficiencias en la difusión de

la iniciativa, a un punto tal que no se satisfizo el parámetro constitucional de publicidad que todo proyecto debe cumplir. Esta ausencia de discusión es considerada como una infracción sustancial al procedimiento legislativo, causante de la inconstitucionalidad del proyecto.

Infracciones sustanciales. A lo anterior se unen otras infracciones consideradas sustanciales por la Sala Constitucional, tales como la convocatoria a sesiones extraordinarias de un proyecto que todavía no existía, la inclusión de un capítulo nuevo al proyecto sobre una materia no relacionada directamente con la iniciativa y el irrespeto del plazo de dos días para que los dictámenes de las comisiones especiales sean conocidos por el Plenario.

Un lugar importante en las consideraciones de la resolución lo ocupa la constatación de violaciones importantes a los derechos de las minorías parlamentarias, consumadas mediante la conculcación del derecho de enmienda y la eliminación arbitraria de gran cantidad de mociones bajo el pretexto de que la referencia a los números de artículos no coincidía con la del nuevo texto sustitutivo. En este particular se excedieron las facultades de dirección del debate y se incurrió en un vicio de procedimiento causante de la inconstitucionalidad del proyecto.

No cabe duda de que la resolución que comentamos tiene incidencias directas sobre el futuro de la reforma del sector de energía y telecomunicaciones, siendo la más inmediata establecer en qué medida se afecta el proyecto reenviado a la Comisión Especial Mixta, si en última instancia sigue siendo el resultado de los vicios de procedimiento que comentamos. La solución que se presenta como aconsejable sería la presentación en sesiones ordinarias de nuevas iniciativas, cumpliendo con los trámites de presentación de proyectos que establece el Reglamento de la Asamblea, retornando a la separación original por materias. La fusión de proyectos ha

sido la causante principal de la mayoría de los vicios señalados y no existen razones técnicas para continuar por esa vía.

Dudas pendientes. Quedan pendientes, sin embargo, gran cantidad de dudas sobre el fondo del Proyecto, dejadas sin respuesta por la Sala Constitucional. Las consultas previas de constitucionalidad, planteadas incluso por muchos de los diputados que votaron favorablemente el Proyecto, señalan temas muy delicados sobre la titularidad de los bienes públicos, la utilización de los esquemas de sociedad anónima mezclados con figuras de derecho público, el otorgamiento prácticamente gratuito e indefinido de las frecuencias de radio, el papel de la Contraloría General de la República y la exclusión de las leyes de presupuesto y contratación, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los numerosos entes que se crean, temas todos sobre los que la Sala especializada se reservó su opinión hasta tanto el Proyecto no se apruebe correctamente en primer debate. Quedan anunciadas sin embargo en el voto, mediante una nota separada, las objeciones de fondo que formula uno de los señores magistrados.

Ahora bien, el país no puede darse el lujo de esperar hasta ese momento para corregir los eventuales vicios de inconstitucionalidad por el fondo y las diferentes deficiencias técnicas señaladas por especialistas. Haría bien la Asamblea Legislativa en incorporar al proceso de preparación de la Ley a diferentes grupos de profesionales y conocedores del quehacer administrativo y técnico para que, cuando el proyecto regrese a la Sala Constitucional, no solo refleje los consensos viables y posibles sobre la materia, sino además una propuesta en un todo acorde con nuestra Carta Fundamental.

¿Para qué, para quiénes y cómo?

• Debemos repensar el Estado y preguntarnos hacia dónde nos dirigimos

La Nación, 29 de agosto de 2000

Hemos iniciado un nuevo siglo sin una reflexión seria y profunda sobre hacia dónde nos dirigimos como sociedad. Esto es parcialmente atribuible al agotamiento de la clase política que desde hace ya mucho tiempo dejó de producir ideas. Pero la historia no se detiene, y no podemos aguardar hasta el advenimiento de la reforma política, para generar los espacios de discusión que propicien un replanteamiento del papel del Estado costarricense.

Podemos afirmar que el Estado actual se ha ido construyendo en los últimos 50 años sobre la suma de una serie de intereses inconexos y en muchos casos contradictorios. Cada grupo de interés ha tratado de apropiarse de la mayor parte del botín posible, sin ninguna consideración con el resto de la sociedad. Así tenemos que cada sector empresarial o corporativo ha tratado de hacer valer sus intereses en el momento en que se ha presentado la ocasión y el Congreso no ha hecho más que congraciarse en cada oportunidad con los grupos de presión que han tocado sus puertas. Se ha perdido por completo la visión de conjunto y hemos llegado al punto en donde no se sabe con certeza que es lo que se espera de nuestra organización estatal.

Distribuidor de privilegios. De la consideración del Estado como una estructura al servicio de toda la sociedad, hemos pasado al Estado distribuidor de privilegios y responsable de la solución de los problemas de cualquier grupo que esté en capacidad de ejercer presión.

Así tenemos que se asume como normal la transferencia de recursos a sectores privados que han fracasado en sus iniciativas individuales al tiempo que se desatienden las crecientes demandas en los servicios de educación, salud y seguridad pública. En síntesis, el Estado se ocupa de problemas que no le corresponden y no asume siquiera en un nivel mínimo aceptable la prestación de los servicios básicos que todos esperamos de él.

Si queremos contribuir a forjar una sociedad más justa y solidaria en donde se brinden oportunidades de superación a todas las personas, en donde la iniciativa individual sea estimulada y se favorezca el crecimiento material y humano, no podemos seguir manteniéndonos aferrados a una organización estatal clientelista y fragmentaria en donde se pierde de vista el horizonte común que como sociedad nos corresponde.

En condiciones de recursos limitados debemos replantearnos entonces para qué queremos el Estado, a quiénes queremos beneficiar con la acción estatal y cómo vamos a lograr que esas prestaciones precisas lleguen a quienes deben llegar en forma efectiva.

No podemos seguir pretendiendo que el Estado intervenga en actividades que no estén directamente relacionadas con la promoción del bien común y la reducción de las condiciones que propician la pobreza y las desigualdades. Exceder estos linderos conduce a la dispersión de esfuerzos y a resultados muy limitados. Debemos identificar entonces las actividades específicas en donde el Estado será un proveedor directo de servicios y concentrar los esfuerzos en que esos servicios se brinden en condiciones de calidad y acceso óptimos.

Brecha creciente. No cabe duda que los servicios públicos de educación y salud son sumamente deficientes, al punto que se constituyen en una brecha que separa a los costarricenses cada vez más. Este debe convertirse en el

núcleo duro de la prestación directa de servicios por parte del Estado, de modo que se brinde a todos los ciudadanos iguales oportunidades de superación. En el resto de actividades el Estado debe jugar un papel regulador de modo que se corrijan las eventuales distorsiones que todo mercado produce si se deja sin control.

No existe ninguna razón para que el Estado intervenga en actividades que pueden realizarse en condiciones de competencia, de la misma manera que no las hay para retirar al Estado de la prestación de servicios que solamente pueden darse en condiciones de monopolio.

Debemos entonces aspirar a un Estado que intervenga directamente en favor de los menos favorecidos y que propicie la generación de riqueza y el crecimiento personal, mediante la eliminación de todas las trabas y distorsiones que entorpecen la iniciativa individual. Para eso se requiere una profunda reforma administrativa, sobre la que nos referiremos en nuestro siguiente comentario.

Guardián de la Constitución

• Garantía última del ciudadano ante la arbitrariedad y la improvisación

La Nación, 31 de agosto de 2000

El artículo 10 de la Carta Fundamental le atribuye expresamente a la Sala Constitucional la misión de velar por que las reformas a su contenido se efectúen con respeto de los procedimientos establecidos para tales efectos.

Esto significa que, previamente a la aprobación de toda reforma parcial a la Carta Magna, debe consultarse obligatoriamente a dicha sala especializada si se ha cumplido al pie de la letra con los requisitos de contenido obligatorio para su tramitación.

La existencia de estos requisitos calificados resulta de especial importancia ya que en un sistema jurídico como el nuestro, la Constitución es el centro del cual dimanan las reglas básicas de la coexistencia social, los derechos fundamentales de los individuos y la forma de organización política. La Constitución resume el conjunto de reglas básicas sobre las cuales se teje el consenso necesario para vivir en colectividad, motivo por el cual no puede ser modificada si no es con estricto apego a los procedimientos diseñados para ajustar su contenido a los cambios en las necesidades sociales.

El procedimiento calificado de reforma constitucional es, si se quiere, la garantía última del ciudadano ante la arbitrariedad y la improvisación ya que es un freno a los cambios antojadizos de sus reglas elementales de convivencia.

Trámite expreso. Por esto, una reforma parcial a la Constitución debe ser aprobada por las dos terceras partes del total de diputados, en dos legislaturas diferentes y

siguiendo una tramitación expresamente desarrollada por el artículo 195 de ese texto.

No es procedente afirmar que alguno de estos requisitos sea secundario ya que, desde el momento en que afirmemos que los legisladores disponen de discrecionalidad en el respeto de estas reglas, falla el concepto mismo de procedimiento calificado.

Dentro de estos requisitos procedimentales de contenido obligatorio se encuentra el cumplimiento de un plazo estricto para que las comisiones especiales que se designan para discutir una propuesta de reforma parcial, rindan su informe.

Por la misma razón que no podemos aceptar que una reforma sea aprobada por una votación inferior a los dos tercios de los diputados, o en una sola legislatura, resulta improcedente plantear que el plazo para rendir el dictamen no es vinculante. Esto nos llevaría a tener que aceptar que no existe plazo alguno para que la Comisión dictaminadora se manifieste, lo cual llevaría de inmediato a introducir un criterio de relatividad en todo el procedimiento, abiertamente dañino de la garantía que el sistema de reforma da a los ciudadanos. La calificación de un sistema como rígido no se hace con fines académicos, tiene una repercusión sustancial de primer orden. La existencia de un régimen calificado de reforma es, en última instancia, como venimos exponiendo, una garantía del ciudadano, y el guardián de esta garantía es por mandato directo de la Constitución, la sala especializada que con esa finalidad se crea mediante el artículo 10 de ese mismo texto fundamental.

Violación del plazo. Sobre el papel del plazo para rendir informes, y en cumplimiento de la encomienda que le hace la Constitución para resguardar el procedimiento de reforma, ese alto tribunal tuvo oportunidad de pronunciarse expresamente mediante sentencia 6674-93 de 17 de diciembre de 1993, en donde, entre otras cosas expreso: "En

cuanto al término en sí, debe recordarse que siempre se ha reconocido que es fatal e improrrogable, e inclusive la reforma que en 1977 se hizo a dicho inciso, mediante la Ley N°6053, ampliando el plazo de ocho a veinte días, obedeció precisamente a que, en un tiempo que se ha considerado impostergable y de estricta observancia, la Comisión se veía en la necesidad de estudiar de manera muy superficial el proyecto de reforma, sin poder realizar las consultas que considerara necesarias, entre otras razones. Asimismo, se reiteró la rigidez del término en el trámite de la reforma, al rechazarse una moción que pretendía facultar a la Asamblea para prorrogar el plazo, que no obtuvo apoyo, por considerarse que en un asunto de la trascendencia de una reforma constitucional, el término debía ser improrrogable". Estas consideraciones llevaron al archivo de una reforma, ya aprobada en primer debate, pero con violación del plazo indicado.

Lo anterior evidencia el carácter obligatorio que tiene el plazo que comentamos, ya que en materia de reforma constitucional, ninguno de los requisitos establecidos por la propia Carta Fundamental puede relativizarse ya que en el momento en que lo hagamos se debilitan las garantías de los ciudadanos.

Al ejercer el control sobre la regularidad del procedimiento de reforma constitucional, la sala especializada en ninguna medida está afectando el contenido de la Constitución. Al rechazarse una reforma mal tramitada, se está protegiendo el verdadero contenido de la Carta Fundamental ante un ataque ilegítimo. Prevalece en última instancia el texto legítimo aprobado sea por la Constituyente o por los legisladores que sí respetaron los procedimientos vinculantes. Es de esta manera como ante los intentos por modificar el texto fundamental con desconocimiento del procedimiento

calificado, la Sala Constitucional opera como un verdadero guardián de la Constitución.

Reforma administrativa pendiente

• El proceso para repensar el Estado

La Nación, 9 de setiembre de 2000

La Administración Pública costarricense es un conjunto incoherente y asistemático de órganos e instituciones nacidos en su mayor parte al calor de la presión de grupos de intereses particulares. Esto ha dado como resultado una hipertrofia institucional en la que impera el desperdicio de recursos, la total falta de rendición de cuentas y una cada vez más marcada insatisfacción de los usuarios.

La salida que ha encontrado el legislador ante la ineficiencia estatal ha sido crear nuevos entes y desmembrar aún más el aparato administrativo, con lo que se aleja en igual grado a los gestores públicos de la legitimidad que confiere el mandato electoral. Antes que corregir el complicado andamiaje de regulaciones que impiden al Gobierno Central actuar en forma oportuna y eficiente, se ha optado por la atomización del poder, en pos de alternativas que muchas veces han conducido a iguales o mayores niveles de ineficiencia.

Es necesario restablecer la unidad de acción del Poder Ejecutivo y otorgarle las herramientas de gestión que toda organización moderna requiere. Se impone una recomposición ministerial que responda a una división de funciones racional y acorde con las necesidades administrativas actuales. Esto conduce sin duda a un menor número de carteras, pero con operatividad fortalecida.

Retorno a actividades ejecutivas. Es imprescindible el retorno al Gobierno Central de actividades típicamente ejecutivas, pero que han terminado encomendadas a gran

cantidad de entes descentralizados, que tienen personalidad jurídica propia y escaso sometimiento a la conducción unitaria que debe caracterizar a la administración pública.

Las herramientas de coordinación de que disponen el Presidente y sus ministros han demostrado ser insuficientes para imprimirle unidad de acción a la administración pública. Estos problemas de coordinación se originan básicamente en la atomización que comentamos, pero se acentúan con una indebida interpretación del concepto de autonomía institucional. Lo que estaba llamado a ser un *status* excepcional con exigencia de mayoría calificada, ha terminado siendo la regla. Solo deben ser instituciones autónomas los entes con un papel estratégico dentro del conjunto de la función pública.

Una tarea impostergable es el acercamiento de la administración a los usuarios. Hasta ahora, sigue predominando una injustificada centralización de la mayoría de gestiones en San José. Los esfuerzos de desconcentración y regionalización han resultado totalmente insuficientes para llevar los servicios al alcance razonable de los usuarios. La reforma administrativa debe pasar por un mandato vinculante de desconcentrar servicios, de unificar trámites en una sola oficina. La regionalización administrativa no puede continuar siendo diferente para cada Ministerio o institución, debe ser uniforme y permitir la existencia de autoridades jerárquicas con capacidad de controlar y dirigir la actuación de diversas instituciones.

Usuario como norte. Lo anteriormente planteado denota que debe reformarse la administración partiendo de un nuevo norte: el usuario es la razón última de toda la organización administrativa. El nuevo paradigma organizativo debe construirse a partir de ese eje central, atendiendo a las necesidades de los destinatarios de los servicios y no a obsoletas estructuras que han terminado siendo un fin en sí

mismas. Una nueva ley de organización administrativa se debe entonces inspirar y construir alrededor de una carta de derechos del usuario, en que se garantice el acceso a servicios eficientes, que postule que los funcionarios se encuentran a su servicio, que no será sometido a trámites ilógicos y arbitrarios, que debe estar permanentemente informado de las regulaciones aplicables a la gestión que le interesa, con posibilidades reales de canalizar sus inconformidades.

Obviamente, la tarea de reformar la Administración Pública pasa necesariamente por la creación de una cultura de rendición de cuentas que incluya una reconstrucción del control parlamentario, por una fuerte desconcentración y descentralización de funciones y por una modernización del manejo de los recursos humanos. Nos referiremos a estos temas en futuros comentarios.

Cultura de rendición de cuentas

• Repensar el Estado, el fin último es servir al ciudadano

La Nación, 30 de setiembre de 2000

La atomización de la estructura estatal costarricense ha favorecido el que cada unidad de poder se crea inmune a la fiscalización. Ha llegado un momento en donde el Poder Judicial no le da cuentas a nadie por la marcha de la administración de justicia, o la Contraloría, no rinde cuentas de su gestión. Este fenómeno se repite una y otra vez en cada uno de las decenas de entes públicos dotados de personalidad jurídica o de independencia presupuestaria.

Se hace necesario establecer instrumentos sencillos y transparentes para crear la cultura de la rendición de cuentas.

Para hacer efectiva la reciente reforma constitucional que postula el principio de la rendición de cuentas, el primer e ineludible paso consiste en una revisión profunda del control político que le corresponde ejercer a la Asamblea Legislativa y que por décadas no ha pasado de ser un banal juego politiquero.

Contraloría y Asamblea. Este control político no debe limitarse a la indagación post facto de fechorías consumadas, sino que exige asumir un nivel más avanzado mediante la creación de comisiones de control y asignaciones presupuestarias, especializadas por materia, en donde se someta a rendición de cuentas a todo el aparato institucional. Cada ministro deberá dar cuentas, mediante la utilización de criterios objetivos de medición de resultados, ante la comisión correspondiente, de la forma en que su despacho y los entes que componen el sector del cual es responsable han utilizado los recursos públicos. Para hacer esto posible se

requiere restituir el papel que la Constitución le asigna a la Contraloría General como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, canalizando los recursos destinados hoy a un control carente de conducción hacia la colaboración en la medición de la eficiencia institucional y en la corrección de las desviaciones detectadas.

Pero cimentar la cultura de la rendición de cuentas no se puede limitar al control político financiero y de eficiencia. Es preciso dotar a los ciudadanos de mecanismos para que puedan acercarse directamente a cualquier unidad administrativa a exigir cuentas por la gestión allí desarrollada. Debemos reforzar la idea de que el fin último de todo el aparato estatal es servir al ciudadano. Es necesario derribar los muros que le impiden al usuario involucrarse en la organización de los servicios o exigir el cumplimiento de niveles mínimos de calidad. Todo funcionario público debe tener muy presente que su trabajo existe gracias a que hay ciudadanos que pagan sus impuestos y que su misión consiste en promover el interés general a través de una prestación de servicios eficiente, y que si no puede asimilar estas premisas no tiene cabida en la función pública.

Interés general. La medición de los resultados de la gestión pública es un tema que debe ser revitalizado, ya que hasta la fecha el avance en ese sentido ha sido muy limitado. Es necesario establecer mecanismos efectivos de medición, que permitan juzgar la actividad de todos los entes públicos, con sanciones específicas para los responsables que no alcancen los rendimientos mínimos establecidos. Estos parámetros deben adaptarse a las particularidades de cada servicio, ya que obviamente no puede aplicarse el mismo criterio para un ente asistencial que para el caso de los usuarios que pagan por un servicio público, o el de un ente estrictamente regulador, en donde el usuario es la sociedad en su conjunto y no la persona regulada. No debemos por tanto caer en el

error de limitar la valoración de la actividad administrativa a una simple ecuación de costos y beneficios, sin tomar en cuenta las diversas modalidades de actividad administrativa, en donde el resultado es muchas veces muy difícil de cuantificar, pero siempre estará determinado por la búsqueda de la satisfacción del interés general.

En este acercamiento del servicio al ciudadano, no podemos seguir utilizando el mismo esquema centralizador que ha caracterizado al Estado costarricense desde su consolidación. Pero cómo acercar los servicios al usuario, qué servicios se deben descentralizar y a quién se puede asignar estas tareas es un tema al que nos referiremos en nuestro próximo comentario.

¿Descentralizar qué y a quién?

• Cogestión municipal en servicios públicos

La Nación, 11 de octubre de 2000

La descentralización del aparato administrativo es un tema recurrente en el discurso de los políticos de todo signo, pero es prácticamente imposible encontrar un planteamiento en que se establezca con claridad qué servicios deben salir de la administración centralizada y cómo serían asumidos por las municipalidades.

El primer gran error ha consistido en considerar los gobiernos locales como un conjunto homogéneo, cuando en realidad tenemos desde el municipio con seis empleados al que dispone de más de 1800 servidores, el que tiene un presupuesto anual superior a ¢8.000 millones al que dispone de tan solo ¢6 millones por año, desde el que tiene una extensión de 2.800 kilómetros cuadrados al que cuenta con solo seis kilómetros cuadrados, el que tiene más de 300.000 habitantes al que apenas supera los 4.000. Con este cuadro tan diverso no es posible seguir manejando esquemas uniformes ya que están condenados al fracaso.

Coparticipación selectiva. En lugar de una reforma descentralizadora de alcance general, debemos dotar al Gobierno central de instrumentos normativos que le permitan impulsar la cogestión municipal en la prestación de servicios públicos mediante esquemas negociados, selectivos y reversibles. Esto implicaría que el Gobierno Central definiría cuáles municipalidades tienen la capacidad de gestión suficiente para asumir nuevas funciones; una vez detectadas, se haría una negociación caso por caso, estableciendo los términos en que participarían de algunos aspectos del

servicio. Esta coparticipación debe ser selectiva ya que, como dijimos, ninguna municipalidad es igual a otra. Más importante aún es el carácter reversible de la transferencia parcial de competencias ya que, si la municipalidad no cumple, se rescinde el convenio, y la competencia regresa al titular original.

Dentro de este modelo es sencillo ver una participación más activa de los gobiernos locales en la prestación de los servicios educativos, que ya tienen un antecedente en las juntas de educación y las juntas administrativas de colegios, de nombramiento municipal. Estos instrumentos de cogestión no han sido desarrollados y no han resistido el enfoque centralizador. Puede pensarse en incrementar el papel de estas Juntas en la gestión presupuestaria y de recursos humanos, con ejercicio directo las potestades de nombramiento y remoción. Un paso a un nivel más alto aún consistiría en que la designación de los miembros de estas juntas se hiciera mediante elección popular.

Titularidad estatal. El ejemplo citado sirve para comprender además que en muchos casos no puede hablarse de transferencia de competencias, sino más bien de cogestión del servicio, en donde la titularidad de la competencia y la responsabilidad seguirá siendo del Gobierno Central. Es difícil pensar que a mediano o largo plazo las municipalidades puedan sustituir al Estado como patrono de los maestros, o en otros casos, de los profesionales de la salud, de los miembros de la fuerza pública o del conjunto de servidores de los servicios regionales. Sin duda la primera objeción vendría de parte de los mismos servidores, quienes no consentirían en ver modificado en esos términos sus condiciones laborales. Otro factor consiste en que los grandes servicios que se brindan hoy con una administración centralizadora dependen a su vez de la recaudación de ingresos que solo es concebible en forma nacional.

La descentralización debe acompañarse de una fuerte desconcentración del resto de los servicios públicos.

Debe implementarse con carácter obligatorio la presencia regional de todos los servicios nacionales, creando instancias administrativas intermedias entre el Estado y el cantón, que racionalicen el uso de los recursos mediante el diagnóstico directo de las necesidades de la región y la capacidad de gestión suficiente para poner toda la estructura administrativa regional y local al servicio de los usuarios.

Ahora bien, no basta acercar el servicio al usuario mediante la desconcentración o la descentralización negociada, ni crear una cultura de la rendición de cuentas, si no se hace una reforma profunda del sistema de empleo público, sobre lo cual nos referiremos en el siguiente comentario.

Uso de los recursos humanos

• Poner la organización estatal a la altura de los tiempos

La Nación, 22 de octubre de 2000

Una de las principales taras del Estado costarricense es el Régimen de Servicio Civil. Es imprescindible sustituir el sistema actual de empleo público por un modelo que permita una administración ágil y moderna de los recursos humanos, con pleno respeto a los principios constitucionales y a los instrumentos internacionales en materia de empleo público vigentes en Costa Rica.

Debe sustituirse el errado concepto de que el acceder por méritos al sistema de empleo público implica la propiedad sobre la función. El sistema de carrera administrativa debe garantizar la permanencia en un rango y en una categoría salarial, no en un puesto. Deben incorporarse a la legislación los mecanismos de negociación colectiva en el sector público, reconocidos por Costa Rica al ratificar los convenios respectivos de la OIT, con prohibición expresa de la huelga en los servicios esenciales y regulación de los servicios mínimos en caso de huelga en los servicios no esenciales.

Ubicación incorrecta. Es necesario introducir el concepto de la movilidad horizontal, de modo que el empleado pueda desempeñarse donde se requieran sus servicios. No hay exceso de empleados públicos sino una incorrecta ubicación. El régimen disciplinario debe desconcentrarse de modo que cada ministerio y cada órgano desconcentrado pueda tramitar los procedimientos sancionatorios respectivos, agotando la vía administrativa, con la posibilidad de acudir a la

protección judicial. Así, se pondrá fin a la imposibilidad de aplicar sanciones y el servidor sentirá que hay autoridad.

Las causales de despido deben estar adaptadas a la naturaleza del empleo público ya que la remisión al *Código de Trabajo* es inoperante además de que no ofrece ninguna garantía al servidor. Debe incorporarse un régimen de incompatibilidades de modo que ninguna persona pueda desempeñar más de un puesto público. La excepción de las labores docentes ha sido fuente de grandes abusos. Esta posibilidad puede mantenerse con un máximo de un cuarto de tiempo, con la obligatoria reducción del salario en la misma proporción.

Regular función pública. La ley debe regular no solamente el empleo sino todas las formas de función pública, estableciendo un riguroso sistema de incompatibilidades y prohibiciones para los miembros de juntas directivas y asesores gubernamentales. Debe introducirse la modalidad de empleo temporal para aquellas actividades con un plazo preciso de ejecución, sin necesidad de incrementar la plantilla pública.

Es preciso implementar el tránsito hacia la contratación externa de los servicios complementarios mediante la generalización de los mecanismos suministrados por las sociedades anónimas laborales y el aprovechamiento de las opciones que brinda la contratación administrativa. Como corolario, la nueva regulación de la función pública debe cimentarse sobre la premisa de que la Administración se encuentran al servicio de la sociedad.

Más impunidad, menos libertad

• Si se les da alas a los vociferantes, se van a creer voz autorizada

La Nación, 1 de noviembre de 2000

Cada vez que un politicastro logra salirse con la suya evadiendo la justicia, somos menos libres.

En la administración anterior algunos funcionarios se aprovecharon de las deficiencias en los sistemas de control y abusaron de los bienes públicos sin que hasta el momento el aparato de justicia haya sabido dar buena cuenta de los verdaderos responsables.

Todavía está fresca en la opinión pública la descripción pormenorizada, apoyada en informes de la Contraloría General de la República, de actos irregulares que nunca condujeron a una adecuada respuesta por parte del Ministerio Público.

Por el contrario, el sistema represivo ha sido la punta de lanza en el ataque a la libertad de prensa, favoreciendo la coerción y la amenaza sobre los comunicadores que con todo derecho informaban sobre la conducta de funcionarios públicos. Más impunidad, menos libertad.

Tapadera y persecución. Cada vez que se acalla la libre difusión de las ideas, se genera más impunidad. Cada vez que los vociferantes intentan imponerse sobre los pensantes, tenemos menos libertad. Como si fuera poco, algunos políticos han querido vender la idea de que es a los tribunales de ética de cada partido a quienes corresponde analizar los desafueros de sus cúpulas. Por las pruebas que han salido al descubierto en los últimos meses, se ha visto que ese tipo de instancia no ha sido más que una tapadera y en algunos casos

instrumento de persecución de disidentes. Más impunidad, menos libertad.

En un arrebato de cinismo, algunos de esos mismos personajes que se esconden del escrutinio de la prensa, que no dan cuenta de los manejos irregulares de los bienes públicos, pretenden erigirse en oráculos de la probidad, atacando cuanto no se ajuste a su desviada concepción de la realidad, amparados en el escudo que un sistema penal sin derrotero les ha ido construyendo poco a poco. Más impunidad, menos libertad.

Fragilidad expuesta. Hay quienes creen que cuanto más se mienta y más se oculte, más se convence. Piensan que un crimen puede quedar impune y eso no importa si se alcanza el objetivo propuesto, si se sigue atacando a cualquiera que se atreva a cuestionar, si se sigue gritando más fuerte. Creen que mientras más traten de ensuciar a los demás, menos se va a notar su propia suciedad. La historia nos enseña que esos métodos nunca llegan a prevalecer indefinidamente y por más que se relinche alrededor del Parlamento y se reniegue del sistema republicano, tarde o temprano los vociferantes quedan expuestos en toda su fragilidad.

Por todo lo anterior, no podemos darles alas a los vociferantes porque, si no, de repente van a pensar que son la voz autorizada de la sociedad. No debemos ceder más espacios a los iracundos que amenazan con rayos y centellas a quienes los tratan de exhibir como lo que son, una pobre parodia de los peores vicios de la política. No podemos ceder ni un solo centímetro porque cuanto más impunidad, menos libertad.

Reforma desafortunada

• El 10 por ciento del presupuesto para las municipalidades es un gran desacierto

La Nación, 23 de noviembre de 2000.

Piense por un momento en una municipalidad con 24 empleados y 21.335 habitantes, que funciona con un presupuesto anual de ¢133 millones y que de repente reciba ¢1.715 millones. Imagínese otra municipalidad con 45.953 habitantes, con 35 empleados, que maneja ¢101 millones anuales y que de pronto deba administrar ¢1.680 millones por año. Estos y muchos otros sorprendentes ejemplos resultarían de la reforma de la Constitución que persigue otorgarles a los municipios el 10 por ciento de los ingresos ordinarios del Gobierno Central.

La fórmula elaborada por los legisladores parece inofensiva, ya que propone distribuir ese 10 por ciento de la siguiente manera: un 34 por ciento por igual entre todas las municipalidades, un 33 por ciento de acuerdo con la población y un 33 por ciento de acuerdo con la extensión geográfica. Pero resulta que la distribución cantonal de Costa Rica está caracterizada por una total asimetría, con algunos municipios de grandes extensiones, pero con núcleos de población my reducidos.

Absolutamente arbitrario. Aplicando esos parámetros al presupuesto del año 2001 (la reforma se aplicaría escalonadamente un 5 por ciento el primer año, y se incrementaría en un 2,5 por ciento cada uno de los dos años siguientes), no solo obtenemos los datos citados, sino que resultaría que el cantón de San José, con el 9,5 por ciento de la población del país, recibiría tan solo el 3,58 por ciento de

las transferencias. Igual sucede con otros cantones con un porcentaje importante de la población nacional como Alajuela (5,21 por ciento), Desamparados (4,55 por ciento), Cartago (3,56 por ciento), Goicoechea (3,14 por ciento), Heredia (2,24 por ciento), que a la hora de aplicar la fórmula reciben una porción considerablemente inferior, por la aplicación del criterio de la extensión geográfica. Este último criterio es absolutamente arbitrario ya que en la mayoría de los casos no refleja la necesidad de servicios básicos en todas esas áreas, pues algunos de los cantones de mayor extensión alojan reservas forestales y zonas protegidas, y los núcleos de población se encuentran limitados a localidades muy reducidas.

Otro gran desacierto de este proyecto consiste en considerar que el presupuesto del Gobierno Central es como un pastel en espera de ser repartido. Si se observa la estructura del plan de ingresos y gastos, se puede observar que los recursos fiscales se encuentran comprometidos prácticamente en su totalidad y que los márgenes de maniobra para cualquier Gobierno se encuentran estrechamente limitados. Nuestro presupuesto está sometido a gran cantidad de distorsiones y rigideces, tales como la existencia de un porcentaje fijo para el Poder Judicial, un porcentaje del PIB para la educación y otro para el financiamiento de los partidos políticos, lo cual hace que los recursos para inversión sean muy limitados. Esta estructura provoca, por ejemplo, que cada ¢1.000 millones en que se quiera incrementar el presupuesto en educación, implique el pago de un "impuesto" de ¢60 millones al Poder Judicial, y así por el estilo en cada incremento de gastos que se quiera hacer en salud, infraestructura, vivienda, seguridad pública, ya que cualquier incremento en el presupuesto redundará en la asignación de un 6 por ciento de esa suma a ese Poder. Este problema se agravaría si llega a aprobarse la transferencia de un 10 por

ciento a los municipios, pues todo incremento en los gastos deberá contemplar una "comisión" del 16 por ciento.

Proyección ficticia. Como muy bien saben los legisladores, la mayor parte del presupuesto está comprometido en pago de salarios y transferencias obligatorias. Además de esto, el presupuesto es una proyección de ingresos, muchas veces ficticia, ya que se financia en más de un 30 por ciento mediante deuda interna. Esto provoca que en la Caja del Estado prácticamente en ningún momento se encuentren los recursos que contablemente deberían estar, ya que los gastos son mucho más que los ingresos. Por si alguien lo ha olvidado, debe recordarse que desde hace muchos años el sector público ha estado viviendo de prestado.

En síntesis, no puede repartirse lo que no se tiene. Se impone una seria reflexión antes de aprobar definitivamente esta reforma.

Mejorar justicia constitucional

• Es necesario un cambio en pro del progreso institucional

La Nación, 6 de diciembre de 2000

Once años luego de haber entrado en funcionamiento una jurisdicción constitucional especializada, pocos son los sectores de nuestro ordenamiento jurídico que no hayan sentido sus efectos directos. Sin embargo, como toda gran innovación jurídica, el desgaste parece haber hecho presa de esa instancia, por lo que resulta propicio plantear algunas sugerencias para su revitalización.

Luego de asimilada la existencia de este tipo de control, no existe ya ninguna justificación para que no se reforme la Constitución y se instaure un Tribunal Constitucional, totalmente separado de la Corte Suprema de Justicia. La cautela y los temores que lo impidieron en su momento, han quedado debidamente superados con el paso de los años.

Una transformación como la propuesta no debe desaprovechar la oportunidad para introducir cambios importantes en el funcionamiento de ese órgano, de modo que se superen situaciones originadas en regulaciones inapropiadas.

Jueces especializados. En primer lugar, el control constitucional debe asignarse a jueces especializados, estableciendo requisitos de nivel de preparación expresos, vinculantes para los legisladores. La modalidad de designación por parte del Congreso, muchas veces criticada, no parece tener un sustituto adecuado, por lo cual el problema de la politización y el nivel de capacitación de los designados no se superará en tanto no mejore la calidad de los legisladores, pero ese es un tema aparte.

Otro cambio ineludible consiste en delimitar las áreas de competencia del órgano especializado. No es posible que se continúe conociendo de la cantidad de temas que se hace hoy. En tanto guardián superior de la Constitución, esta instancia debe contar también con la colaboración de la justicia ordinaria, y en especial de la jurisdicción administrativa. La jurisdicción especializada debe centrar la atención en el conocimiento de acciones de inconstitucionalidad y conocer por la vía de apelación de las resoluciones de órganos jurisdiccionales en materia de amparo y hábeas corpus.

Regulación legislativa. Hay algunas prácticas del funcionamiento interno que se podrían corregir con tan solo buena disposición, pero que es mejor regular legislativamente. Podemos citar, entre otras, la práctica inconveniente de votar sin tener un texto definitivo. Esto provoca una gran incertidumbre en los destinatarios del fallo y no se puede justificar por el exceso de trabajo, mucho menos con el hecho de que a votación se lleva una propuesta y que antes de firmar cada quien quiera introducir cambios.

Debe obligarse a que la votación sea sobre un texto expreso y que se pueda notificar con la firma del presidente y el secretario, esto último eliminaría también los grandes atrasos que se producen mientras se recolectan todas las firmas. Otro serio problema es la ausencia frecuente de los magistrados propietarios, sea por asistir a cursos de capacitación o por otros menesteres no siempre bien explicados. Otro problema que esto genera es que se dificulta la creación de una doctrina uniforme, por la intervención, en todas las combinaciones imaginables, de los 12 suplentes.

Hay otro gran vacío que consiste en la ausencia de un método para el control constitucional. Luego de tantos años de funcionamiento, no es posible derivar de las resoluciones de la Sala Constitucional un método que permita definir con

precisión los parámetros, las pautas de razonamiento y los límites para el ejercicio de las competencias. Es cierto que queda un gran legado de sentencias, pero en muchos casos son contradictorias, carentes de sistematicidad si se aprecian en su conjunto, y desde hace ya algún tiempo, han dejado de tener la fuerza innovadora que las caracterizó.

Hay que valorar como muy positivo este período de 11 años de jurisdicción constitucional especializada, pero si queremos que el país continúe por un sendero de progreso institucional le corresponde a la Asamblea Legislativa proceder a formular un cambio profundo en esta materia.

Riesgos superan a beneficios

• Más sobre la transferencia a las municipalidades

La Nación, 29 de diciembre de 2000

En un reciente comentario me manifestaba en contra de la reforma constitucional que pretende transferirle a las municipalidades al menos el 10 por ciento de los ingresos ordinarios del Gobierno Central. Por diversas razones, el texto que suministró la Asamblea Legislativa y que sirvió de base al comentario, no incluía la sustitución efectuada durante la discusión en el Plenario Legislativo, que introdujo cambios importantes a la iniciativa, y que me obligan a corregir algunos de los datos del comentario.

En primer lugar, el modelo de cálculo que acompañó a la propuesta original, basado en el territorio y la población, fue eliminado de la reforma, quedando el tema de la distribución sujeto a decisión legislativa. No son válidas entonces las objeciones referidas a las distorsiones que produciría una asignación en función del territorio de cada cantón.

Por otra parte, la entrada en vigor de la reforma es más escalonada que la propuesta en el texto original (5 por ciento, 2,5 por ciento y 2,5 por ciento), ya que se hará mediante una asignación incremental de un 1,5 por ciento cada año, hasta completar al menos un 10 por ciento.

Papel activo. Un agregado importante consiste en que se le otorga un papel activo al legislador en la asignación de los recursos y en el señalamiento de las transferencias de competencias que acompañarán esos nuevos ingresos de los que dispondrán las municipalidades. En este punto es en donde la iniciativa mejora sustancialmente respecto de la propuesta inicial, que se limitaba a una simple transferencia de recursos.

Pese a estas modificaciones subsiste una de las principales reservas respecto de este tipo de iniciativas y cualquier otra que asigne porcentajes fijos del presupuesto a poderes o sectores. El manejo de las finanzas del Gobierno Central en las condiciones actuales en que la mayoría de los recursos se encuentran comprometidos de antemano, se convierte prácticamente en una labor de alquimia. Hay que convertir las proyecciones contables en recursos líquidos y muchos piensan que con la simple aprobación del Presupuesto esto es suficiente. A esto se agrega ahora una interpretación todavía más restrictiva de la jurisdicción constitucional sobre la emisión de bonos.

Recursos y necesidades. Estamos frente a una de las operaciones más delicadas: la asignación de recursos muy escasos para la atención de necesidades prácticamente ilimitadas. En nuestro sistema institucional, la labor de preparar el Proyecto de Presupuesto le corresponde al Poder Ejecutivo, pero la aprobación final del destino de los recursos corresponde a la Asamblea Legislativa. Debe ser entonces el Primer Poder de la República el que asuma cada año la labor de distribuir equitativa y racionalmente los ingresos públicos, sin ningún condicionamiento previo. No se justifica que dentro del conjunto de poderes e instituciones impere en algunos la opulencia, como en efecto sucede, y que en otros predomine la miseria, como también ocurre.

Es incuestionable que el sistema municipal debe fortalecerse y que para ello se requiere de recursos importantes. Lamentablemente, no hay ninguna garantía de que el letargo en que se encuentran sumidos los gobiernos locales se supere con un simple traslado de competencias y presupuesto. Aventurarse por este camino, con la fórmula cuestionable del porcentaje fijo y sin ensayar vías intermedias, que permitan incrementar cuantitativa y cualitativamente el papel de las municipalidades, puede ofrecer más riesgos que los potenciales beneficios que la reforma parece ofrecer.

Descentralización territorial

• Las municipalidades son el camino

La Nación, 5 de abril de 2001

Con motivo de la presentación de diversas propuestas de reforma del marco legal de la Administración Pública, preparadas bajo mi dirección y sometidas en los últimos meses a un amplio proceso de difusión y discusión, han salido a flote –además de valiosos aportes constructivos– posiciones muy interesantes sobre lo que algunos piensan que debe ser el énfasis en la descentralización del poder.

Como hemos sostenido en diversas ocasiones, la puesta en práctica del esquema de descentralización diseñado en la Constitución de 1949 ha carecido de coherencia a lo largo de los últimos 50 años y ha conducido a la atomización del poder en múltiples centros de acción carentes de la legitimación que da el voto popular y, en la mayoría de los casos, exentos de la rendición de cuentas que debe imperar en todo ente público.

Este laberinto institucional ha demostrado total falta de capacidad de respuesta a las necesidades de los usuarios y en ninguna medida ha acercado la toma de decisiones a ellos; todo lo contrario, ha alejado aún más el poder de la única fuente de legitimación: los electores. Por su disparatada puesta en práctica y por la forma en que la dirección de estos entes descentralizados se reparten como botín entre los dos partidos mayoritarios, estamos lejos de poder afirmar que en Costa Rica existe efectiva descentralización del poder.

Caldo de cultivo. Si el esquema de funcionamiento del sobrepoblado conjunto institucional mostrara señales de una mínima eficiencia, y aun si las instituciones descentralizadas

no hubieran sido el caldo de cultivo de incuantificables formas de corrupción, no estaríamos en presencia de una forma efectiva de descentralización.

Descentralizar el poder es integrar al ciudadano a la toma de decisiones, no alejarlo de ellas, como se ha hecho en Costa Rica. Tal proceso pasa por un fortalecimiento de los gobiernos locales y no por la creación desmedida de instituciones.

En síntesis, la construcción de un Estado moderno en Costa Rica pasa necesariamente por una transformación sustancial del papel de las municipalidades. A pesar de la postración en que han vivido por tanto tiempo, las municipalidades siguen siendo la estructura de poder cercana al ciudadano. Hacia esa estructura cercana y familiar deben descentralizarse funciones y recursos.

Clara orientación. Los diversos procesos de descentralización que se impulsan en países con sistemas jurídicos y culturas similares a los nuestros tienen una clara orientación territorial. Descentralizar el poder en el mundo actual es, entonces, un proceso en el que las colectividades territoriales asumen un mayor nivel de responsabilidades en la prestación de servicios públicos.

Por lo expuesto, llama poderosamente la atención que surjan temores ante la propuesta de asignación de competencias cada vez mayores a las municipalidades y que, en su lugar, se trate de establecer, como paradigma de la descentralización, el experimento fallido y atrofiado que ha resultado ser en las últimas décadas el sector descentralizado institucional. Ni ha sido esta una forma descentralizada del ejercicio del poder, ni hemos estado siquiera remotamente cercanos a formas profesionales e imparciales del manejo del aparato público, y, peor aún, el abismo entre el poder y el ciudadano se ha acentuado cada vez más.

Se han señalado algunos temores por un eventual centralismo en la propuesta consistente en someter a los entes descentralizados institucionales a lineamientos por sectores a cargo de un ministro, con el propósito de que no exista desperdicio de recursos ni duplicación de funciones y de imprimirle un carácter unitario a la marcha de la administración pública. Estas posiciones podrían llevar a poner el énfasis de la descentralización en donde no corresponde.

Si queremos construir una sociedad moderna, donde el poder se acerque cada vez más al ciudadano, debemos optar por esquemas de incremento de las competencias de las municipalidades: esa es la verdadera vía hacia la descentralización del poder.

Derogar timbres profesionales

• Se ataca al mensajero, no al mensaje

La Nación, 23 de mayo de 2001

Uno de los mayores problemas del país es la existencia de grupúsculos de interés que han ido consolidando prebendas que termina pagando el ciudadano común y corriente. Este es el caso de los colegios profesionales, que gozan de un vergonzoso sistema de privilegios que atenta contra la libre competencia y son impuestos encubiertos bajo el eufemismo de timbres profesionales: una carga sobre todos los ciudadanos.

Ante una propuesta para eliminar los timbres profesionales y poner orden en las agrupaciones de profesionales, que ni controlan bien la calidad ni se dedican en forma seria y exclusiva a la satisfacción del interés general, se han suscitado reacciones exageradas que, como casi siempre sucede aquí, han terminado en ataques al mensajero y no al mensaje.

Aferrados a privilegios. Evadiendo el debate serio, algunos colegios profesionales intentan desesperadamente aferrarse a sus privilegios y cargar sobre los ciudadanos sus costosos lujos.

Es bien sabido que el costo de regular un servicio y actividad debe pagarlo la persona o la empresa regulada. Este es el caso del ejercicio liberal de ciertas profesiones que requieren supervisión de un órgano o cuerpo, compuesto y organizado por los mismos que ejercen la profesión.

En el país, se ha hecho recaer durante años el costo de la regulación sobre el bolsillo de todos, cuando lo correcto es que, si es necesario supervisar ciertas actividades privadas,

sea quien se beneficia del ejercicio de una profesión quien pague el costo de la supervisión.

Aludiendo a una supuesta lesión del interés de los ciudadanos y falseando el contenido de una propuesta de reforma legislativa, los colegios profesionales han perdido la compostura y pretenden erigirse en mártires de una supuesta privatización que no existe por ninguna parte.

Que pague el beneficiario. No hay duda de que los timbres profesionales son un privilegio odioso que paga el pueblo y resulta vergonzoso que no haya sido posible derogarlos. Que no se diga que esos dineros se utilizan en la fiscalización cuando en la mayoría de los casos no es cierto; de todas formas, quien debe pagar el costo de la regulación es el profesional que se beneficia de su actividad privada y no toda la sociedad.

La propuesta integral de reforma del sector público no estatal contiene muchos elementos y, en general, tiende a separar los intereses públicos de los privados, ya que en las décadas recientes los últimos han tendido a cobijarse de figuras de naturaleza pública, cuando en realidad persiguen la protección de intereses particulares. Si al hacer esta precisión se eliminan privilegios injustificados, es doble la ganancia de la sociedad.

El plantear una propuesta integral y coherente no es suficiente para que en el país prospere una idea. Sabemos que será necesario introducir mejoras y correcciones; pero no será un politicastro vociferante de bajo cuño el que logre detener el progreso. El resto de colegios profesionales, cuya mayoría no se beneficia del régimen de privilegios, debe evitar subirse al vagón de los exabruptos y el ataque personal y propiciar una discusión serena y constructiva.

Reforma constitucional

• No se puede esperar que la carreta camine sola

La Nación, 14 de agosto de 2001

El Presidente de la República ha puesto en primer plano la necesidad de introducir ajustes en la Constitución Política que permitan mejorar el funcionamiento del sistema político como conjunto. No han tardado en expresarse en contra de la iniciativa las mismas voces que normalmente se oponen a cualquier cambio en el país.

Podríamos estar o no de acuerdo en los alcances y oportunidad de los ajustes que deban efectuarse, pero sería necesario padecer de severa miopía para no comprender que, por el camino que vamos, las instituciones se dirigen a un grave colapso.

Ausencia de respuestas. Obviamente son múltiples las causas que pueden haber llevado a la falta de credibilidad en el actual sistema político y a la cada vez más preocupante ausencia de respuesta institucional a los numerosos problemas que aquejan al país. Sería muy pretencioso aspirar a tener una visión exhaustiva de las razones que han conducido al entrabamiento del sistema institucional y mucho más creer que se tiene una solución infalible. En todo caso, nuestra historia constitucional nos enseña que los costarricenses hemos tenido la serenidad para ir introduciendo ajustes importantes en el sistema político, y que los pregoneros del inmovilismo normalmente no han tenido eco.

Entre los argumentos que se han esgrimido ahora para abjurar de un afinamiento de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, destaca por su

simplismo la afirmación de que para efectuar ajustes se requiere de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, lo cual equivale en estos momentos a cruzarse de brazos y esperar a que el barco se hunda, ya que dicha convocatoria es totalmente inviable y, yo agregaría, improcedente en las circunstancias actuales.

Lo más curioso de esta tesis es que se apoya en una jurisprudencia que no existe, toda vez que, en ningún momento, la Sala Constitucional ha sostenido en votos de mayoría impedimento alguno para que el constituyente derivado; es decir, el legislador ordinario, siguiendo un procedimiento calificado, pueda realizar transformaciones y ajustes en el ámbito de nuestras instituciones.

Actitud típica. Otra de las objeciones es sostener que el principal problema de nuestro sistema es la falta de líderes y estadistas. Lo mucho o poco de verdad que pueda tener esa afirmación, en nada se opone a la necesidad de introducir ajustes a las relaciones entre poderes. Aceptar esta posición nos llevaría a que la única solución consistiría en sentarnos a esperar la aparición de un caudillo, cuando aún el país no se repone de experiencias muy recientes con los caudillitos. Por supuesto que en tanto mejores líderes tengamos mejor marcharemos como nación, el problema es que posturas de ese tipo no nos ayudan a sacar adelante al país y no hacen más que reproducir la típica actitud de sentarse en la carreta y esperar a que esta avance por sí sola.

Las respuestas que se pueden ensayar son muy diversas y deben resultar de una amplia deliberación nacional, pero no debemos olvidar que estamos ante amenazas de gran magnitud que atentan contra el funcionamiento normal de la democracia, por lo que resultaría irresponsabilidad colectiva evadir la obligación de reflexionar y proponer alternativas de corrección de las principales fallas que afectan el normal

desempeño de las tareas esenciales del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa.

Oportunidad para el ciudadano

• ¿Es inútil solo el voto contra el bipartidismo?

La Nación, 5 de enero de 2002

Es extraño el sentido que algunas veces los políticos tradicionales tratan de atribuir a las palabras con el único ánimo de mantener su medio de vida. Es así como de repente se ha pretendido dar una nueva definición al ejercicio del derecho al sufragio y se ha querido crear la categoría de voto útil, en contraposición, por supuesto, al voto inútil. Lo que no aclaran es para quién quieren que sea útil el voto.

Como siempre he creído que todos los votantes merecen el mismo respeto en tanto expresen libre y desinteresadamente su voluntad, me sorprendió que, luego de dar vueltas al asunto, terminara por caer en el juego de palabras y me encontrara haciendo las siguientes cavilaciones: ¿Es inútil solamente el voto que cuestione el oficialismo bipartidista? ¿Será acaso inútil el voto de los ciudadanos cansados de los partidos tradicionales por su persistente incapacidad para gobernar eficientemente al país, o habrá que aceptar resignados que solo quienes florecieron a la luz de las prebendas públicas saben gobernar?

Si una persona emite un voto inútil, ¿será entonces por definición ese ciudadano un inútil o un incompetente, según el criterio de los promotores de esta nueva categoría?

Reflexión seria. Si alguien considera que es preferible que nos gobiernen personas que tengan oficio conocido, sepan lo que es trabajar o tengan la vida hecha, ¿estará condenado a

que su voto sea calificado como inútil? ¿Qué grado de inutilidad se le podrá atribuir a un voto si es el producto de una reflexión seria sobre qué es lo que más le conviene al país, y no el resultado de pertenencias forzadas a agrupaciones desgastadas que desde hace mucho tiempo dejaron de ser un motor de desarrollo y bienestar?

¿Qué pasa con los ciudadanos que están cansados de que nuestra democracia haya terminado siendo una cleptocracia y que creen que con su voto todavía tienen una oportunidad de cambiar esa situación? ¿Estarán bajo la amenaza de ver estigmatizado su voto como inútil? ¿Debemos considerar como inútil un voto que cuestione los asaltos a mano armada contra los bienes públicos, como el fraude del fondo de emergencias, el fraude del fondo de contingencias agrícolas, el fraude de las armas, el descalabro del Banco Anglo, los fraudes de Asignaciones Familiares y Aviación Civil y muchos otros abusos cometidos con los recursos del Estado?

Delirio de grandeza. ¿Habrá riesgo de que el voto se le considere inútil al ciudadano que se resista a votar por listas cerradas de diputados que son un muestrario de los más graves vicios de la desgastada clase política tradicional? En fin, todo parece indicar que quienes se han creído dueños del país por tanto tiempo han llegado a pensar, en medio de su delirio de grandeza e infalibilidad, que todo voto que no sea a favor de ellos es un voto inútil.

Todo parece indicar que se equivocan ya que, como nunca antes, los ciudadanos que se ganan honradamente la vida, que no aspiran a vivir de la política, que hacen su mejor esfuerzo para sacar adelante al país, que aspiran a que sus hijos y nietos vivan en una tierra digna y próspera, tienen ahora la gran oportunidad de demostrar lo útil que es su voto.

Bipartidismo agotado

• Contra el reino de los privilegios para unos pocos

La Nación, 25 de enero de 2002

El oficialismo bipartidista que se ha repartido hasta el último rincón apropiable del mapa institucional del país es la negación de todo principio de organización civilizada y democrática. Sostener, en aras de una manida gobernabilidad, que es contrario a los intereses patrios cuestionarse la estructura que actúa como si el poder tuviera un dueño definitivo no resiste ningún análisis serio. Resulta insostenible, en estos momentos en que todo apunta a que un buen porcentaje de los ciudadanos está dispuesto a decir a los políticos tradicionales que ya están cansados de tanto abuso, salir en defensa del bipartidismo utilizando ejemplos de la experiencia internacional que, por fragmentarios y fuera de contexto, no son más que un intento de seguir vendiendo el mito de la imprescindibilidad de los dos desgastados partidos que en el pasado han monopolizado el control del país.

No es cierto que el bipartidismo sea la única alternativa para alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad en un sistema presidencialista y que, como consecuencia, nos encontremos obligados a seguir soportando el statu quo si no queremos condenarnos al caos perpetuo, como se empeñan en pregonar con sus trompetas apocalípticas los interesados en que nada cambie.

Acuerdos y laberintos. El mejor ejemplo de que el bipartidismo inflexible no es una garantía de buen gobierno no tenemos que buscarlo muy lejos ni en ejemplos exóticos de países con los que tenemos muy poca afinidad histórica o

institucional. En Costa Rica el oficialismo de dos caras ha actuado en condiciones de total control de las decisiones institucionales más importantes. No existe nombramiento de altos cargos públicos que no sea producto del acuerdo entre los partidos tradicionales. Las posibilidades de que surjan organizaciones políticas que cuestionen el poder establecido son mínimas ya que toda la estructura legal y financiera está diseñada para desestimular esa posibilidad. Los laberintos y requisitos diseñados para mantener en el poder al oficialismo bipartidista funcionaron durante mucho tiempo y eso no significó que tuviéramos buenos gobiernos.

A pesar del empeño en perpetuar a los mismos en el poder con justificaciones de las bondades de dos partidos tradicionales fuertes, la experiencia inmediata le dicta al ciudadano que el bipartidismo es malo, es corrupción, es pobreza, es despilfarro de recursos, son servicios de mala calidad, es el reino de los privilegios para unos pocos. Al final el esquema, por más adornos ilustrados que se le quieran poner, no pasa la prueba más importante que es la del ciudadano. Y allí es donde fallan los pregoneros del bipartidismo ya que no tuvieron en cuenta que, tarde o temprano, las personas se cansan y no son suficientes las trabas o los diques que establecen para mantener artificialmente el control del poder.

Falacias y soberbia. Otra de las grandes falacias de que se ha querido echar mano para atemorizar a quienes aspiran a un cambio ha sido la de la supuesta imprescindibilidad de los equipos que han vivido a la sombra del gobierno durante tantos años y no han podido solucionar más problemas que los propios. Para aceptar esta tesis, habría que pensar que los únicos técnicos y profesionales con capacidad para gobernar son los que tienen un sello en la frente que certifique su pertenencia a alguno de los dos partidos tradicionales. Ante eso, precisamente, está reaccionando un porcentaje

importante de la población que no acepta tal fatalismo. Esa soberbia que los conduce a sostener que o son ellos o el caos es justamente la causa de que muchas personas estén pensando en otras alternativas.

Esperemos que los ciudadanos expresen con contundencia en las urnas que el país no tiene dueño. Que el voto refleje el convencimiento de que, además de los dos partidos tradicionales, existen alternativas muy serias que podrían significar caminos de progreso para Costa Rica.

Institucionalidad posbipartidista

• Avance en organización política

La Nación, 15 de febrero de 2002

Los ciudadanos expresaron en las urnas la decisión de poner fin al bipartidismo que predominó durante las últimas cinco décadas. Las consecuencias institucionales de la voluntad popular son múltiples, y dentro de ellas no se encuentra, por supuesto, el anunciado cataclismo con que se quiso coartar, sin éxito, la libre decisión de los electores.

Lo primero que debe aclararse es que el sistema de gobierno no sufre ninguna transformación real o formal por el hecho de que ahora, en lugar de dos partidos mayoritarios, tengamos cuatro fuerzas relevantes, tres de ellas en condiciones de práctica igualdad. Es incorrecto afirmar que dimos un paso hacia el parlamentarismo ya que el perfil de los poderes establecidos continúa siendo el mismo. Las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa permanecen intactas y no hay ninguna razón para pensar que hay una transferencia del centro de poder. El presidente que resulte electo en la segunda vuelta asumirá sus funciones con el respaldo de más del 50 por ciento de los votos válidos, y aun en caso de que aumente el abstencionismo, estará investido con plena legitimidad para asumir el papel que como jefe de Estado y de Gobierno le asigna la Constitución.

Mejor calidad. Es cierto que las condiciones de negociación en el seno del Congreso serán diferentes, pero en esencia lo que se perfila es la posibilidad de que las funciones esenciales de control político y actualización del sistema legal que le corresponden a ese órgano colegiado pueden

verse favorecidas debido a la nueva composición parlamentaria. Debido a la irrupción de un nuevo perfil de diputado con la presencia importante de las dos nuevas fuerzas, mucho activista sin preparación se quedó en el camino. Esta situación incrementa en términos generales la calidad promedio de los parlamentarios, y eso sí que es un avance importante en comparación con el bajo nivel que tendía a predominar en anteriores legislaturas.

La Asamblea Legislativa pasará entonces a ser un órgano en donde se expresa la democracia plural que desean los ciudadanos y no mera expresión de la voluntad de un partido mayoritario. En realidad estamos ante la posibilidad de que se recupere el verdadero papel que la Constitución estableció para ese órgano como primer poder de la República, al contrario del poder de segunda en que se había convertido.

Normativa obsoleta. Una de las primeras medidas que deberá adoptar el nuevo parlamento posbipartidista es la preparación de un reglamento interno que refleje la nueva composición plural y supere la obsoleta normativa que ha contribuido hasta el momento al entorpecimiento de las labores y al incumplimiento de sus funciones elementales. Debe eliminarse la obligación de que las decisiones más importantes estén sujetas a mayorías calificadas, debe diseñarse una administración que sea compatible con un directorio pluripartidista y, sobre todo, deben redefinirse las competencias de las comisiones legislativas de modo que respondan a un control permanente de los gastos y la actividad de los distintos componentes del sector público.

No hay razones para que el papel del Poder Ejecutivo cambie significativamente, aunque será muy saludable que, acorde con un aumento en la calidad del control político que ejercerá el parlamento, la administración demuestre mayor vocación a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Igual que antes del cambio, en la institucionalidad posbipartidista las grandes decisiones nacionales deberán tomarse en el Congreso, con la enorme diferencia de que con la próxima integración queda planteado el compromiso de las dos nuevas fuerzas de mantener un contacto permanente con la población en la discusión de las iniciativas de ley, lo que disminuye la posibilidad de imposiciones a espaldas de los intereses nacionales.

En algún momento se pudo pensar que los costarricenses estábamos preparados para cambios mayores; en todo caso, estamos en presencia de signos que auguran el avance hacia niveles superiores de organización política.

Control parlamentario

• Rendición de cuentas permanente

La Nación, 23 de mayo de 2002

Una de las tareas fundamentales de los representantes populares es ejercer control permanente sobre la buena marcha del conjunto del sector público. Los mecanismos y procedimientos por los que esta función se ejerce se encuentran totalmente desajustados a las exigencias de transparencia y rendición de cuentas que deben prevalecer en un Estado democrático moderno.

Como muchos males que padece el llamado a ser Primer Poder de la República, el origen se encuentra en el Reglamento de la Asamblea Legislativa y más específicamente en la obsoleta distribución de comisiones que impera en la actualidad.

Aparte de existir un número desproporcionado de comisiones, que saturan de trabajo a los legisladores, no responden a una distribución sistemática de la labor de innovación legislativa y mucho menos a las funciones de control que en muchas ocasiones se asignan a comisiones especiales, acrecentando la dispersión y la ineficiencia.

Es necesario que se rediseñen por completo las comisiones, de modo que respondan a criterios sistemáticos de especialización de funciones, lo que permitirá la racionalización del tiempo de los diputados y un incremento en la calidad del trabajo.

Exigencias a funcionarios. Debe existir una Comisión para cada gran área de acción del sector público, encargada de conocer los proyectos relacionados con esas materias y de

asumir las funciones de control permanente y exigencia de cuentas a los funcionarios de cada una de estas áreas.

Las grandes áreas de clasificación de la actividad pública pueden ser: infraestructura; salud y ambiente; hacienda; educación y cultura; relaciones exteriores; comercio y fomento; seguridad y justicia; desarrollo rural; y trabajo y previsión social.

Los presupuestos de cada ministerio y los agregados de las instituciones pertenecientes a cada uno de los sectores, debe recibir la aprobación de la comisión correspondiente, a la luz de un debate minucioso sobre el cumplimiento de metas y la utilización eficiente de los recursos. No es posible que esta función la siga asumiendo una sola Comisión como se hace en la actualidad.

Responder a comisión. Cada ministro rector de un sector deberá responder ante la comisión correspondiente por el funcionamiento de su cartera y los entes componentes del sector y dar cuenta del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos y metas establecidos en los presupuestos.

Estas comisiones deberán contar con el apoyo técnico de la Contraloría General de la República, en cumplimiento del papel auxiliar que les asigna la Constitución Política, de modo que los legisladores cuenten con análisis de resultados de gestión y con todas las herramientas necesarias para evaluar el uso de los recursos públicos.

Con el esquema propuesto, el control político pasa a ser una actividad cotidiana y un ejercicio permanente de la rendición de cuentas, ya que las comisiones tendrían la competencia natural de rendir informes sobre cualquier materia dentro de su área de acción que hayan decidido investigar sin necesidad de autorización del Plenario legislativo.

En aquellos casos que se haga necesaria la creación de una Comisión Especial, debe establecerse reglamentariamente

que el informe final se le notifica al Plenario legislativo, pero que no requiere de su aprobación para surtir los efectos políticos propios del mismo. De esta manera, al integrarse la Comisión Especial se le dota de la autoridad y legitimidad suficiente para que desempeñe sus funciones sin ningún condicionamiento o entrabamiento posterior.

Lo propuesto supone un cambio profundo en la forma en que se asume el control político en nuestro país, pero es el resultado lógico de un cambio sustancial en las reglas de juego que los mismos ciudadanos se han encargado de establecer mediante la superación del bipartidismo y la composición multipartidista de la Asamblea Legislativa. La sociedad exige un Congreso más eficiente y vigilante de los asuntos públicos y esto no se puede alcanzar con las regulaciones vigentes.

Construyamos el poder local

• Para hacernos oír y recuperar credibilidad

La Nación, 11 de julio de 2002

Con la próxima elección en diciembre de alcaldes municipales, síndicos y miembros de concejos de distrito se plantea una oportunidad invaluable para iniciar la construcción de lo que debe ser una nueva concepción del gobierno local. A pesar de que históricamente en Costa Rica el poder local antecede al Estado central, la suerte que ha corrido esta forma de autogobierno en el último siglo y medio no pasa de ser, cuando mucho, desilusionante. Al llegar al ocaso del bipartidismo tradicional, los municipios no pasaban de ser instancias de escasa importancia en donde hacían escuela los aspirantes a niveles superiores del poder público.

Las condiciones están dadas para que esta situación cambie. A la elección, por primera vez, del alcalde mediante voto directo de los ciudadanos se suma el importante papel de los concejos de distrito, como la expresión de poder más cercana a los ciudadanos. Según el Código Municipal, estos concejos tendrán un papel de primer orden en la designación de los beneficiarios de los programas de asistencia social, decidirán el orden de prioridad en la ejecución de obras públicas, emitirán recomendaciones sobre permisos de funcionamiento y coordinarán las actividades de los distintos entes públicos con las del distrito.

Propuestas vinculantes. El papel del alcalde de elección popular será sustancialmente superior al de los anteriores alcaldes de transición que dependían, para la subsistencia en sus puestos, de la voluntad de los regidores. La investidura

de que gozarán ahora estos funcionarios les otorgará mucho más estabilidad y legitimidad en el cumplimiento de sus tareas. El alcalde no será un simple ejecutor de las decisiones del concejo, ya que llega a su puesto con un programa de trabajo ofrecido a los electores, lo que dota a sus propuestas de un carácter vinculante.

Es cierto que todavía queda mucho camino por andar para alcanzar el verdadero fortalecimiento de los gobiernos locales; sin embargo, existe una iniciativa de ley muy avanzada en ese sentido, que permitirá la transferencia de competencias y la asignación de recursos, en cumplimiento del mandato constitucional que obliga a destinar, en forma escalonada, un 10 por ciento de los ingresos ordinarios del Gobierno Central a las corporaciones municipales.

Tendremos entonces en cada cantón a un funcionario de alto rango encargado de conducir en forma coherente y técnica los intereses locales, apoyado por instancias distritales con gran poder de decisión, con conocimiento directo de las necesidades reales de cada comunidad.

La trascendencia de este gran reto hace necesario que en cada distrito y en cada cantón se escoja a las personas más capacitadas y con mayor vocación de servicio comunitario, de modo que se vaya recuperando la credibilidad en los gobiernos locales y podamos tener, a muy corto plazo, instancias en que los ciudadanos podamos ser escuchados.

Verdaderos aliados. Son innumerables los ejemplos en que las municipalidades, más que aliados de los habitantes del cantón, se convierten en sus peores enemigos, descuidando tareas elementales de protección ambiental y urbanismo. No hay ciudadano que no se haya visto afectado por el otorgamiento negligente de permisos de funcionamiento en que se altera la vida tranquila de zonas residenciales con la irrupción de actividades comerciales, como bares, universidades e incluso actividades industriales, que lesionan

sensiblemente la calidad de vida de los vecinos. Mediante la intermediación de los concejos de distrito, será posible detener los permisos de funcionamiento que constituyan agresiones a los habitantes.

La cercanía de los concejos con las necesidades de cada distrito permitirá también eliminar la costosa intermediación que consume la mayoría de los recursos destinados a la asistencia social que, por la lejanía de las instancias decisoras centralizadas, en muchas ocasiones terminan en manos diferentes de las que van dirigidas.

El papel que las instancias locales podrán desempeñar en la supervisión de la calidad de los servicios públicos nacionales será también de gran importancia en la recuperación de la credibilidad y en la construcción de la nueva concepción del poder local.

Agenda nacional

Una discusión que se impone como tarea inmediata

La Nación, 28 de enero de 2003

Es notoria la ausencia de propuestas de los partidos tradicionales y de las nuevas formaciones, que todavía no alcanzan el rango de partidos consolidados, sobre lo que debería ser la agenda nacional básica para sacar al país del marasmo general que afecta las posibilidades de alcanzar en el mediano plazo niveles aceptables de desarrollo económico y social sostenible.

La falta de partitura por parte del Gobierno, que encarna una de las más peligrosas hipótesis de la teoría política: llegar al poder sin ideas y sin partido, hace dudar que de allí provenga el liderazgo para siquiera plantear una agenda con un mínimo de visión de futuro. Los palos de ciego en educación, el énfasis fiscalista de corto plazo que ha imperado desde el inicio de la gestión y una muy deficiente propuesta de garantías ambientales, temas sobre los que se ha centrado la tarea de gobierno hasta ahora, son buena muestra de las limitaciones de la conducción gubernamental.

Reforma reglamentaria. La Asamblea Legislativa tampoco ha asumido el protagonismo que le correspondería como la expresión más representativa de la voluntad general, y se ha visto incapacitada para superar los escollos que podría remediar mediante una reforma integral de su reglamento, causa más que demostrada de su ineficiencia. Si los legisladores no son capaces de dotarse de un conjunto de reglas organizativas internas donde impere la racionalidad y el aprovechamiento del tiempo, todo en aras de cumplir

satisfactoriamente con sus tareas de control político y actualización normativa, muy difícilmente serán los generadores o propiciadores de una verdadera agenda nacional. Los diputados no han podido plasmar normativamente las reglas parlamentarias del posbipartidismo, y ese proceso de aprendizaje le está costando muy caro al país en términos de liderazgos y propuestas de largo alcance.

Las universidades públicas hace muchos años dejaron de ser los semilleros de ideas y de progreso sobre los que descansó gran parte del avance social. Se han encerrado literalmente detrás de sus mallas a disfrutar de la comodidad que proporciona un financiamiento estatal automático sin necesidad de mostrar resultados, con sus legiones interminables de catedráticos que aportan muy poco o nada al progreso del país.

La sociedad civil está secuestrada por unos cuantos profesionales de la fanfarria y los bloqueos, y son relativamente muy pocos los costarricenses que se sienten representados por quienes han monopolizado dicha expresión. Es impensable una propuesta con aires de beneficio nacional por parte de grupos que han nacido de privilegios gremiales o corporativos y viven para mantenerlos.

Espacio de reflexión. Dentro de esas condiciones se hace imprescindible generar un espacio de reflexión que trascienda los partidos políticos y los intereses de gremios o cámaras. Es injustificable continuar empantanados con la discusión de los microtemas que han caracterizado el debate público los últimos años.

El país requiere discusión seria sobre el rediseño del modelo político de modo que se revierta el proceso de desgaste de la legitimidad institucional. El tema quedó en suspenso con el archivo de la reforma al sistema político propuesta por la

anterior administración, pero es innegable la urgencia de discutir la reforma del Parlamento y de sus relaciones con el Poder Ejecutivo, y más aún sobre los mecanismos en que se expresa la representación de los ciudadanos.

El papel del Estado en la eliminación de las desigualdades sociales debe pasar del casuismo y la focalización a una expresión institucional coherente y eficiente, para lo cual se han planteado múltiples propuestas en el pasado, pero no se han podido materializar por falta de liderazgo en algunos casos y de consenso en otros. Es inaplazable la discusión sobre el mejoramiento de la calidad y la cobertura de los servicios públicos, si queremos acabar con el ensanchamiento de las diferencias sociales en el país.

La discusión de una agenda nacional de futuro se impone como tarea inmediata si queremos empezar a ver la equidad y la lucidez rigiendo los destinos de nuestra sociedad.

El valor de la palabra

La superación no puede construirse a costa de los principios

La Nación, 5 de marzo de 2003

Si pudiera identificarse un factor responsable del imparable deterioro de la credibilidad de los políticos tradicionales en nuestro país, probablemente ese sería la devaluación constante del valor de la palabra.

Por eso no es de sorprender que, dentro de las filas de los partidos responsables de la debacle institucional y de valores que vive Costa Rica, hayan saltado al unísono voces de regocijo ante la situación presentada en el Partido Acción Ciudadana con motivo de la diferencia de criterios sobre la vinculación de los compromisos de campaña.

Respeto a promesas. En el fondo de esta discusión no estaba en juego la conveniencia o no de utilizar ciertos recursos de la Asamblea Legislativa para el ejercicio de las funciones de los legisladores, lo cual no deja de tener importancia dentro del contexto de un discurso que pretende romper con el paradigma cleptócrata que muchos en nuestro país se resisten a abandonar, sino más bien la consolidación en la práctica, respaldada con los hechos, de un precepto que responde a una concepción avanzada de la democracia: lo que se promete en campaña debe respetarse.

No ha faltado en este debate el llamado a la flexibilidad y el pragmatismo como si tales actitudes fueran excluyentes de la coherencia y el respeto de los compromisos adquiridos ante los electores.

No es juego de palabras. Sin duda alguna, entre los electores y los elegidos se establece una relación, en la que lo ofrecido en el proceso de convencimiento para la obtención del voto no es un simple juego de palabras, va mucho más allá al punto de constituirse en un verdadero contrato de cumplimiento obligatorio. Si deseamos que nuestra política no esté dominada por los mismos malabaristas del lenguaje de siempre, debemos empezar a introducir en los ciudadanos la convicción de que los gobernantes se encuentran obligados a cumplir con lo que plantean en sus programas de gobierno y en su campaña. Probablemente por esta vía se pueda eliminar el clientelismo nefasto que se ha apoderado de nuestros procesos electorales y los políticos tradicionales se vean obligados a formular programas de gobierno serios y viables.

Es lamentable cualquier situación que atente contra la consolidación de una nueva institucionalidad multipartidista en donde ningún caudillo, cacique o traficante del poder, o las diferentes combinaciones entre estos, se pueda sentir dueño del país. No obstante, el proceso de superación de la vieja política bipartidista no puede construirse a costa de los principios, mucho menos del desconocimiento de la palabra empeñada a los electores.

Esperemos que de esta discusión surja fortalecida la idea de que los ciudadanos exigimos de los políticos un lenguaje directo y transparente, sin ambigüedades sujetas a interpretaciones de todo calibre. Está en juego el valor de la palabra.

Reelección debe archivarse

Norma expresa prohíbe reabrir casos idénticos

La Nación, 18 de marzo de 2003

En estas páginas ha quedado expuesta mi opinión favorable sobre la competencia de Sala Constitucional para revisar el fiel cumplimiento de los procedimientos de reforma constitucional. Como se sabe, nuestra Constitución es rígida y por eso se ha diseñado un procedimiento calificado para que los constituyentes derivados –los legisladores ordinarios– puedan introducirle reformas. Pese a esa rigidez, en los últimos 50 años ha sido posible tramitar en promedio más de una reforma constitucional por año y se han variado alrededor de 80 artículos.

El control que ejerce la Sala Constitucional sobre las reformas a la Carta Fundamental es estrictamente procedimental. Por esa razón he sostenido que la prohibición de la reelección en 1969 pudo haber sido declarada inconstitucional ya que se hizo con violación directa del procedimiento de reforma.

No es cierto que la Sala Constitucional pueda ejercer control sobre el fondo de las reformas constitucionales. Esa competencia no se la otorgan la Constitución ni la ley. Es más, el desarrollo legislativo de esa jurisdicción expresamente limita las competencias de la Sala a la verificación del respeto de las normas procedimentales. Por tanto, resultaría abiertamente contrario a la separación de poderes efectuar cualquier valoración sobre el contenido de las reformas que tramitan los legisladores haciendo uso de su investidura de constituyentes derivados.

Improcedente. En el caso preciso de la reelección, la discusión sobre si se trata de un derecho fundamental, a ser elegido o a elegir, resulta totalmente irrelevante para los efectos del caso en trámite. No puede la Sala Constitucional autoatribuirse una competencia que expresamente le prohíbe el legislador, al señalar que únicamente tendrá potestad para manifestarse sobre el procedimiento de reforma constitucional. En casos de reformas aprobadas antes de la existencia de la Sala Constitucional, es improcedente aun referirse al fondo del asunto en la parte considerativa de la sentencia. En las reformas posteriores, la Sala puede señalar sus reservas sobre el contenido de una reforma constitucional cumpliendo con su responsabilidad institucional, pero estas observaciones no son vinculantes.

Debe quedar claro que, independientemente del tipo de control de constitucionalidad a que aspiremos o sobre el cual queramos teorizar, el que se encuentra vigente le prohíbe a la Sala Constitucional pronunciarse sobre el fondo de una reforma constitucional.

Ninguna duda. A lo anterior debe agregarse que la Ley de la jurisdicción constitucional prohíbe expresamente, en su artículo 76, la reapertura de un mismo asunto luego de que fue fallado, y ordena que en aquellos casos que una misma acción se repita debe procederse a su archivo. La identidad entre la acción que ya fue rechazada hace dos años y la actual es evidente, por lo cual no queda ninguna duda sobre el camino procedimental a seguir: la Ley ordena el archivo de la acción sobre la reelección porque es una réplica de la originalmente declarada sin lugar.

No existe ninguna disposición que autorice a reabrir un asunto ya resuelto, por la simple circunstancia de que haya habido un cambio en la integración de la Sala Constitucional. Antes bien, existe un norma expresa que prohíbe reabrir casos idénticos.

Dentro del contexto planteado, ante la ausencia de competencias para pronunciarse sobre el fondo de las reformas constitucionales y la obligación expresa de archivar los casos que son repetición de anteriores declarados sin lugar, el camino correcto para la consolidación de la institucionalidad y el respeto de la Jurisdicción Constitucional está muy claro.

Descentralización falsa

Atomización del poder y dispersión de responsabilidad

La Nación, 6 de mayo de 2003

Uno de los grandes temas que debe ser objeto de una agenda nacional es el de la revisión del esquema de descentralización institucional utilizado en Costa Rica durante el pasado medio siglo.

A lo largo de los últimos años me he referido a la situación prácticamente caótica que presenta el sector público costarricense, conformado por más de un centenar de unidades de decisión, dotadas de recursos propios y con escasa o, muchas veces, total falta de noción de conjunto. Este inmenso número de islas que se resisten a considerarse parte de un archipiélago resulta de una viciada práctica legislativa que ha pretendido solucionar problemas muy específicos, a veces coyunturales y no en pocos casos expresión de las exigencias de grupos de interés, con la creación de los más dispares entes públicos.

No pasa un año sin que a los legisladores se les ocurra crear un nuevo ente público, con lo que contribuyen a hacer el problema cada vez más difícil. Esta saturación institucional se complica aún más con la difusión de una versión atrofiada de la descentralización institucional, de acuerdo con la cual cada institución tiene derecho a actuar con total autonomía, aun en contra del interés general, conforme a una pretendida garantía de independencia derivada de la Carta Fundamental.

Concepto pervertido. Lo que en cualquier país civilizado es una parte de la expresión del Poder Ejecutivo, dentro de formas organizativas especializadas y con niveles de independencia funcional generales, en Costa Rica ha llevado

a una atomización del poder y a niveles de dispersión de la responsabilidad. Ejemplos recientes evidencian los grados de desbocamiento a que se puede llegar cuando se pervierte el concepto de descentralización y se le niega al Poder Ejecutivo legitimidad para armonizar el funcionamiento general y los gastos del conjunto del sector público. A estas formas de dispersión del poder para que nadie sea finalmente responsable es a lo que se le llama descentralización falsa.

El poder no es más democrático porque más de las dos terceras partes del gasto público sea manejado por juntas directivas que no han sido elegidas por nadie y que no son más que la expresión de la distribución del botín entre los dos partidos tradicionales. Persistir en quitar cada vez más competencias al Gobierno Central para asignarlas a unidades de decisión aisladas e inmunes a la responsabilidad política no es el camino hacia una verdadera descentralización del poder.

Testaruda realidad. Ante la situación actual habrá quienes asuman la posición simplista de que no es necesario llevar a efecto ninguna modificación a la legislación vigente ya que existen normas para evitar los niveles de dispersión señalados. Lamentablemente, la realidad es testaruda y la situación actual exige un rediseño profundo de las formas jurídicas de organización administrativa y de las relaciones entre los componentes del sector público. Dentro de las reglas institucionales actuales es prácticamente imposible alcanzar niveles de planificación, coordinación y obtención de resultados en condiciones de transparencia y rendición de cuentas.

Debe iniciarse un proceso de “desautonomización” de manera que se recupere en el corto plazo la capacidad de dirección del sector público, y la condición de autónomas debe mantenerse únicamente para las instituciones que

tengan garantizado ese rango por la propia Constitución Política.

Quien llega a la cabeza del Poder Ejecutivo ostenta una legitimación de primer grado que le otorga facultades muy bien delimitadas por la Constitución, pero a la vez le asigna la enorme responsabilidad de guiar al país por caminos de justicia y progreso. No podemos continuar impasibles ante el desmembramiento de la capacidad de gobernar y la imposibilidad de imprimir coherencia e idea de conjunto a un sector público cada vez más ineficiente y más alejado de su verdadera finalidad: servir a los ciudadanos.

Filtros legislativos

Por los mejores intereses del país

La Nación, 10 de mayo de 2003

Lo menos que se puede esperar de un grupo de personas medianamente sensatas, que tiene la obligación de decidir colectivamente sobre temas vitales para el futuro de un país, es que se dote de reglas de deliberación y organización interna racionales que favorezcan la eficiencia y la toma de decisiones oportunas. Esto no sucede así en nuestra Asamblea Legislativa, incapaz durante décadas de establecer una reglamentación interna moderna que haga del control político algo más que un instrumento politiquero y de la tramitación de proyectos un procedimiento equilibrado y de calidad.

El tratamiento de algunos temas en los últimos meses termina de confirmar el serio deterioro de la calidad del trabajo legislativo y la ya sempiterna percepción de que la reglamentación parlamentaria debe ser reformada totalmente y no continuar siendo objeto de parches.

Ceguera fiscal. Es inconcebible el enorme despliegue de energía que han efectuado los legisladores para impedir cualquier intento por modernizar la recaudación de tributos. La Administración Tributaria no puede seguir postrada por culpa de un esquema de empleo que propicia y premia la ineptitud y el desgano. Negar las herramientas de desconcentración, que ya operan profusamente en múltiples actividades del Gobierno Central, e impedir la creación de una Agencia Tributaria, es una enorme irresponsabilidad y limita las posibilidades de sentar las bases para un sistema de

recaudación profesional. Por otro lado, el discurso populachero que se opone al aumento de la carga impositiva tendrá repercusiones devastadoras a muy corto plazo sobre la capacidad operativa del Gobierno Central.

Mamotreto ambientaloide. Cualquiera que tenga la paciencia de leer el proyecto de garantías ambientales notará a simple vista la repetición de las mismas ideas a lo largo de varios artículos; se preguntará por qué se pretende crear más entes públicos y, al final, quedará con la gran interrogante de cuál es el avance respecto de la regulación que ya efectúa sobre esta materia la Carta Fundamental. A lo anterior habría que agregar que, con total ausencia de respeto por la estructura de la Constitución, se altera la numeración de más de 100 artículos, obligando innecesariamente a una colosal tarea de concordancia de la jurisprudencia y la doctrina que durante el último medio siglo ha hecho referencia expresa a artículos específicos. Todo este despliegue aparatoso cuando está comprobado que urgen cambios legislativos inmediatos para hacer de la protección del ambiente una realidad y no un discurso de exportación.

Expolio institucional. El proyecto de transformación del Instituto Costarricense de Electricidad, tal y como fue avalado inicialmente por la firma de un numeroso grupo de diputados, es un ejemplo nunca superado en nuestra historia de despojo del patrimonio nacional en favor de un grupo de intereses. Eso es mucho decir en un país en donde hemos tenidos virtuosos del aprovechamiento de los recursos de todos en beneficio de unos pocos. La pérdida del dominio público sobre las aguas y las frecuencias inalámbricas a manos de una institución a su vez entregada a los encargados de administrarla y servirle, no pueden ser el único camino para fortalecer a una institución que debería pertenecernos a todos los costarricenses y que, pese a lo que se pregona, no

brinda buenos servicios y amenaza con sumir al país en el atraso tecnológico.

Lista inacabable. A lo anterior podría agregarse una serie de desvaríos legislativos, como el circo montado con la investigación del funcionamiento del Poder Judicial, la creación constante de comisiones al punto de la inoperancia, el escaso nivel del control sobre los resultados del sector público y la imperdonable ausencia de modernización de la legislación sobre el sistema electoral y la organización y financiamiento de los partidos políticos.

No cabe duda de que la actual Asamblea Legislativa necesita un cambio de aire para encauzar su trabajo y permitir que circulen el sentido común, la seriedad y el compromiso con los mejores intereses del país.

¿Transición de tres años?

Sin mecanismos legales para manejar situaciones excepcionales

La Nación, 8 de junio de 2003

Los acontecimientos actuales parecen ser el preludio de un gobierno paralizado durante los próximos tres años por el miedo a quedar mal con algunos sectores, o aún peor, por el intento de quedar bien con todos, sin reparar en que en las últimas décadas cada grupo empresarial o sindical ha tratado de defender sus propios intereses. Así se ha llevado a la degradación del concepto de nación y a la implantación de un corporativismo rentista en donde la noción de interés general ha quedado en segundo plano. Dudamos mucho que nuestra institucionalidad pueda soportar una parálisis por tanto tiempo sin incurrir en pérdidas irrecuperables para el avance económico y social a que aspiramos los costarricenses.

Lo anterior pone de relieve que una de las mayores deficiencias de nuestro ordenamiento constitucional es la ausencia de regulaciones adecuadas para el manejo de situaciones excepcionales tales como crisis financieras de enormes proporciones o, como ya ha sucedido en el pasado, la demostrada impericia de un gobernante para dirigir el país.

Necesaria previsión. La única previsión de nuestro Texto Fundamental ante un gobierno desastroso es la facultad otorgada a la Asamblea Legislativa para declarar la incapacidad física o mental del presidente de la República (121.9). Aun así, la previsión normativa se limita a los supuestos citados y no cubre otras formas de inadecuación

para el puesto, y mantiene el problema de que quien sustituye al gobernante es uno de sus funcionarios de mayor confianza, el vicepresidente, lo cual probablemente no serviría para superar una situación de grave deterioro de la legitimidad para conducir un país.

Sería deseable que en el futuro cercano esta discusión no pasara del plano meramente teórico, pero es necesario establecer, con la previsión suficiente, los mecanismos para que, en caso que se llegare a presentar una situación de inestabilidad de tales proporciones que hiciera conveniente la sustitución del primer mandatario, pueda haber una transición hacia la normalidad dentro del respeto al marco constitucional. Ejemplos recientes los hemos visto en Argentina, Perú, Ecuador y Paraguay, en donde, sin necesidad de romper el orden constitucional, se han enfrentado situaciones de gran tensión institucional.

El recuerdo de Carazo. No existe ningún precepto doctrinario que indique que en un régimen presidencialista, en donde lo normal es que exista un período de tiempo preestablecido de gobierno, quien acceda al poder tenga garantizado el derecho a cumplir la totalidad de su mandato. Incluso en los Estados Unidos de Norteamérica, prototipo del modelo de gobierno que, con algunas atenuaciones seguimos en Costa Rica, el cargo del presidente de la Unión está sujeto a causales de terminación.

Desde la consolidación del estado de derecho los textos contemplan la posibilidad de poner término a un gobierno que no satisface el interés general y uno de los ejemplos que mejor ilustra esto es la Constitución Francesa de 1793 en la que expresamente se establecía el derecho irrenunciable de los ciudadanos a rebelarse contra las normas establecidas.

No es aconsejable esperar a que se presente una situación de caos social para iniciar la discusión sobre las previsiones constitucionales que permitirían enfrentar una situación de

excepción que amenace la continuidad de las instituciones. Debemos aceptar que esa es una hipótesis que se puede presentar en cualquier momento y no hay necesidad de sufrir una inmolación colectiva, exactamente como la que estuvo muy cerca de padecer el país durante la administración Carazo, para efectuar las transformaciones constitucionales pertinentes.

Constituyente y reforma política

La atención se debe dirigir a lo legislativo

La Nación, 18 de junio de 2003.

La necesidad de hacer ajustes importantes en la organización política de nuestro país se hace cada vez más evidente. A pesar de la urgencia de planteamientos profundos sobre la reorganización de la estructura estatal, los partidos políticos no han estado en capacidad de ofrecerle al país una propuesta integral para superar las deficiencias que padece nuestro sistema político.

La alternativa que al final de su gestión presentó la Administración Rodríguez fue archivada por la Asamblea Legislativa debido a serias deficiencias técnicas. Dicha iniciativa, a pesar de pregonar un tránsito hacia el semiparlamentarismo, contenía una figura desconocida para la doctrina constitucional: la posibilidad por parte del Presidente de llamar a elecciones anticipadas del Congreso, sin poner en juego ante los electores su propia continuidad. Este proyecto contenía, además, la introducción de las circunscripciones electorales, idea promovida desde hace algún tiempo en nuestro país por quienes piensan que debe establecerse un sistema de mayoría automática que facilite que quien gane las elecciones controle el parlamento, en aras de evitar una supuesta ingobernabilidad.

De nuevo ahora, el argumento de la ingobernabilidad se esgrime para plantear la necesidad de convocar a una asamblea constituyente. Independientemente de los visos de ocurrencia que pueda haber detrás de este llamado, es

importante destacar algunos de los inconvenientes que la ejecución de esta idea conlleva.

Integración incierta. Si por la integración actual de la Asamblea Legislativa, donde está la crema y nata de nuestra clase política, podemos hacer alguna predicción del nivel de los elementos que integrarían una eventual asamblea constituyente, sería preferible volver a poner en vigencia el Pacto de Concordia que correr semejante riesgo. En momentos cuando ha salido a la luz pública el manejo de miles de millones de colones en contabilidades paralelas detrás de las campañas de los dos partidos políticos tradicionales, es importante recordar que para las elecciones de los constituyentes no está previsto el financiamiento estatal, lo que aumentaría aún más la influencia de los donantes anónimos, pero no siempre desinteresados.

Una vez instaurada la Asamblea Constituyente, ostenta el poder originario pleno y puede disolver el resto de los poderes públicos. La Constitución no contempla ningún límite expreso para las competencias de este órgano, aun cuando la ley que convoca a la constituyente define algunos límites expresos, que pueden ser desconocidos por el poder originario. Si lo que se quiere es superar la ingobernabilidad, nada más imaginemos los conflictos que se presentarán cuando traten de funcionar al mismo tiempo los poderes ordinarios y la asamblea constituyente.

Motivos incorrectos. El principal inconveniente de la puesta en marcha de un proceso constituyente en estos momentos es que no se tiene claro hacia dónde se quiere ir, tan solo existe la percepción circunstancial de que las cosas no están bien. Esa no es una base sólida para arriesgarse en una empresa de tanta envergadura y de la que depende la estabilidad política, económica y social del país. Hay que preocuparse cuando un gobernante dice que no puede actuar como quisiera porque existe la Contraloría o la Sala Constitucional, piezas

importantes de nuestro estado de derecho ya que lo que podría pretenderse es la eliminación de contrapesos vitales en nuestra estructura institucional.

Por supuesto que es necesario efectuar ajustes en nuestro sistema político institucional, pero no pueden nacer de la improvisación o los arrebatos. Por los motivos expuestos, sigo considerando, como he expresado a lo largo de los últimos años, que es más lo que se arriesga con la convocatoria a una constituyente que lo que se podría ganar con ella. La enorme veta de trabajo para la consolidación de nuestro estado social y democrático de derecho se encuentra en el plano legislativo y hacia allí deberíamos dirigir la atención.

Democracia fragmentada

Apresurados acuerdos suscritos de madrugada

La Nación, 3 de julio de 2003

Cualquiera que tenga la paciencia de leer la declaración pretenciosamente denominada "Tercera República", podrá comprobar que detrás de sus enunciados se encierra un torrente de lugares comunes que puede ser suscrito por tirios y troyanos, al punto que detrás de su preparación confluyen la cámara empresarial que agrupa a los mayores beneficiarios de los certificados de abono tributario al mismo tiempo que la agrupación sindical que defiende a capa y espada los más aberrantes privilegios consignados en las convenciones colectivas del sector público.

No es de extrañar entonces que, al final de cuentas, dos de los principales exponentes del corporativismo rentista que poco a poco se ha ido adueñando de la muy rentable franquicia denominada "sociedad civil", aspiren con todo desparpajo a que las principales decisiones de las autoridades políticas deban contar obligatoriamente con su concurso. Al final de cuentas, qué más falta para que nuestro sistema termine de fragmentarse en decenas de centros de interés?

Pérdida de legitimidad. Nadie puede cuestionar que toda democracia avanzada debe propiciar la consulta permanente de los diferentes actores sociales. Eso no se discute ni tampoco es el punto medular derivado de los apresurados acuerdos suscritos de madrugada. La cuestión que se esconde detrás de la posición titubeante del Gobierno es que la pérdida de legitimidad para adoptar las grandes decisiones que este país necesita para salir adelante no se soluciona renunciando cada vez más a esferas de poder propias de quienes tienen la responsabilidad constitucional de gobernar.

La fragmentación del poder y su renuncia en manos de grupos que no representan, en el mejor de los casos, ni el 15 por ciento de la población no puede ser considerada como un avance de la democracia. Debemos ser enfáticos en señalar que el concepto de sociedad civil ha sido atrofiado y manoseado al punto que profesionales de la organización empresarial y sindical han monopolizado esa denominación y han suplantado a la inmensa mayoría de la población.

Separación artificial. La principal trampa que se esconde detrás de ese concepto consiste en perpetuar una separación artificial entre el aparato estatal y los ciudadanos, desconociendo el hecho que toda expresión del poder público se da única y exclusivamente en función de servir a la sociedad. El Estado es una organización servicial que resume los intereses de toda la colectividad, no es algo ajeno o separado a la misma sociedad que lo crea. En el momento en que los entes públicos promueven o defienden intereses diferentes a los de la sociedad en su conjunto, es por que se encuentran en una etapa de descomposición y deben ser sometidos a un proceso de corrección inmediato. Es por lo anterior que el espejismo de la denominada sociedad civil como un correctivo de las carencias de legitimidad de los poderes públicos no es un remedio sino que continúa siendo parte del problema y esto es especialmente más grave cuando quienes se atribuyen tal calificativo son grupos reducidísimos de personas que no ostentan ninguna representación significativa del conjunto de los ciudadanos.

La crisis de legitimidad de los poderes públicos debe enfrentarse mediante un replanteamiento de los mecanismos de representación política y fomentando los canales de consulta con los actores sociales, con todos ellos, y no con unos cuantos. Una democracia lo suficientemente representativa y participativa no necesita de intermediarios

oficiosos y carentes de legitimidad entre el poder y los ciudadanos.

Consultorías y sensatez

Un irresponsable cuestionamiento general

La Nación, 18 de julio de 2003.

Ante la reciente oleada de críticas a la existencia misma de consultorías relacionadas con la ejecución de empréstitos internacionales, se hace necesario incorporar algunos elementos de juicio que son imprescindibles para un debate serio sobre el tema. Tomo el guante además, por haber participado directamente en consultorías nacionales e internacionales en las que los procedimientos de selección y los productos finales entregados resisten el más riguroso análisis.

En primer lugar, debe señalarse que no es cierto que la ejecución de los empréstitos se encuentre ajena a la fiscalización superior que por mandato constitucional ejerce en forma irrenunciable la Contraloría General de la República. Este control se realiza en las diversas etapas de la ejecución de los empréstitos y se ejerce de oficio o a petición de terceros.

Unidades ejecutoras. El mecanismo normal utilizado hasta la fecha en cada uno de los empréstitos es la creación de una unidad ejecutora, encargada de la puesta en marcha de cada proyecto. Estas unidades ejecutoras son aprobadas por la Asamblea Legislativa, que además define los procedimientos de contratación que sin ningún tipo de excepción deben seguirse en cada caso. Las excepciones al concurso público están definidas expresamente en cada ley que aprueba el empréstito, se aplican bajo la verificación de la entidad financiera respectiva y están sujetas al control posterior de la

Contraloría General de la República, de oficio o por petición de cualquier interesado.

Contrario a lo que se ha querido dar a entender, en este momento existen múltiples unidades ejecutoras y no una sola. Cada empréstito aprobado por los legisladores contempla esta instancia administrativa y casi sin excepción la ley de aprobación define los procedimientos de contratación aplicables. Para citar tan solo el caso de los empréstitos del Banco Interamericano de Desarrollo, en estos momentos existen unidades ejecutoras para el Desarrollo del Sector Salud, la Modernización de la Administración de Justicia, la Regularización del Catastro y Registro, el apoyo a la Educación Preescolar y Tercer Ciclo, el Programa de Desarrollo Eléctrico, el Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología, el Uso de la Biodiversidad por Pequeñas Empresas, el Apoyo a bolsas de productos básicos y el Programa de competitividad de la pequeña empresa, para citar solo algunos. Todos estos programas están sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República y al cumplimiento del trámite de refrendo de los contratos, según proceda de acuerdo con la normativa aplicable. Absolutamente toda la información que manejen las unidades ejecutoras es pública y debe ser mostrada a cualquier ciudadano que la solicite en ejercicio de la garantía constitucional de acceso a las dependencias públicas.

Capacitación y disponibilidad. Resulta totalmente alejado de la realidad afirmar que la inmensa mayoría de los servicios de consultoría pueden ser sustituidos por el trabajo de los servidores de planta del sector público. Si bien es cierto podrían detectarse algunos casos aislados en que esto es posible, lo habitual es que se contrate la realización de servicios de alto nivel técnico y profesional que escapan del nivel de capacitación o la disponibilidad de tiempo de los

funcionarios regulares. Normalmente los funcionarios estatales de mayor nivel de capacitación, como, por ejemplo, los de la Procuraduría General de la República, tienen asignadas tareas permanentes de gran trascendencia que no pueden ser descuidadas para atender las necesidades específicas y temporales que el desarrollo de algunos programas conlleva.

Por último, es absolutamente irresponsable lanzar en un informe un cuestionamiento general sobre todas las consultorías financiadas con empréstitos internacionales, sin haber existido el menor análisis de la información documental que es de carácter público y se encuentra al alcance de todo ciudadano, propalando información confusa y parcial con desconocimiento del marco general de fiscalización y sujeción a procedimientos definido por el propio legislador.

Actuar de inmediato

Los lobos tienen la sartén por el mango

La Nación, 19 de septiembre de 2003.

Ya sea en su acepción de "acción contraria a la verdad y a la rectitud" o de "acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros", las revelaciones sobre el financiamiento ilegal de los partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional no dejan duda de que en las pasadas elecciones presidenciales los costarricenses fuimos víctimas de un fraude.

El mayor fraude, sin embargo, se encuentra en vías de ejecución: consiste en montar una alharaca legislativa para hacer creer a la población que existe disposición de corregir los enormes boquetes normativos que, a propósito, los legisladores de ambos partidos sorprendidos in fraganti dejaron en el pasado.

Monumental transgresión. La prohibición constitucional de participación en política de personas extranjeras –físicas o jurídicas– ha sido monumentalmente transgredida, al punto de que actualmente operan en el país dos organizaciones partidistas extranjeras que patrocinan el funcionamiento de los dos partidos tradicionales, con exención de impuestos.

La abrumadora mayoría de la población coincidiría en que es necesario poner freno a la intervención extranjera y al financiamiento fantasma; sin embargo, las acciones correctivas pasan por los mismos lobos que han estado cuidando el rebaño en las últimas décadas. Ante el debilitamiento creciente del bipartidismo y su demostrada dependencia de los capitales anónimos y oscuros, cualquier

medida de saneamiento implicaría una dosis de decencia y patriotismo de que no se han dado muestras en los últimos tiempos.

Los actuales legisladores han demostrado que es posible legislar en tiempo récord cuando se trata de jugar para las graderías, como han hecho cuando se trató de trasladar bienes públicos a la organización privada que controla el balompié nacional o cuando aprobaron en cuestión de horas el pago de indemnizaciones a los muelleros.

Transparencia y sanciones. La única demostración de seriedad en este momento de zozobra nacional consistiría en la aprobación inmediata de disposiciones que con toda precisión y sin ambigüedades prohíban las contribuciones extranjeras para los procesos electorales y establezcan límites para las contribuciones nacionales, en condiciones de absoluta transparencia y con sanciones ineludibles para los partidos y las personas responsables de su cumplimiento.

Las alternativas institucionales para reaccionar ante las infracciones demostradas son limitadas, y es evidente que los responsables directos y de mayor jerarquía no se dan por aludidos, o tratan de denigrar a cualquiera que pida cuentas, lo cual coloca el problema en una dimensión precisa: regular con contundencia para que esto no vuelva a suceder en el futuro.

El fraude se perpetúa con las poses teatrales y los desgarros de vestiduras fingidos. Para recuperar credibilidad, lo que se debe hacer es actuar de inmediato.

Agenda 2010

Hay que definir sin dilaciones la modernización institucional

La Nación, 16 de octubre de 2003

La mayoría de los retos para salir del subdesarrollo tienen una expresión institucional. No podremos eliminar la pobreza, incrementar la productividad y superar el estancamiento actual si no logramos definir a qué tipo de sociedad aspiramos, qué Estado vamos a propiciar para cumplir esos objetivos y cuáles serán las relaciones entre los ciudadanos y las formas de poder público para hacer realidad esos cambios.

Como proponía recientemente el doctor Jaime Ordóñez, no debemos enfrascarnos en discusiones interminables para pasar al terreno de la definición de los cambios estructurales en el corto plazo, de aquí al año 2010. Desde el punto de vista institucional, es imperioso adoptar medidas en al menos las siguientes áreas.

Educación. Nadie duda de la necesidad de aumentar la inversión en educación, pero resultaría irresponsable inyectar más recursos al esquema actual, caracterizado por la excesiva centralización, la ausencia de mando sobre los funcionarios y la débil capacidad de planificación y definición de objetivos. Es hora de replantearse otras modalidades institucionales para la prestación de este servicio público. Debe considerarse en este la participación de los gobiernos locales.

Infraestructura. Es responsabilidad del Estado que el país tenga infraestructura óptima para el desarrollo de las actividades productivas y personales de la población.

En la actualidad existe una dispersión injustificable de la toma de las decisiones para la inversión en este campo, causa de una ausencia de política uniforme sobre la materia.

Planificación y rendición de cuentas. La planificación en Costa Rica es una caricatura. Basta leer el deficiente Plan Nacional de Desarrollo vigente para constatarlo. Es necesario rediseñar por completo el concepto y la forma de la planificación; de lo contrario, la rendición de cuentas seguirá siendo una ilusión.

Desarrollo rural. Este es uno de los sectores más necesitados de una profunda reforma institucional para que la acción estatal sea oportuna, eficiente y coherente. Si no queremos que el agro perezca ante la apertura comercial, las acciones correctivas y de fomento deben funcionar a la perfección.

Ambiente humano y natural. La descoordinación de los esfuerzos del aparato público en salud y ambiente afecta severamente la calidad de vida de los ciudadanos. Debe introducirse un enfoque conjunto de ambas materias de modo que la respuesta estatal sea comprensiva y global.

Descentralización. Debe replantearse ya en su conjunto el esquema de descentralización implantado en los últimos 50 años. Debemos pasar de la descentralización falsa con instituciones que no rinden cuentas, hacia la descentralización territorial y el acercamiento del poder a los ciudadanos.

Estado asistencial. El esquema de intervención asistencial en los últimos 30 años, se encuentra agotado. Los cambios institucionales deben llevar a una utilización más eficiente de los recursos y a la reversión de la deplorable constante de que los costos administrativos consumen la mayor parte del esfuerzo financiero del Estado.

Producción y comercio. Esta época demanda una administración pública involucrada en promover las condiciones óptimas para el incremento de la producción y la riqueza, en equilibrio con el manejo de las complejas relaciones surgidas del comercio exterior. Los esquemas institucionales vigentes no responden a la necesidad de mantener ese equilibrio.

Hacienda y gestión pública. Es necesario revisar las estructuras institucionales sobre la recaudación y el gasto público. Las herramientas organizativas para la recaudación son insuficientes para enfrentar las modalidades de transacción de la economía actual, y la asignación acumulativa y caprichosa del gasto merece una redefinición según las prioridades presentes. Deben revisarse las regulaciones sobre presupuesto y empleo público que debilitan la capacidad de gestión pública.

Estas transformaciones institucionales deben complementarse con una reforma electoral de gran alcance que permita incrementar la calidad de la representatividad de modo que se restablezca la legitimidad democrática que se ha venido erosionando por el pobre desempeño del Estado. Las condiciones están sentadas para que pasemos a definir, sin dilaciones, la agenda nacional de la modernización institucional.

Servicios públicos y competencia

No podemos seguir anclados en la actual prestación de servicios

La Nación, 28 de noviembre de 2003

Reflexionando sobre los cometidos del Estado en este nuevo siglo afirmaba en estas páginas el 29 de agosto de 2000: "No existe ninguna razón para que el Estado intervenga en actividades que pueden realizarse en condiciones de competencia, de la misma manera que no las hay para retirar al Estado de la prestación de servicios que solamente pueden darse en condiciones de monopolio".

Ante la evidente necesidad de que nuestro país revierta el marcado retraso en la incorporación de las nuevas tecnologías de la información se hace necesario retomar dicha discusión.

Antes que todo, debemos señalar que nuestra Constitución Política establece un sistema de administración del espectro electromagnético por medio de concesiones, de acuerdo con la ley o por acto legislativo expreso de concesión. Los titulares de estas concesiones pueden ser personas públicas o privadas y nada impide, ni lo ha impedido, que servicios de telecomunicaciones, sumamente rentables, sean brindados por personas privadas (la radio, la televisión, los servicios de televisión por cable, Internet por cable, radiolocalizadores).

No hay concesión exclusiva. El hecho de que el Instituto Costarricense de Electricidad haya sido comisionado en 1963, por la Ley 3226, para asumir la prestación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas y radiofónicas, para lo cual se le confirió la concesión

correspondiente, no implicó en ningún momento el otorgamiento de una concesión exclusiva por parte del legislador. Tampoco con la adquisición de la Compañía Radiográfica Internacional de Costa Rica, en 1964, se utilizó la figura de la concesión exclusiva de los servicios de telecomunicaciones que pasó a brindar la firma Radiográfica Costarricense.

Ante la ausencia de concesiones posteriores, y gracias a una tendencia estatista de la jurisprudencia, se favoreció la idea, totalmente infundada, de que sobre los servicios de telecomunicaciones existe un monopolio público. Esta situación ha entorpecido seriamente la introducción masiva de los servicios de la Internet y ha dificultado el desarrollo de los servicios de valor agregado en telecomunicaciones.

En segundo término debemos destacar que, pese a que no existe una concesión exclusiva para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, la explotación de estos servicios no puede pasar a manos privadas en carácter monopolístico por prohibición expresa del artículo 46 de la Constitución Política. Nuestra Carta Fundamental prohíbe por completo los monopolios privados y para los públicos exige acto legislativo adoptado con mayoría calificada.

Limitación y simplificación. Lo anterior quiere decir que cualquier discusión sobre el traspaso al sector privado de servicios de telecomunicaciones que únicamente puedan ser brindados por un operador, estaría totalmente fuera del marco constitucional. Esto limita y simplifica la discusión al tema de los servicios de valor agregado y a los servicios de telecomunicaciones que pueden ser brindados por dos o más operadores.

Uno de los últimos mitos que queda por superar es el de que los servicios de valor agregado son los únicos rentables y que la telefonía fija no brindará los recursos suficientes para el perfil social y solidario que debe asumir el ICE. Si esa

falacia fuera remotamente cercana a la realidad, dicha institución no habría tenido el crecimiento que tuvo cuando no existían Internet ni la telefonía celular.

No tiene sentido entonces discutir sobre la apertura de servicios que por su condición de monopolios naturales únicamente pueden ser explotados por un operador, a lo sumo para plantearse la posibilidad de que empresas municipales o cooperativas participen en su prestación. En cuanto a los servicios de valor agregado o que puedan ser brindados en condiciones de competencia, no existe ninguna razón institucional para seguir anclados en formas de prestación que nos distancian cada vez más de los países desarrollados.

Compras públicas y eficiencia

Ausencia de una cultura de planeamiento estratégico

La Nación, 12 de diciembre de 2003.

Toda organización, pública o privada, se encuentra obligada a mejorar constantemente su sistema de adquisiciones, de modo que se pueda adaptar a los cambios y pueda obtener las mejores condiciones que el mercado ofrece para la compra de sus insumos, sean bienes, servicios u obras. En 1996 entró a regir la Ley de contratación administrativa, cuyo propósito inmediato era superar la situación de absoluta rigidez y la excesiva formalidad de las normas vigentes hasta ese entonces. Con el diseño de un modelo basado en los ejes centrales de búsqueda de la eficiencia, libre competencia y absoluta transparencia, propuse en 1994 a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, una base de discusión que fue objeto de amplio debate con los operadores públicos y privados y que sentó las bases de lo que es la normativa que nos rige actualmente.

A pesar de los avances que introdujo el nuevo sistema, es indudable que la Administración puede alcanzar mayores niveles de eficiencia. La Ley de contratación administrativa es tan solo una ley marco, que se encarga de señalar las líneas maestras de los procedimientos, los cuales son desarrollados reglamentariamente por el Poder Ejecutivo, definiendo el detalle y la inmensa mayoría de los plazos que rigen en esta materia. A pesar de la flexibilidad que permite la Ley, la capacidad de ajuste ha estado totalmente ausente ya que en los últimos ocho años no ha habido una sola

reforma al "Reglamento general de contratación administrativa".

Automatismo inducido. Una de las principales limitaciones que afecta la eficiencia de las compras públicas es la práctica total ausencia de una cultura de planeamiento estratégico. La Administración sigue comprando porque tiene que gastar las partidas presupuestarias asignadas, y se ve inducida a un automatismo que le impide evaluar sus necesidades y proyectar sus adquisiciones en una forma racional y óptima.

Otro gran obstáculo ha sido que, a pesar de que el sistema vigente fue diseñado otorgando una gran libertad de decisión a los gerentes públicos, una interpretación restrictiva, de los propios órganos públicos y de los órganos de control, ha acabado por volver a atar los nudos que se intentó eliminar con el cambio de normativa.

Lectura diferente. Es indudable que en esta materia se pueden hacer cambios legales que favorezcan la eficiencia, tales como la extensión del uso de los medios electrónicos –ya previstos pero totalmente inaplicados–, la reducción de los plazos de resolución de las apelaciones, establecer el carácter obligatorio para la Contraloría de rechazar de plano los recursos abiertamente infundados, que ya está en la Ley pero no se cumple, y volver a promulgar un mecanismo de sanción al apelante abusivo también incluido en la Ley original, pero declarado inconstitucional por razones que podrían no tener validez hoy con una lectura diferente de los principios que rigen esta materia.

Estas o cualesquiera otras modificaciones que se lleguen a plantear deben tomar en cuenta que la eficiencia debe ser una meta de todo el sistema de compras públicas y, si existen alternativas para acortar plazos, para adquirir en mejores condiciones de calidad y precio, deben ser aplicadas a todo el sector público. Tanto o más importante es comprar pupitres o construir escuelas que gastar ¢180 millones en redecorar la

sala de sesiones de una institución que reclama por mayor flexibilidad para contratar. Mucho más importante es adquirir medicinas en forma eficiente que comprar equipo que pasa largo tiempo almacenado en una bodega. No hace falta abundar en más ejemplos para entender que todos los fines públicos son igualmente importantes. No dejemos de lado la tarea de seguir perfeccionando el modelo de adquisiciones públicas para que podamos alcanzar la eficiencia, respetando la libre competencia y la transparencia, pero, eso sí, apliquemos esas reglas a todos los entes de la Administración porque no puede haber unas instituciones más iguales que otras.

Cambios en la justicia

Un asunto sumamente complejo cuyo debate no resiste más dilaciones

La Nación, 8 de enero de 2004.

Con apenas un año y medio de vigencia de la *Ley de la jurisdicción constitucional*, el Colegio de Abogados designó, en abril de 1991, una comisión de evaluación en la cual tuve el honor de compartir labores con don Eduardo Ortiz Ortiz, don Rodolfo Piza Escalante –de grata memoria– y otros juristas nacionales.

En setiembre de ese mismo año, rendimos un informe en el que se recomendó una modificación integral de la citada ley.

Desde esa fecha se percibía la urgencia de introducir ajustes importantes en el sistema de control de constitucionalidad y de garantía de los derechos fundamentales. Pese a la contundente evidencia que apoyaba las modificaciones normativas y la presentación posterior de múltiples proyectos de reforma, no ha sido posible en los últimos catorce años efectuar un solo ajuste en tan importante legislación.

Prevención del deterioro. Indudablemente, la discusión y aprobación de cambios sustanciales a la jurisdicción constitucional no pueden postergarse más, bajo riesgo de ver deteriorado este imprescindible mecanismo de garantía de la supremacía de las normas básicas del consenso social.

Nuevamente vuelvo a resaltar la necesidad de reformar la Carta Fundamental para crear un Tribunal Constitucional fuera de la estructura del Poder Judicial. No se justifica ni técnica ni políticamente que la jurisdicción constitucional permanezca como un cuerpo extraño dentro del órgano

encargado de la jurisdicción ordinaria. Esta ha sido siempre una fuente de tensión institucional y ofrece en la actualidad más desventajas que beneficios.

El desarrollo legislativo del nuevo órgano debería inspirarse en la experiencia para superar algunas de las limitaciones que hoy ofrece el funcionamiento de la Sala Constitucional.

Remedios jurisdiccionales. En primer lugar, el Tribunal Constitucional no puede asumir en forma exclusiva los procedimientos de garantía de los derechos fundamentales; debe operar como una instancia superior luego de ejercitados otros remedios previos, incluso de rango jurisdiccional. Estos remedios jurisdiccionales pueden asignarse a todos los jueces de la República por medio de un procedimiento especial, sin necesidad de nombrar un solo funcionario más. Los jueces penales estarían a cargo del procedimiento previo en materia de restricciones a la libertad personal, y los jueces civiles, o contencioso-administrativos donde los haya, estarían a cargo del procedimiento de protección de los otros derechos fundamentales. Las resoluciones de estas autoridades judiciales podrían ser apeladas ante el Tribunal Constitucional, pasando un minucioso filtro de requisitos que impidan la saturación de dicha instancia. Con apoyo en la copiosa jurisprudencia existente, estas autoridades judiciales estarían en capacidad de resolver en una forma expedita y más cercana a los hechos que originan el reclamo, superando la injustificada concentración en la capital que existe actualmente.

En segundo término, los legisladores tendrían oportunidad de regular en forma más adecuada algunos asuntos que han originado problemas en el pasado, tales como la legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad, los alcances de las sentencias anulatorias de normas y los efectos suspensivos de la admisión a trámite de los recursos de amparo.

Introducción de límites. La tramitación de una reforma constitucional sobre esta materia puede permitir, además, el introducir algunos límites al funcionamiento de esta jurisdicción, especialmente en aspectos en que a todas luces ha habido una amputación de facultades de la Asamblea Legislativa, tales como la esterilización por vía jurisprudencial de los efectos de los informes de las comisiones de investigación parlamentaria o la cauterización de las facultades soberanas de reformar en forma parcial la Constitución Política sin sometimiento a interpretaciones por parte de otros órganos.

Estamos en presencia de un asunto sumamente complejo cuyo debate no resiste más dilaciones.

Omisión injustificable

Tributación Directa debe tener independencia organizativa

La Nación, 22 de enero de 2004

De los yerros que podría señalarse a la iniciativa de reforma fiscal, en curso de discusión legislativa, probablemente el más injustificable consiste en haber negado tozudamente las herramientas organizativas que una administración tributaria moderna requiere. Inspirado en ejemplos internacionales probadamente eficientes, el anterior director de Tributación, Adrián Torrealba, argumentó hasta más no poder sobre la conveniencia de otorgar personalidad jurídica instrumental al órgano encargado de la recaudación de los impuestos.

Esa figura se utiliza en Costa Rica en decenas de dependencias públicas para alcanzar mayor agilidad en la organización interna, en especial en la administración de recursos humanos y en adquisiciones. Esta ha llegado a ser la única manera de escapar al cada vez más inoperante sistema de Servicio Civil que, como he señalado en otros comentarios, es una monumental tara del sector público.

Intocable clientelismo. Debido a las presiones de sectores mal denominados "sociedad civil", que al final no representan ni a una milésima parte de la población, toda iniciativa que otorgue mayor capacidad de gestión del personal, incluyendo la posibilidad de escoger a los mejores candidatos que ofrezca el mercado y la capacidad de ejercer en términos razonables las potestades disciplinarias, es vista como un sacrilegio y un debilitamiento de su intocable clientelismo.

No existe ninguna razón técnica para que una dependencia sobre la que recae la responsabilidad de recaudar la práctica totalidad de los ingresos del Gobierno Central (con el nuevo concepto de integración de Tributación y Aduanas) no pueda gozar de mecanismos organizativos que utilizan numerosas dependencias públicas con finalidades también importantes, pero nunca del calibre de la primera. El contrasentido de que sea más fácil gastar que recaudar, que se otorgue mejor capacidad de gestión para disponer de los escasos recursos públicos que para allegarlos a las arcas del Estado, deja mucho que desear de los criterios que han imperado en los últimos 18 meses en la discusión de la reforma fiscal.

Del discurso a los hechos. Debe dotarse a la Tributación Directa de completa independencia organizativa, bajo el alero del Ministerio de Hacienda, pero con plena capacidad para dotarse del personal y los recursos tecnológicos necesarios, para que en este país se cobren los impuestos como ordena la ley y se acaben tantos años de impunidad fiscal. No importa si esto no cuenta con el visto bueno de sectores totalmente carentes de representatividad, que de todas formas, terminarán oponiéndose a cualquier propuesta que se quiera aprobar.

Renunciar a construir una Tributación Directa organizativamente fuerte es un lujo que no puede permitirse el país, y esa fortaleza pasa por la personalidad jurídica instrumental; de otra manera, quedarán serias dudas sobre la verdadera voluntad de pasar del discurso a los hechos y terminaremos con una reforma que no dejará de ser un incremento más de los impuestos indirectos.

Control y rendición de cuentas

Transformación radical del concepto de función pública

La Nación, 3 de febrero de 2004

La herramienta por excelencia para una moderna rendición de cuentas es la existencia de presupuestos públicos elaborados a partir de un planeamiento estratégico, con la correspondiente identificación de metas, objetivos e indicadores para la evaluación de los resultados.

La reforma introducida en junio del 2000 al artículo 11 de la Constitución Política procuró la implantación de un sistema de rendición de cuentas con cobertura sobre el conjunto del sector público, en el cual se sustituye el tradicional concepto del funcionario que debe actuar apegado a la ley por el de funcionario que se encuentra obligado a cumplir eficientemente sus funciones. Aunque podría parecer una diferencia de matiz, estamos en presencia de una transformación radical del concepto imperante de función pública, que nos permitirá colocar el acento en el carácter instrumental del aparato público y rescatar la noción de Estado al servicio del ciudadano, en contraposición al concepto de Estado secuestrado por sus servidores que prevalece en la actualidad.

Carencia de enfoque sistemático. Lamentablemente, esta importante reforma constitucional no ha encontrado el correspondiente desarrollo legislativo que permita profundizar el nuevo concepto de rendición de cuentas. Es cierto que luego de dicha reforma se promulgó la Ley de administración financiera y presupuestos públicos (setiembre del 2001) y posteriormente la Ley general de control interno

(julio del 2002), pero ambos cuerpos normativos responden a iniciativas preparadas en forma separada de la reforma constitucional, pero, si bien es cierto que posibilitan la puesta en práctica de un nuevo concepto de presupuestación y control, carecen del enfoque sistemático que proclama el artículo 11 constitucional.

Los elementos básicos para un rediseño de la rendición de cuentas están sentados en la legislación citada, pero queda aún un importante camino por recorrer para que contemos con herramientas modernas de control político y hacendario, que deben pasar necesariamente por la adopción de cambios organizativos en el interior de la Asamblea Legislativa y la promulgación de nuevas disposiciones legales.

Dentro de los cambios en la Asamblea Legislativa, no queda duda de que el nuevo concepto constitucional de rendición de cuentas obliga a una evaluación de resultados del conjunto del sector público, sin exclusión alguna. Para que esto sea viable y pueda ser llevado a cabo en una forma especializada, es necesaria la recomposición de las comisiones legislativas de modo que las tareas de control político y exigencia de cuentas sean una actividad ordinaria y permanente, no algo casuístico y surgido al calor de los escandalillos políticos del momento. Las comisiones legislativas deben, además, racionalizarse y corresponder a un espejo del aparato público de modo que no quede actividad sin controlar. Puede pensarse, además, en que cada una de estas comisiones especializadas apruebe los presupuestos de su sector.

En todas estas tareas se torna imprescindible la colaboración técnica de la Contraloría General de la República, lo cual pasa por el cumplimiento de su papel constitucional como órgano auxiliar del Congreso. La introducción de la censura vinculante y de la carrera parlamentaria ayudarían a la

profundización y profesionalización del control político, pero estos son cambios que requieren reforma constitucional.

Responsabilidad de funcionarios. Dentro de las transformaciones legales más importantes, se impone el restablecimiento de la responsabilidad funcionarial, lo cual pasa por la promulgación de una Ley de la función pública que introduzca coherencia y sistematización en todo el régimen de empleo público, caracterizado en la actualidad por la dispersión y la ausencia de reglas de conjunto. Un paso imprescindible para la implantación de la rendición de cuentas será el establecimiento de la responsabilidad personal de los jerarcas administrativos en caso de incumplimiento de los compromisos establecidos en los presupuestos.

Como podemos ver, las condiciones son propicias para que avancemos a modalidades de control y rendición de cuentas significativamente superiores a aquellas que han prevalecido en el pasado reciente.

Tratado en el Congreso

• Seguros y telecomunicaciones no requieren votación calificada

La Nación, 9 de febrero de 2004

Luego de la lectura del capítulo 12 y el anexo 13 del borrador del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, resulta conveniente hacer algunas precisiones sobre el alcance normativo de los compromisos adquiridos en materia de seguros y telecomunicaciones.

Primero, debemos indicar que dicho tratado es un instrumento de derecho internacional que, una vez aprobado por la Asamblea Legislativa y ratificado por el Poder Ejecutivo, en ese orden, tiene rango superior a la ley. En virtud de esa jerarquía, en caso de diferir de la ley ordinaria, prevalece sobre ella y, para todos los efectos, esta última debe entenderse por modificada.

En los tratados comerciales se suelen incluir disposiciones que tienen un efecto normativo directo, que entran en vigencia al mismo tiempo que el tratado y, por otra parte, es frecuente que se incluyan compromisos, en el sentido de promulgar legislación interna, que no tienen efecto normativo directo más allá de que, si no se llevan a cabo, el Estado entra en situación de incumplimiento. Estos últimos requieren, entonces, un proceso adicional que puede ser legislativo o reglamentario.

Por definición constitucional. Es incorrecto sostener que un tratado comercial pueda modificar la Constitución Política. Por jerarquía de fuentes esto no es posible; además, para esto se requiere un procedimiento calificado expresamente

definido en la propia Carta Fundamental, que no es aplicable a un instrumento de derecho internacional. La única excepción, por vía jurisprudencial, es el caso de tratados internacionales sobre derechos humanos, en la que, estemos de acuerdo o no, la Sala Constitucional ha esbozado la posibilidad de que la Constitución ceda ante una norma que, en buena técnica, es de grado inferior. Aparte de esta posibilidad, no es válido sostener que un tratado comercial modifica la Constitución.

En materia de seguros, el capítulo 12 del Tratado establece expresamente disposiciones de efecto normativo directo, como la apertura gradual, y compromisos de promulgar legislación relacionada con la modernización del Instituto Nacional de Seguros y el marco regulatorio de la actividad. Ninguna de esas dos materias requiere reformas a la Constitución Política ya que el monopolio actual se apoya en una ley de 1924, que puede ser modificada en cualquier momento, y lejos de contener nuestro texto fundamental alguna referencia a la existencia de una exclusividad del Estado en la prestación de servicios de seguros, más bien en el artículo 46 se establece expresamente la prohibición de los monopolios.

Las disposiciones en telecomunicaciones consignadas en el anexo 13 del Tratado requieren, en su práctica totalidad, un desarrollo legislativo que las haga operativas. Tampoco se observa aquí choque alguno con la Constitución Política.

No existe monopolio. En primer lugar, debemos recordar que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) no es titular de monopolio alguno en telecomunicaciones. El Estado costarricense es titular de los servicios inalámbricos y los puede dar en concesión, como lo ha hecho con el Instituto y otros entes ya que constitucionalmente no existe monopolio sobre dichos servicios. Los acuerdos no modifican el papel del ICE, más bien señalan el compromiso de fortalecerlo

mediante la promulgación, por la Asamblea Legislativa, de una ley orientada a su modernización. Aun en el caso que el Tratado estableciera alguna modificación orgánica del funcionamiento de esa institución, tampoco habría roce con la Constitución ya que no existe ninguna limitación ni votación calificada para modificar el decreto ley que la creó.

Tenemos, entonces, que no existe absolutamente ningún fundamento para afirmar que la aprobación legislativa del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos requiera, al menos en cuanto a los temas de seguros y telecomunicaciones, votación calificada.

Estado social y reaccionarios

• Ejes del Estado social: salud y educación, no los teléfonos o los seguros

La Nación, 8 de marzo de 2004.

En los últimos días, el estandarte del Estado social ha sido desempolvado por los nuevos reaccionarios. Recuerdo que, en mis años de universidad, muchos jóvenes idealistas soñábamos con transformar la sociedad y, por razones equivocadas o no, sentíamos que el camino más corto pasaba por el cuestionamiento de las bases mismas del statu quo. Todo lo que se opusiera al proceso de construir una sociedad más solidaria y justa, según las definiciones esquemáticas a las que inclinan a veces los ímpetus de juventud, era inmediatamente considerado como reaccionario. La entronización de la cleptocracia en Costa Rica desde los años setenta no era la mejor fuente de inspiración para que las nuevas generaciones creyeran en el sistema.

La institucionalidad costarricense ha avanzado en los últimos 30 años, a tal punto que los niveles de transparencia y control recíproco de los poderes hacen cada día más difícil a los políticos tradicionales servirse descaradamente del poder público. A pesar de décadas de improvisación y latrocinio, decenas de miles de buenos costarricenses han bregado incansablemente para sostener a flote el andamiaje asistencial que ha hecho de este un país muy diferente de otros.

Movilidad en jaque. Se puede afirmar que los servicios de educación y salud son la pieza clave sobre la que se sustenta el Estado social costarricense. Sin embargo, no cabe duda de

la necesidad de revisar profundamente los esquemas organizativos, dentro de los cuales se brindan esos dos servicios esenciales. Durante mucho tiempo la educación pública fue el camino por excelencia para la movilidad social. Hoy, el primer indicio de la movilidad social es no tener que hacer uso de la deteriorada educación pública. La salud pública enfrenta una situación similar.

La intervención del Estado en el subsidio de la vivienda, la eliminación de las desigualdades, el fomento a las cooperativas, microempresas y pequeñas empresas y la conservación del ambiente son componentes del Estado social también necesitados de ajustes importantes, orientados esencialmente a disminuir el enorme costo de administración que hace que la mayoría de los recursos se queden en el camino y no lleguen a los beneficiarios.

Si hay algo que se pueda afirmar entonces del Estado social costarricense es que se encuentra necesitado de transformaciones urgentes para lograr que los servicios sean de mayor calidad, más eficientes, libres del clientelismo politiquero que todavía los aqueja y que recuperen su vocación esencial: ser pieza clave del desarrollo con equidad.

Múltiples diferencias. Estamos lejos, entonces, de alcanzar un nivel aceptable de Estado social ya que son muchas las deficiencias institucionales y las desigualdades sociales a las que debemos encontrarles solución. Es en ese contexto donde los nuevos reaccionarios vienen a ser quienes se aferran a un modelo institucional inoperante y urgido de reformas profundas, con tal de mantener sus privilegios y seguir medrando a la sombra de estructuras administrativas insensibles a los fines sociales que deberían estar cumpliendo.

No es cierto que el Estado social se afecte porque se permita que los costarricenses tengamos acceso a nuevas alternativas de servicios de valor agregado en telecomunicaciones.

Tampoco es cierto que el Estado social se afecte porque los ciudadanos tengan la posibilidad de elegir entre distintos operadores de seguros. Reducir el Estado social a dos actividades públicas empresariales es un sinsentido mayúsculo y un desconocimiento del significado histórico de esa noción.

Defendamos el Estado social perfeccionando los servicios asistenciales básicos, procurando que todos los costarricenses tengan acceso a servicios de educación y salud de calidad, que puedan aspirar a tener una vivienda digna, que cada quien pueda desarrollar a plenitud su potencialidad en cualquiera de las inagotables facetas que permite la creatividad humana. Defendamos el Estado social haciéndolo cada día mejor, pero, por favor, no hagamos demagogia en su nombre.

Laberinto fiscal

Chapuza legislativa en beneficio de los grupos de interés

La Nación, 23 de agosto de 2004

No cabe duda de que las finanzas públicas se encuentran cada vez más cerca del colapso y que es necesario elevar los niveles de recaudación; de lo contrario, nos enfrentamos al riesgo inminente de un fuerte aumento de la inflación, mayor deterioro de los servicios públicos y reducción al mínimo de la inversión pública. Dentro de ese escenario, propiciado por décadas de irresponsabilidad en el manejo de la Hacienda Pública, es entendible la urgencia por adoptar medidas correctivas que al menos nos alejen temporalmente del precipicio.

Pese a su altisonante denominación, el llamado Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural no puede ni remotamente ser considerado como solución a las deficiencias que aquejan el manejo general de las finanzas públicas.

Nivel de endeudamiento. El nivel de endeudamiento público es de tal dimensión que los supuestos ingresos que se afirma generará la reforma a duras penas bastarán para disminuir la presión sobre las tasas de interés y mantener por un tiempo más la impresión artificial de que el país marcha bien desde el punto de vista macroeconómico. Recordemos que más del 50% del presupuesto se financia con deuda, y con la reforma esta situación no va a cambiar ni en el corto ni en el largo plazo.

El texto actual del proyecto, que ha sido objeto de múltiples modificaciones dentro y fuera de la Asamblea Legislativa, sigue conteniendo importantes deficiencias, producto de la

improvisación y la entrada en juego de los grupos de interés que tan a gusto se mueven hoy en el Congreso.

La única justificación que se ha dado para introducir la renta mundial consiste en el interés por gravar las manifestaciones de riqueza de algunos costarricenses que disfrutan de niveles de vida que no corresponden a su poco o inexistente aporte tributario. Ante la incapacidad del Estado para aplicar mecanismos de renta presunta ya vigentes, basada en el consumo y nivel de vida de los "no contribuyentes", se recurre a un complejo sistema para el que no existe ni la más mínima capacidad técnica para administrarlo. La puesta en práctica de la renta mundial implica más costos que beneficios, sin que signifique que se cierren los portillos para los evasores.

Amalgama de mociones. Lo que comenzó como una propuesta tributaria técnica ha degenerado en una amalgama de mociones promovidas por los grupos de interés, al punto de que en la última versión se mantienen sistemas y tasas diferenciadas según el tipo de actividad y múltiples excepciones, con nombres y apellidos, a la aplicación del impuesto sobre el valor agregado. En este último, cabe cuestionarse seriamente la operatividad de la introducción de un complejo sistema de devoluciones en cadena, el cual presupone la existencia de una administración eficiente y libre de corrupción, lo cual lamentablemente no es el caso hoy.

La incorporación masiva de mociones ha conducido, además, a que el texto de la reforma se degrade, en una carrera por incorporar reformas a múltiples leyes que tienen poca o ninguna relación con la materia o que por su especialidad requieren un debate mucho más amplio.

Un ejemplo mayúsculo de esta chapuza legislativa es la regulación de la rendición de cuentas y de la planificación, en una serie de normas muy alejadas de las posiciones más

avanzadas sobre la materia, pifia imperdonable cuando se trata de temas vitales para la modernización institucional y el desarrollo nacional.

Reforma de emergencia. Si a lo anterior agregamos los malabarismos procedimentales que han convertido la tramitación del proyecto en un parto de los montes, no puede menos que concluirse que lo más sensato sería promulgar una simple reforma de emergencia, aumentando las tarifas actuales (por ejemplo pasar el impuesto de ventas al 15% con ampliación de su base y elevar las tarifas del impuesto de renta de las personas físicas y jurídicas), y desistir de engañar al país haciendo creer que con el manido pacto fiscal se van a solucionar todos los problemas nacionales.

Corporativismo rentista

Una lista interminable de privilegios que pagamos todos

La Nación, 20 de septiembre de 2004

Desde hace algún tiempo he intentado llamar la atención sobre la nefasta influencia que el corporativismo rentista ha tenido sobre la democracia costarricense (recientemente en esta página: "¿Transición de tres años?", 8 de junio del 2003, y "Democracia fragmentada", 3 de julio del 2003).

El deterioro institucional a que conduce el corporativismo no ha cesado de acentuarse, y han sido sus efectos más evidentes, en los últimos meses, la generación de una sensación de vacancia del poder, en una transición que lleva dos años, a la cual desafortunadamente le faltan dos años más, y que no sabemos hacia dónde nos conduce. En un escenario como el que vive el país actualmente, no son pocos los riesgos de una profundización de la pérdida de legitimidad y efectividad institucional, cuyos síntomas ya empiezan a hacer estragos ya que la fragmentación conduce inevitablemente al vacío de autoridad.

Viven de la sociedad. Por definición, los grupos rentistas son aquellos que viven de las rentas de la sociedad en su conjunto, pero que aportan muy poco o nada a la riqueza nacional. Estos grupos se aprovechan de cualquier recurso público mal controlado o de la posibilidad de imponer arbitrariamente posiciones dominantes en sus respectivos sectores de actividad para obtener ventajas económicas o competitivas que no obtendrían en condiciones de igualdad y transparencia.

Estos grupos, normalmente de naturaleza corporativa, empresarial o sindical, logran imponer sus agendas debido a las debilidades institucionales y su control de los partidos políticos tradicionales y, por esa vía, del Congreso, sin preocuparse de que sus intereses correspondan con los del país en su conjunto. La consigna es sacar el mayor provecho posible en el menor plazo, sin siquiera detenerse un momento a evaluar el daño que la satisfacción de su interés corporativista le provoca a la sociedad.

Asistencialismo empresarial. Producto de esta atrofia institucional y de la pérdida de la noción de país que genera el corporativismo, hemos observado cómo se ha impuesto en los últimos años todo un sistema de "asistencialismo empresarial", en que el Estado traslada recursos a quienes menos los necesitan, a la vez que quienes debieron haber expresado la voz de los grupos menos favorecidos han guardado un silencio cómplice ante el deterioro marcado de la calidad de los servicios públicos y se han servido con la cuchara grande de los privilegios sindicales.

Es así como se transfieren recursos de toda la sociedad hacia unos pocos a través de subsidios a la producción, convenciones colectivas en el sector público, licitaciones arregladas, certificados tributarios, forestales y turísticos, barreras a la importación que encarecen los productos al consumidor, timbres profesionales, proteccionismo a sectores productivos que impiden la libre competencia y una lista interminable de privilegios que terminamos pagando todos.

Resulta evidente que estos pequeños grupos no tienen ninguna autoridad moral para erigirse como voceros de la sociedad civil y, mucho menos, para pretender marcar el rumbo que debe tomar nuestra nación.

Sin salida. Dentro de este contexto, son pocas las alternativas que tienen a su alcance los ciudadanos responsables y

preocupados por el futuro del país ya que la recuperación de la institucionalidad pasa por respuestas que deben ser adoptadas por los titulares del poder formal, totalmente sumisos a los intereses corporativistas en las últimas décadas.

Los partidos políticos deben hacer una reevaluación del papel que están llamados a desempeñar como intermediarios entre el conjunto de la sociedad y el poder formal, para evitar las distorsiones que el corporativismo introduce en el libre juego de la formación de la voluntad general. Especial esfuerzo debe hacerse para evitar que las nuevas alternativas al bipartidismo caigan presas del corporativismo ya que eso significaría cerrar las puertas hacia la construcción de una Costa Rica con instituciones modernas y efectivamente democráticas.

Cleptocracia en acción

No podemos permitir que nos sigan robando el país

La Nación, 23 de septiembre de 2004

Hace ya ocho años, en el artículo titulado "El país tomado" (Página quince, 6/9/96), sostenía yo lo siguiente: "Nuestro país ha venido siendo tomado poco a poco, en una forma tan envolvente que, de repente, con dificultad subsisten espacios en la vida nacional donde las oficialidades hayan dejado algo sin repartirse".

Me refería, por supuesto, a la forma sistemática en que el bipartidismo se ha venido repartiendo desde hace 30 años todos los altos nombramientos públicos, el acceso al crédito público, las adjudicaciones de las grandes adquisiciones del Estado, innumerables sistemas de subsidios diseñados para la rapiña, todo con la compra simultánea de las conciencias de los gremios sindicales a cambio de convenciones colectivas abusivas, la tolerancia de la ineficiencia y la indolencia que permite el compartir el pillaje de las arcas públicas.

Durante muchos años, la prensa seria y profesional ha afrontado grandes dificultades para cumplir con su papel de fiscalizador de los asuntos públicos, llegando al extremo de que la represión penal judicial se ejercía en contra de los periodistas y no en contra de los malhechores. A esta situación me referí en el comentario "Más impunidad, menos libertad" (1°/11/00), cuando sostuve: "Cada vez que un politicastro logra salirse con la suya evadiendo la justicia, somos menos libres".

Trascendente actitud. Afortunadamente, tenemos ahora como jerarca del Ministerio Público a una persona que entiende

que no podemos permitir que nos sigan robando el país, y ha establecido, como una de sus prioridades, la lucha contra la corrupción.

Esa actitud es más trascendente en la medida en que llega cuando los órganos primarios de control de la Hacienda Pública, la Asamblea Legislativa y su auxiliar la Contraloría General de la República, han dado muestras de un absoluto fracaso, como los hechos se encargan de atestiguar día con día.

Estamos, sin duda, en un punto de inflexión, a partir del cual nuestro país no volverá a ser el mismo. Sin embargo, el bipartidismo cleptócrata sigue vivo, y en los últimos meses ha dado signos de vigencia imponiendo nombramientos de altos cargos públicos a diestra y siniestra.

Todavía sigue siendo válida la pregunta que formulamos con motivo de las anteriores elecciones en el comentario "Oportunidad para el ciudadano" (5/1/02): "¿Qué pasa con los ciudadanos que están cansados de que nuestra democracia haya terminado siendo una cleptocracia y que creen que con su voto todavía tienen una oportunidad de cambiar esa situación?". Con motivo de ese mismo proceso electoral, afirmé en el comentario "Bipartidismo agotado" (25/1/02): "La experiencia inmediata le dicta al ciudadano que el bipartidismo es malo, es corrupción, es pobreza, es despilfarro de recursos, son servicios de mala calidad, es el reino de los privilegios para unos pocos".

Intereses corporativos. La política no permite vacíos, y esto de alguna manera deberá reflejarse en la recomposición del espectro partidario. Debemos procurar que los espacios que están llamados a fomentar el civismo y la participación honrada en la política, no sean tomados por los intereses corporativos, que tantos años han medrado a la sombra del bipartidismo.

No será fácil ponerle término a la cleptocracia. Hará falta que surjan verdaderas opciones políticas que no sean el fruto de un descontento pasajero ni del llamado de un líder ocasional. Para señalar el camino, hace falta una concepción clara de los cambios institucionales que deben introducirse para corregir el rumbo. Cambios en el sistema electoral, en la organización de los poderes estatales y en la gestión y operación de los servicios públicos, un verdadero potenciamiento de los gobiernos locales con transferencia de recursos y funciones para acercar el poder a los ciudadanos; en fin, reformas efectivas para conducir al país por caminos de bien común y dejar atrás este oscuro capítulo de nuestra historia.

Solución institucional

Derrotero después de la caída del muro de la impunidad

La Nación, 9 de octubre de 2004

El país debe prepararse para asimilar el impacto que provocará el descubrimiento de que la corrupción a gran escala que tenía montada el bipartidismo no se limita a los casos del crédito finlandés ni a los sobornos pagados por una adquisición de líneas celulares. La madeja apenas empieza a desenredarse y, muy probablemente, a corto plazo se empezarán a conocer otros casos que impactarán a los costarricenses.

El férreo sistema de impunidad, montado por más de 30 años por el bipartidismo cleptócrata, ha desaparecido de la noche a la mañana, y probablemente surgirán serios problemas operativos para que el Ministerio Público, con el valiente apoyo de la prensa seria, pueda procesar los incontables abusos cometidos en tantos años. Necesariamente tendrá que pensarse en un sistema de selección que evite que la maquinaria represiva colapse ante la avalancha de asuntos.

Cohonestaron el saqueo. Lo que sí debemos resaltar es que, independientemente del grado de tirantez y agitación que se llegue a generar, la solución debe pasar en forma exclusiva por el tamiz institucional. No se debe hacer eco de las iniciativas, que no faltarán, que pretendan pasar por encima de los poderes establecidos, sugiriendo juntas de notables o intervenciones salvadoras de añejos patricios. El estado de derecho costarricense es lo suficientemente fuerte para superar, con las reglas de juego vigentes, esta difícil situación. Debemos entonces hacer un llamado al respeto

institucional y a no hacer eco de las voces gastadas que cohonestaron el saqueo del país sin pronunciar una sola palabra de alerta, beneficiándose en muchos casos de la situación de degradación general. En la anterior situación se encuentran evidentemente los sindicatos del sector público y algunos políticos tradicionales que ahora pretenden aparentar que forman casa aparte.

Los efectos en el reacomodo de las fuerzas políticas que pueda tener la caída del muro de la impunidad, no pueden ser inmediatos; se medirán en su oportunidad y deberán canalizarse por los mecanismos electorales establecidos, con todas las limitaciones que tienen y con los pocos ajustes que estarán dispuestos a efectuar los legisladores del bipartidismo en sus últimos esfuerzos por mantener el control del país.

Límites y sanciones. Un mínimo acto de decencia sería la promulgación de una regulación severa del financiamiento de las campañas electorales, con límites precisos y sanciones efectivas que eviten los torrentes de corrupción de las contiendas recientes.

Pese a que nuestro sistema electoral está minuciosamente diseñado para evitar la aparición de nuevas alternativas políticas o la consolidación de las emergentes, los ciudadanos todavía estamos a tiempo de contribuir con nuestro esfuerzo en la tarea de reconstrucción de la legitimidad electoral, ya sea asumiendo el reto de constituir nuevas alternativas o contribuir al fortalecimiento de los partidos emergentes que más se ajusten a su concepción del bien general.

Requisito de honorabilidad. Una medida inaplazable es proceder a una revisión profunda del papel de la Contraloría General de la República, que le ha fallado estrepitosamente a la sociedad costarricense. A una reforma institucional de ese órgano debe agregarse la conclusión del espectáculo poco

edificante presentado con el caso del Contralor impuesto por el bipartidismo, removiéndolo de su puesto por incumplimiento del requisito de honorabilidad, de orden constitucional, que, en el presente caso, se irrespetó en forma flagrante.

La titánica lucha asumida por el Fiscal General y su equipo de colaboradores no puede suplir el vacío dejado por un control hacendario sin derrotero y sin conductor. Debe iniciarse sin demoras la implantación de un sistema nacional de rendición de cuentas, de modo que se exija la eficiencia en el uso de los recursos públicos, se introduzcan criterios modernos de planificación y de presupuestación por resultados, con definición de planes estratégicos, objetivos, metas e indicadores de gestión, que nos permitan dar los primeros pasos hacia el rescate de nuestras instituciones públicas.

Fracaso del control

La Contraloría debe ser órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa

La Nación, 17 de octubre de 2004

Si una cosa ha quedado en evidencia con las trascendentes investigaciones periodísticas de los últimos meses, complementadas con la oportuna respuesta del Ministerio Público, es el absoluto fracaso de los mecanismos ordinarios de control de la Hacienda Pública.

De una Asamblea Legislativa en una pendiente de desprestigio acelerado, incapaz de diseñar su organización interna de manera que se racionalice el control político, a una Contraloría General de la República absorbida por lo banal y las pesquisas arqueológicas, no podemos menos que concluir en la urgente necesidad de introducir ajustes institucionales que permitan restablecer el papel que dichos órganos están llamados a cumplir.

Dañina tendencia. El primer gran paso que debe darse es la recuperación del papel de la Contraloría como órgano auxiliar del Congreso, de modo que se corrija la dañina tendencia que caracteriza a todas las instancias públicas, que las hace considerarse un fin en sí y perder la noción de que forman parte de un conjunto institucional que está al servicio del interés general. Para conducir a ese objetivo, hace cuatro años preparé un proyecto de reforma constitucional que reafirmaba ese perfil auxiliar de la Contraloría, transformaba su jerarquía en un órgano colegiado (tres miembros, electos por seis años, con sustitución de un integrante cada dos años) y remitía a la ley ordinaria la definición de sus competencias,

para evitar la rigidez que la situación actual ocasiona en el manejo financiero y la fiscalización de la actividad administrativa, especialmente la de contratación.

La concentración de las funciones actualmente atribuidas a la Contraloría en un jerarca unipersonal ha conducido a que este sea el funcionario público con mayor poder, cuyos actos pueden tener más repercusión directa que los del mismo presidente de la República. Pensemos en lo dañino que sería un contralor desequilibrado emocionalmente, incapaz de percibir que para ejercer tan altas atribuciones se requiere un mínimo de honorabilidad y dignidad, y que utilizara su poder para intentar resucitar su carrera política con vistosos actos arbitrarios e ilegales.

En el pasado, esta propuesta de reforma ha sido puesta en conocimiento de altos responsables políticos, y probablemente ahora sí le haya llegado su tiempo.

Control político. Otra gran reforma pendiente es la sistematización del trabajo de control político por parte de la Asamblea Legislativa. Las líneas generales de esta propuesta las he expuesto en estas páginas en los comentarios "Cultura de rendición de cuentas" (30/9/00), "Institucionalidad posbipartidista" (15/2/02), "Control parlamentario" (23/5/02) y "Control y rendición de cuentas" (3/2/04). En síntesis, es necesario reformar el reglamento de la Asamblea Legislativa para que la función de control político se asuma como una actividad permanente y especializada de las comisiones legislativas, no como algo casuístico y reactivo ante situaciones ya consumadas.

He sugerido que las comisiones deben especializarse funcionalmente, a partir de una clasificación de las actividades del conjunto del sector público, de manera que asuman como competencia natural el control sobre determinadas áreas sin necesidad de actos de investidura específicos. La distribución actual de las comisiones

permanentes no responde a ninguna lógica funcional y el excesivo número de comisiones especiales no es más que un reflejo de esa circunstancia.

Racionalización de la labor. El trabajo legislativo debe racionalizarse, de modo que los diputados puedan centrar su atención en forma especializada en el control del gasto público, la exigencia de cuentas y la actualización normativa que requiera cada sector. En este nuevo esquema, el papel de la Contraloría como auxiliar resultaría de primera importancia.

Además de sentar las responsabilidades personales por los desafueros cometidos contra los recursos públicos, no debe postergarse la discusión nacional y la aprobación de ajustes institucionales que impidan que estas situaciones se repitan en el futuro.

Compras públicas y control

El enriquecimiento ilícito de los gobernantes no es una patología reciente

La Nación, 27 de octubre de 2004

¿Qué sucede en Costa Rica que es imposible concluir una obra pública de importancia o adquirir equipos vitales para la prestación de servicios sin que haya demoras prolongadas, corrupción o ambas cosas a la vez?

Hasta hace unos pocos meses, era frecuente escuchar a los políticos afirmar que se imponía flexibilizar las normas de contratación administrativa ya que no permitían actuar con eficiencia. Ahora que se ha iniciado el proceso de desmantelamiento del sistema de impunidad que convirtió las compras públicas en un botín, se cambia de estribillo y se oye hablar de reforzar los controles y las sanciones.

Previsiones para agilidad y eficiencia. A pesar de que existen aspectos por mejorar, la Ley de contratación administrativa es un marco general que contempla las previsiones necesarias para que se diseñen procedimientos de adquisición ágiles y eficientes, con controles operativos y efectivos, los cuales deben ser desarrollados reglamentaria y organizativamente. Además, dicha ley contempla precisas causales de prohibición y todo un capítulo de sanciones a los funcionarios y empresarios que incurran en irregularidades.

La única explicación al evidente desgano por hacer que el sistema de compras públicas funcione como debe ser, es sencillamente que sería contrario a los intereses de los políticos, ya que en las obras que nunca concluyen, en los procedimientos lentos y complicados, es en donde se incuba

la posibilidad de congraciarse con los financistas anónimos de las campañas políticas, con los sempiternos traficantes de influencias políticas y con los promotores de la corrupción. ¿Qué interés habría en ponerle término a una obra si cuanto más dure y más se complique mayores son las utilidades de toda esta fauna voraz e insaciable?

Generación de fortunas privadas. No cabe duda de que por medio de las compras públicas se canalizan las formas más significativas de corrupción. Es allí donde se concentran las mayores cantidades de recursos destinados a la inversión y donde un manejo inapropiado puede conducir a la generación de grandes fortunas privadas.

No es eliminando controles, muchos de ellos de rango constitucional, como se logra agilizar los procedimientos de contratación pública. No queda duda de que el ejercicio de los controles ha fallado estrepitosamente, pero esto responde a que las herramientas suministradas por la Ley son mal utilizadas, muchas veces a sabiendas de que se deja abierta la puerta a las irregularidades. Indudablemente, la Contraloría se ha equivocado de camino y, además de que entorpece cotidianamente la acción de los administradores públicos honestos, que son la mayoría, no ha sido capaz de prevenir o detectar la macrocorrupción, que ha desfilado enfrente de sus incompetentes ojos, sin que se hayan activado las señales de alerta.

Agilidad con simples ajustes. El eterno dilema entre la eficiencia y el control es una falsa discusión. Es posible alcanzar la agilidad de los procedimientos de adquisiciones, con simples ajustes al "Reglamento de contratación administrativa", en condiciones de plena transparencia y buen uso de los recursos; lo que sucede es que los propios procesos y trámites en el interior de los entes públicos entorpecen y prolongan la toma de decisiones.

La utilización de las compras públicas como forma de enriquecimiento ilícito de los gobernantes no es una patología reciente. Ya desde la adquisición de la primera central telefónica del ICE hubo controversia y se mencionó la participación directa de un presidente de la República. Los casos que han causado conmoción en las últimas semanas se presentan, casi sin lugar a dudas, en todo el sector público en pequeña o en gran escala, en el Gobierno Central, en las instituciones descentralizadas y en las municipalidades.

A pesar de los ajustes que se puedan hacer en los procedimientos de adquisición y lo que logremos avanzar en la introducción de la transparencia, nada se avanzará si no se adoptan reformas profundas en los sistemas de control.

¿Cabildeo o sobornos?

Una figura patológica y absolutamente ilegítima

La Nación, 10 de noviembre de 2004

Tal parece que, ante los casos de tráfico de influencias puestos en evidencia por la prensa en los últimos meses, se está tratando de construir la idea de que todo se justifica bajo la pretendida prestación de servicios de asesoría política o "cabildeo", que supuestamente no riñen con la ética pública, y que por tanto no son ilegítimos ni constitutivos de delito.

Lo primero que llama la atención es que todos los involucrados, de una u otra forma, recurren a la misma justificación, denotando una hilvanada coordinación que más bien da lugar a suponer la existencia de una mínima consistencia de grupo o asociación para llevar a cabo dichas actividades.

Expresamente prohibida. Lo primero que debe señalarse es que en Costa Rica la figura del cabildeo político para la obtención de adjudicaciones no es lícita; todo lo contrario, es prohibida expresamente por la legislación, máxime cuando algún funcionario o cualquier titular de funciones administrativas recibe una compensación económica, o lo que en lenguaje común se conoce como soborno. Poco importa si para llegar a su destinatario final ese soborno pasa por varios intermediarios, al final el resultado es el mismo: se influye en forma ilegítima en la adopción de una decisión administrativa.

En materia de contratación administrativa, desde la entrada en vigencia de la Ley de contratación administrativa en mayo de 1996, las adjudicaciones de las licitaciones públicas están

sometidas a todo un proceso de valoración objetiva, con una metodología de comparación de ofertas que hace obligatoria la selección de la propuesta que obtenga el primer lugar; esto es, debe escogerse la oferta más conveniente para el interés general, de acuerdo con los parámetros previamente establecidos en los términos del concurso, lo que excluye por completo las consideraciones de tipo político. Cualquier insumo político es por tanto ilegítimo y debe ser considerado como una patología, no como algo consentido por nuestro ordenamiento.

Estricta transparencia. El lobby, o cabildeo, es legítimo en otros contextos normativos y culturales, como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde esta actividad se lleva a cabo según estrictas reglas de transparencia y con sometimiento a un conjunto preciso de normas éticas, para evitar los conflictos de interés y el uso indebido de la influencia política.

En Costa Rica, no solo no tenemos ninguna de estas reglas culturales y normativas, sino que padecemos una ausencia total de responsabilidad de los titulares de los puestos públicos. Recordemos que el único caso de censura de un ministro por parte de la Asamblea Legislativa, en 1995, no tuvo ninguna consecuencia, ya que en nuestro país la palabra renuncia no existe en el léxico de los políticos ni existen los niveles mínimos de decencia en la función pública que hagan suponer siquiera que podría aceptarse un sistema de "cabildeo".

"Asesorías políticas". Es por esa razón que, jurídicamente, en Costa Rica no puede hablarse de la regularidad de las "asesorías políticas" para obtener adjudicaciones en licitaciones públicas, máxime cuando se pagan sumas multimillonarias que no corresponden con un trabajo intelectual tangible o verificable y el pago depende del éxito en el concurso de la empresa que se asesora.

Con la pronta entrada en vigencia de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, queda confirmado que en nuestro ordenamiento jurídico lo que ahora se trata de denominar cabildeo es una figura patológica y abiertamente ilegítima. Pese a los defectos técnicos del artículo 52 de esa Ley, al penalizarse el tráfico de influencias con prisión de uno a cinco años, resulta claro que la intermediación de funcionarios públicos y otras personas con influencia, para la obtención de adjudicaciones, es un delito, como lo venía siendo desde la vigencia del Código Penal de 1970 el ofrecimiento y el recibo de dádivas, o desde la promulgación de la Ley N.° 6872 de 17 de junio de 1983 cualquier conducta que condujera al enriquecimiento ilícito propio o de terceros.

El camino por delante

La construcción de una institucionalidad posbipartidista

La Nación, 15 de noviembre de 2004

Lo más difícil de responder para quienes de una u otra forma nos empeñamos en contribuir a la formación de un espacio de discusión sobre los asuntos de interés nacional, es la interrogante que preocupa a la mayoría de costarricenses: ¿hacia dónde se dirige nuestro país?

Hemos iniciado un trayecto que debimos haber emprendido desde hace muchos años, pero que múltiples condicionantes culturales e institucionales frenaron repetidamente. Aunque hayamos empezado este viaje sin mapa ni brújula, y nadie pueda seriamente pronosticar hacia dónde nos conducirá, no cabe duda que no podíamos darnos el lujo de seguirlo posponiendo.

La construcción de una institucionalidad posbipartidista se inició con las elecciones del 2002, y no ha sido sencilla. La parálisis legislativa, que se le achaca a este proceso de transición y al ensayo con el multipartidismo, tiene sus causas más bien en los últimos intentos del bipartidismo por mantener el control de la institucionalidad pública. En buena medida, todavía tienen ese control y no se desprenderán de él sin hacer algunos intentos por mantenerlo, cambiando de ropajes o intentando desmarcarse de la debacle que ellos mismos han provocado.

Acceso ciudadano. La gran tarea por delante es la reconstrucción de nuestra institucionalidad a partir del pleno respeto de la legalidad, el levantamiento de los obstáculos para que los ciudadanos tengan acceso al poder formal sin

dedicarse a tiempo completo a ser políticos, la prestación de servicios públicos de salud y educación de primera calidad que sirvan de verdaderos agentes de promoción social, y la redefinición de los programas asistenciales para que los inmensos recursos que hoy consumen lleguen a sus verdaderos destinatarios y no se dilapiden en gastos administrativos. En fin, todas estas tareas pueden resumirse en una simple fórmula: debemos reconstruir el estado social y democrático de derecho, que no ha pasado de ser una aspiración de la que nos hemos ido alejando cada vez más.

Si bien este paradigma está muy bien delimitado por procesos probados con éxito durante muchas décadas en países desarrollados, particularmente en Europa, y puede convertirse en el mapa y la brújula que nos guíen para hacer las transformaciones institucionales que requiere el país, seguimos enfrentados a un problema capital: toda reforma, profunda o transitoria, pasa por la Asamblea Legislativa. Debido a la inoperancia de la integración actual del Congreso, no parece viable pensar que de dicho órgano surgirán los aires renovadores que necesitan nuestras instituciones, eso sin mencionar la falta total de conducción por parte del Poder Ejecutivo.

Sin capitán ni navegantes. Esta situación nos coloca en un dilema muy peligroso: estamos en una coyuntura propicia, como nunca antes, para promover la modernización de nuestras instituciones y dirigirnos hacia un verdadero estado social y democrático de derecho, pero no tenemos ni capitán ni navegantes a mano, al menos durante los próximos 18 meses.

Todo lo anterior nos lleva a que no será sino hasta las elecciones del 2006 cuando los costarricenses estaremos en capacidad de iniciar la reconstrucción de nuestra institucionalidad, la cual no podrá cimentarse sobre libretos improvisados, por lo que debemos exigir de cualquier

aspirante a presidente o legislador que exponga, con lujo de detalles, las propuestas de reforma constitucional, legal y reglamentarias con las que piensa enfrentar la titánica tarea de poner al Estado al servicio del ciudadano.

No será el tiempo entonces de los mesías, los inmaculados o los arribistas, quienes pretendan que les confiemos nuestro futuro como un simple acto de fe, con una carta en blanco sin respaldo en una concepción específica de las grandes reformas que necesita nuestro país. Entonces, la única transformación que los ciudadanos tendremos en las manos será elegir a quienes presenten los planteamientos más coherentes y congruentes con una verdadera modernización y democratización de la institucionalidad.

Inversión en educación

La Nación 13 de febrero de 2005

El costo de transacción de la prestación del servicio de educación pública, con los esquemas organizativos e institucionales actuales, es tan alto, que resulta una irresponsabilidad descomunal pretender que avanzamos en un tema tan trascendente, con la simple proposición de incrementos en los recursos financieros destinados a la misma burocracia que brinda uno de los servicios de peor calidad del Estado costarricense.

La ligereza en el manejo de este asunto se observa en toda su dimensión en el denominado proyecto de Pacto Fiscal. Si esta iniciativa plagada de improvisaciones y ocurrencias llegara a aprobarse, el Poder Ejecutivo estaría obligado a utilizar parte importante de los nuevos ingresos para incrementar el presupuesto destinado a la educación, del 6 % del producto interno bruto que dispone la Constitución, a un 8 %.

Vicio letal. Proponer tal asignación específica calza muy bien dentro del discurso demagógico, pero pone en evidencia un gran vicio de la práctica legislativa en este país, que consiste en asignar a un fin predeterminado la gran mayoría de los ingresos fiscales, al punto que los ingeniosos diputados tienen distribuidos de antemano al menos dos colones por cada colón de ingreso corriente.

El mismo artilugio se incluye en el nuevo proyecto, con un procedimiento bien detallado para evitar que el Ministerio de

Hacienda ejerza alguna racionalidad en la distribución de los recursos.

En el esquema actual de prestación del servicio de educación pública, de cada colón invertido, un porcentaje muy alto queda perdido en una estructura caótica, donde la excesiva centralización y el desmedido poder de los gremios del sector ha llevado a que el Ministro de esa cartera no tenga ninguna capacidad de decisión sobre el inicio del ciclo lectivo, los días que este debe durar, el contenido de los cursos o ninguna de las decisiones estratégicas que deberían estarse adoptando, desde hace mucho tiempo, para superar el estado de postración que aqueja a la educación pública costarricense.

Es hora de que se discuta con seriedad la reforma integral de los esquemas institucionales mediante los que el Estado interviene directamente en la prestación del servicio público educativo. Este debate es impostergable y debe preceder a cualquier intento por incrementar a ciegas los recursos, sin reparar en que la maquinaria educativa actual es completamente ineficiente e ingobernable.

Inversión eficiente. Uno de los rasgos que han marcado con mayor fuerza la diferencia de Costa Rica con países de su entorno, es el énfasis en la educación pública desde etapas muy tempranas de su conformación como Nación.

Para que avancemos en la consolidación de un verdadero Estado social y democrático de derecho, es necesario que la inversión pública en educación no solo se incremente nominalmente, sino que sea más eficiente.

No podemos conformarnos con menos que exigir una educación pública de primera calidad, y para ello no puede seguir apostándose al mismo modelo que ha demostrado con creces su total obsolescencia.

La respuesta debemos buscarla en nuevas formas de gestión fuera del esquema ministerial y en el restablecimiento de la participación directa de los ciudadanos a través de las juntas de educación y la colaboración y supervisión por parte de los gobiernos locales. Esta relación entre municipalidades y juntas de educación forma parte de la historia costarricense, pero con el tiempo se ha desdibujado por completo por una excesiva centralización y por el poder de los gremios que se oponen a todo tipo de control de calidad.

Necesidades cambiantes. Debe pensarse además en que parte de los nuevos recursos que se logre destinar a la educación pública, se empleen en el establecimiento de mecanismos estrictos de medición de la calidad y la introducción de la flexibilidad suficiente para que el Estado se ajuste a las necesidades cambiantes que imperan en esta materia.

No aceptemos el discurso fácil del incremento en la inversión en educación sin exigir que el modelo de gestión se someta a una revisión integral.

101 mentiras sobre el TLC

Un inventario que desborda los delirios y contrasentidos más trasnochados

La Nación, 9 de marzo de 2005

Gran parte de la intelectualidad rentista que vive de salarios públicos o tiene nexos muy claros con los grupos corporativos que se oponen a todo tipo de progeso que no sea el propio, ha dedicado un esfuerzo gigantesco en el último año para tejer todo tipo de argumentaciones sobre el cataclismo que sufrirá nuestro país en caso que se apruebe el tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de Norteamérica.

Hay que empezar diciendo que la aprobación de dicho acuerdo comercial no significa la solución a la inmensa mayoría de problemas de índole institucional y cultural que nos tienen amarrados al subdesarrollo. Quien pretenda sostener eso no estaría más que agregando otra mentira a un inventario que ya desborda los delirios y contrasentidos más trasnochados que puedan concebirse.

El problema de las mentiras y las falacias es que, cuando empiezan a repetirse una y otra vez, las mismas personas que las inventaron terminan creyéndolas y se olvidan de la solidez argumental.

Resistencia a la realidad. Este breve artículo no pretende ser un listado del derroche de insensatez que ha generado este tema, sino una simple reflexión sobre algunas de esas

mentiras que han demostrado una gran capacidad de resistencia a la realidad.

Ni el acuerdo comercial que entrará pronto en discusión ni ningún otro instrumento de este tipo que ha suscrito el país en el pasado, guarda una relación directa con el debilitamiento del Estado social. El aparato público dedicado a la prestación de servicios en salud y educación, así como las diferentes agencias asistenciales, han sido presa del clientelismo politiquero y gremial y del tráfico de influencias en los últimos treinta años, al punto de que se hace necesario iniciar una operación de reconstrucción del Estado social costarricense, que el día de hoy no es más que una consigna demagógica en boca de quienes se han servido de las instituciones y se han olvidado de servir.

La apertura de algunos servicios en telecomunicaciones y el rompimiento del monopolio de los seguros son un paso indispensable hacia la modernización del país, que hay que adoptar independientemente de cualquier tratado comercial. No hay un solo ejemplo que pueda señalar la intelectualidad rentista sobre algún país avanzado en materia prestacional y asistencial, en que alguno de esos dos servicios lo brinde el sector público en condiciones de monopolio.

De palabras a hechos. Una de las sinrazones más impresionantes para oponerse al acuerdo es la de sostener que el país estará obligado a respetar la legislación laboral y ambiental; caso contrario se expone a multas y sanciones. Queda una vez más en evidencia que gran parte de los grupos autodenominados sociedad civil no tienen el menor interés en que se respeten las garantías de los trabajadores o se proteja nuestro entorno natural, ya que les causa un enorme disgusto pensar en la posibilidad de que las

regulaciones en esas materias pasen por fin de las palabras a los hechos.

Quienes viven de salarios públicos y cuotas sindicales, y lo seguirán haciendo aunque la economía del país se vea afectada, no son los más indicados para sugerir que Costa Rica diviersifique sus exportaciones a otros mercados cuando nunca han tenido la responsabilidad de generar empleo o de producir y exportar bienes o servicios.

Fuera de época. La ignorancia con que se sostiene que nuestro país puede prescindir de profundizar sus relaciones comerciales con su principal socio es comparable solo con la irresponsabilidad de quienes sostienen, aun dentro de entidades políticas, que deberían apegarse a la legalidad, que el TLC no pasará, aunque deban evitarlo por la fuerza.

La intelectualidad rentista ha dormitado parasitariamente durante los últimos treinta años, sin haber ofrecido alternativas de ningún tipo para un desarrollo con equidad, y ahora pretende que, en aras de una soberanía mal entendida y arropados con un discurso antinorteamericano totalmente fuera de época, nos aislemos del mundo y, bajo su sabia conducción, emprendamos el camino de vuelta hacia la Edad de Piedra.

Engaño fiscal

El proyecto de ley es una inmensa traba dentro de la compleja gerencia pública

La Nación, 31 de marzo de 2005

Algunos de quienes tienen la amabilidad de leer mis comentarios en estas páginas me han pedido que puntualice sobre lo que he llamado "improvisaciones y ocurrencias" contenidas en el Pacto Fiscal.

Debo hacer la indicación de que la mayoría de las observaciones se refieren a normas que los legisladores han introducido casuísticamente en el plan original, sin mayor estructura o sistema.

Lo lamentable es que, si bien necesitamos nuevas regulaciones en materia de planificación, rendición de cuentas y reevaluación de la pertinencia de que algunas instituciones sigan existiendo, los diputados se han ingeniado normas que tendrán un impac-to negativo sobre la capacidad de gestión del sector público.

No es cierto que con el Pacto Fiscal se alcance la solución estructural al desequilibrio de las finanzas públicas. Ni remotamente nos acercamos a esa aspiración con el proyecto pues no se tocan ni tangencialmente los asuntos relacionados con los principales disparadores del gasto: pensiones, deuda pública y aumentos automáticos de salarios. Sobre el primer asunto (una bomba de tiempo), el proyecto se limita a crear una *comisión de estudio*. No aborda los otros asuntos.

Disposiciones inconexas. Es una falta de seriedad afirmar que con el proyecto se alcanza una mejora en la calidad del gasto, cuando la principal propuesta en esta materia es la creación de una Comisión que dentro de 18 meses (en el próximo gobierno) recomiende un rediseño del sector público.

Se complementa esa promesa con la creación del "Sistema general de transparencia y rendición de cuentas", que no es más que una serie inconexa de disposiciones, que termina por crear una inmensa burocracia, a la cual seguramente dentro de algunos años habrá que crearle otra comisión para que la "transparentice".

El ornitorrinco que se propone pasa por alto competencias y jerarquías expresamente consideradas en la Constitución, particularmente las que son propias de la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República.

Se corona este "avance" en la mejora del gasto, con la introducción de un extenso elenco de sanciones contra los servidores públicos que, por su grado de detalle, evidencia que algunos legisladores piensan que a quienes llegan a la función pública hay que presumirlos culpables hasta que demuestren lo contrario. Abordar el asunto de la mejora en la gestión pública desde una óptica represiva, pone en evidencia que el enfoque que se ha asumido no es el correcto.

Anquilosis. La obligación de que los presupuestos de los órganos desconcentrados se incorporen al Presupuesto Nacional delata el desconocimiento de las reglas básicas de funcionamiento de la Administración Pública costarricense, hasta el punto de que se elimina uno de los escasos

mecanismos para dotar de operatividad al anquilosado aparato público.

Las regulaciones sobre planificación contenidas en el proyecto son completamente insuficientes y parten de conceptos que en la práctica han sido superados, como los presupuestos por programas o una supuesta regionalización uniforme del país (desde hace muchos años, cada institución ha adoptado su propia regionalización).

Lo lejos que estamos de una solución estructural al problema fiscal se evidencia cuando en este proyecto se introducen mecanismos para garantizar el cumplimiento de los destinos específicos de los ingresos fiscales, mal crónico de nuestro sistema fiscal.

Condena al fracaso. El último gran engaño, y no menos importante, es el de que se fortalece la Administración Tributaria, cuando se impidió a toda costa que se introdujera la figura de la personalidad jurídica instrumental, y se hace obligatoria la aplicación de las normas del Servicio Civil, condenando al fracaso cualquier intento de mejora de la gestión tributaria.

Al final, la aprobación de este proyecto terminaría siendo una inmensa traba dentro de la ya muy compleja gerencia pública, anulando los avances que -se supone- se alcanzarían en la regulación tributaria sustantiva.

Babel tributario

El paquete fiscal está redactado en términos incomprensibles para el ciudadano promedio

La Nación, 19 de abril de 2005

¿Habrán sido los diputados que participaron en la discusión del paquete fiscal capaces de entender el alcance de sus disposiciones? ¿Habrán tenido la condición de expertos en temas tributarios que se pregona ahora como requisito imprescindible para comprender algunas de sus enrevesadas regulaciones?

Todavía más preocupante, ¿habrán entendido todos lo mismo y no cosas diferentes, ante un proyecto redactado con total abandono de los cánones de simplicidad y concisión que exige la técnica legislativa?

Tal parece que los señores diputados fiscales han actuado movidos por un acto de fe sobre los principios muy loables que les expusieron, pero que no tienen ni la menor idea de lo que los han puesto a aprobar y los siguen poniendo a repetir.

Hay que decirlo muy claro: el paquete fiscal está redactado en términos absolutamente incomprensibles para un ciudadano promedio. ¿Será necesario tal grado de esoterismo para alcanzar el "nirvana tributario" que nos aseguran alcanzaremos con la reforma propuesta?

Si llegara a entrar en vigencia el paquete en discusión, la inmensa mayoría de los contribuyentes, los actuales y las

decenas de miles que se sumarán, adquirirán inmediatamente la condición de infractores tributarios, a no ser que contraten los servicios de los sumos sacerdotes que sí saben qué es lo que dice cada una de sus laberínticas disposiciones.

Parálisis pública. Convendría que quienes creen tener alguna posibilidad de alcanzar el poder en las próximas elecciones se detengan un momento a pensar si el paquete fiscal es la herramienta que les podrá servir, una vez en el poder, para hacer más eficiente la recaudación y evitar la evasión, o si, por el contrario, el período de ajuste para la aplicación del nuevo modelo tributario no conducirá a una parálisis o a un período de asimilación de varios años, en tanto los operadores logran ponerse de acuerdo sobre que es lo que dice en realidad la Ley.

Ya lo he señalado en varias ocasiones, el paquete fiscal no acierta en lo que deberían ser las medidas para un fortalecimiento efectivo de la Administración Tributaria, no aborda seriamente el problema de la calidad del gasto, contiene destinos específicos que incrementan la anarquía fiscal y evade los temas esenciales que deben ser abordados para alcanzar una solución estructural, tales como los disparadores del gasto.

La irracional organización del trabajo legislativo lleva a que el conjunto de los diputados deban confiar en el trabajo que hacen sus compañeros dedicados a temas específicos. Sin embargo, ante la gravedad de las deficiencias que han salido a la superficie, sería conveniente que los legisladores que no han participado en el claustro tributario, hagan el esfuerzo por leer el texto completo. Colóquense en la posición de los destinatarios de esas disposiciones y, si luego de leerlo dos o tres veces, no pueden desentrañar su contenido, pregúntense

que han estado haciendo sus compañeros, con tanta alharaca, durante más de treinta meses.

Experimentos exóticos. Nuestro país debe modernizar su estructura tributaria en términos ajustados a sus condiciones reales no mediante experimentos exóticos que requieren para su aplicación de unas condiciones materiales y de unos recursos humanos que no se tendrán con las regulaciones que contiene el paquete.

¿No será tiempo ya de que se redacte una modificación legal sencilla que incremente la tasa y la base del impuesto de ventas (excluyendo canasta básica y vivienda popular), que posponga la reducción del impuesto sobre la renta y que se dispense de trámites este nuevo proyecto de modo que sea aprobado expeditamente? Para este trámite abreviado no debe siquiera utilizarse la cuestionada vía rápida y nos colocaría en condiciones de salir del atolladero y evitar que este período sea conocido como el de los cuatro años perdidos.

Por supuesto, dicha iniciativa de emergencia no debería estar en manos de quienes tuvieron a su cargo esta inacabable comedia de las equivocaciones en que se convirtió el paquete fiscal.

Tiempo y vacío

La Nación, 2 de mayo de 2005

Todavía falta un largo año para que culmine el presente período constitucional de gobierno y ya llevamos más de dos deseando que el tiempo pase más rápido. Cada vez se hace más notoria la necesidad de introducir cambios a nuestro sistema político.

Sin duda, el país en su conjunto pierde con un modelo en el que no queda más alternativa que esperar a que transcurra el plazo fijo de elección de los diputados y el presidente, independientemente de lo desafortunado de su gestión. Este es un tema que se ha venido evadiendo y ya casi nos costó el colapso institucional en el período caracista, 1978-1982, y todo parece que nos va a dejar ahora como legado cuatro años perdidos, con los grandes temas de transformación ausentes de la agenda parlamentaria.

Repasando las deliberaciones que efectuaron los constituyentes de 1949, se ve lo inadecuado del modelo presidencialista para una sociedad como la actual en que los ciudadanos exigen resultados y no se contentan con discursos con estadísticas vacías. Puede que ese haya sido uno de los mayores desaciertos de la Constitución del 49, superado solo por la eliminación del requisito de saber leer y escribir para ser diputado.

Mucho estrago, poco cambio

La Nación, 13 de junio de 2005

Cualquier observador externo a los acontecimientos que llevaron al descubrimiento de la red de corrupción pública sistémica que opera en Costa Rica no podría entender cómo, después de haberse exhibido con lujo de detalle los desafueros impúdicos de tres expresidentes, prácticamente todas las cosas permanecen iguales.

Todo apunta a que, después del próximo 8 de mayo, cuando pierda su inmunidad, habrá un cuarto expresidente que tendrá que dar cuentas a la justicia por las tropelías cometidas con el financiamiento ilegal de su campaña y algunas otras cosas que empiezan a salir a flote.

Pese a esto, los dos partidos tradicionales detrás de la descomposición siguen contando con un respaldo importante de los ciudadanos e, incluso, con el apoyo del partido de acción callejera, pretenden imponer un gigantesco aumento de impuestos, cabalgando sobre la mentira consumada de que el objetivo es que los ricos paguen más.

Ya sabemos en qué paran esos cantos de sirena y quién seguirá pagando los platos rotos. Aun sin aprobarse los nuevos ingresos, ya se reparten demagógicamente en pensiones de privilegio, y se sabe que lo primero que ingresaría iría al pago del aumento de los salarios públicos.

Tanto trauma para que todo siga igual.

Reivindicar la función pública

La Nación, 11 de julio de 2005

De los mayores daños que le han provocado al país los actuales diputados y gobernantes es el descrédito en que se ha colocado el ejercicio de las funciones públicas.

Ese proceso de pérdida de legitimación no va a cambiar si no es con la llegada a la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo de personas que se salgan del molde de la "naftalinocracia".

Lo que sucede es que la "naftalinocracia" ha hecho equipo con la "cleptocracia" y con la "idioticracia", y ha aplicado sus viejos trucos de siempre, para alejar del servicio público a los mejores ciudadanos.

Cuando se observa que cualquier bufón de palacio tiene la osadía de aspirar a un puesto de elección pública, probablemente alentado por lo bajo que hemos caído, no nos queda sino desear que ya hayamos tocado fondo para que en adelante solo nos quede mejorar.

Pese a lo poco alentador que se perfila el futuro inmediato, debemos hacer un esfuerzo por buscar la excelencia por encima de los partidismos agotados y ser muy cuidadosos al decidir en manos de quiénes ponemos nuestro futuro; así el ejercicio de la función pública recuperará el decoro perdido.

Coyotaje político

La Nación, 25 de julio de 2005

Cada vez se desnuda con mayor crudeza el sistema de coyotaje que impera en las instituciones públicas, en donde, si no se cuenta con influencia política, los nombramientos, las adjudicaciones o las aprobaciones no cruzan las fronteras.

Los premios termina pagándolos el usuario por medio del alza de tarifas y servicios de mala calidad. Cuantos más premios, más degradación de los servicios públicos.

El sistema de coyotaje político es una herencia del bipartidismo patológico que se resiste a perder el control de nuestro país, y quienes recibieron en el 2002 el voto de los costarricenses, para poner freno a esos desmanes, han terminado por ser compañeros de viaje de los partidos tradicionales en la consolidación del sistema, ya sea apoyando el paquete de impuestos sin exigir un mínimo de control, o permitiendo con su inoperancia que siga predominando el clientelismo, la falta de transparencia y la ausencia de rendición de cuentas, que afectan el ejercicio de la función pública.

Si queremos que nuestro país se encamine a la modernidad y al progreso con equidad, debemos hacer todo lo posible para poner un freno a los coyotes de la política.

TLC ahora

Causa angustia la ausencia de reformas complementarias para aprovechar el TLC

La Nación, 2 de agosto de 2005

Luego de los enconados esfuerzos por parte de políticos y sindicalistas nacionales por sabotear el TLC en los propios Estados Unidos, brindando argumentos a los proteccionistas y grupos de interés de ese país, valiéndose en muchos casos de información falsa, la discusión se traslada nuevamente al ámbito local. El TLC entrará en vigencia en breve y ahora la decisión es si formaremos parte de ese acuerdo comercial o nos quedamos fuera de él.

En días recientes el argumento preferido de los impenitentes opositores ha sido el de las diferencias en el rango normativo que asume en los Estados Unidos y Costa Rica el conjunto de normas negociadas. Esto se deriva del hecho de que en el primer país el acuerdo no adquiere la categoría de tratado internacional y no se encuentra en una relación de superioridad con la legislación interna federal o estatal. Por otra parte, en nuestro país, hasta el momento, se ha hablado de que la aprobación de dicho instrumento debe hacerse mediante el trámite de aprobación de tratados internacionales, lo cual le asigna por disposición constitucional un rango superior a la ley ordinaria.

El nuevo argumento, llevado a sus extremos, implicaría que Costa Rica no podría suscribir ningún acuerdo comercial con países con sistemas de negociación internacional diferentes. A lo sumo, lo que se está poniendo en evidencia es que los mecanismos internos de que disponemos son obsoletos o

insuficientes, y somos nosotros mismos quienes podemos modificar esas reglas o dejarlas como están, lo cual no es atribuible, por supuesto, a nuestros socios comerciales. Lo que interesa en el presente caso es que el acuerdo vincule y sea cumplido por ambas partes y hasta el momento no existe un solo antecedente que permita cuestionarse que así sucederá, ya que las reglas del Derecho Internacional aplicable, independientemente de las diferencias de sistemas entre las naciones, hacen que los acuerdos comerciales sean operativos en la práctica.

Lo más preocupante. Lo que realmente debería causar gran preocupación es la ausencia de avances en la preparación y tramitación de medidas legislativas complementarias que permitan sacar el máximo provecho del acuerdo comercial y mitigar los eventuales efectos negativos. Hasta el momento ninguna agrupación política ha formulado una propuesta para efectuar los ajustes normativos que cumplirán con ese papel de contención que todos reconocen como necesario.

Lamentablemente los únicos que se hacen oír son los que amenazan con la acción callejera ya que el Gobierno, descabezado en este campo, lo único que propone es aumentar el endeudamiento mediante un crédito que ni de lejos puede catalogarse como la legislación complementaria que demandan las circunstancias actuales.

Como lo hemos venido afirmando, con TLC o sin él, se hace necesaria la apertura en telecomunicaciones para no quedarnos rezagados ante los avances tecnológicos que nos llegan con cuenta- gotas debido al sistema de corrupción que domina las compras públicas. Asimismo, el monopolio de los seguros ha implicado el beneficio de un grupo reducido de intermediarios y de políticos, que no halla ninguna

justificación, a pesar de la resistencia que a toda costa plantean los sectores que se escudan detrás de una hipócrita defensa del Estado Social.

Lo impostergable. Adicionalmente, independientemente del acuerdo comercial, el país ya no puede posponer más la profunda transformación institucional que se requiere para eliminar los grandes cuellos de botella y las distorsiones burocráticas que nos impiden siquiera acercarnos a un despegue económico que nos encamine a un desarrollo con equidad.

La legislación complementaria debe incluir las herramientas para dirigirnos a la construcción de ese Estado Social de Derecho al que todos debemos aspirar, que no es todavía una realidad y que más bien ha demostrado marcados retrocesos en las últimas décadas, debido a los políticos que han llegado a servirse de la función pública y a los cómplices que han callado a cambio de prebendas sindicales y corporativas.

Llegó el momento, entonces, de que los responsables políticos individualicen y definan las transformaciones específicas con que se enfrentará el reto que se nos presenta por delante.

Huracán PLASC

La Nación, 5 de setiembre de 2005

¿Cómo alguien que aspira a gobernar este país puede apostar todas sus esperanzas de poner orden en las finanzas públicas en un proyecto demostradamente defectuoso, que se halla muy lejos de hacer pagar a los que más tienen, que no mejora el gasto público ni soluciona ninguno de los problemas estructurales pendientes en esta materia desde hace mucho tiempo?

Por el momento el país se vio librado de la inundación de impuestos y ocurrencias promovida por el bipartidismo y los defensores de la acción callejera sindical. Sin embargo, sigue latente la amenaza del deterioro continuado y progresivo de nuestra institucionalidad.

El huracán PLASC ha venido minando la credibilidad de los costarricenses por décadas mediante la utilización de los puestos de poder para el beneficio personal y con la compra de silencios sindicales a cambio de privilegios.

Sin duda nos dirigimos hacia un desastre anunciado con muchos años de anticipación. Parece que nuevamente el país seguirá atenido a una buena suerte que no sabemos cuánto nos durará.

Turbios manejos

10 de setiembre 2005

A nadie debe sorprender que quienes defienden hasta el último pelo los monopolios estatales aparezcan, una vez sí y otra también, relacionados con turbios manejos de los recursos públicos, por acción o por silencio injustificable.

No es casualidad que ahora el tiro haya salido de nuevo por la culata ICE-INS. En esas instituciones se expresa con nitidez la alianza entre los políticos y quienes se desgarran la voz llamando a la acción callejera en defensa de un *statu quo* que solamente a ellos beneficia.

El caso de los reaseguros no es más que otro ejemplo de coyotaje político que nos pone en evidencia que no solamente nos encontramos lejos de alcanzar el ideal de un Estado social que se preocupe por promover el progreso con equidad, sino que todavía peor, ni siquiera nos acercamos a un rudimentario estado de derecho en donde prevalezca el respeto elemental por las normas jurídicas.

En tanto no revirtamos el proceso de degradación del ejercicio de la función pública y no logremos restablecer el imperio de la ley, difícilmente podremos encaminarnos hacia la conformación de un verdadero Estado social y democrático de derecho.

O efectuamos cambios profundos, o seguiremos expuestos a marranadas y coyotadas de todo pelaje.

Informe notable

La Nación, 3 de octubre de 2005

La mejor prueba de la virtud del informe sobre el TLC es que está siendo utilizado tanto por quienes apoyan la aprobación del acuerdo de comercio como por quienes lo adversan. La única explicación para esto es que contiene dos de las mayores verdades que la discusión del último año ha relegado a un segundo plano. La primera, que, con acuerdo comercial o sin él, el país requiere transformaciones profundas. La segunda, que los costarricenses debemos recuperar la capacidad de tomar decisiones colectivas de gran aliento; caso contrario, el inmovilismo pasará la factura más temprano que tarde.

Aun así, seguimos careciendo de partidos o líderes que ofrezcan opciones serias y continuamos inundados de los mensajes vacuos y demagógicos de siempre. Así volveremos a caer en el dilema de escoger la alternativa menos dañina para el país, sin que eso nos brinde siquiera la esperanza de dejar atrás el sistema de corrupción que quedó en evidencia con las investigaciones periodísticas del año anterior.

Esperemos que el informe sea la alerta para que, al fin, entendamos que no podemos seguir igual.

Vencer sin convencer

La Nación, 31 de octubre de 2005

En promedio, al menos ¢115 millones serán dilapidados en propaganda insulsa, cada día que van del 1.º de octubre del 2005 al 5 de febrero del 2006. Esas sumas gigantescas, que algunos cínicamente denominan "el costo de la democracia", van a alimentar una gama de operaciones financieras y derroches publicitarios, y, como siempre, quien paga la cuenta al final es el pueblo.

A la contribución oficial se le suman las donaciones ilegales que fluirán, desde quién sabe qué tenebrosas procedencias, sin ninguna regulación por ineptitud o conveniencia de los actuales diputados.

Lo decepcionante es que, al final del proceso, ese enorme gasto no deja como secuela una mejor educación cívica ni una difusión de planteamientos sobre las propuestas de cada partido. De hecho, los programas de gobierno nunca pasan de ser un catálogo de lugares comunes, sin acciones específicas, diseñados con fines propagandísticos y son lo primero que se olvida una vez que se obtiene el poder.

Ante ese panorama lo más probable es que se imponga la mejor estrategia de mercadeo y, en el mejor de los casos, que venza, aunque no convenza, el aspirante menos inconveniente para el país.

Desacierto legislativo

Nuevo Código Procesal Administrativo agravará aún más la lentitud en las compras públicas

La Nación, 7 de noviembre de 2005

Movidos por el afán de compensar los escasos logros mostrados en la actualización del ordenamiento jurídico durante el presente período constitucional, los diputados de la Asamblea Legislativa corren el riesgo de incurrir en graves errores provocados por la precipitación.

Un claro ejemplo de esto lo encontramos en el proyecto de Código Procesal Administrativo votado en primer debate la semana anterior. En esta iniciativa se introduce una grave dislocación del sistema de contratación administrativa, al someterse a revisión judicial plena la decisión final en los procedimientos de adquisición.

Proceso especial limitado. En el sistema actual, la decisión final dictada en vía de apelación por la Contraloría General de la República puede ser recurrida en un proceso especial abreviado, pero este se encuentra limitado a indemnizar a la persona que ilegítimamente haya sido excluida de una adjudicación, con un reconocimiento de los daños o perjuicios que efectivamente se le haya provocado.

De acuerdo con el texto aprobado en primer debate, los actos preparatorios con efectos propios (como el pliego de condiciones o la descalificación de algún oferente) y la

decisión final de todo procedimiento de contratación pública, tenga o no tenga apelación ante la Contraloría General, podrá ser objeto de impugnación plena ante los juzgados contencioso-administrativos.

Si en la actualidad esta materia se ve afectada por importantes atrasos originados en la tramitología imperante, la supeditación de la decisión final a una sentencia judicial firme introducirá una demora adicional, ya que se pasa del régimen indemnizatorio a la parte afectada, al de plena jurisdicción sobre la valoración de la decisión administrativa de adjudicar, lo cual afectará el plazo desde el mayor contrato de concesión hasta la más urgente contratación directa.

Sujeta a prueba de la realidad. No puede servir de pretexto a esta transformación radical la supuesta agilización de los procesos judiciales que se alcanzará con la nueva legislación, la cual a pesar de ser algo que todos esperamos se logre, está sujeta todavía a la prueba de la realidad. No es suficiente tampoco para asumir esta riesgosa apuesta, que el nuevo código contemple la posibilidad de dar un trámite preferente a los reclamos cuando revistan gran trascendencia para el interés público, si al final de cuentas la sentencia firme puede requerir de un pronunciamiento en vía de casación.

Hasta el momento, a pesar de existir la posibilidad de impugnar judicialmente, la última palabra de hecho la ha tenido la Contraloría General de la República ya que, con muy pocas excepciones, sus resoluciones son aceptadas por las partes. La reforma aprobada en primer debate no elimina la apelación ante la Contraloría, sino que adiciona a este proceso, ya en todo caso excesivamente prolongado, la plena impugnación jurisdiccional.

En un contexto en que debemos buscar los mecanismos para hacer más eficientes las compras públicas, de aprobarse definitivamente esta propuesta, los señores diputados estarían afectando sensiblemente el interés general.

Convenciones colectivas: otro error. Esperemos que otras iniciativas semejantes no cristalicen, tales como la pretensión de darle rango constitucional a las convenciones colectivas en el sector público al ser, como son, una de las causas que afecta sensiblemente la racionalización y normalización del ejercicio de la función pública, o el proyecto de garantías ambientales que, sin agregar nada sustancial a la Constitución, introduce un elefantiásico capítulo sin pies ni cabeza, ni que decir del el mamotreto fiscal que además de ininteligible para el ciudadano promedio convertiría en infractores tributarios en forma automática a la inmensa mayoría de la población.

Este intento por judicializar la decisión final en las compras públicas debe servirnos de alerta y llevarnos a poner más atención a lo que se pueda estar tramitando en la Asamblea Legislativa en los últimos meses de un período poco menos que afortunado.

Cambios procesales

Otros errores de gran calibre que se presentan en el Código Procesal Administrativo

20 de noviembre 2005

Hace algunos días tuve la oportunidad de llamar la atención sobre un aparatoso error que estaba a punto de cometerse con la aprobación del proyecto de Código Procesal Administrativo. Todo parece indicar que los señores diputados pudieron analizar el punto y echaron marcha atrás en la idea original de sujetar la firmeza de las compras públicas a la decisión definitiva de un juez. Antes de que dicha iniciativa sea aprobada con las correcciones indicadas, considero sumamente necesario puntualizar otros errores técnicos de gran calibre que ameritarían ser analizados cuidadosamente.

Régimen de nulidades. Contrariando la doctrina más elemental, el proyecto establece que "cualquier infracción por acción u omisión al Ordenamiento Jurídico" ocasiona la ilegalidad de la actuación administrativa. Este es un cambio de ciento ochenta grados en el régimen de nulidades establecido en la *Ley general de la administración pública*, que dispone que solamente las infracciones sustanciales son causantes de invalidez. Como si fuera poco, se establece expresamente la anulabilidad de los actos relativamente nulos, cuando lo normal es que ese tipo de infracciones sea subsanable. Para completar el cuadro, se elimina la barrera de cuatro años para impugnar un acto absolutamente nulo y se permite la impugnación por plazo indefinido, todo lo cual

se corona con la posibilidad para el juez de anular de oficio actos que no han sido impugnados. Con estos cambios se vulnera principios fundamentales del derecho público tales como el de conservación de los actos, el de prevalencia del contenido sobre la forma y el de equilibrio entre la eficiencia pública y el interés de los administrados.

Embargo de bienes públicos. Sin una razón de peso suficiente, la iniciativa elimina de tajo el principio de inembargabilidad de los bienes públicos, que protege la integridad de los bienes destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas. Es cierto que hay que adoptar medidas que faciliten el pago de las condenas en contra del Estado, pero, al derogar un principio centenario del Derecho Público, lo que se logra es abrir las puertas para todo tipo de desaguisados que podrían conducir a que el patrimonio nacional acabe en manos privadas.

Litigiosidad. Si bien es cierto que debe avanzarse en el perfeccionamiento de los mecanismos de protección de los ciudadanos ante los poderes públicos, el proyecto adopta una posición que, en términos generales, incrementa exponencialmente los niveles de litigiosidad. Este es el resultado de la eliminación del requisito de agota- miento de la vía administrativa, lo que ocasionaría que la decisión de cualquiera de los órganos internos de las entidades y ministerios pueda ser objeto de impugnación judicial directa, aún si el jerarca desconoce lo actuado.

Si a esto se suma que cualquier infracción, por acción u omisión, abre las vías de la impugnación judicial, que se elimina el plazo límite de impugnación, que se potencia la posibilidad de suspender los efectos de las decisiones administrativas, aún sin juicio previo y por la simple

decisión del juez, debido a una regulación de las medidas cautelares mucho más favorable a la suspensión, tenemos entonces que de la noche a la mañana se producirá un desajuste absoluto en la capacidad de tomar decisiones públicas y llevarlas a la práctica. Indudablemente que el equilibrio se quiebra en evidente perjuicio del interés general.

Lo expuesto se une a una tendencia legislativa de los últimos años en la que se aprecia un esmerado esfuerzo por hacer cada vez más complicada la gestión pública. Sin duda alguna el proyecto en cuestión será una piedra más en ese muro de obstáculos que en nombre de supuestos controles sobre el ejercicio de la función pública termina colocando a los administradores públicos en una situación de imposibilidad de cumplir con su deber primario que es brindar servicios públicos de primera calidad.

PAC y la tercera república

Debe evitarse cualquier sorpresa sobre el contenido de las alternativas políticas

La Nación, 6 de enero de 2006

Hace 4 años, cientos de miles de costarricenses depositaron en manos del PAC un enorme capital político que terminó siendo dilapidado, al punto de que el entusiasmo de las anteriores elecciones se transforma ahora en una fundada preocupación por los pasos constantes de esa agrupación hacia posiciones populistas y aislacionistas, al peor estilo de la nueva izquierda latinoamericana que campea por otros países de la región.

Propuesta sindical y corporativa. La más difundida expresión de ese experimento populista en Costa Rica se hizo en el 2001, mediante la propuesta sindical conocida como Tercera República. Esta iniciativa ha sido apoyada en forma constante en esta página de opinión por el principal dirigente del PAC (vea artículos de 10/7/01, 23/10/01, 18/6/03, 26/9/03, 12/5/04 y 13/8/04) y consiste en un cuestionamiento severo del funcionamiento de nuestra democracia y la propuesta de una especie de conciliación entre las fuerzas empresariales y sindicales que, en el más arrebatado estilo corporativista, deben definir en conjunto las grandes pautas de la inversión, la producción y el desarrollo nacional. Por supuesto, la voz del pueblo la asumen los iluminados y vitalicios dirigentes sindicales, que tendrán la gran responsabilidad de liderar la construcción de esa nueva república ("bolivariana" sin lugar a dudas).

Del desencanto a más desencanto. El PAC nació como un movimiento plural y recogió en las pasadas elecciones el desencanto profundo con el bipartidismo atrofiado. De los 14 diputados que le confió la voluntad popular se alimentan ahora cuatro papeletas presidenciales. La gestión de esos 14 diputados se ha caracterizado por un caudal interminable de equívocos y contradicciones, unidos hasta el final, eso sí, por la oposición visceral al libre comercio con Estados Unidos, el apoyo a todo tipo de huelga, bloqueo o petición que hagan los sindicatos públicos, el rechazo a la inversión privada en las obras públicas y la total incapacidad para convertir en ley alguna de las promesas que hicieron a los ciudadanos cuando les pidieron sus votos.

Se impuso la tercera república. No cabe duda de que, al final de cuentas, el proceso de búsqueda de un perfil propio del PAC lo llevó a consolidar esa afinidad que desde el 2001 lo había acercado a los propulsores de la tercera república y a perder el carácter plural que lo caracterizó en sus orígenes.

Nuestro sistema garantiza el pleno derecho al funcionamiento de agrupaciones políticas de las más variadas tendencias ideológicas y, en esa medida, las presentes líneas no tienen el menor propósito de cuestionar la legitimidad que tienen los grupos sindicales y los seguidores del movimiento de la tercera república de organizarse en un partido político. Lo que debe evitarse es cualquier sorpresa sobre el verdadero contenido de las alternativas políticas en juego, de modo que se sepa a quién se apoya y qué se apoya.

El peso de la tercera república en el PAC es tan fuerte que incluso en la página oficial de dicha agrupación se consigna que un candidato a diputado fue designado en forma directa (a dedo), por el candidato presidencial, por su "importante

trabajo en el proceso de propuesta denominado Tercera República". Con estos antecedentes no es de extrañar que otro aspirante a diputado de ese movimiento encuentre la causa de los males institucionales de este país en "los grupos dominantes" (ponencia al congreso ideológico).

En Venezuela, los ciudadanos resignados ante los desbordes populistas del chavismo, bromean diciendo que los cubanos que llegan a ese país están impulsados por la curiosidad de saber cómo empezaba la película. En Costa Rica, los electores podrían preferir no tener que asistir a ver siquiera los prólogos de esa película, por lo que al menos dejo planteada esta crónica para los buenos entendedores.

Promesas electorales

La mayor mentira: ofrecer a manos llenas, a sabiendas de que se engaña al pueblo

27 de enero 2006

Estos días, los políticos de siempre vuelven a desempolvar sus viejos trucos y hacen las mismas promesas incumplidas de tantos años y podemos ver que mientras uno ofrece en sus vallas publicitarias salud y comida y asegura en sus discursos que eliminará el déficit fiscal y modernizará el Estado, sin necesidad de cambiar una sola ley, otros prometen acabar con la inseguridad ciudadana de la noche a la mañana o arreglar las carreteras en un abrir y cerrar de ojos.

Tal delirio de demagogia debería recordarnos que la madre de todas las mentiras es ofrecer a manos llenas, a sabiendas de que se engaña al pueblo, que no es decente jugar con las necesidades y esperanza de la gente humilde.

Atrofias globales. El atraso en inversión social e infraestructura que arrastra nuestro país es de proporciones inimaginables, y aun en el caso que algún candidato llegara a la Presidencia de la República con un sólido respaldo popular y con una mayoría en la Asamblea Legislativa, las atrofias macroinstitucionales dificultan a tal grado la toma de decisiones que deberíamos sentirnos afortunados, con tan solo poner en marcha un proceso de transformación que nos vuelva a colocar en condiciones de poder influir sobre nuestro futuro.

Debemos recordar que, en el incoherente esquema que nos legó el bipartidismo, la mayoría parlamentaria resulta insuficiente para definir la agenda legislativa y que la mayor parte de las decisiones importantes requieren, en violación directa de lo que ordena la Constitución Política, mayoría calificada. De este modo, de la misma manera que debemos desconfiar de quien dice que no se requiere cambiar ni una sola ley para arreglar el país, resultaría ingenuo creer en aquellos que nos dicen que ya tienen preparados los proyectos de ley que se requieren para poder cumplir con sus promesas electorales.

Capacidad de acción limitada. Nuestro sistema político e institucional se deterioró a tal grado que no basta con llegar al Poder Ejecutivo para poner en marcha procesos serios de transformación. Nuestro Estado se convirtió en una estructura amorfa e inoperante, que no brinda servicios de una calidad remotamente aceptable, no cumple como debe con sus funciones de regulación y supervisión y entorpece y dificulta la generación de riqueza, ni qué decir del total abandono de su papel esencial en la eliminación de las iniquidades sociales. En este contexto, es injustificable que los políticos tengan el descaro de ofrecer el cielo y la tierra en caso de llegar al Poder Ejecutivo, cuando desde hace ya muchos años las estructuras gubernativas entraron en un proceso de descomposición, que las ha llevado a convertirse en fines en sí, alejadas por completo de las necesidades de la población.

Creer o no creer. Todo parece indicar que en lo que resta de campaña electoral, seguiremos observando toda suerte de promesas y que el tono de irresponsabilidad crecerá cada día. No quedará más que esperar que los costarricenses sepan distinguir entre las promesas demagógicas y las propuestas

realistas. La tarea que le espera al próximo gobernante es titánica, y no debemos crear en la población la expectativa de que los problemas que se han incubado por décadas se solucionarán con la sola llegada de un salvador providencial, ya que esto únicamente incrementará, más temprano o más tarde, la desconfianza en el sistema político.

La avalancha de promesas a los sectores más necesitados siempre ha sido una herramienta del populismo latinoamericano, pero la historia enseña que ninguno de esos antecedentes ha terminado bien, ni para unos ni para otros, y a lo único que ha conducido es a la reducción de las desigualdades mediante el método de hacer más pobres a todos. Los síntomas del populismo se están haciendo sentir fuertemente en esta campaña, y debemos estar pendientes porque ya se sabe cómo puede terminar esa aventura.

Efectos inmediatos del sufragio

El conteo manual emanado de las juntas receptoras es expresión de la voluntad popular

10 de febrero 2006

El sistema electoral vigente en Costa Rica desde 1952 define el escrutinio como el proceso de "aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hayan hecho las Juntas Receptoras" (art. 130 Código Electoral). La intervención del Tribunal Supremo de Elecciones, tiene entonces una finalidad de validación y no tiene, por tanto, efectos constitutivos; esto es, el proceso de conteo manual centralizado que efectúa ese órgano parte de la existencia de un acto formal previo, precedido de un primer conteo manual, emanado de cada una de las juntas receptoras, el cual expresa, en conjunto, la voluntad popular.

Valor del reporte de las juntas. Lo anterior significa que, una vez que se tenga conocimiento cierto de los reportes oficiales remitidos por la totalidad de las juntas receptoras y estas arrojen un resultado claro, independientemente del proceso de "aprobación o rectificación" posterior, estos resultados tienen un valor propio, más allá de lo que se podría calificar como provisional.

La posibilidad de que en el proceso de conteo manual centralizado que realiza el Tribunal Supremo de Elecciones se efectúe alguna "rectificación del cómputo aritmético y legal" de las cifras reportadas, la cual se reflejará en la consolidación de los datos que servirán de apoyo a la

declaratoria formal, en nada contradice el valor propio que tienen las actas que recogen el escrutinio individualizado que efectuaron las juntas receptoras.

Totalidad de los reportes. Luego de la contabilización de los reportes y el conteo definitivo de las mesas no reportadas, ya se dispone del 100% de los resultados de las 6.163 juntas receptoras, los cuales indican que el candidato que recibió el apoyo mayoritario de la población lleva una ventaja sobre su inmediato seguidor de más de 15.000 votos. Esta cifra podrá eventualmente sufrir alguna rectificación aritmética, como indica la ley, pero no existe ningún indicio racional para que los costarricenses no tengamos certeza absoluta sobre quién fue legal y formalmente elegido como próximo presidente.

Se ha alegado por algunas personas interesadas en cuestionar los resultados electorales, que la diferencia pretendidamente reducida de votos amerita entrar en una situación de incertidumbre hasta que finalice el proceso de verificación. Esta pretensión carece por completo de sustento legal y refleja un desconocimiento de las reglas básicas del sistema electoral.

En la historia costarricense ha habido antecedentes de diferencias similares entre el ganador y el segundo lugar, tales como los casos de las elecciones de 1958, en que la diferencia fue de 8.063 votos; en 1966, de 4.220; en 1994, de 28.011, y en 1998, de 33.326. En ninguno de estos casos la población tuvo que esperar hasta que se efectuara el conteo manual centralizado por parte del TSE, para tener plena seguridad de quién había sido elegido.

Aceptación de resultados. En las democracias maduras el candidato que resulta vencido debe obedecer una regla no

escrita que indica que, una vez existan elementos de juicio suficientes para determinar el resultado probable, debe admitirse la derrota.

Lamentablemente estamos hallando una reacción plenamente injustificada en que se sigue con un cuestionamiento del sistema electoral, se solicita que se oculten los resultados parciales y se ejercen actos directos de presión para generar una sombra de incertidumbre sobre los resultados electorales.

La declaratoria formal y definitiva será emitida una vez que el Tribunal Supremo de Elecciones finalice el proceso de verificación que establece el Código Electoral, pero no existe ningún impedimento, como no lo ha existido en el pasado, para que antes de que se lleve a cabo esa declaratoria oficial, podamos concluir, a la luz de los reportes de las juntas receptoras y el conteo manual definitivo que completó la información disponible sobre el 100% de las urnas, quién fue vencedor en las elecciones presidenciales del 5 de febrero del 2006.

Respeto a la voluntad popular

Los vencidos pueden llegar a un bajo nivel de civilidad para cuestionar los resultados electorales

La Nación, 26 de febrero de 2006

El mandato de los ciudadanos el pasado 5 de febrero no fue contundente, pero fue claro. Pese a los intentos abiertos, por parte de los perdedores, de cuestionar la legitimidad del sistema electoral, la voluntad popular se expresó inequívocamente y a ella debemos todo el respeto.

El proceso de validación de los resultados remitidos por cada junta receptora, tarea que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones por mandato de ley y no por presiones externas, ha confirmado lo que los datos provisionales anunciaban de una manera irreversible desde la madrugada siguiente al día de las elecciones. Lo que resta es la declaratoria oficial de presidente electo por parte del alto tribunal y ese pronunciamiento no puede ser empañado por quienes, al calor de las circunstancias, tratan de convertir situaciones excepcionales en un manto de duda sobre la corrección del sistema de sufragio.

Solo con padrón. Con un total desprecio por la inteligencia de los costarricenses, se ha querido hacer creer que hubo urnas en donde se emitió el sufragio sin contar con un padrón de electores. Los costarricenses que han emitido su voto alguna vez saben que es absolutamente imposible que eso sea cierto ya que la lista de electores de cada Junta se exhibe en las afueras de cada uno de los recintos, y antes de que al

ciudadano se le suministre la papeleta para que ejerza su derecho, se verifican con la cédula de identidad los datos personales del elector. Además, en el proceso de organización del proceso electoral, el material de cada una de las urnas ha sido revisado con anterioridad, con un levantamiento de acta en presencia de los miembros de las juntas electorales cantonales y de los fiscales y miembros de mesa que cada partido obligatoriamente debe designar. Luego el material es vuelto a sellar, antes de que pase a la custodia del presidente de la junta receptora, para ser abierto nuevamente una vez que se instalan las juntas receptoras, en donde se vuelve a levantar un acta. Es conocido también que el padrón es exhibido públicamente desde varios meses antes de las elecciones para que los ciudadanos verifiquen su inclusión en la lista de votantes y gestionen las correcciones que procedan. Insinuar que una elección pueda hacerse sin el padrón refleja el bajo nivel de civilidad a quepueden llegar los vencidos para cuestionar los resultados electorales.

Si bien es cierto que el desencanto con los partidos tradicionales, originado en décadas de corrupción e incapacidad, llevó a muchos electores a estar dispuestos a dar un salto al vacío apoyando el populismo sindical y corporativista, de la actitud irreflexiva de los perdedores queda una valiosa lección: no estaban a la altura de las circunstancias ni contaban con la madurez política suficiente para gobernar en sintonía con la institucionalidad y las reglas democráticas que rigen nuestra sociedad. El deseo de una porción importante de la población por corregir el rumbo, estuvo a punto de pasarnos una factura que probablemente habría tenido consecuencias tan catastróficas como las que sufrió el país durante la devastadora administración Carazo entre 1978 y 1982.

Sistema electoral perfectible. No permitamos que el sistema electoral sea puesto en entredicho sin fundamento. Son muchas las correcciones que hay que introducir para modernizar los mecanismos mediante los que los ciudadanos nos gobernamos a nosotros mismos con la elección de nuestros representantes. El sufragio debe llegar a convertirse en una vivencia cotidiana, mediante la cual se consulte periódicamente a la población sobre temas de interés nacional y, para que eso se haga realidad, debe superarse la ineficiente organización actual. Esa es una tarea pendiente desde hace muchos años, pero, no por ello, los arrebatos circunstanciales de aspirantes que no obtuvieron el favor de los electores deben dar lugar a que se dude de la muy bien ganada legitimidad de nuestro sistema electoral.

Proyecto procesal negativo

Legislación que aumenta los mecanismos para paralizar la actuación administrativa

La Nación, 21 de abril de 2006

Con un empeño digno de mejores causas, los diputados salientes han festinado la corrección del proyecto de Código Procesal Administrativo y, aún sin solucionar los principales problemas técnicos que señalé hace algunos meses en estas páginas, se aprestan a aprobar unas regulaciones que menoscabarán sensiblemente la capacidad de actuación de la administración pública.

Privatización de empresas públicas. En su oportunidad señalé el riesgo de que valiosos activos públicos fueran embargados y de ese modo pudieran pasar a manos privadas. A duras penas, los diputados limitaron la embargabilidad de las acciones de empresas públicas a un 25% de su capital. Esta limitación, tal y como está redactada, no es un límite general, sino que pueden presentarse embargos sucesivos, que lleguen a comprometer el 100% de las acciones de las empresas públicas. De este modo, las acciones de Recope, Fuerza y Luz y Racsa, por solo citar algunas entre las decenas de empresas del Estado, podrían pasar escalonadamente a propiedad particular, incluso cuando esas empresas sean titulares de concesiones sobre el dominio público. Ante la posibilidad creciente de que mediante arbitrajes internacionales el Estado pueda ser condenado al pago de indemnizaciones que excedan su capacidad de pago inmediato, introducir esta posibilidad de embargo, que no

existía en nuestra legislación, no puede menos que llamar la atención sobre la repentina celeridad de los diputados y el inusual entendimiento de todas las fracciones.

Judicialización de compras públicas. El artículo 2 del Código Procesal Administrativo en ciernes dispone que será del conocimiento de esa jurisdicción "la materia de contratación administrativa, incluso los actos preparatorios con efecto propio, así como la adjudicación, interpretación, efectos y extinción, cualquiera que sea su naturaleza jurídica". La permanencia de esta regulación hace que la supresión de las modificaciones a la Ley de Contratación Administrativa que contenía la versión original del proyecto, resulten totalmente insuficientes, ya que la posibilidad de interferir con los actos preparatorios y someter el acto de adjudicación a una impugnación plena en virtud del predominio de la ley especial y posterior, abren las puertas para que se puedan entorpecer de una forma completamente irracional los procedimientos de compras públicas. No es cierto que la limitación de la impugnación de las adjudicaciones a los efectos estrictamente indemnizatorios sea contraria a la Constitución, y sostener lo contrario nos traslada a un literalismo constitucionalero que creíamos superado en nuestro país.

Transformación de reglas de fondo. Un tema que ni siquiera fue abordado por los diputados que corrigieron el proyecto original es el relativo al cambio del régimen sustancial de las nulidades en el derecho administrativo costarricense, aspecto que no corresponde ser abordado en una ley procedimental, y que transforma por completo los principios esenciales definidos en la Ley General de la Administración Pública. Pasamos de un sistema en que se presume la validez de la actividad administrativa y en el que

solamente las disconformidades sustanciales ocasionan la invalidez, a uno en el que es impugnable toda decisión que incurra en "cualquier infracción por acción u omisión al ordenamiento jurídico".

Confusión de prioridades. En la situación lamentable en que se encuentra la gestión pública, resulta incomprensible que la Asamblea Legislativa se empeñe en aprobar una legislación que incrementa significativamente los mecanismos para paralizar la actuación administrativa, sin siquiera haber dado los más elementales pasos en la solución de los numerosos obstáculos que entorpecen cotidianamente el cumplimiento de las tareas asignadas al sector público.

Dedicar los esfuerzos legislativos a la debilitación de la administración pública le hace un flaco servicio a la consolidación del Estado social y democrático de derecho.

Cambios en compras públicas

El camino escogido no es precisamente el más apropiado pues puede implicar retroceso

La Nación, 5 de mayo 2006

Se encuentra en conocimiento del plenario legislativo un proyecto de reforma de la Ley de Contratación Administrativa que, bajo el sugestivo argumento de que se reduce el número de procedimientos y se incrementa la eficiencia, puede implicar un retroceso significativo respecto de la normativa actual.

La propuesta en discusión elimina la licitación por registro, pero convierte en un procedimiento adicional la contratación directa. Con el proyecto se pasa a exigir un mínimo de tres cotizaciones, y se consolida la tendencia de restringir la capacidad de decisión de los gerentes públicos. El tema de las contrataciones directas debe ser dejado a la regulación interna por parte de cada una de las unidades administrativas.

Acuerdos internacionales. Pero lo más grave es que, al fundirse la licitación por registro con la licitación restringida, en la figura de la licitación abreviada, la normativa nacional deja de ser compatible con las regulaciones sobre compras públicas contenidas en los acuerdos de comercio internacional de los que nuestro país es parte. Esta antinomia se presenta ya que en esas regulaciones, modeladas a partir del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, la restricción de la participación en un procedimiento de adquisición descansa sobre la

posibilidad de que presenten ofertas quienes formen parte de la lista de proveedores calificados o registrados (artículo VIII d). En la propuesta en vías de aprobación, se limita la participación a cinco invitaciones, lo cual vulnera esa regla al mismo tiempo que lesiona el principio constitucional de igualdad y libre competencia, como muy bien lo señaló el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en su oportunidad.

El retorno al criterio de adjudicar al menor precio significa un retroceso gigantesco. Esa visión tan chata ha llevado a que el sector público, siendo el principal comprador en el conjunto de la economía, pase a ocupar el papel de cliente de quinta categoría que adquiere bienes de baja calidad y en muchos casos productos inservibles. Si bien es cierto que queda abierta la posibilidad de incorporar otros criterios, esto es concebido en la reforma como una excepción a la regla.

Ley marco y ley reglamentista. Al momento de diseñar la Ley de Contratación Administrativa, se tuvo en cuenta la necesidad de dejar la regulación de todos los plazos y el detalle de los procedimientos a la etapa de reglamentación. Contrariando esa concepción de regulación genérica, el proyecto incurre en el error de establecer plazos rígidos en la Ley y de desarrollar una gran cantidad de temas que pueden ser materia del Reglamento. Esto se reflejará en un plazo muy corto en una excesiva rigidez.

Se desaprovecha por completo la oportunidad para introducir en toda su extensión la utilización de los medios electrónicos y más bien se elimina la norma que establece la posibilidad de exigir a los proveedores el suministro de casilleros electrónicos y otros medios tecnológicos para acelerar los procesos de notificación. Se pierde la oportunidad de

sustituir la obsoleta invitación por medio de La Gaceta por el uso de Internet, con el consiguiente incremento en la celeridad y eficiencia de las adquisiciones.

Uno de los temas necesitados de mayores ajustes es el de las garantías de participación y cumplimiento. Los cambios que se introducen en el proyecto son mínimos y se deja pasar la oportunidad para eliminar los topes legales a las garantías, de modo que sea el reglamento el que establezca los parámetros, y se deja incluso abierta la posibilidad de que la administración defina los topes o prescinda de ese requisito cuando así convenga al interés general.

Es indudable la necesidad de incrementar la eficiencia de las compras públicas; sin embargo, el camino escogido no parece ser el que nos conducirá a ese objetivo.

Contraloría ausente

La Nación, 5 de junio de 2006

No puede menos que llamar la atención que en el desmantelamiento de los privilegios inconstitucionales con que los políticos compraron el silencio de los sindicatos en las últimas tres décadas, la Contraloría General no haya tenido participación alguna.

Hace diez años, escribí un comentario en estas páginas en que instaba al ente fiscalizador a interponer acciones directas de inconstitucionalidad, como la ley la faculta desde 1989, contra las prebendas irrazonables de las convenciones colectivas y contra las normas lesivas del patrimonio público.

Podría pensarse que el guardián de la Hacienda Pública tenía mejores cosas que hacer, como evitar que los políticos entraran a saco a las arcas del Estado. Pues no, tampoco estaba dedicada a ello, como ha quedado demostrado con lujo de detalles en los últimos años.

Es cierto que, si no existiera la Contraloría, el asalto habría sido mucho mayor, pero cabe preguntarse ahora por qué no se ha efectuado ningún cambio normativo y operacional profundo como respuesta a la cleptocracia endémica que quedó al descubierto.

¿Será porque el cambio debe ser hecho por los mismos políticos?

Cláusulas interpretativas del TLC

Un camino para desvirtuar reproches contra el Tratado de Libre Comercio

La Nación, 12 de noviembre de 2006

Estos días ha adquirido relevancia la discusión de las cláusulas interpretativas que acompañarían la aprobación del acuerdo de comercio internacional suscrito con EE. UU. y otros países (TLC).

Mediante este mecanismo la Asamblea Legislativa puede superar el reducido papel que le señala la Constitución al limitar su participación a aprobar o improbar los instrumentos internacionales sometidos a su conocimiento (art. 121.4). La iniciativa legislativa se encuentra deslindada por la propia Constitución, por lo cual no operan plenamente los principios propios de otras formas de actividad parlamentaria, tales como los relacionados con el derecho de enmienda, pero esto no significa en la práctica que el papel de legislador sea pasivo o irrelevante, ya que le corresponde expresar la voluntad de la colectividad en su conjunto.

Mediante las cláusulas interpretativas el legislador, sin separarse del marco competencial indicado, se encuentra en capacidad de contribuir a que el contenido de un instrumento internacional sea interpretado correctamente y de acuerdo con los parámetros propios de nuestro ordenamiento jurídico. No se trata en ningún caso de que el contenido del instrumento sea modificado, sino de aclarar, puntualizar y constreñir los parámetros dentro de los que se le otorga la aprobación parlamentaria.

Con esta función interpretativa no se lesiona la exclusividad competencial que ostenta el Poder Ejecutivo en el manejo de las relaciones internacionales (art. 140.12) ya que el contenido permanece invariable, pero deberá interpretarse por todos los operadores jurídicos en consonancia con esas reglas establecidas por el legislador. Esto parece sencillo en cuanto corresponde a su aplicación interna, en virtud del carácter vinculante que dichas cláusulas interpretativas tendrán en nuestro ordenamiento jurídico. Cuando se discuta la aplicación del instrumento por parte de operadores externos al ordenamiento costarricense, las autoridades a cargo de la defensa de los intereses nacionales se encontrarán obligadas a exigir su acatamiento.

Constitución Política. En este esfuerzo creativo de interpretación, resultaría realmente conveniente retomar la propuesta de aprobar el TLC con el mismo rango que fue aprobado por la contraparte principal, esto es, mediante la aprobación parlamentaria de un simple acuerdo ejecutivo, tal y como con meridiana claridad lo expuso en estas páginas el Dr. Juan José Sobrado (9/10/2005). Esta propuesta estaría apoyada no solamente por los principios básicos de reciprocidad en que se basan las relaciones internacionales, sino que en adición a lo ya planteado por el Dr. Sobrado, considero que el último párrafo del artículo 124 de la Constitución abre las puertas para que una aplicación sistemática del texto constitucional permita precisamente introducir una cláusula interpretativa en el sentido de que cada parte del TLC, y los ciudadanos de cada uno de los países firmantes, podrán invocar de este la misma fuerza jurídica que le haya conferido en su propio ordenamiento jurídico el acto respectivo de aprobación.

Vale la pena recordar que ninguno de los signatarios del TLC tiene en vigencia el mismo sistema de aprobación de instrumentos internacionales y que todos difieren de la modalidad de incorporación al ordenamiento con rango superior a la Ley que contempla el artículo 7 de la Constitución costarricense. A pesar de que el texto expreso de dicho numeral 7 en su literalidad no contempla la posibilidad de aprobación de instrumentos internacionales con diversidad de rangos jurídicos, debemos recordar que la normativa constitucional es un marco de convivencia colectiva bajo unos principios e ideales comunes, que no puede ser vista como una camisa de fuerza que impida la adecuación a unas condiciones normativas internacionales tan variadas como las que entran en juego con la multilateralidad propia del TLC.

Vale la pena discutir esta posibilidad ya que por esta vía se vendrían al suelo la enorme mayoría de reproches con que se ha querido desvirtuar este acuerdo comercial.

Nombramiento trascendente

Parece que algunos creían haber construido un muro de impunidad invulnerable

16 de noviembre 2006

El desmantelamiento del sistema de tráfico de influencias que se había adueñado de la vida pública costarricense apenas comenzó con la exposición, por parte de la prensa, de hechos objetables atribuibles a tres expresidentes.

Mal haríamos en creer que bastó con la revelación en detalle de los casos ya conocidos para poner fin a una serie de prácticas que se habían engendrado a lo largo de décadas y ante las cuales no ha habido todavía respuestas legislativas a la altura que demanda la gravedad de los hechos descubiertos.

Por esta razón, resultan completamente injustificables las dudas o reparos que formulan algunos actores políticos ante la aspiración legítima de avanzar en su carrera judicial, de quien ocupa, por un plazo en vías de expiración, el puesto de Fiscal General de la República.

Enorme mérito. No puede caber ninguna duda de que al Fiscal General corresponde el enorme mérito de haber actuado con un alto sentido de sus responsabilidades institucionales al otorgar un apoyo pleno al equipo de profesionales del Ministerio Público encargados de liderar las delicadas investigaciones que involucran a los expresidentes.

El coraje, la honradez y la determinación del Fiscal General fueron los ingredientes que permitieron mantener a flote la credibilidad en el anquilosado engranaje del Poder Judicial, lo que al fin de cuentas permitió que los ciudadanos pudieran preservar su fe en la debilitada institucionalidad costarricense, erosionada a más no poder por el espectáculo bochornoso del desgobierno del anterior Presidente, y ampliado con creces por uno de los Congresos más desprestigiados de la historia nacional.

Sin ese liderazgo sereno, pero enérgico a la vez, probablemente nuestra institucionalidad habría sufrido un trauma todavía mucho más dañino que el que efectivamente se dio.

La actual Asamblea Legislativa ha intentado desmarcarse del abismo que cavó su predecesora, pero ha topado con grandes dificultades, algunas originadas en hechos casuales o imprevisibles, otras productos del desgaste del modelo político vigente y la imperdonable falta de adopción de medidas correctivas. Se equivocarían gravemente los señores diputados si pensasen que el nombramiento que actualmente tienen en sus manos no guarda relación alguna con las graves denuncias que ha conocido el país en los últimos años. Resulta evidente que en los últimos meses ha habido un reagrupamiento de fuerzas de quienes son objeto de investigación por múltiples transacciones documentadas por la prensa y ahora pretenden aparecer como las víctimas de una persecución.

Su principal objetivo en la campaña de desinformación que parecen haber organizado es, en este momento, bloquear la designación como magistrado de quien ven como un símbolo de la rendición de cuentas a la que se vieron sujetos

inesperadamente, probablemente por haber sobreestimado la efectividad del muro de impunidad que suponían haber construido durante largos años en los que no se hizo un solo nombramiento que no pasase por su minucioso escrutinio. Tal parece que todavía no se acostumbran a que las cosas podrían estar cambiando.

Liderazgo del Fiscal. El estado generalizado de desconfianza ha comenzado a cambiar en gran parte por el liderazgo del Fiscal General, y el país entero reconoce y aplaude esa determinación. A su carácter probado y demostrado en uno de los momen-tos cruciales de la historia del país, se agrega un perfil académico y profesional que lo ha hecho merecedor de una de las mejores calificaciones en el proceso de evaluación llevado a cabo por la comisión encargada de analizar sus atestados.

Cualquier pretexto que se utilice para disminuir los méritos que con toda justicia corresponden a quien facilitó que ese proceso comenzase en un país agobiado cada vez más por la desconfianza y la insatisfacción con las autoridades públicas, significaría un retroceso en la ardua labor que aún queda por delante para restablecer la credibilidad en los políticos, los gobernantes y la vida republicana en su conjunto.

Indiferencia y desastre

La Nación, 2 de diciembre de 2006

A quienes piensan que la elección de alcaldes, síndicos y concejales de distrito, que se lleva a cabo en todo el país este domingo, es un asunto que les es ajeno, deberían recordar que la forma más directa y cotidiana de contacto entre el poder público y los ciudadanos es la que se presenta en las relaciones con los gobiernos locales.

Las relaciones básicas de convivencia entre los vecinos de una comunidad descansan sobre el correcto ejercicio de las competencias municipales. Cualquier deficiencia en el funcionamiento de un municipio se refleja directamente en la calidad de vida de los habitantes de un cantón y de esto hay, para desdicha de la población, ejemplos abundantes. El deterioro en la calidad de la gestión municipal, con contadas excepciones, ha llevado a que las municipalidades se conviertan en verdaderos enemigos de los habitantes.

Gran parte de la responsabilidad por ese proceso continuo de desmejoramiento de los servicios municipales es atribuible a los propios ciudadanos que durante mucho tiempo han considerado la participación en los órganos de poder locales como una forma inferior de la participación política, dejando el paso libre a los aprendices de la política como medio de vida, convirtiendo lo que debería ser una vocación en un simple escalón para avanzar a formas más rentables de vivir de la política.

Falta de vocación. Aunque esta es apenas la segunda experiencia, ya que la elección directa de alcaldes y el funcionamiento de los concejos de distritos se inauguró hace cuatro años, los costarricenses ya cuentan con claros ejemplos de lo que los partidos de alcance nacional tienen que ofrecer en la conducción de los asuntos locales. En el experimento que ha sido la puesta en práctica de la figura del alcalde y de los concejos de distrito ha quedado demostrada la falta de vocación hacia la descentralización por parte del PLN, el PUSC y el PAC, que han desperdiciado la oportunidad, en lo que llevamos de este gobierno y en todo el anterior, de introducir las reformas legislativas que hagan posible el fortalecimiento de los gobiernos locales, con asignación específica de competencias y recursos.

Sigue existiendo una gran zona de colisión entre las funciones del alcalde y del concejo, propiciando en muchos casos la inacción y los pulsos de poder, en detrimento de la toma de decisiones y su efectiva ejecución.

La puesta en práctica de los concejos de distrito ha sido totalmente insatisfactoria, ya que las estructuras de gobierno establecidas con anterioridad se han resistido a otorgarles el papel de canalización directo entre las comunidades y el cantón que dichos órganos están llamados a cumplir. Lo que debería ser la expresión directa de la voluntad de los ciudadanos, se ha convertido en una figura hasta el momento inoperante.

No actúan. El mejor ejemplo de la falta de voluntad política de los tres partidos tradicionales para avanzar en la descentralización del poder lo encontramos precisamente en la falta de promulgación de las regulaciones legislativas que hagan posible la aplicación del artículo 170 de la

Constitución Política, con la definición de un programa estructurado de transferencia de competencias y recursos.

Ante esta abulia del PLN, el PUSC y el PAC, los electores cuentan en la mayoría de los cantones del país con la opción de depositar su confianza en organizaciones cantonales y otras nacionales no tradicionales, que pueden ser el camino hacia la revitalización de los gobiernos locales y el mejoramiento de las relaciones entre los integrantes de las comunidades dedicados a velar por sus propios intereses, sin interferencia de las agendas casuísticas y circunstanciales de los partidos políticos.

Como pueden atestiguar todos los días los habitantes de los cantones que han caído en manos de aspirantes a políticos de oficio, la indiferencia de los ciudadanos ante la elección de sus gobernantes más cercanos solo conduce al desastre municipal.

Hora de definiciones

En momentos en que se ataca la institucionalidad, hay que distinguir al verdadero líder

La Nación, 17 de diciembre de 2006

En enero del 2006 compartí con los lectores de estas páginas mi convencimiento de que el Partido Acción Ciudadana había terminado siendo un instrumento de los intereses sindicales y corporativistas, al punto que su propuesta programática no pasaba de ser un calco del proyecto de tercera república que esos sectores consideran debe ser el modelo a seguir en Costa Rica.

Durante más de dos años había tratado de promover dentro de esa agrupación mis planteamientos sobre la necesidad de fortalecer el Estado social y democrático de derecho y la institucionalidad. Sin embargo, llegó el momento en que consideré vano el esfuerzo por intentar cambiar el rumbo y que no había el espacio necesario para detener la consolidación del perfil gremialista que se apoderaba de la conducción de un movimiento en el que muchos habíamos cifrado la esperanza de renovar la política nacional.

Lo que debió haber generado una discusión sobre el modelo alternativo que proponen las organizaciones que proporcionan las ideas motoras de esa agrupación, fue objeto de una respuesta airada por parte de la entonces secretaria general en donde al menos se aceptaba que el proyecto de tercera república es la brújula que orienta a ese partido.

La dinámica del proceso electoral y la desautorización oficial de que fue objeto la dirigente que había respondido mis

comentarios, dejaron pendiente una discusión que es de total actualidad. ¿Cuál es el modelo político alternativo que proponen para sustituir el modelo actual? En tanto organización política con una fuerte presencia en la Asamblea Legislativa, con pretensiones a aspirar al gobierno en las próximas elecciones, esa es una discusión que nos concierne a todos los costarricenses.

Desarrollo o aislacionismo. El programa electoral que presentaron en la anterior campaña no pasa de ser, como el del partido triunfador, una lista de buenas intenciones carente de propuestas específicas. Al final de cuentas, es la solicitud de un cheque en blanco a cambio de una promesa de que la pulcritud arreglará todos los problemas de nuestro país.

Es irrebatible el hecho de que el modelo de desarrollo seguido en los últimos veinte años no ha permitido disminuir la pobreza y ha generado una polarización inaceptable, pero queda por ver si eso habría sido diferente con el modelo que proponen los gremios nacionales. ¿Que habría pasado si en lugar del modelo de apertura comercial hubiéramos optado por aislarnos en un modelo proteccionista con una mayor intervención estatal en la dirección de la economía? Estaría por verse si tal alternativa habría generado mayor igualdad, pero es un tema que hay que discutir.

Podemos compartir la indignación por los resultados de la gestión pública de los últimos treinta años pero de ahí a aceptar que la solución a los problemas de desigualdad y marginación pasa por las propuestas gremialistas y corporativistas hay mucha distancia. Nuestro sistema político enfrenta grandes retos y por esa razón debemos exigir de las agrupaciones claridad en sus propuestas. Estamos por fortalecer el Estado social y democrático de derecho o

proponemos un modelo alternativo, pero debemos identificarlo con nombre y apellidos, no escondernos en las ambigüedades y la demagogia.

Luego del enorme trauma nacional originado con la investigación de las actuaciones de tres expresidentes, está todavía pendiente la reconstrucción de la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos. La respuesta no puede ser una apuesta desesperada y a ciegas en contra del orden establecido, como parecen haber hecho una gran cantidad de personas el día de las elecciones presidenciales. Es mucho lo que está en juego para que nos quedemos cruzados de brazos y dejemos de buscar el camino que nos lleve a la construcción de una sociedad cada vez más justa perfeccionando nuestro sistema político.

Cuando se hacen llamados de abierto desconocimiento a nuestra institucionalidad, los costarricenses debemos saber distinguir a los verdaderos líderes democráticos de los flautistas de Hamelín.

Votemos ahora o será tarde

Hay que decir sin miedo que Castro, Chávez y Ortega se oponen al TLC… en Costa Rica

La Nación, 30 de setiembre de 2007

Cuando los opositores al libre comercio con los Estados Unidos dicen que lo que está en juego es un cambio de modelo social, tienen razón, pero no por los motivos con que han estado tratando de inculcar miedo a la población en los últimos años. El supuesto estado solidario que alegan defender, y del cual se alimentan todos sin excepción, colapsó hace mucho tiempo ante la avaricia sin fin de la cleptocracia forjada por políticos corruptos y sindicatos públicos defensores de privilegios.

El modelo social está en juego en la próxima votación ya que se decidirá si permitimos que la amalgama de intereses que impiden que el aparato estatal se levante de la postración en que se encuentra continúe controlando las decisiones vitales para el progreso colectivo del país.

Quienes promueven un estado bolivariano basado en un comercio con énfasis latinoamericano tienen todo el derecho de hacerlo, aunque eso no los autoriza a denigrar a quienes por diferentes medios han señalado con todo detalle esa conexión innegable y documentada.

No hay que tener miedo de decir que Castro, Chávez y Ortega han llamado al rechazo del acuerdo comercial, así ha sido consignado por la prensa oficial de los desafortunados países bajo su conducción, y un documento de estrategia pobre y torpe no puede servir de pretexto para ocultar esa realidad.

Estas líneas van dirigidas a quienes no deseen despertar un día preguntando qué pasó con nuestro país, como lo hacen ahora millones de venezolanos que no entienden cómo, ante sus propios ojos, cayeron bajo el control vitalicio de un desequilibrado con aspiraciones continentales. La respuesta es que no actuaron a tiempo, cuando podían expresarse en las urnas y corregir su propio destino. Aprendamos de los errores ajenos. No hay que creer en iluminados con máscara de oveja.

Futuro del país. Lo que parecía ser una votación muy sencilla, dada la vocación a la apertura que durante toda su historia ha mantenido nuestro país, se ha visto complicada de la misma manera que sucedió en la recta final de las elecciones del 2006, en donde el triunfador estuvo a un punto porcentual de perder las elecciones.

Sin entrar a especular si se trata de un mal manejo de campaña del mismo equipo, no cabe duda que los ciudadanos preocupados por el futuro de nuestro país, debemos asumir una participación activa y hacer todos los esfuerzos que estén a nuestro alcance para que el acuerdo comercial sea aprobado el próximo 7 de octubre.

En primer lugar, debemos acudir puntualmente a votar, pero no nos preocupemos solamente de que nuestra familia cercana se haga presente, dediquemos un tiempo a llamar a nuestros amigos cercanos, a nuestros conocidos, para estar seguros de que entienden la trascendencia de la ocasión. Generemos cadenas de llamadas, correos y conversaciones hasta el último momento. Multipliquemos el esfuerzo y tratemos de convertir cada uno de nuestros votos en cinco o en diez.

Esto se hace más importante cada día ya que el continuo cuestionamiento que se ha venido haciendo del Tribunal

Supremo de Elecciones y del proceso de referéndum podría tener como conclusión un llamado general a no votar para que el resultado no sea vinculante. Recordemos que es necesario que la votación del domingo 7 de octubre supere el cuarenta por ciento del padrón electoral; caso contrario, seguiremos dependiendo de una Asamblea Legislativa cada vez más inoperante.

No permitamos que nos limiten el derecho a votar. Enfrentemos cualquier medida que se adopte para boicotear la libre expresión de la voluntad popular. Que no nos tome por sorpresa que se trate de impedir la apertura a tiempo de los recintos de votación o que deliberadamente se haga el proceso lento para desmotivar a los electores que esperan en fila. Si esto llega a suceder, esperemos el tiempo que sea necesario: está en juego el rumbo que seguirá en adelante nuestro país.

Estamos ante una tarea que no corresponde solamente al Gobierno o a quienes dirigen la campaña en pro del acuerdo comercial. Somos los ciudadanos quienes debemos asumir la responsabilidad en nuestras manos y hacer nuestro mejor aporte para que luego no tengamos que lamentarnos. Votemos ahora ya que luego será tarde.

Salidas del presidente

La sustitución del presidente, cuando salga del país, es un absurdo y un arcaísmo

La Nación, 2 de julio de 2008

En el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública que se redactó bajo mi dirección hace cerca de ocho años, el cual fue dictaminado en forma unánime por una comisión especial y luego pasó al limbo legislativo, se incluía la siguiente regulación: "Cuando el Presidente de la República salga del territorio nacional, en ejercicio de la representación nacional que le encomienda la Constitución, no será necesario que sea sustituido temporalmente en sus funciones por un vicepresidente. Si así lo decide, podrá seguir ejerciendo sus competencias constitucionales y legales fuera del país".

Si la propia Constitución le atribuye al presidente la representación del país, no hay mayor absurdo que, para que pueda ejercer esas funciones, tenga que separarse de su investidura.

La práctica que se ha seguido sobre este particular en las últimas décadas responde a los tiempos en que los dignatarios tenían que salir del país a lomo de mula.

Insistir en tal arcaísmo no tendría otra consecuencia jurídica más que todo acto que suscriba el presidente o algún ministro fuera del país, sea absolutamente nulo, ya que antes de salir del territorio nacional, se le despoja de sus funciones y se designa un sustituto temporal.

No es posible que al mismo tiempo existan dos presidentes en funciones, uno firmando acuerdos internacionales y otro manejando el día a día de la Administración.

Quienes insisten en que nos mantengamos en el pasado, lo que propician es una violación directa de la Constitución.

Abismo institucional. Este no es sino un ejemplo más de los innumerables absurdos interpretativos que tarde o temprano conducirán al país a un abismo institucional.

Poco a poco desaparecen las válvulas de escape necesarias para que el poder público se ejerza en condiciones de modernidad y eficiencia y siguen apareciendo los prestidigitadores de oficio que, en lugar de sacar soluciones de su sombrero, lo que hacen es inventar escollos y cuestionamientos de la nada.

No cabe duda de que requerimos ajustes institucionales urgentes, los cuales no aparecen ni remotamente sugeridos o comprendidos por quienes tienen en sus manos la conducción de este país.

La reconstrucción de las reglas de juego de organización de nuestra sociedad y la recuperación de la capacidad de adoptar decisiones colectivas mediante procedimientos expeditos y confiables, no es una tarea que pueda postergarse durante mucho tiempo.

Si dicho reto no se aborda a muy corto plazo, seguiremos ahogándonos en el vaso de agua de las interpretaciones fundamentalistas, con el aplauso solapado de quienes siempre se aprovechan de la anarquía y esperan el momento para proclamarse los iluminados salvadores de la patria y la soberanía.

Jueces ¿de legalidad o de ética?

La Nación, 17 de agosto 2008

Como un recordatorio de que en este país es poco lo que cambia, mi primera contribución a este foro de opinión, el 28 de julio de 1996, la titulé: ¿Control de moralidad? En ese comentario, trataba de señalar los peligros que implicaba el pedido que efectuaban algunos legisladores, en el sentido de que la Sala IV se apoyara en criterios éticos y morales para invalidar la elección del contralor y subcontralor generales de la República, producto de lo que calificaban como un acuerdo espurio contrario a preceptos de ese tipo.

Sin ánimo de aburrir con una extensa autocita, en esa ocasión afirmé: "Esta novedosa tesis podría hacernos retroceder siglos en la evolución de la organización política y el sometimiento de los poderes públicos a la norma de derecho. Los parámetros del control de constitucionalidad no pueden ser pasajeros o caprichosos. Nuestra Constitución Política y la Ley de la Jurisdicción Constitucional proporcionan el instrumental hermenéutico al cual se puede acudir en el ejercicio de las diversas funciones de control. Pregonar que en cada caso particular debe estarse a las ponderaciones morales que suscite el caso debatido, es abrir las puertas a la indefinición y al casuismo".

Voces estridentes. Hoy igual que ayer, aunque de diferentes graderías, se escuchan las voces estridentes que claman por flexibilizar el alcance de la norma escrita. Con la misma firmeza debe decirse que abrir la puerta a la justicia sin referentes normativos, con el pretexto de la aplicación de

criterios éticos o morales, nos conduce inevitablemente a la arbitrariedad y es el inicio del final del Estado de derecho.

Debemos tener en cuenta una circunstancia agravante de primer orden. En los últimos años ha tomado fuerza un movimiento que se autodefine como intérprete infalible y exclusivo de la ética y la moral. A pesar de los múltiples y recurrentes ejemplos de violaciones a sus propias reglas por parte de los nuevos sacerdotes de la moral pública, aprovechan toda oportunidad mediática para aparecer como los detentadores de la verdad absoluta.

El peligro es mayor en tanto hemos estado y podemos volver a estar a milímetros de que el descontento generalizado con el manejo de los asuntos públicos se manifieste con un voto a favor de la llegada al poder de esa rara modalidad de talibanes bolivarianos con que se ha visto incrementada la ya de por sí variada y sobrepoblada fauna política nacional.

No caigamos en el error de creer que las deficiencias de nuestro Estado de derecho se deben enfrentar con la improvisación y las soluciones casuísticas y antojadizas. El país reclama profundas revisiones de todos los procesos de gestión pública, tanto administrativos como judiciales y serviciales. Debemos redefinir las reglas básicas del acceso y del ejercicio de la función pública, que garanticen la idoneidad, objetividad y responsabilidad en el ejercicio del cargo. La tarea es enorme: no perdamos más el tiempo.

Restablecer la Constitución

Varios factores deben analizarse antes de convocar a una Constituyente

La Nación, 3 de diciembre 2008

En diversas ocasiones, durante la última década, he señalado el riesgo de convocar a una Asamblea Constituyente, sobre todo por el pobre nivel de integración que produciría la fauna política que ha llegado a controlar los procesos de elección nacionales. Ese riesgo sigue latente y se ha acentuado en los años recientes con el deterioro de los niveles mínimos de diálogo político, estimulado por el autismo de las fuerzas tradicionales y el fundamentalismo de los grupos emergentes.

En ese contexto, la apuesta por una Constituyente sigue pareciendo arriesgada, pero hay factores adicionales que deben analizarse.

¿Se rompió el orden constitucional? El desencadenante tradicional para la convocatoria a una Constituyente es el rompimiento del orden constitucional. Ante el cuestionamiento legítimo sobre el restablecimiento de la reelección presidencial, por un órgano que carecía de competencias para ello, el país evitó una discusión seria sobre si efectivamente se rompió el orden constitucional.

Sobre eso tuve ocasión de referirme en un artículo de marzo del 2003: "Reelección debe archivarse" (**Página Quince,** 18/03/03), sentando mi posición en el sentido que la Sala Constitucional no podía anular por el fondo una reforma constitucional. La personalización de la discusión entre

quienes apoyaron y adversaron esa decisión sigue sin permitir una discusión de altura sobre sus consecuencias institucionales.

Si la conclusión fuera que sí hubo rompimiento del orden constitucional, sin duda se impondría la necesidad de una Constituyente.

¿Se agotó el modelo? Otra de las razones para que se opte por una Constituyente, en lugar de las reformas parciales, es que el sistema haya llegado a un punto de agotamiento que impida el normal funcionamiento de las instituciones. Para establecer este punto de quiebra pueden valorarse diferentes indicios como:

k Existe, o no, capacidad para tomar en tiempo oportuno las decisiones vitales para el desarrollo con equidad del país.

k Existe una verdadera oposición y los líderes de ella no se encuentran en la planilla presidencial.

k Existe un cuerpo con características de Policía política que amenace la privacidad de la población.

k Se impone el secretismo en el manejo de información de interés público.

k Se ha debilitado la separación de funciones de los supremos poderes, con especial amenaza sobre la independencia judicial.

k Hay incapacidad de los gobernantes para asimilar el escrutinio y las críticas.

k Y, muy importante, existe la posibilidad de que desde el poder se imponga un sucesor perpetuando el statu quo.

Si tan solo una parte de los elementos señalados en las líneas anteriores se corroborara, no cabe duda de que estaríamos

ante un panorama que obliga a pensar seriamente en la convocatoria a una Constituyente.

¿Hay materia prima? En abril del 2005 coloqué en Internet una versión digital de las actas de la Asamblea Constituyente de 1949, luego de una minuciosa revisión. La comparación entre el nivel intelectual de ese cuerpo constituyente y las actuales estrellas de la escena política deja muchas dudas sobre la teoría de la evolución.

El sistema obsoleto de integración de organizaciones políticas, que no sufrirá a corto o mediano plazo transformaciones profundas, confabula seriamente en contra de la posibilidad de que en la eventual convocatoria a una Constituyente se puedan constituir nuevas agrupaciones de ciudadanos, o de que en las ya existentes puedan acceder a ese órgano las personas más calificadas.

¿Debe esta circunstancia impedir indefinidamente que nuestro país pueda redefinir las reglas básicas de la convivencia social y restablecer la capacidad de tomar decisiones colectivas? Por supuesto que no podemos seguir posponiendo por siempre una revisión profunda de nuestro sistema político y administrativo; hay temas ineludibles exigiendo una solución desde hace mucho tiempo.

¿Habrá llegado ese momento? Dudo mucho que los actuales gobernantes y dirigentes políticos estén a la altura de las circunstancias y puedan siquiera iniciar el proceso de transformación que tanto requiere este país.

¿Desagravios legislativos?

La Nación, 20 de enero de 2009

Haciendo uso de su ilimitada capacidad para complicar lo simple, la Asamblea Legislativa discute la posibilidad de revocar una resolución parlamentaria de destitución de un alto cargo de la función pública, adoptada hace más de cuatro años por otra legislatura.

Se apoyan algunos diputados en una simple resolución interlocutoria de un juez contencioso administrativo, dictada de previo al traslado inicial de la demanda, en donde la representación del Estado no ha sido oída aún, y en la cual, sin emitir juicio de valor alguno sobre lo bien fundado de la gestión, se otorga oportunidad al jerarca administrativo del Congreso para que se refiera a una acción judicial en su más temprana etapa, sin que la relación procesal haya sido perfeccionada.

En estos casos se utiliza un formulario genérico de acuerdo con el artículo 31 del Código Procesal Contencioso Administrativo, en el cual se indica a la autoridad administrativa que debe proceder a confirmar, modificar, anular, revocar o cesar "la conducta administrativa impugnada".

Esta modalidad se utiliza como consecuencia de la eliminación del requisito de agotamiento de la vía administrativa, y tiene como finalidad brindar a la autoridad pública la posibilidad de revisar sus actos administrativos.

Actos políticos. En primer lugar, dicha previsión se refiere exclusivamente a la función materialmente administrativa

que despliega la Asamblea Legislativa, y no comprende los actos de contenido político, que únicamente pueden ser revisados por la Sala Constitucional, cuando vulneran un derecho fundamental.

Los actos de designación y remoción de titulares de altos cargos de la función pública que corresponden a la Asamblea Legislativa son actos políticos, que bajo ninguna definición catalogan como función administrativa material.

Esto es, no están sujetos a los controles ordinarios de regularidad que caracterizan las decisiones administrativas.

La prevención judicial que se emitió no consiste en una orden de revisar. El alcance de dicha resolución lejos está de abrir las puertas para una revisión de actos políticos que consumaron sus efectos hace más de cuatro años, y que han sido previamente objeto de impugnación en la vía constitucional y ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con resultados contrarios al intento de revisión.

No puede, entonces, tomarse esta simple resolución judicial interlocutoria de mero trámite, dirigida al jerarca administrativo del Congreso, como fundamento para la adopción, sin ningún tipo de trámite parlamentario previo, de un acto revocatorio.

Consecuencias inconcebibles. Sin duda, la primera consecuencia de una decisión tan precipitada, como la planteada por algunos diputados, consistiría en que el jerarca removido debería ser restituido en su puesto, lo cual nos deja ante el hecho de que ya existe otra persona titular del cargo.

No pudiendo existir en un mismo momento dos titulares de un puesto, la revocatoria de la destitución tendría la inconcebible consecuencia de la destitución automática del actual titular, sin procedimiento previo ni garantía

procedimental alguna, lo cual a su vez resultaría en un agravio mucho mayor que el supuesto entuerto que se alega como móvil.

La simpleza anunciada de que el restituido renunciaría inmediatamente a su puesto implicaría que habría que iniciar un nuevo procedimiento de designación del titular.

Esto, sin mencionar la responsabilidad personal en que incurrirían los señores diputados si asumen el papel de jerarcas administrativos y generan la potencialidad de una indemnización multimillonaria a cargo del Estado.

Atropellar los procedimientos parlamentarios, apoyándose en una resolución judicial de mero trámite, que no ordena tomar ninguna decisión y que se dirige exclusivamente al jerarca del Congreso como generador de actuaciones materialmente administrativas, no aptas para reabrir la discusión de un acto político, a todas luces resultaría una actuación irregular.

Cerradores de puertas

La Nación, 24 de febrero de 2009

Una de las formas más simples de introducir algo de racionalidad al funcionamiento del parlamento es despedir al encargado de cerrar la puerta a los diputados cada vez que se verifica el quórum. Lo ideal sería reformar la Constitución para eliminar la disposición que obliga a sesionar con dos tercios de los legisladores. Esa norma, que con justa razón se critica, tiene su lógica dentro de la Constitución original que contemplaba la figura de los suplentes, precedida de una larga tradición en nuestra historia parlamentaria.

La existencia de suplentes, uno por cada dos propietarios, no solamente se utilizaba para el caso de separaciones definitivas, sino que su principal utilidad era facilitar la conformación del quórum y fue utilizada frecuentemente en la misma Asamblea Constituyente de 1949. Uno de los problemas que se le señalaba era el costo que implicaba ya que los suplentes eran remunerados por su sola asistencia, en algunos casos con media dieta, aunque no pasaran a integrarse al órgano parlamentario. Esta modalidad todavía se emplea en los gobiernos locales, lo que facilita en gran medida la operatividad de los concejos. Esta situación cambió cuando en mayo de 1961 se reformó la norma constitucional que establecía el número de diputados, y los aumentaba de 45 a 57. En esa misma reforma se optó por eliminar la figura de los suplentes, sin efectuar los ajustes normativos compensatorios necesarios para facilitar la conformación del quórum.

Práctica absurda. De ahí en adelante, el Reglamento Legislativo, y una práctica parlamentaria más que absurda,

se ha encargado de concentrar toda la energía en impedir que se celebren las sesiones, en violación directa del párrafo segundo del artículo 117 de la Carta Fundamental, que siguió vigente en su enunciado original: "Si en el día señalado fuere imposible iniciar las sesiones, o si abiertas no pudieren continuarse por falta de quórum, los miembros presentes conminarán a los ausentes, bajo las sanciones que establezca el Reglamento, para que concurran, y la Asamblea abrirá o continuará las sesiones cuando se reúna el número requerido".

Todo lo contrario a cerrar las puertas, nuestra Constitución estuvo diseñada desde su promulgación con la idea de que las sesiones parlamentarias debían empezar a toda costa, para lo cual jugaban un papel importante las suplencias, pero, si aun así no era suficiente, se conminaba a los legisladores a hacerse presentes en el recinto, de modo que las sesiones se llevaran a cabo.

El párrafo citado tiene rango superior al Reglamento Legislativo y puede ser aplicado de inmediato sin necesidad de reforma alguna y le permitiría al país ahorrarse los espectáculos de padres de la patria pateando puertas o rompiendo el quórum con sus narices detrás de ellas. Sin duda alguna, lo que necesitamos en este país es menos cerradores de puertas.

Parálisis constitucional

Llevamos varios años sin un andamiaje constitucional según nuestras necesidades

La Nación, 2 de marzo de 2009

Una de las razones que hasta hace pocos años se podían enarbolar para cuestionar la necesidad de una Asamblea Constituyente, era la enorme capacidad de adaptación que había mostrado nuestra Carta Fundamental a lo largo del tiempo. En efecto, entre 1954 y el 2003, hubo 54 reformas constitucionales que incidieron sobre el contenido de 84 artículos, de un total de 197. Esta tendencia cambió radicalmente en los últimos seis años, en los cuales no ha habido una sola reforma constitucional.

Puede haber múltiples explicaciones para ese cambio drástico desde la adaptabilidad hacia la parálisis. Una de las razones podría ser que la transición de un sistema bipartidista a uno multipartidista, que se inició con las elecciones del 2002, sea incompatible con el esquema diseñado por la Constitución de 1949. La aparición de múltiples interlocutores ha convertido el proceso de construcción de la voluntad colectiva en un reto prácticamente titánico y esto ha quedado en evidencia con las últimas decisiones trascendentes que hemos debido asumir.

Reforma necesaria. A pesar de que la propuesta surgida de las penumbras del Gobierno a fines del año anterior no era una base seria ni legítima para poner en marcha un proceso de transformación total del texto constitucional, no puede negarse que ya llevamos varios años sin un andamiaje constitucional a la medida de nuestras necesidades como país.

Hace algunos años, (*La Nación,* **Página Quince,** 13/8/2003), propuse un rediseño de la regulación del procedimiento de reforma general de la Constitución, contenida actualmente en su numeral 196, de modo que se permitiera una transformación completa sin necesidad de acudir a la convocatoria de una Asamblea Constituyente. La propuesta consistía en la posibilidad de que el Poder Ejecutivo enviara un proyecto de Constitución a la Asamblea Legislativa, y, si contaba con la votación de dos tercios de los diputados, sería enviado a referéndum. Otra opción, era la designación de una Comisión Constituyente, con la tarea de redactar una reforma parcial o total de la Constitución, la cual podía ser enviada a consulta popular por votación de la mayoría absoluta de los legisladores.

Esta alternativa evitaría los severos efectos de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, de la cual podría surgir cualquier sorpresa. Se sabe que ningún gobierno es partidario de inclinarse ante el poder originario de un cuerpo deliberante de ese nivel, y, cuando se acepta su convocatoria, es para un mandato posterior, como alegremente se sugería en la ocurrencia a que nos referíamos anteriormente, disponiendo de la agenda de otro gobernante.

Objeto de debate. En cualquiera de las dos modalidades, la preparación del texto podría ser objeto de un amplio debate nacional de previo a su redacción final, permitiendo la participación de todos los sectores sociales y académicos, y la votación de la población sería sobre un texto conocido y no una carta en blanco a personas que en verdad no sabemos cómo van a comportarse una vez que detenten el poder originario que conlleva una asamblea constituyente.

El próximo período de sesiones ordinarias, único período en que se pueden presentar iniciativas de reforma constitucional, se inicia precisamente el 1.º de mayo. Es

tiempo suficiente para que se valore la conveniencia de modificar el sistema de reforma constitucional, siguiendo el esquema planteado o diseñando otro mecanismo que permita introducir transformaciones sustanciales sin necesidad de apostar el todo por el todo a una Asamblea Constituyente.

Es hora de tomar decisiones y no seguir viviendo de reproches al sistema vigente sin aportar soluciones concretas.

Reforma electoral y asignación de puestos

Sorprende que sigamos dependiendo de una regulación mal copiada en 1946

La Nación, 12 de marzo de 2009

Luego de cerca de ocho años de que fuera presentado el proyecto de Código Electoral, con el apoyo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), finalmente se llega a discutir su eventual aprobación en el Plenario Legislativo. Del proyecto original sobreviven numerosas propuestas, así como quedan desechadas iniciativas interesantes, como el voto preferente, la eliminación del subcociente, la regulación de los grupos y candida-turas independientes o la definición de los principios del ordenamiento electoral, reducidos a una simple mención a los principios generales del derecho.

Dentro de las regulaciones que sobrevivieron y debieron haber sido sometidas a una revisión más cuidadosa, se encuentran las relacionadas con la distribución de puestos elegibles por el sistema de cociente y subcociente.

Un error persistente. El proyecto auspiciado por el TSE proponía eliminar la barrera del subcociente, pero, aún así, mantenía la redacción del artículo 138 del actual Código Electoral, promulgado en 1952, que a su vez reproducía la misma disposición del Código Electoral de 1946.

Ese, por su lado, se inspiraba en la regulación de la asignación de plazas establecida por el Código Electoral

cubano de 1943, como expresamente se reconoce en la exposición de motivos de la época.

Desde la primera recepción de la regulación citada, la legislación electoral costarricense ha venido incurriendo en un error, ocasionado por la división del artículo original (artículo 338 de la norma extranjera citada) en diversos artículos. Este error consiste en la posibi-lidad real de que, en un escenario de atomización de los partidos políticos, el mayor número de plazas asignables correspondan a partidos que ni siquiera hayan obtenido un cociente (número de votos dividido por número de plazas).

Eso sucede al disponerse que, luego de la adjudicación de las plazas por cociente, se procederá a distribuir los puestos a partir de los residuos (llamados también *sobrantes* por ser el número de votos que queda luego de restar los cocientes). En esta segunda ronda participan también quienes hayan obtenido al menos una mitad del cociente (subcociente). La falla del sistema consiste en que, si luego de la segunda ronda quedan todavía plazas sin asignar, se vuelve a aplicar el segundo paso. La regulación original extranjera remitía a la repetición del primer paso. La diferencia consiste en que, si un partido con subcociente tiene el residuo mayor, puede verse adjudicadas dos o más plazas, quebrando con ello la proporcionalidad en la asignación de puestos.

Consecuencias. Lo que parece un ejercicio teórico se presenta regularmente en todos los procesos electorales, pero no ha llegado a ser necesario pasar al tercer paso, lo cual es una posibilidad real con la proliferación de agrupaciones políticas, y si el voto de protesta (que tiende a acumularse en las presidenciales a favor de un solo candidato) se diluye entre múltiples opciones para diputados y regidores.

En las elecciones del año 2006, los tres partidos tradicionales (PLN, PUSC y PAC, en este orden) se beneficiaron del sistema, obteniendo un diputado adicional en Guanacaste (con un 44% de votos, un 75% de plazas), San José (con un 6% de votos, un 10% de plazas) y Cartago (con un 27% de votos, un 43% de plazas), que no correspondía con la proporción de votos obtenidos. Si se quiere tener una idea de la importancia de la norma de asignación residual, basta con observar que, en el 2006, 27 plazas de diputados fueron obtenidas con el método de residuo mayor y 30 por cociente.

La propuesta original, avalada por el TSE, habría agravado la situación ya que, al eliminar la barrera del subcociente, el beneficiario de este error lógico en el sistema podría ser un partido que ni siquiera hubiera alcanzado el 50% de los votos necesarios para obtener una plaza.

Este tema es de tanta trascendencia que sorprende que todavía sigamos dependiendo de una regulación mal copiada en 1946 y que puede generar graves problemas de distribución de puestos en los procesos electorales del futuro.

Obras sin fin

¿Qué sucede en Costa Rica que es imposible concluir una obra pública de importancia?

La Nación, 24 de marzo de 2009

Cada vez que se debe pasar por la penosa experiencia de trasladarse por carretera a Guanacaste, no puede menos que evocarse la candidez o el cinismo con que cada Gobierno anuncia con bombos y platillos la pronta conclusión de algunas obras públicas iniciadas desde hace varias décadas.

El presente Gobierno no es la excepción y llegamos prácticamente al final de otro período, a pesar del interminable cacareo, con un balance de obra muy poco alentador: un puente sin río y un estadio menos.

Obras inconclusas. ¿Qué sucede en Costa Rica que es imposible concluir una obra pública de importancia? El caso más impresionante es el de la denominada Carretera Costanera, que fue iniciada hace más de veinticinco años, luego de una autorización de contratación directa por parte de la Contraloría General de la República. En mucho menos del tiempo transcurrido entre el inicio de esa carretera y la actualidad, se ha logrado unir Inglaterra con la Europa continental por medio de un túnel bajo el lecho marino, el tren de alta velocidad ha unido a las principales ciudades de España, se ha instalado la estación espacial internacional, y en nuestro país ha sido imposible concluir una simple carretera en terreno mayoritariamente plano.

La condición de la infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria es deplorable y coloca al país en condiciones de

desventaja competitiva y desmejora la calidad de vida, sin que se vislumbren en el futuro cercano obras concretas. No pasamos de los planes vistosos y factibilizados, viabilizados, consensuados y prefinanciados. Hace un tiempo una jerarca del sector anunciaba con gran algarabía que sus megaproyectos ya tenían los recursos "alocados". No sabemos si los recursos a que se refería ya recobraron la cordura, lo que sí es cierto es que las obras no se ven por ninguna parte y cada día es más tangible la situación de colapso de las carreteras nacionales.

Un espejismo. La participación de la empresa privada en la concesión de obra pública ha demostrado ser un interminable quebradero de cabeza, en donde la principal ventaja, el aporte de recursos frescos del exterior, no ha pasado de ser un espejismo. Muy pronto tendremos peajes sin carreteras como hemos estado pagando impuestos de salida sin aeropuerto por los últimos cinco años. Con la concesión hemos obtenido, en lugar de obras, una vulnerabilidad jurídica sin precedentes, al punto que se ha llegado a una situación en que los funcionarios públicos prefieren no asumir sus responsabilidades y optan por postergar las decisiones, aumentando los costos finales.

Ni la ejecución directa ni la concesión dan resultados, lo cual hace pensar que en realidad quienes han estado fallando son los administradores y los encargados del control. En esta interminable tragicomedia el que siempre termina pagando la función es el contribuyente, y de vuelta a escuchar de nuevo las promesas de los aspirantes a ser nuestros futuros gobernantes.

Crimen organizado y diputados

La Nación, 1 de abril de 2009

Alguna razón muy poderosa debe existir para que la Asamblea Legislativa no adopte la legislación necesaria para combatir el crimen organizado.

De la noche a la mañana se aprueba un proyecto que permite que terrenos públicos, con un valor de miles de millones de colones, pasen definitivamente a manos de una federación privada de balompié, compuesta cada vez más por sociedades privadas, mientras que por otra parte sigue siendo imposible que temas cruciales para mantener la estabilidad del país sean abordados con la seriedad y prontitud que se merecen.

La experiencia internacional demuestra que los intentos por infiltrar los poderes públicos son constantes y se dan por medio de contribuciones políticas y personales. La fragilidad de nuestro sistema institucional ante la ausencia absoluta de regulaciones especializadas no hace más que incrementarse día a día y la Asamblea Legislativa no es inmune a las presiones externas, más bien, es el órgano público que por naturaleza se encuentra más expuesto. La cercanía de un proceso electoral sin que se haya adoptado disposiciones en esta materia, al mismo tiempo que se evade la responsabilidad de regular seriamente las contribuciones electorales, hacen que nuestro sistema político sea cada día más vulnerable.

Incomprensible. Ante este panorama, no puede comprenderse cómo algunos señores diputados se resisten contra viento y marea a la iniciativa para dotar a las

autoridades a cargo del ejercicio de la acción penal con el instrumental necesario para cumplir con sus deberes.

Debemos dejar de pensar en lo peligroso que resultaría que el elenco de competencias que se solicita para la Fiscalía General se aplicara a personas inocentes. Esas y cualesquiera otras competencias punitivas mal ejercidas resultarían odiosas, pero ese razonamiento lo único que logra es desviar la atención. La solución ante los posibles abusos no es cruzarse de brazos sino ejercer en forma continua y eficiente el control sobre todas las formas de actividad pública que constitucionalmente le corresponde a la Asamblea Legislativa. La solución ante un eventual abuso es reaccionar ante los casos concretos, si estos llegaren a darse, y no ser pusilánimes en los medios que se confieren a las autoridades con el fin de que velen por el interés general, combatiendo las complejas modalidades de actividad criminal que se empiezan a fortalecer en el país.

Las herramientas de que se dispone hoy en día para combatir las nuevas formas de criminalidad resultan completamente inoperantes y obsoletas. Si se continúa demorando la promulgación de una legislación apropiada y proporcional al peligro que enfrentamos como sociedad, se está siendo cómplice, por omisión, del fortalecimiento del crimen organizado. Cuando una sociedad no es capaz de distinguir entre lo urgente y lo trivial, queda librada a su suerte. ¿Hasta cuándo seguiremos navegando bajo la bandera de la Divina Providencia?

¿Cerrar la 'Cuarta Sala'?

¿Qué pasaría si, por inopia, los diputados cerraran la Cuarta Sala ?

La Nación, 7 de abril de 2009

Hace algunos días, una distinguida colega me comentaba con suma preocupación que si la Asamblea Legislativa no nombraba pronto la plaza vacante en la Sala Constitucional y tampoco designaba los magistrados suplentes que deben reponerse en su totalidad en los próximos meses, el país se exponía a la cesación de hecho del funcionamiento de ese órgano.

En ese momento, lo que se narraba como un grave problema, me provocó la reacción natural de buscar el lado positivo y de repente empezaron a surgir razonamientos sobre situaciones hipotéticas que podrían sugerir que si eso sucediera estaríamos iniciando la solución de buena parte de los desajustes institucionales que enfrenta el país.

Si los diputados, con plena conciencia de sus actos, o llevados por la incompetencia que los caracteriza, no volvieran a renovar las plazas vacantes en esa instancia ni designaran los magistrados suplentes, se habría tomado la decisión de reforma del Estado más importante en los últimos veinte años: cerrar de hecho la *Cuarta Sala* .

Cierre prohibido. En un país en donde la palabra renuncia está prohibida, aunque treinta y dos diputados voten en contra de la continuidad de un magistrado o ninguno vote a su favor y se continúe por el simple transcurso del tiempo o inopia, la posibilidad de que la simple inacción pueda tener

una consecuencia como la señalada, no deja de tener sus ventajas. Recordemos que la otra cosa prohibida en el sector público, además de renunciar, es cerrar un ente u órgano aunque haya perdido su norte o su razón de ser.

En la actualidad, la totalidad de las manifestaciones de arbitrariedad administrativa pueden ser cuestionadas en una forma ágil y contundente en la nueva jurisdicción contencioso-administrativa. No habría nada que echar de menos si desaparece de hecho la jurisdicción especializada que nació como una esperanza de garantía de la supremacía constitucional y ha terminado siendo un órgano obsecuente con el poder.

En los últimos años ese altísimo tribunal ha terminado convertido en un Ebais, concediendo citas médicas, ordenando la compra de medicamentos, saltándose las listas de espera con decisiones casuísticas y caprichosas e interviniendo en los más asombrosos detalles de lo que corresponde a la administración activa de los servicios médicos públicos. Con solo que los diputados no hagan nada, podrían recuperar las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social el ejercicio de sus competencias sin el desastroso impacto de los colados por la *Cuarta Sala* .

En aras de una supuesta conservación ambiental se han cometido atrocidades inimaginables, contrarias a las evidencias científicas y a un mínimo de responsabilidad en el estudio de los asuntos bajo examen. Las obligaciones expropiatorias que ha impuesto la *Cuarta Sala* al Estado, para salvaguardar supuestos valores ambientales, sobrepasan los presupuestos de varias generaciones, sin que eso parezca merecer la menor atención.

Ahorrar desatinos. Ante la cercanía del proceso electoral, el cierre de hecho de la *Cuarta Sala* podría ahorrarnos los

desatinos de procesos anteriores, en donde se empezó definiendo quiénes podían o no debatir y se llegó al punto de establecer, pasando por encima de la Constitución, quiénes podían ser candidatos. Con los aires que corren y la autoampliación progresiva e ilimitada de sus competencias, no se sabe hasta dónde llegarían a influir en el resultado de las elecciones las decisiones futuras de ese sapientísimo tribunal.

Ante el desbocamiento de un órgano que estaba llamado a proteger la Constitución, pero que terminó estando por encima de ella, no parece para nada inapropiado que al menos reflexionemos sobre lo que sucedería si los señores diputados se olvidaran de la renovación de los integrantes propietarios y suplentes de la *Cuarta Sala* y propiciaran con ello una lúcida eutanasia. Los foros que se deben estar organizando para la celebración de los veinte años de su creación podrían dedicarse a discutir cómo establecer un verdadero tribunal constitucional especializado, independiente, con jueces calificados, ajeno a las tentaciones del poder y centrado en lo que debe ser su verdadero papel: la protección de la Constitución y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Agenda pospuesta

No podemos seguir posponiendo la definición de una agenda nacional de desarrollo

La Nación, 15 de abril de 2009

Si en condiciones tales de concentración del poder en donde quien firma una ley lo hace al mismo tiempo como presidente del Congreso y presidente del Ejecutivo, y, casualmente, es a la vez el presidente del partido en el gobierno, no es posible administrar eficientemente, como afirman nuestros tres presidentes, no puede quedar, entonces, ninguna duda de que el sistema político e institucional costarricense tocó fondo.

En condiciones teóricas de ruptura del orden constitucional, las cuales analizamos en un comentario anterior (*La Nación*, **Página Quince,** 3/12/08), podría parecer que el paso natural sería la convocatoria a una asamblea constituyente, pero lo que desde el anuncio original parecía muy vago y por sí solo insuficiente para generar la masa crítica necesaria para impulsar una idea tan ambiciosa, quedó por el momento condenado al fracaso luego de ser expuestas en detalle las pobrísimas ideas que tras cuatro meses del aviso pudieron hilvanar los asesores presidenciales que, se supone, estuvieron a cargo de darle cuerpo a la idea.

Quienes han manifestado su aspiración a gobernar este país en el próximo período tampoco pasan de las generalidades demagógicas rutinarias que no involucran compromiso alguno ni ponen en riesgo el apoyo de los grupos clientelistas tradicionales. Las universidades públicas, en el pasado fuente de innovación y pensamiento creativo que moldeaba el

futuro del país, han pasado a ser estructuras aisladas de la sociedad que aportan poco o nada al desarrollo social.

Falta debate. Lamentablemente, luego del feroz y en ocasiones enceguecido enfrentamiento provocado por la tramitación de un simple acuerdo de comercio internacional, las fuerzas de pensamiento vitales de este país parecen haber quedado sumidas en un aire enrarecido que sigue marcando la discusión en función del bando en que se colocó cada quien. Es necesario dejar atrás ese capítulo y decretar un armisticio de modo que la generación de ideas que no están logrando los partidos políticos, las universidades y otros centros de investigación, puedan encontrar terreno propicio en instancias no oficiales o ligadas al poder.

No podemos seguir posponiendo la definición de una agenda nacional de desarrollo y de modernización institucional ya que el enorme precio de la demora lo estamos pagando ya con malos servicios públicos, deficiente infraestructura, crecimiento anárquico de los centros urbanos, inseguridad ciudadana, deterioro de la calidad de vida y aumento en la desigualdad.

De la definición de esa agenda nacional deben derivarse las transformaciones institucionales que necesita el país, no en sentido contrario ,como parecen creer algunos políticos. El andamiaje institucional sirve a un fin y no es un propósito en sí mismo; por eso, en tanto quienes puedan aportar para ese proceso de construcción de consensos y metas nacionales no depongan las armas partidistas o ideológicas, será poco lo que podamos hacer para enfrentar los grandes retos que enfrenta el país.

El inicio de la insumisión

La Nación, 27 de abril de 2009

En 1995 me solicitaron un artículo para una publicación que se llamó *Revista Parlamentaria* , en que se analizarían temas relacionados con la jurisdicción constitucional. Para mi sorpresa, en la mesa redonda organizada para presentar la revista, vi que el título elegido para ese ejemplar fue: "¿Defensora de la Constitución u obstáculo para el desarrollo? El título me impresionó más que el cambio de nombre de una de las universidades en que me había graduado, que en las manos del corrector de estilo legislativo apareció impreso como "Soborna", al fin de cuentas, en algo estarían pensando.

En ese acto expuse que todo lo bueno o lo malo que pudiera achacarse a la integración de la Sala Constitucional era responsabilidad directa de la Asamblea Legislativa y que el título de la revista resultaba completamente desacertado. A modo de ejemplo, no hacía mucho tiempo, para adornar en el Plenario una designación en dicho órgano, un diputado no había podido más que echar mano a un elemento destacado del currículum de la persona nombrada: estudios de inglés en el Centro Cultural.

Misma situación. Hoy en día la situación es la misma, pese a los numerosos reproches que se le pueda hacer a su composición (tres penalistas, tres "generalistas" y solamente un magistrado experto en derecho público), la responsabilidad reside exclusivamente en los encargados de la designación de sus integrantes. En última instancia, la Sala Constitucional es un reflejo de la Asamblea Legislativa, lo

cual no es muy alentador, pero al menos nadie puede alegar sorpresa.

El primer gran descarrilamiento de la Sala Constitucional fue la sentencia 969-90 en donde declararon inconstitucional la exoneración de impuestos de vehículos para los diputados, sosteniendo que no se pueden utilizar las competencias en beneficio propio, lo cual es correcto, pero en ese mismo fallo, sin que el tema hubiera formado parte de las pretensiones ni sido objeto de debate, se dispuso que los salarios de los magistrados y otros jerarcas, los fijarían ellos mismos. Esto es, un diputado no puede ejercer competencias en beneficio propio, pero un magistrado sí.

Con ese voto se violó abiertamente el precepto constitucional que dispone que la Asamblea Legislativa establece el destino de los recursos presupuestarios, dando inició a la anarquía absoluta en el manejo de los salarios de los altos jerarcas del sector público.

El papel de la Constitución como referente normativo superior sufrió una lesión aún mayor con la sentencia 3435-92, a partir de la cual se sostuvo la tesis, a contrapelo del principio de recepción que impera en el país, de que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, o al menos los que decida la Sala Constitucional, están por encima de la Constitución.

Pérdida de control. La relativización de nuestra Carta Fundamental a partir de ese momento no se hizo esperar, al punto que hemos llegado a una etapa en donde lo que se considera un aforismo ingenioso en otros países, ha terminado por ser una pesadilla en Costa Rica: la Constitución dice lo que la Sala Cuarta dice que dice. Hemos perdido el control sobre nuestra autorregulación como ciudadanos soberanos, la capacidad de definir cuáles son las

reglas esenciales del consenso social ya no radica en el pueblo, sino en un grupo de funcionarios con legitimación de segundo grado, que ni siquiera requieren para la continuación en sus puestos de votación calificada (tres en la actualidad).

El más reciente ejemplo de insumisión al ordenamiento jurídico por parte de la Sala Constitucional fue la resolución de 25 de febrero de 2009 en que se declara inaplicable para ese órgano la Ley de Notificaciones Judiciales, bajo el siguiente razonamiento "Se reafirma la autonomía e independencia de la Sala en el cumplimiento de los fines y competencias constitucionalmente asignados". Esto significa que las leyes no rigen para la Sala Constitucional, lo cual por sí solo, en un país de verdad, debió haber dado inicio a un procedimiento parlamentario de rendición de cuentas.

Profetas del desastre

El libre comercio no dejará de existir, pese a los que sueñan con volver a la Edad de Piedra

La Nación, 6 de mayo de 2009

Cuando los "pobretólogos" más destacados del país, todos en algún momento a las órdenes del actual Gobierno bajo el sistema de consultorías o en la planilla pública, levantaron en coro sus voces hace unos meses para proclamar gozosos el hundimiento del sistema de producción mundial, no podía dejar de venir a la mente el absurdo que se planteaba en las antiguas series infantiles, en que el villano se proponía destruir el planeta.

Seguro que gran parte de los lectores de esas proclamas de defunción se plantearon la misma interrogante que los niños de hace décadas: ¿Dónde celebrará el "malo" su éxito si destruye el planeta?; o sea, ¿En dónde y de qué creen que viven esos profetas del desastre?

Todavía es muy pronto para saber la forma y el momento en que la economía mundial superará el bache profundo en que se encuentra sumida, pero una cosa es cierta: los sistemas de producción están fuera de discusión, lo que se debate son los mecanismos de control del sistema financiero global para que esto no vuelva a suceder.

Sean cuales sean las circunstancias, aun peores, el planeta no dejará de existir, los países seguirán produciendo y continuarán manteniendo relaciones de intercambio comercial, pese a las predicciones de quienes sueñan con ver el planeta de vuelta a la Edad de Piedra.

Institucionalidad y emergencias

Son necesarias reformas constitucionales para afrontar las situaciones de emergencia

La Nación, 14 de mayo de2009

Uno de los mayores vacíos de nuestra normativa constitucional es el relacionado con los poderes extraordinarios para afrontar las situaciones de emergencia, sean estas originadas por eventos de la naturaleza, crisis económicas, ame-nazas a la salud pública o cualquier otro motivo que requiera decisiones urgentes.

Si el actual Gobierno hubiera tenido alguna idea de cómo afrontar los efectos de la crisis económica global en nuestro país, habría encontrado enormes dificultades para llevarla a la práctica. Lo mismo puede decirse del tratamiento gubernamental de las secuelas del terremoto de enero de este año.

La amenaza sanitaria reciente tomó completamente desprevenidas a las autoridades nacionales y, afortunadamente, lo que inicialmente se concebía como una emergencia sin precedentes no tomó el camino pronosticado, para mala fortuna del amarillismo televisivo y radial y para bien del país.

El marco normativo para actuar en condiciones de estabilidad se encuentra muy cercano al de parálisis crónica, pero lo que debería generar una reflexión que conduzca a la adopción de correctivos es que, para el caso de las emergencias, no existen previsiones constitucionales suficientes para investir a las autoridades públicas de

competencias extraordinarias aptas para resguardar la continuidad de la Nación.

Lo que se conoce como *Ley de emergencias* se reduce a las respuestas ante desastres naturales y, como se ha visto, no ofrece soluciones eficaces, además de que no ha pasado de ser otro botín político para quienes lucran con las desgracias ajenas.

Reformas. Es necesario que al menor plazo se discutan y aprueben reformas constitucionales que permitan a las autoridades disponer de competencias excepcionales para afrontar las situaciones de emergencia de todo tipo, de modo que las medidas puedan adoptarse de forma inmediata.

A pesar de que la economía mundial muestra signos de estabilización, los efectos de la crisis económica podrían prolongarse todavía mucho más y hacerse sentir con mayor rigor en nuestro país. Llegará el momento en que los poderes públicos deberán tomar medidas drásticas, y la normativa actual no lo permite.

Es cierto que, desde hace seis años, nuestra Constitución no se actualiza y que, con los legisladores actuales y recientes, esa parálisis podría ser mejor que lo contrario, pero, en la materia que comentamos, se hace imprescindible la adopción de previsiones normativas expresas que doten a las autoridades públicas de atribuciones extraordinarias para afrontar las emergencias.

Debemos comprender que, ante situaciones excepcionales, debe estarse en capacidad de adoptar medidas también excepcionales.

Si quienes tienen en sus manos aprobar los ajustes necesarios no son capaces de trascender sus banales y transitorios intereses de partido y personales, sin duda alguna estamos en

emergencia permanente y se ha perdido del todo la capacidad de reacción.

El síndrome de Alí Babá

La Nación, 18 de mayo de de 2009

Costa Rica tiene materia prima suficiente para aportar una nueva categoría a la ciencia política: el síndrome de Alí Babá. Cualquier político, por venal que haya sido, aspire a ser o a continuar siendo, no puede cesar de escalar posiciones en la función pública, ya que la demanda creciente del clientelismo y el entramado que lo ha llevado al punto en que se encuentra, exige siempre más y los cuarenta compinches originales pasan a ser legiones.

El síndrome es de doble vía, ya que una parte del electorado se deja deslumbrar por el discurso populista y los resplandores de la cueva, llegando incluso a sentirse cómodos con la nefasta frase: "Más vale ladrón conocido que otro por conocer". Esta situación fue exactamente la que llevó al poder en un país sudamericano a un cuestionado político, con la ayuda adicional de que la otra opción era un iluminado bolivariano, lo cual permitió que, aunque muchos electores sentían que se les infeccionaba el dedo al votar, siempre prevaleció el aforismo citado.

Pero no tiene por que ser así en nuestro país y el electorado tiene la solución en las precampañas que se llevan a cabo. El verdadero poder del ciudadano consiste en no dejarse embaucar por los granujas que brillan, ya que la experiencia demuestra que lo que hay debajo de la envoltura no es oro ni nada que se le parezca.

Influencia porcina

La Nación, 2 de junio de 2009

Este comentario se refiere al principal problema que aqueja la vida política de nuestro país. El contagio ha llegado a niveles tales que cualquiera se considera apto para aspirar a ser diputado o presidente.

Ya lo han dicho y hecho los transmisores de dicho mal desde hace al menos cuarenta años: ¿de qué sirve la influencia si no se usa?

Una vez más, los ciudadanos tenemos en nuestras manos la posibilidad de que esa enfermedad institucional no se convierta en pandemia, aunque sea desempolvando el remedio al que nos hemos tenido que acostumbrar desde ya hace mucho tiempo: votar por el mal menor.

Lo anterior no significa que se erradicará el problema, sino que se reduciría el riesgo de que en una eventual rebatiña se lleven hasta los postes (ya empezaron a llevarse los cables).

El brote no se va a detener solo, requiere que al menos asumamos conciencia de que la indiferencia es el principal aliado de quienes han hecho del servicio público una franquicia para la satisfacción de sus propios intereses.

Al votar tenemos la oportunidad esporádica de participar en las campañas de prevención y no hay que desaprovecharla sintiendo que no podemos hacer nada o, peor aún, creyendo que no es nuestro problema.

Si nos cruzamos de brazos, somos parte del problema y ayudamos a su propagación.

Burocracias imperecederas

En el bosque de la burocracia nacional no hay que temer por la deforestación

La Nación, 10 de junio de 2009

Una de las características más sorprendentes de las oficinas públicas, de todo tamaño, color y ubicación, es su inagotable capacidad para sobrevivir a los cambios de circunstancias más radicales y pasar completamente inadvertidas en los breves períodos en que alguien se plantea en serio modificar el aparato administrativo.

Esto no es nuevo y lo reseñaba muy bien Alexis de Tocqueville en su libro *El Antiguo Régimen y la Revolución* (1856), en el cual describía como, luego de la Revolución Francesa, el enorme aparato estatal que había sostenido a la monarquía en el poder había pasado a funcionar, prácticamente sin alteraciones, al mando de la naciente República. Esto nos permite comprender que la capacidad de supervivencia de las burocracias administrativas es centenaria y pareciera ilimitada.

En Costa Rica, a la imposibilidad de hacer desaparecer cualquier oficina o dependencia, a pesar de que demuestre su absoluta incapacidad para cumplir su cometido esencial, se agrega una nueva modalidad de protección ante cualquier intento por siquiera plantearse la necesidad de su continuidad: son un modelo internacional que es objeto de alabanzas en los congresos en que constantemente viven invitados sus jerarcas o administradores.

Lo que no son capaces de entender quienes se infatúan con esas adulaciones es que en esas reuniones todos andan en lo mismo y vuelven a sus países igual de incapaces como salieron, pero premiados.

Incompetencia. La hipertrofia e incapacidad del aparato público costarricense ha alcanzado niveles astronómicos y dignos de ser evaluados a nivel mundial. Probablemente si hicieran congresos internacionales para discutir sobre las unidades más incompetentes y merecedoras de ser eliminadas, ningún alto miembro de los supremos poderes o administrador público de cualquier rango asistiría, por temor a llevarse el primer premio.

Un exembajador costarricense en Italia, don Octavio Torrealba, notable jurista de grata memoria, dentro de sus más acabadas anécdotas de su paso por ese país, narraba cómo en algún momento habían creado el Instituto Nacional para la Reducción del Estado. La primera tarea que emprendió esa nueva oficina fue levantar una lista de todas las dependencias estatales existentes, ante lo cual fueron apareciendo unidades que nadie siquiera recordaba que existían. Como el lector podrá adivinar, al final del proceso no fue eliminada ni una sola institución, pero además siguió funcionando el rimbombante Instituto.

En Costa Rica no ha sido posible concluir en forma definitiva un inventario completo del sector público y cada intento termina con cifras superiores al anterior.

Esto se debe no solo a que la Asamblea Legislativa sigue creando entes y órganos administrativos sin parar, sino a que siempre aparece alguno nuevo, no tomado en consideración en la anterior búsqueda.

Hasta los ejemplos más inverosímiles, como una institución llamada “Casa Hogar de la Tía Tere”, que se suponía que

derogarían, pero que todavía sobrevive, auguran que en el bosque de la burocracia nacional no hay que temer por la deforestación.

¿Cuándo la reforma administrativa?

Urge una Ley Orgánica de la Administración Pública

La Nación, 14 de junio de 2009

Quienquiera que piense que puede hacerse una eficiente gestión pública con el andamiaje institucional y normativo vigente, se encuentra totalmente equivocado. El estado de situación actual es el resultado de una acumulación de incoherencias e improvisaciones ocurridas durante los últimos sesenta años, que no podía menos que terminar en el caos que ha llegado a ser el Estado costarricense. La inmensa mayoría de los correctivos institucionales se puede hacer sin necesidad de reformar la Constitución, a pesar de que en esa área se necesitan ajustes importantes.

Reformulación del Poder Ejecutivo. La estructura del Poder Ejecutivo necesita una reformulación general, de manera que cada gobernante que asuma funciones se encuentre en capacidad de adaptar la estructura administrativa a su propuesta electoral. Ya lo hemos dicho en repetidas ocasiones, es necesario promulgar una ley orgánica de la Administración Pública, de modo que se le imprima coherencia al conjunto del sector público, fortaleciendo las capacidades de organización ministeriales, especificando las competencias públicas, pero que permita que por decreto se defina la cantidad de carteras y las áreas que atenderán. Debe haber menos ministerios de modo que el Consejo de Gobierno sea el órgano asesor superior del Presidente en la conducción del Poder Ejecutivo, integrado por los responsables de los sectores estratégicos para la buena marcha del país. Muchos ministerios actuales pueden

ser convertidos en secretarías de Estado, con rango similar al de los actuales viceministros.

Debe comprenderse que fortalecer las capacidades de conducción del Presidente es un imperativo organizacional y no debe ser objetado con fundamento en el perfil de tal o cual gobernante. En el momento que entendamos que todos nos beneficiamos con un Estado más eficiente, las objeciones absurdas al fortalecimiento del Poder Ejecutivo quedarán atrás.

Control y rendición de cuentas. Debe rediseñarse el esquema actual de control y rendición de cuentas, de manera que se elimine la inconveniente confusión entre administrar y fiscalizar que ha llevado a que nadie tenga suficientes facultades para tomar las decisiones de política pública y administración que son necesarias, y a que tampoco se controle bien el uso de los recursos públicos. Ni se administra ni se fiscaliza bien, creando las condiciones para que quienes ven en la función pública una fuente de enriquecimiento se sientan a sus anchas.

Debe modificarse por completo la interrelación entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República, de modo que la exigencia de cuentas se lleve a cabo por sectores, bajo el escrutinio permanente de comisiones especializadas, dejando atrás las inoperantes comisiones especiales o la obsoleta creencia de que una sola comisión de control del gasto público pasará de ser lo que ha sido hasta el momento.

La atomización es uno de los mayores males de la organización administrativa, lo cual genera desperdicio de recursos y dificulta e imposibilita muchas veces la unidad de acción. Deben reconstruirse las cadenas de jerarquía, eliminando una gran cantidad de juntas directivas,

sustituyéndolas en algunos casos por consejos asesores no vinculantes, restableciendo la capacidad de decisión de los gerentes como jerarcas unipersonales, los cuales deberán rendir cuentas al ministro responsable de su sector.

Gobiernos locales. Deben darse pasos específicos hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales, cumpliendo el mandato constitucional de dotar con un diez por ciento del Presupuesto Nacional a los municipios. Este proceso debe empezar al menor plazo posible, pero estableciendo criterios de gradualidad y selectividad, de modo que cada municipalidad asuma las funciones que sus capacidades organizativas le permitan.

Si quiere hablarse en serio de reforma administrativa hay que poner sobre la mesa la discusión de una ley de la función pública que redefina y modernice las reglas esenciales del empleo público.

Ninguno de los anteriores temas es nuevo y ya han sido discutidos hasta la saciedad. ¿Cuánto habrá que esperar para que los responsables de adoptar las decisiones vitales para el país tomen cartas en el asunto?

De causas y defectos

Decir las cosas llanamente y sin rodeos, es visto por no muchos como una irreverencia

La Nación, 1 de julio de 2009

Una de las formas más sencillas para evitar generar anticuerpos o complicaciones molestas es la completa indiferencia ante todo tipo de problemas o injusticias. La carencia absoluta de causas es para muchas personas el pasaje directo al éxito o al menos a la tranquilidad total, premio este último que debería estar reservado solamente para quienes nunca se cansan de tomar partido, aunque esto siempre tenga su precio.

Nada más contraproducente en nuestro medio que intentar señalar caminos donde solo predominan la improvisación y la autocomplacencia. Quienes sin escudarse en falsos moralismos se atreven a llamar pan al pan y vino al vino, no hacen más que honrar el antiquísimo y venerable oficio de la irreverencia.

No debe haber nada ni nadie exento de la crítica y siempre debe haber alguien dispuesto a discrepar, caso contrario, se extingue el intelecto. No hay que hacer caso de los pobres de espíritu y las almas liliputienses que se empeñan en tratar de detener con sus minúsculas flechas de negatividad el paso de quienes se atreven a sugerir soluciones.

Dicho lo anterior, no queda más que agregar que yo estoy a favor de las causas, con todo y sus defectos.

El arte de invitar

La Nación, 27 de julio de 2009

Una de las diversas formas en que se expresa el deterioro de los espacios de debate y discusión, se evidencia en la poco cortés práctica que desde hace algún tiempo aplican diversos grupos que aspiran a ser el termómetro de la crisis institucional: la invitación por citatorio.

En las últimas dos décadas, he sido invitado a participar en un sinnúmero de actividades, sin que haya resultado extraño que el jerarca de un Poder o un alto cargo haya llamado con anterioridad a solicitar la participación y a verificar disponibilidad de fechas. Hoy, en el momento que menos se espera llega un fax o un correo electrónico, firmado por un absoluto desconocido, con el citatorio a una actividad, indicando el día, hora y tema ya previamente fijados, y en el mejor de los casos pidiendo una confirmación. Eso sí, normalmente se encargan de aclarar que a la magna actividad asistirán expertos en la materia, sin tomarse la molestia de indicar quiénes son. En un país lleno de bombetas, esos avisos más bien provocan serias reservas y obligan, ante el olvido del protocolo mínimo para invitar, a recurrir al arte de evitar.

Supremacía constitucional

La Nación, 10 de agosto de 2009

Algo muy positivo debe haber pasado en Latinoamérica en los últimos veinte años para que las dos partes del reciente conflicto hondureño clamen a los cuatro vientos que son los defensores de la Constitución. Un gran avance si se compara con los llamados a la salvaguardia de los valores occidentales con que se cometieron vergonzosas atrocidades no hace tantos años.

No basta bajar de Internet el texto de la Constitución hondureña para siquiera acercarse a comprender el complejo trasfondo social y político que llevó a la lamentable situación actual. Es más, como objeto de análisis, estamos ante un fenómeno cambiante, del cual solo se puede afirmar que definitivamente no es un problema jurídico y, como es obvio, no se resolverá citando artículos de la Carta Política de esa nación.

Nuevo constitucionalismo. No entraremos a pontificar sobre una situación que escapa a nuestra comprensión, pero sí parece oportuno destacar el papel adquirido en estos rumbos por el principio de supremacía constitucional, aunque sea en un nivel muy rudimentario. Ni el más rematado esquizofrénico ni el demagogo más delirante, como en el caso que ya todos conocemos, desea presentarse ante la comunidad internacional como irrespetuoso de la Constitución.

Es más, dentro del discurso político que impregna el populismo bolivariano en boga, la invocación de la Constitución como instrumento de legitimación, es una de

las herramientas más utilizadas, al punto que no se considera culminado el proceso de apropiación del poder hasta tanto no se promulgue un nuevo texto fundamental, redactado a la medida de las necesidades.

El primer rasgo de este nuevo constitucionalismo bolivariano consiste en que una vez obtenido el poder, hay que conservarlo indefinidamente, pues representa la culminación de un largo proceso que permitió llegar a un punto de iluminación y sabiduría tan profunda, que es impensable dar vuelta atrás. En todos los casos, cuando se acerca el final del período de gobierno, debe revisarse, preferiblemente mediante una asamblea constituyente, el modelo agotado anterior, para sustituirlo por una nueva carta de inspiración bolivariana, que permita al gran líder continuar en el poder para siempre, o hasta que el respirador artificial falle.

El segundo rasgo de ese nuevo constitucionalismo consiste en aplicar la supremacía constitucional a todos los demás, pero no a los caudillos de la nueva era, que pueden anular elecciones, cerrar medios de comunicación, financiar ilegalmente campañas políticas en otros países, efectuar expropiaciones abruptas e ilegales, perseguir a los disidentes y cometer todo tipo de tropelías necesarias para llevar adelante un proyecto que nadie conoce a ciencia cierta y no ha encontrado una expresión intelectual, ni la encontrará, porque está basado en la inspiración y la improvisación iluminada. De allí al decisionismo que tan nefastos resultados dejó en la primera mitad del siglo XX no hay mucha separación.

Incomprensible. En este contexto resulta inexplicable la reacción de la tan venida a menos burocracia interamericana, callada en forma cómplice ante todas las violaciones constitucionales en que constantemente incurren los integrantes de la banda bolivariana, pero que de la noche a la

mañana descubre un empuje y una razón para justificar su existencia, dejando de lado toda señal de coherencia.

No podemos olvidar tampoco que Costa Rica no puede presentarse internacionalmente como un modelo de respeto pleno al principio de supremacía constitucional, ya que, como hemos señalado en diversos comentarios a lo largo de los últimos meses, son numerosos los casos en que nuestra Carta Política ha sido pisoteada por los poderes establecidos.

Lo que no debemos dejar de destacar es que al menos hoy en día todos desean subirse al tren de la constitucionalidad. La mala noticia es que el concepto se encuentra en proceso de marcada devaluación sin que parezca que en el futuro cercano habrá mejoras al respecto, en Latinoamérica o en nuestro país.

Trenes y espejismos

¿Cuándo se les pedirá cuentas a quienes cerraron el servicio del tren?

La Nación, 24 de agosto de 2009

Cuando se analizaba el cierre del servicio de trenes durante la Administración 1994-98, un alto funcionario me relataba, entre emocionado y desbordado de admiración, la genial idea que había tenido el ahora ciudadano español que ocupaba la Presidencia. El brillante plan consistía en asfaltar los durmientes del ferrocarril, lo cual permitiría contar en un santiamén con una autopista que cruzaría el país de lado a lado, algo así como un canal seco salido de una caja de cereal. Lo más lamentable no era que quien contaba la historia fuera una persona que en condiciones normales podría considerarse como inteligente, sino observar el nivel de ocurrencias con que se tomaban decisiones vitales para el futuro del país.

Por supuesto que luego del cierre vino la venta a precio de chatarra de las locomotoras y la rapiña oficial fue emulada por los pobladores que pudieron apropiarse de las franjas de terreno por donde alguna vez circuló el tren. Lo anterior palidece ante el hecho de que lo que se cerró fue el tren, pero no la institución, y durante más de diez años se siguió pagando una planilla que no daba servicio público alguno.

La maravillosa autopista. ¿Y la maravillosa autopista que se haría de la noche a la mañana? Me imagino la cara de sorpresa cuando alguien trató de explicarles a los ocurrentes gobernantes que los puentes de los trenes no pueden ser expandidos a dos carriles con solo apretar un botón, ni que

las pendientes y los espacios por donde circulan estos tienen características completamente diferentes a los principios que se aplican a las carreteras. Lo que sí sucedió de la noche a la mañana fue que unas carreteras diseñadas para una carga de circulación de hace cincuenta años, pasaron a ser ocupadas por flotillas interminables de furgones, con absoluto irrespeto por la integridad física de los ocupantes de los automóviles. El deterioro de la red vial en un país, en donde la palabra "mantenimiento" está prohibida, no se hizo esperar y las consecuencias están a la vista. Sin duda alguna, las pérdidas sociales que asumió el país fueron considerablemente mayores a no haber cerrado el tren, por culpa de un fiscalismo simplista cuyo costo seguimos pagando día a día con carreteras colapsadas.

Si se volviera a aplicar dicho simplismo, probablemente hoy resultaría más rentable pagarle un taxi a cada pasajero del tren que asumir un presupuesto anual de dos mil ochocientos millones de colones; esto, sin tomar en cuenta los mil quinientos millones de colones que implicó la adquisición de cuatro locomotoras de segunda. Está claro que lo que debe valorarse es el costo social y no se trata de una simple operación aritmética.

Furgones homicidas. La alternativa no es, por supuesto, volver a cerrar el servicio, sino ponerlo a funcionar de verdad, iniciando por restablecer el servicio de carga con los puertos, para disminuir el fuerte impacto que sufrieron las carreteras tras la eliminación del tren y pensar en planes integrales de movilización de pasajeros, sin importar que su funcionamiento siga siendo deficitario. El costo-beneficio social de sacar de las carreteras los furgones homicidas sería por sí solo suficiente para justificar la continuidad del tren, sin que sea menospreciable el impacto en el mantenimiento

de las carreteras y la economía de tiempo de quienes decidan desplazarse por ferrocarril.

Lo que queda por definir es cuándo se exigirá cuentas a los funcionarios que ordenaron el cierre del servicio de tren y se cuantificará el costo de una de las mayores irresponsabilidades en el manejo de los asuntos públicos de que se tenga noticia. Probablemente, muchos de ellos sigan apareciendo en la primera fila de la interminable lista de funcionarios precedidos por fracasos y malas decisiones, pero que no dejan de aspirar a una curul o a un puesto oficial.

Reforma inaplazable

La Constitución debe tener pleno imperio sobre los titulares temporales de los órganos públicos

La Nacion, 31 de agosto de 2009

Los recientes fallos de la "Cuarta Sala", decidiendo la integración de algunas comisiones legislativas, son la muestra más reciente de la absoluta pérdida de autoridad en lo que solía ser el Primer Poder de la República.

A pesar de seguir siendo los destinatarios de uno y otro ejemplo del desborde de atribuciones de ese órgano, los padres de la patria pierden tiempo en discusiones y rebatiñas sobre a cuál tendencia del partido oficialista le corresponde designar al próximo magistrado, cuando lo que debería estar sobre la mesa de discusión es una inmediata revisión del papel institucional, jurídico y político de dicho órgano. Y lo que no pasa de ser un remedo de oposición, le hace el juego al perverso sistema de designación y se conforma con obtener volátiles promesas de múltiples aspirantes.

Modelo defectuoso. El modelo que se implantó en 1989 nació atrofiado y apenas un año luego de estar en vigencia ya el Colegio de Abogados de ese entonces, que gozaba de amplio respeto nacional, integró una comisión de expertos que rindió el 19 de setiembre de 1991 un dictamen de reforma completa de la Ley de esa jurisdicción, orientado a subsanar las importantes deficiencias que la improvisada y precipitada versión final de la ley original contenía.

Las contradicciones y vacíos del texto que aún sigue vigente, no dejó más alternativa a quienes integramos esa Comisión

que proponer una sustitución completa, la cual se plasmó en dos alternativas ligeramente diferentes en esa oportunidad.

Tanto esas iniciativas como todo otro intento de corregir los defectos de la ley original no han tenido una feliz conclusión, ya que en los procesos de elaboración y discusión se han inmiscuido directamente los funcionarios que están llamados a respetar y guiarse por esa normativa, lo cual, además de inapropiado, es otro síntoma de como los diferentes integrantes de ese órgano desde su creación se han atribuido funciones de oráculo y se han designado como los únicos con capacidad de definir su propia regulación.

Asimismo, resulta totalmente injustificable que a un paso de cumplirse veinte años de múltiples ejemplos de choques institucionales y de colisión de competencias, intensificado en los últimos tiempos con una casi total sustitución de las autoridades públicas originarias, por parte de un órgano derivado y sin legitimación directa alguna, quienes tienen a su cargo la adopción de tales correcciones necesarias, estén enfrascados en un regateo de puestos.

No deberían sentir ninguna presión de plazo los actuales diputados para el nombramiento de las plazas vacantes de propietario y suplentes de la Cuarta Sala, más bien deben colocar en primer plano la urgente obligación de corregir el entuerto que se empezó a gestar hace veinte años y que hoy en día se ha salido completamente de control.

Cuando un órgano se desboca y se autoexime del sometimiento a la norma escrita, y se le permite que tenga el control absoluto sobre el resto de poderes establecidos, se desdibujan los perfiles elementales de lo que debe ser un Estado Social y Democrático de Derecho.

Reorganización. En pocas palabras, debe restablecerse el pleno imperio de la Constitución Política sobre los titulares

temporales de los órganos públicos y restituirse el ejercicio del gobierno soberano a los poderes que dicha Carta Fundamental establece con precisión; de lo contrario, continuaremos por un camino que, poco a poco, nos llevará a la más absoluta ingobernabilidad.

La solución no es sencilla; no obstante, se encuentra al alcance de la mano si se asume la responsabilidad de reconocer el problema y de adoptar los pasos que sean necesarios.

En ese sentido, que quienes constantemente se quejan de los quebrantos institucionales de la "Cuarta Sala" y ahora tienen un poder de veto que les permite negociar reglas claras y precisas para la reorganización de ese órgano, que no se lamenten, en el futuro, si no saben asumir su responsabilidad ahora.

Contratación pública sin remedio

Los problemas no están en las normas, sino en los sistemas de gestión administrativa

La Nación, 11 de setiembre de 2009

Cuando en 1994 acepté colaborar con la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa en la redacción de un proyecto de Ley de Contratación Administrativa, el panorama era mucho más desolador que hoy en día.

Predominaba la absoluta discrecionalidad de jerarcas y juntas directivas en la escogencia de los adjudicatarios y había ausencia total de criterios para la comparación de ofertas.

Luego de un amplio proceso de participación de todos los sectores relacionados con la materia, tuvimos como resultado una ley que se construyó a partir de lo que se consideró debían ser los principios fundamentales rectores de las compras públicas: la eficiencia, la transparencia y la libre competencia.

Se trató de implantar un sistema basado en la celeridad y la eficiencia, con amplia libertad para los administradores públicos, pero con mecanismos de control importantes. El proceso de alfabetización fue intenso y entre los protagonistas que más tiempo tardaron en asimilar el nuevo abecedario estuvo la Contraloría General de la República que, siempre estuvo claro desde la redacción de la Ley, era una parte importante del problema de la ineficiencia en la contratación pública.

Fallas. Pese al enorme avance normativo que se alcanzó con la entrada en vigencia de esa Ley el 1.° de mayo de 1996, no

podemos estar ni siquiera remotamente satisfechos con el estado actual de esa actividad.

Los resultados están a la vista, y cada día se observan ejemplos en infraestructura, compra de servicios y adquisición de bienes que ponen de relieve que el sistema en su conjunto está fallando.

Sin duda alguna, los mismos serios problemas de deficiente gestión administrativa que existían hace quince años siguen atentando contra la eficiencia de las compras públicas y debemos aceptar que los cambios normativos por sí mismos son totalmente insuficientes para alcanzar los niveles de mejora que todos esperamos.

Probablemente, la falla siga estando en las deficiencias del control. Los organismos encargados de darle seguimiento a este tema internacionalmente, señalaban, de manera informal, hace algunos años, que en cada región existían estándares preestablecidos de comisiones ilegales en los proyectos de contratación pública.

La primera vez que escuché estas referencias fuera del país, se mencionaba que en la mayoría de las naciones africanas, las comisiones o sobornos podían llegar en muchos casos hasta el cincuenta por ciento de lo adquirido y que en cada región había una tarifa.

En América Latina se encontraba alrededor del diez por ciento. Este último monto es sorprendentemente coincidente con los montos que se han mencionado en los dos escándalos de compras públicas que mayor atención han recibido en los últimos años.

Tal parece que entre las múltiples formas que puede asumir la corrupción estatal, los dividendos pueden ser mayores y más tangibles en materia de compras públicas. Ya sea

beneficiando a grupos relacionados o colaboradores de campaña, o poniendo en práctica el sistema antes mencionado, las adquisiciones permiten movilizar sumas inmensamente superiores a las de las modalidades "rateriles" de corrupción.

Es aquí en donde surge la duda de si realmente habrá políticos interesados en que las obras de infraestructura se concluyan en plazos y con costos razonables, en que los sistemas de cómputo adquiridos por cientos o miles de millones de colones funcionen, en que los servicios contratatados cumplan una finalidad o, en general, que se cumpla un fin público en cada una de las multimillonarias contrataciones administrativas tramitadas diariamente.

Ante el panorama poco esperanzador que se observa en esta materia, no puede uno menos que concluir que el problema no está en las normas, sino en los sistemas de gestión administrativa y en una medida importante, en la ausencia de controles efectivos.

La del pirata cojo

Ni una sola reforma para superar los desajustes legales

La Nación, 20 de setiembre de 2009

¿Qué lleva a un Primer Magistrado precedido de grandes expectativas y todavía mayores promesas a anunciar al final de su mandato que este país es ingobernable? ¿Acaso no tenemos el mismo marasmo legal e institucional que paralizaba toda decisión trascendente cuando apenas sorteaba las barreras constitucionales que le impedían regresar a la Presidencia? Cuando en la anterior campaña electoral el partido que a la postre resultó vencedor por un milímetro, incorporó literalmente en su programa de gobierno algunas de las ideas que yo había venido sugiriendo a lo largo de los años, muchas de ellas recogidas en estas páginas de opinión, me quedó la impresión de que al menos había alguien que comprendía la urgencia de efectuar ajustes importantes en nuestra institucionalidad y de abordar de una vez los problemas que ahora aquejan y cansan a nuestro Capitán.

Propuesta improvisada. Las dudas empezaron a asomarse cuando me invitaron a formar parte al inicio del presente gobierno de una comisión de Reforma del Estado, en la cual decliné participar ya que se anunciaba la inclusión de los mismos gatos viejos que son invitados obligados en ese tipo de rejuntados. Cuando al tiempo recibí un citatorio con fecha y hora para que explicara ante la docta comisión mi propuesta de Ley Orgánica de la Administración Pública, me quedó claro que la reforma no iba hacia ninguna parte.

En efecto, aparte de la malograda e improvisada propuesta de una asamblea constituyente, no ha sido planteada una sola

reforma de importancia para superar los enormes desajustes legales que hacen casi imposible adoptar las decisiones que este país requiere para enfilarse hacia un desarrollo con equidad. Los lamentos de última hora no hacen más que acrecentar la decepción por la imperdonable omisión de asumir con creatividad y responsabilidad la enorme tarea de racionalizar el funcionamiento del aparato público costarricense. ¿Es acaso una tarea imposible definir cuáles son los cambios que deben adoptarse de inmediato, darles una forma jurídica aceptable y aprobarlos de inmediato?

Los eternos "cachimbales". Lamentablemente, la respuesta es que con la actual Asamblea Legislativa y con la que viene, en donde se anuncian los eternos "cachimbales" de siempre, son pocas las esperanzas de que a corto o mediano plazo alguien asuma seriamente la tarea de iniciar las transformaciones de fondo que son requeridas con urgencia. Toda solución pasa por el Congreso, y es por eso que las esperanzas solo pueden ser muy reducidas.

Podemos entender que la frustración que implica gobernar en la telaraña de trámites en que nos hemos ido envolviendo, motive a disparar reproches contra todas las instancias de control, pero hacerlo sin indicar las modificaciones precisas y puntuales, más que una reacción de estadista, parece reflejar la de una persona encerrada en sí misma, que se niega a aceptar la cuota de responsabilidad que le corresponde de ese caos institucional. Probablemente, si le dieran a elegir, entonaría una canción menos desafinada, como la del título de este comentario.

Mediocracia

La Nación, 1 de octubre de 2009

En otros lugares se utiliza la palabra que aparece en el título de este comentario para referirse a la excesiva influencia de los medios de comunicación en el manejo de los asuntos públicos. Creemos que esa palabra es más apropiada para referirse a una tendencia cada vez más consolidada que merece su propia denominación, me refiero al gobierno de los mediocres.

Día a día, se observa cómo en nuestra mediocracia se premia al más incompetente con ascensos y nominaciones a puestos de elección popular o de segundo grado. Tomemos por ejemplo el cada vez más evidente desastre vial que ha pasado a ser un mal severo que afecta la capacidad productiva del país y deteriora la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Pues bien, lo que en un país civilizado daría lugar a exigencia de cuentas de los responsables de ese sector, en nuestro superficial medio, dominado por las poses y las promesas siempre incumplidas, semejante demostración de incapacidad da lugar a la nominación inmediata a todo tipo de nombramientos.

Este caso se repite en todos los sectores y da como resultado que quienes dirigen el aparato público se encuentren muy lejos de ser los más competentes. Hace ya bastante tiempo, me pidieron consejo sobre la mejor forma de solucionar el bloqueo que producía un alto funcionario, de escasa capacidad de trabajo y menor preparación intelectual, que entorpecía importantes decisiones de gobierno.

En tono de broma, sugerí que lo nombraran magistrado para solucionar el problema, o por lo menos para cambiar de lugar el problema. Cual sería mi sorpresa al enterarme de que en un movimiento inesperado, al muy poco tiempo, dicho funcionario resultó nombrado magistrado, y para colmo de males, en la Sala que mayor influencia ejerce sobre las decisiones vitales del país. Los casos no son aislados y han ido convirtiendo en realidad un viejo adagio costarricense que nos postula que un ascenso es la mejor forma de librarse de quienes no sirven.

Catedráticos de papel cebolla. Los centros universitarios están llenos de catedráticos de papel cebolla, que nunca han escrito algo trascendente, pero que se las ingenian para acumular puntos y llegar a los máximos eslabones de la evolución académica. Si a la vez han tenido la suerte de desplegar sus luces en la política y en un puesto diplomático, se pensionan con montos exorbitantes para las cuales no han cotizado lo suficiente, y se pueden dar el lujo de volver a la función pública sin cobrar, no sin jactarse del falso sacrificio.

Cuando hace muy pocos meses se hizo del conocimiento público todo un sistema de consultorías, a cargo de fondos reservados que podía utilizar el Gobierno con toda discreción, surgió la posibilidad de que se contara con una radiografía actualizada del "quién es quién" de la inteligencia nacional. Luego de algunas florituras para la gradería, todos los responsables resultaron exonerados, y nos quedamos sin conocer el inventario de talentos que en las sombras dirigía nuestros destinos, con el único consuelo de listas parciales y limitadas.

Afortunadamente, el destino del país depende cada vez menos de las decisiones de las autoridades públicas, y esto lo evidencia la forma en que nuestra economía creció durante las últimas décadas y si se quiere un ejemplo fulminante, si

nos encontramos en estos momentos en vías de superación de la peor amenaza que ha sufrido la estabilidad económica de este país, no ha sido precisamente gracias a las decisiones legislativas, que nunca se adoptaron, ni a las políticas públicas de mitigación, que no se hicieron efectivas. Si tan solo la mediocracia nacional dejara de ser tan ostentosa y vocinglera y dejara que el país siga avanzando sin tanto circo y juegos de artificio, probablemente el resto de la población podría ocuparse sin distracciones en sentar las bases para un desarrollo sostenido.

Los primeros cincuenta

La Nación, 12 de octubre de 2009

Mi entorno más cercano, sin contar el familiar, incluyendo desde la infancia hasta la universidad, ha pasado los últimos meses celebrando la llegada del medio siglo de vida. Aunque voy quedando entre los últimos que todavía opone alguna resistencia al calendario, no queda más remedio que entregarse a la mezcla de sentimientos que implica asumir que se ha llegado a la mitad de la vida. Somos a esta altura del camino la suma de nuestros errores y aciertos, y en mi caso, no me queda más que reconocer que algunos de mis errores han sido realmente remarcables y para probarlo me sobran testigos presenciales, que, por suerte, no dejan de hacer inventario de mis metidas de pata con la insoportable frecuencia que solo se les permite a los amigos.

Afortunadamente, la mayoría de las personas desarrollamos mecanismos de asimilación que nos hacen enfocarnos más en los retos que tenemos por delante que en la cadena compleja de decisiones que hemos tomado durante nuestra vida. Ya lo dijo el gran poeta: “no te juzgues sin tiempo”, de modo que no podemos hacer abstracción de las circunstancias que han rodeado nuestros aciertos y nuestras equivocaciones.

Ser consecuentes. De las cosas más destacables de esta breve mirada hacia atrás, es la forma en que nos marca para siempre hasta lo que podría haber parecido la más irrelevante decisión. Si hay alguna coherencia que se le podría exigir a alguien, sería que actúe en cada momento de acuerdo con lo que piensa y considera que es lo correcto, que ya habrá

tiempo luego de analizar las cosas desde ángulos diferentes, llegar a otras conclusiones, actuar de otra manera y, gran maravilla, seguir siendo coherentes. Es la versión laica del empate entre pecar y rezar, lo cual no hace a unos menos santos ni a otros menos coherentes. La vida está compuesta de infinidad de capítulos y en la mayoría de los casos nos toca participar en la obra sin tener mayor influencia sobre el libreto. Las oportunidades para marcar la diferencia aparecen efímeras y aprovecharlas depende, en la mayoría de las ocasiones, de haber tenido la determinación y la capacidad de reacción en el momento adecuado. Lleva alguna razón quien dijo que si hubiera que arrepentirse de algo, sería de lo que no se hizo y no de lo que se hizo. Esta licencia para lanzarse sin paracaídas me ha permitido disfrutar de los momentos más gratificantes de mi vida, que hacen irrelevantes los yerros y las malas decisiones. Si alguna cosa vale la pena aprender cuanto antes, es que no existen verdades absolutas ni en lo intelectual ni en lo espiritual, mucho menos en lo ideológico.

Cuántos disgustos habríamos ahorrado con más tolerancia y menos empecinamiento, nunca lo podremos saber, pero si algo hace falta en estos tiempos es comprender que cada vez nos alejamos más de las respuestas inequívocas. Si no nos preparamos para un mundo cada vez más diverso e incierto, probablemente en lugar de avanzar, la humanidad entrará en un ciclo de retroceso con consecuencias impredecibles. Ya hay signos de ese proceso de deterioro, en el mundo y en nuestro país.

Si llegar a los cincuenta fuera una vacuna contra seguir cometiendo errores, estaría muy tranquilo, pero sabemos que no es así, y en el mejor de los casos, a lo que podemos aspirar es a mantener el balance positivo entre lo que dejamos y lo que tomamos, causando el menor daño posible.

No deja de ser un alivio que ya no provoque tanta preocupación que las cosas no caminen al ritmo que se quiere, ni que cada día se vuelva más frecuente que se nos olvide todo tipo de detalles que, a la larga, descubrimos no eran tan importantes. Si los segundos cincuentas se nos presentan como una versión más reposada de los primeros, no queda más que preparar las alforjas para un largo viaje y disponerse a recibir con optimismo lo que nos toque de esa ronda.

¿Concesión o capitulación?

No publicado (agosto-octubre 2009)

La participación de la iniciativa privada en el desarrollo de obra pública mediante el mecanismo de concesión ha resultado ser un completo fracaso en Costa Rica y los ejemplos saltan a la vista cada día, desde la conducta depredadora de concesionarios que dañan irreversiblemente nuestros recursos naturales hasta gestores interesados en torcer interpretaciones e influir indebidamente en las decisiones de los funcionarios con total menosprecio de nuestro sistema legal. El común denominador es que las obras nunca se concluyen.

Con la idea de buscar correcciones a dicho instituto, que es imprescindible en los países desarrollados en donde funciona razonablemente bien, un distinguido profesor de la Universidad de París fue invitado, a mediados del 2003, a ofrecer una conferencia sobre la concesión de obra pública en Costa Rica. Debido a que en Internet se encuentra gran cantidad de mis investigaciones y me imagino que por la confianza derivada del hecho de que también estudié allí, se tomó la libertad de escribirme con anticipación planteando una serie de preguntas sobre el funcionamiento de esa figura en nuestro medio.

Dentro de los temas que dicho profesor no alcanzaba a comprender se encontraba, por supuesto, el más evidente: ¿Por qué en Costa Rica no funciona el sistema de concesión de obra pública? Luego de varias consideraciones de tipo jurídico, concluí mi explicación con la siguiente frase: “Hay que recordar que en Costa Rica prevalece un extendido sistema de corrupción política y que las grandes obras

públicas son las preferidas (en todo el mundo) para obtener beneficios personales ilegales. Las compañías internacionales no se escapan a ese problema de corrupción y son las que muchas veces propician las prácticas viciadas. En Costa Rica durante los últimos cincuenta años hemos tenido un sistema bipartidista que se ha repartido el poder y los negocios públicos, dominando ministerios, juntas directivas y todas las esferas de los puestos públicos. Dentro de ese contexto las concesiones no son más que un nuevo negocio para la clase política, en donde lo que menos interesa es que exista una correcta planificación y la debida preparación de las condiciones de las licitaciones. Los problemas surgen cuando las distintas partes participantes contratan cada una a sus propios padrinos políticos y empieza la lucha por ver quien tiene más influencias en las distintas instancias públicas (todas, sin excepción)".

Luego de seis años, con algunos pequeños cambios como la sustitución del bipartidismo por el multipartidismo y la puesta en evidencia en casos judiciales de lo que comentaba en mi correo, la situación es exactamente la misma. El conjunto del sistema de contratación pública es el plato más apetecido dentro de los botines políticos y en ese menú la concesión de obra pública se presenta ante el paladar de los políticos como "El Dorado".

Es en ese contexto que encuentra sentido que quienes al final resultan adjudicatarios de proyectos de ese tipo, hacen valer el costo que han pagado para llegar a esa posición y se comportan como verdaderos bucaneros, sin importar los derechos de los usuarios, el respeto a las variables ambientales, los plazos y condiciones de ejecución y mucho menos la conclusión de las obras. Una vez anclados en el surtidor de ingresos alimentado por impuestos de salida o cobro de peajes, resultan inamovibles y no hay criterio legal o argumento técnico que pueda poner en peligro su

concesión, que llega a adquirir en la práctica una verdadera connotación de capitulación de guerra. De ese modo, lo que un día fueron bienes públicos demaniales, construidos con el esfuerzo de muchas generaciones, pasan a ser propiedad de empresas en donde no sería raro que, si existiera un efectivo control, se descubriera que al final de la madeja se encuentran como accionistas quienes no deberían estar allí.

Indice

Prólogo 3
Resumen de datos biográficos.....6
El país tomado.....7
No se justifica una Constituyente.....10
¿Qué podemos esperar de la Contraloría?.....14
Funcionarios y contrataciones.....18
Una reforma electoral fallida 22
Deuda interna y responsabilidad 26
Necrofilia, caudillismo y pactos.....30
En espera de la reforma del Estado 33
Arcas abiertas y Contraloría.....37
La Constitución no es responsable.....41
Una teoría peligrosa 45
Subdesarrollo electoral.....48
50 años de la Constitución 51
Remedo de reforma electoral 54
Prohibición inconstitucional.....56
Errores legislativos.....59
¿Para qué, para quiénes y cómo? 63
Guardián de la Constitución.....66
Reforma administrativa pendiente 70
Cultura de rendición de cuentas 73
¿Descentralizar qué y a quién?.....76
Uso de los recursos humanos 79
Más impunidad, menos libertad 81
Reforma desafortunada 83
Mejorar justicia constitucional.....86
Riesgos superan a beneficios 89
Descentralización territorial.....92
Derogar timbres profesionales 95
Reforma constitucional 97
Oportunidad para el ciudadano 99

Bipartidismo agotado 101
Institucionalidad posbipartidista 104
Control parlamentario 107
Construyamos el poder local 110
Agenda nacional.....113
El valor de la palabra.....116
Reelección debe archivarse 118
Descentralización falsa.....121
Filtros legislativos 124
¿Transición de tres años? 127
Constituyente y reforma política.....130
Democracia fragmentada 133
Consultorías y sensatez 136
Actuar de inmediato 139
Agenda 2010 141
Servicios públicos y competencia 144
Compras públicas y eficiencia 147
Cambios en la justicia 150
Omisión injustificable 153
Control y rendición de cuentas.....155
Tratado en el Congreso 158
Estado social y reaccionarios 161
Laberinto fiscal.....164
Corporativismo rentista.....167
Cleptocracia en acción 170
Solución institucional.....173
Fracaso del control 176
Compras públicas y control.....179
¿Cabildeo o sobornos? 182
El camino por delante.....185
Inversión en educación.....188
101 mentiras sobre el TLC.....191
Engaño fiscal.....194
Babel tributario.....197

Tiempo y vacío.....200
Mucho estrago, poco cambio 201
Reivindicar la función pública 203
Coyotaje político 204
TLC ahora 205
Huracán PLASC.....208
Turbios manejos 209
Informe notable 210
Vencer sin convencer 211
Desacierto legislativo 212
Cambios procesales.....215
PAC y la tercera república 218
Promesas electorales 221
Efectos inmediatos del sufragio 224
Respeto a la voluntad popular 227
Proyecto procesal negativo 230
Cambios en compras públicas.....233
Contraloría ausente.....236
Cláusulas interpretativas del TLC.....237
Nombramiento trascendente.....240
Indiferencia y desastre.....243
Hora de definiciones 246
Votemos ahora o será tarde 249
Salidas del presidente.....252
Jueces ¿de legalidad o de ética? 254
Restablecer la Constitución.....256
¿Desagravios legislativos? 259
Cerradores de puertas.....262
Parálisis constitucional.....264
Reforma electoral y asignación de puestos 267
Obras sin fin 270
Crimen organizado y diputados 272
¿Cerrar la ‘Cuarta Sala’?.....274
Agenda pospuesta.....277

El inicio de la insumisión.....279
Profetas del desastre.....282
Institucionalidad y emergencias.....283
El síndrome de Alí Babá 286
Influencia porcina.....287
Burocracias imperecederas.....288
¿Cuándo la reforma administrativa? 291
De causas y defectos 294
El arte de invitar.....295
Supremacía constitucional 296
Trenes y espejismos 299
Reforma inaplazable.....302
Contratación pública sin remedio 305
La del pirata cojo.....308
Mediocracia.....310
Los primeros cincuenta 313
¿Concesión o capitulación?.....316