

MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LAS CONTRALORÍAS DE SERVICIOS EN COSTA RICA

Allan Abarca Rodríguez*
allanabarca@costarricense.cr

Fecha de recepción: 11 marzo 2008 - Fecha de aceptación: 30 abril 2008

Resumen

El artículo reseña la evolución político-jurídica de las contralorías de servicios en la escena institucional de Costa Rica. Si bien un decreto ejecutivo vigente plantea los aspectos más formales y elementales de un sistema de contralorías de servicios, la carencia de una ley y de un marco institucional integral generan vacíos de lo que debe ser una valiosa instancia de control vertical, que en forma acelerada se impulsa en el país. Los aspectos aquí señalados se desprenden de la investigación académica n° 213-A6-205 inscrita en la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica.

Palabras clave: *Contralorías de servicios, control, quejas, servicios, Defensoría de los Habitantes.*

Abstract

The article reviews the political-legal evolution of the controllership in the institutional scene of Costa Rica. Although an effective executive decree raises the most formal aspects and elementary of a system of controllership, the deficiency of a law and integral institutional frame generates emptiness of which it must be a valuable instance of vertical control that in accelerated form is impelled in the country. The aspects indicated here give off an Academic Investigation n° 213-A6-205 registered in the Vicerrectoría de Investigación of the Universidad de Costa Rica.

Key Words: *Controllership, control, complaint, services, Ombudsman.*

Las contralorías de servicios

Las acciones e instancias tales como la responsabilidad ministerial, las contralorías de servicios, el control presupuestario, las comisiones investigadoras, la operación del *ombudsman*, la instauración de comités de vigilancia, la revisión de legislación, las auditorías, las investigaciones administrativas, las reorganizaciones

ministeriales y los frenos propios del control judicial, forman parte del compendio de controles que desenmascaran o frenan actuaciones y procedimientos indebidos, a su vez que potencian la correcta forma en que las instituciones deben brindar sus servicios.

Hay varios niveles de control que se aplican al ejercicio de los asuntos públicos en las instituciones de Gobierno como lo son los sistemas de vigilancia burocrática, los mecanismos de control político legislativo y los mecanismos de control político extra-legislativo (Peters, 1999).

* Escuela de Ciencias Políticas, Sede Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica.

No obstante, los mecanismos que quizás han merecido menor atención en los países de América Latina -pero que podrían inducir mejores políticas públicas y mayor eficiencia institucional- son las referidas a los *sistemas de vigilancia burocrática*, ya que de alguna manera se sitúan en la zona de prevención de despilfarros, malversación de recursos y en la mala prestación de los servicios; en particular merece destacarse a la contraloría de servicios.

Efectivamente, las *contralorías de servicios* son nacidas en el seno de las propias instituciones como mecanismos de freno y contrapeso que tratan de auto imponer el control a efectos de asegurar que las funciones de la institución se ejecuten en una forma correcta desde el punto de vista funcional, en la interacción del binomio persona funcionaria-persona usuaria del servicio.

La normativa general de las contralorías de servicios

En Costa Rica las Contralorías de Servicios tienen como marco normativo una evolución planteada en tres decretos ejecutivos que han sido emanados desde el año 1993, a saber: el Decreto Ejecutivo 22511 (1993), el Decreto Ejecutivo 23721 (1994) y el Decreto Ejecutivo 26025 (1997). Con este último se derogan los dos anteriores.

Las diferencias entre el primero y el segundo prácticamente son mínimas, lo importante es que desde el año 1993 se estipula la intención de erigir el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios y se especifica la coordinación que del mismo debe realizar el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).

En el año 1997 se le concibe como un instrumento para mejorar la prestación en los servicios públicos y para acercar a las instituciones con las personas usuarias (Cuadro 1).

En lo que a las funciones de las Contralorías de Servicios se refiere, hay que señalar que el Decreto del año 1994 añade tres aspectos novedosos:

a. el deber de auxiliar en la simplificación de trámites,

- b. el promover la creación de funciones contraloras en dependencias desconcentradas, supervisadas técnicamente, y
- c. la coordinación con la Defensoría de los Habitantes.

De alguna manera, en las reformas planteadas en el segundo decreto se reconoce un hecho elemental: el corto alcance que le subyace al ejercicio de la persona Contralora -dentro de cada institución pública- por las enésimas dependencias o departamentos en los que se brindan servicios a partir de una misma institución central (descentralización y desconcentración en varias oficinas o departamentos).

Lo anterior hace prácticamente imposible la tenencia de un Contralor en cada una de las dependencias de una misma institución (a lo mejor distribuidos en muchísimas partes del país tales como las agencias de instituciones como el ICE, CNFL y bancos estatales); así pues, este decreto exige no desproteger del acceso del Contralor(a) de Servicios a quienes lleguen a cualquier tipo de dependencias o departamentos ubicadas allende las oficinas centrales.

La forma en que las instituciones deben expandir el accionar e influencia de las Contralorías es muy variado, así por ejemplo en el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) la ley obliga que cada área de salud, clínica u Hospital debe tener una Contraloría de Servicios operando; por otro lado instituciones como el Banco de Costa Rica se sirven de la colocación de teléfonos especiales -en algunas de sus agencias- las cuales tienen una línea directa para que el cliente insatisfecho puede conectarse en forma inmediata a la Contraloría ubicada de la sede central.

El tercer decreto -si bien elimina varias funciones señaladas en el primero- adiciona otras, entre las que destaca 'el establecimiento de indicadores de gestión y el propiciar encuestas para medir puntos de vista de las personas usuarias acerca de los servicios'. No obstante, respecto del segundo decreto abandona la posibilidad de 'coadyuvar a la simplificación de trámites' y a la función de 'promover funciones contraloras en dependencias desconcentradas' de las instituciones. Aunque en realidad se debe advertir que están implícitas en otras funciones encomendadas, incluso como parte de responsabilidades

Cuadro 1
Elementos comparativos, decretos ejecutivos, sistema nacional de contralorías de servicios, Costa Rica

	Decreto N° 22511	Decreto N° 23721	Decreto N° 26025
Razón de ser	Se crea el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios con el propósito de coadyuvar en el mejoramiento eficiente y eficaz de la prestación de servicios públicos por parte de la administración pública. Se procura el acercamiento entre funcionarios públicos y usuarios, con el fin de una prestación de servicios más dinámica, flexible y moderna, y que el usuario cuente con un medio de protección y representación.	(Igual que Decreto N. 22511).	Se crea el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, como un instrumento para promover el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos, así como el acercamiento entre las instituciones y los usuarios.
Integración	MIDEPLAN lo coordina, por medio de la Dirección de Reforma del Estado, la cual actúa como Secretaría Técnica del Sistema e impulsa la organización y operación del sistema de las contralorías de servicios. También forman parte las unidades de Contralorías de Servicios de los Ministerios, instituciones y entes públicos.	El coordinador y Secretaría Técnica recae en el Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN.	MIDEPLAN es el encargado directo de las Contralorías, es decir, no hay ninguna oficina a cargo. Se adicionan los siguientes entes: ministerios, instituciones descentralizadas, empresas públicas y municipalidades.
Apoyo	Se estipula que las contralorías de servicios cuentan con el apoyo directo de las unidades de información, orientación y recepción de quejas; que forman parte de las unidades de contraloría de servicios con el fin de propiciar un funcionamiento adecuado de las mismas. Los directores, administradores y jefes en general de las diferentes instituciones públicas, tienen la obligación de ofrecer las facilidades y la colaboración necesaria para el desarrollo de las funciones que le competen a las contralorías.	(Igual que Decreto N. 22511).	Se estipula que los órganos competentes de cada Institución deben suministrar a su Contraloría de Servicios los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones establecidas en el decreto.

Fuente: Construcción propia a partir de Decreto N° 22511. Diario Oficial La Gaceta, N° 184. 27/09/1993. Decreto N° 23721. Diario Oficial La Gaceta, N° 202. 25/10/1994. Decreto N° 26025. Diario Oficial La Gaceta, N° 96. 21/05/1997.

propias de la persona contralora. Nótese, por ejemplo, que como parte de sus funciones debe 'presentar propuestas para mejorar los servicios' y allí la 'simplificación de trámites' forma parte integral de ese esfuerzo (Cuadro 2).

Se debe destacar la introducción de la siguiente función: establecer indicadores de gestión e identificar mejoras para aminorar reclamos y futuras quejas; con esto de alguna manera resalta el carácter estratégico más que represivo que se le quiere impregnar a esta figura de control.

El sistema vigente

En 1997 se crea el *Sistema Nacional de Contralorías de Servicios* como un instrumento de promoción del mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos. El mismo está integrado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) que actúa como Secretaría Técnica del Sistema y, por supuesto, por todas aquellas instituciones que tienen contralorías.

Cuadro 2
Funciones encomendadas a las contralorías de servicios, decretos ejecutivos, Costa Rica

Decreto N° 22511	Decreto N° 23721	Decreto N° 26025
<p>a) Atender, analizar y gestionar la consideración y solución de las quejas, reclamos y denuncias presentados por personas usuarias;</p> <p>b) Mantener estrecho contacto con sus delegados en las estructuras descentralizadas de la institución;</p> <p>c) Vigilar la buena prestación de los servicios e identificar los puntos de conflicto en los mismos, dictar las recomendaciones pertinentes y elevarlas ante el superior jerárquico con el propósito que se adopten las acciones correctivas;</p> <p>d) Organizar y coordinar la información y orientación a los usuarios sobre los servicios que brinda la institución, asimismo, sobre los derechos y obligaciones de los usuarios con relación a la entidad. Por eso debe elaborarse y mantenerse un manual de servicios al usuario;</p> <p>e) Presentar propuestas para que se adopten políticas, normas y procedimientos que permitan servicios oportunos y eficaces;</p> <p>f) Coordinar la ejecución de los programas específicos que en materia de información, orientación y quejas se establezcan con las diferentes dependencias de la institución, así como también con los órganos que integren el sistema;</p> <p>g) Efectuar el seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas institucionales y determinar las necesidades de corrección o de mejoras;</p> <p>h) Informar periódicamente al superior jerárquico y otros órganos que conforman el sistema y al menos una vez cada seis meses;</p> <p>i) Investigar o promover acciones tendientes a identificar los servicios que presta la institución, para categorizarlos dentro de la razón de ser de la entidad, las necesidades de la institución y de la sociedad actual;</p> <p>j) Toda otra información que sobre la materia le encomiende el superior jerárquico.</p>	<p>Se efectúan pequeñas modificaciones a los siguientes incisos: a, c, d, f, h, j, g.</p> <p>Se eliminan el inciso h e i.</p> <p>Se adiciona:</p> <p>d) Coordinar la aplicación, con MIDEPLAN, de procesos de reforma institucional y simplificación de trámites, relativos a la prestación de servicios;</p> <p>i) Promover la creación de funciones contraloras en las dependencias físicamente desconcentradas y ejercer supervisión técnica sobre las mismas, a fin de que cumplan eficaz y eficientemente con sus objetivos.</p> <p>k) Recomendar y promover la suscripción de convenios de cooperación y coordinación con la Defensoría de Habitantes y otras instituciones.</p>	<p>Leves modificaciones a incisos i y k.</p> <p>Se eliminan incisos: a, b, c, d, e, f, g, h, j.</p> <p>Se adicionan funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Velar por establecimiento de indicadores de gestión para identificar las diferentes tendencias en los servicios con el fin de disminuir reclamos y futuras quejas. 2. Emitir recomendaciones para elevar la imagen de la prestación de servicios de la institución. 3. Coadyuvar el control interno sobre la prestación de todos los servicios que brinda la Institución, intercediendo a favor de los usuarios. 4. Promover que las unidades técnicas apliquen acciones correctivas en los servicios que presentan dificultades. 5. Discriminar entre las diferentes quejas para elevar al jerarca, aquellas que ameriten su intervención. 6. Impulsar el establecimiento de instrumentos de información y procedimientos accesibles para formular quejas. 7. Propiciar encuestas que permitan consultar en forma regular y sistemática, el punto de vista de los usuarios acerca de los servicios que presta la institución. 8. Presentar propuestas ante el jerarca para adoptar políticas, normas y procedimientos en procura de una prestación de servicios oportuna y eficaz. 9. Servir de enlace y coordinación, a nivel institucional, entre MIDEPLAN, la Defensoría de los Habitantes y la Sociedad Civil. 10. Promover procesos de modernización en la prestación de servicios

Fuente: Construcción propia a partir de Decreto N° 22511. Diario Oficial La Gaceta, N° 184. 27/09/1993. Decreto N° 23721. Diario Oficial La Gaceta, N° 202. 25/10/1994. Decreto N° 26025. Diario Oficial La Gaceta, N° 96. 21/05/1997.

La Secretaría Técnica la ejerce la Unidad de Eficiencia Administrativa de MIDEPLAN, y entre sus labores se encuentra la de consolidar y facilitar la labor de las Contralorías de Servicios y colaborar con ellas para la implementación de sistemas de información hacia las personas usuarias.

Este sistema tiene cinco objetivos, a saber:

- a. Formar una cultura institucional orientada al usuario.
- b. Promover la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- c. Desarrollar procedimientos accesibles y expeditos para la presentación y solución de las quejas.
- d. Garantizar la pronta respuesta a las personas usuarias.
- e. Apoyar el proceso de modernización institucional, mediante la generación de información que facilite la toma de decisiones requeridas para mejorar el desempeño y la satisfacción de las personas usuarias (Decreto N.26025, 1997).

El propósito del sistema es promover el mejoramiento en la prestación de los servicios, así como incentivar el acercamiento entre las instituciones y las personas usuarias. Sus tres componentes tienen una relación entendible:

- La persona *usuario o demandante de servicios* realiza sugerencias o se queja ante el mal funcionamiento o mala atención.
- Las *Contralorías de Servicio Institucionales* que velan por el mejoramiento de los servicios públicos (ministerios, instituciones descentralizadas, empresas públicas y municipalidades).
- La *Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios* que emite directrices y lineamientos para que las instituciones cuenten con los instrumentos necesarios que le permitan mejorar sus servicios (MIDEPLAN, 2004: 5-6).

De acuerdo a los datos de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de

Servicio, hasta el mes de agosto del año 2005 se registran 72 contralorías de servicio en el sector público (Cuadro 3).

La anterior forma de clasificación oficial se abandona al inicio de la Administración Arias Sánchez en el año 2006. Ahora bien, al mes de enero del año 2008 MIDEPLAN reporta 92 Contralorías de Servicios, sobresale el hecho que las hay en 16 Municipalidades (*Cfr.* MIDEPLAN, S.A). No obstante, emergen serias dudas acerca de la contabilidad expuesta conforme lo que se razona más adelante.

En el caso de la CCSS queda señalada solamente una Contraloría, esto a pesar que por ley se establece la categoría de Contralorías de Servicios en todas las áreas de salud y otros establecimientos. En otras palabras, el sistema de atención en salud reporta más de 80 Contralorías de Servicios operando pero MIDEPLAN solamente contabiliza una Contraloría.

Ahora bien, se podría considerar que solamente es una Contraloría –la que opera en la CCSS- argumentando la siguiente razón: toda contraloría de servicios que opere en una área de salud tiene como base jerárquica la Dirección Institucional de Servicios de Salud (que opera en las oficinas centrales). Tal consideración no es válida porque incluso en la clasificación actual de MIDEPLAN se tiene contabilizadas 7 Contralorías del Poder Judicial, a pesar que algunas que operan en circuitos judiciales y que a su vez tienen una Contraloría General que les coordina. Así pues, MIDEPLAN no tiene un criterio uniforme de sistematizar o de presentar la información sobre estos entes.

Consecuentemente tal institución debería interponer sus buenos oficios a efectos de orientar en los procesos que llevan a cabo varias instituciones para entender y operar los mismos como ‘Sistemas de Contralorías de Servicios’, lo que conllevaría a entender la proliferación y emergencia de ‘Sub contralorías internas’ dentro de las mismas instituciones.

No entender y desconocer lo anterior implica seguir nutriendo una lista de Contralorías con un algoritmo mucho más elevado pero que a ciencia cierta no proyecta parámetros del alcance ni de la profundidad de sus acciones en la escena político-institucional del país.

Cuadro 3
 Contralorías de servicios según sector, 1998 a agosto 2005, Costa Rica
 -en números absolutos-

Sector	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Instituciones Intersectoriales	7	8	8	6	10	8	9	10
Sector Agropecuario	5	5	5	5	7	7	7	7
Sector Economía y Comercio	3	3	3	3	3	2	2	2
Sector Finanzas y Crédito Público (Incluye los Bancos)	6	8	8	6	6	7	7	7
Sector Recursos Naturales, Energía y Minas	8	10	10	10	10	8	8	8
Sector Transportes y Obras Públicas	4	4	4	5	3	3	4	5
Sector Cultura	1	1	1	1	*	*	-	-
Sector Educación	6	6	6	6	6	6	6	8
Sector Salud	4*	4*	4*	4*	4*	4*	4*	5*
Sector Trabajo y Seguridad Social	5	5	5	3	3	3	3	3
Sector Vivienda y Asentamientos Humanos	2	3	3	3	3	2	3	3
Municipalidades	-	4	5	8	9	9	10	10
Poder Judicial	-	-	-	1	1	1	1	1
Tribunal Supremo de Elecciones	-	-	-	-	1	1	1	1
ARESEP	-	-	-	-	-	1	1	1
Defensoría de los Habitantes de la República	-	-	-	-	-	1	1	1
Total	51	61	62	61	66	63	67	72

Nota * A partir de 1998 se contabiliza una contraloría cada año para la CCSS; no obstante, en 1998 y 1999 esta última institución cuenta con 19 contralorías, en el año 2000 con 93, en el 2001 con 92, en el 2003 con 112 y, finalmente, en el 2004 y 2005 con 98 contralorías.

Fuente: Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, MIDEPLAN.

Perfil de la persona contralora de servicios

En cuanto al perfil de la persona contralora de servicios, en el primer decreto ejecutivo no queda consignada una exigencia profesional específica sino la de tener una “formación acorde”, aunque sí se plantea la deseabilidad de un título; por otra parte queda señalada la necesidad que ‘conozca la institución a la cual sirve’, lo que plantea la exigibilidad de una trayectoria previa en la institución o que tenga por asimilada a la institución respectiva y su quehacer (1993).

Se añaden aspectos personales tales como ‘discreción’, ‘óptimas relaciones humanas’ y gozar de un ‘amplio respeto’ en la institución.

En el tercer Decreto Ejecutivo se define la responsabilidad del máximo jerarca de la institución respectiva sobre el nombramiento de la persona Contralora de Servicios, adicionalmente quedan estipulados los requisitos respectivos: la tenencia de un alto nivel profesional, una amplia trayectoria o conocimientos sobre el quehacer institucional, gozar de amplio respeto en la institución, poseer un alto grado de discreción y ser una persona óptima en lo que a relaciones humanas se refiere (1997).

Así pues, hay una carencia en la especificación de los atributos profesionales pero sí una insistencia sobre elementos axiológicos, mismos que por cierto reúnen ciertas dificultades de precisar en un perfil real (Vg. 'gozar de respeto en la institución').

No obstante, hay que tomar en cuenta que cada institución puede darle mayores especificidades y exigencias al perfil de la persona contratada. Así pues, la 'Ley de Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados' exige un 'graduado universitario con título que lo acredite para el puesto' (Cfr. Ley 8259, 2002, artículo 11 inciso b).

Ahora bien, como parte de las obligaciones de la persona Contralora de Servicios se encuentran:

- a. Velar por el establecimiento de medios de información sobre los servicios que presta la institución.
- b. Velar para que se tomen las acciones preventivas respecto de los servicios que manifiesten potencialmente situaciones difíciles (prevención de las quejas).
- c. Impulsar estudios de procedimientos y simplificación de trámites en todos los servicios que presta la institución.
- d. Instalar un sistema de quejas institucional y dar seguimiento.
- e. Velar porque la institución responda a los usuarios.
- f. Elaborar guías de servicio a las personas usuarias.
- g. Ejecutar sus funciones con independencia de criterio respecto a las demás dependencias operativas de la institución.
- h. Preparar un plan de trabajo que contemple todas las acciones.
- i. Elaborar y remitir un informe de labores semestral al máximo jerarca de la Institución con copia al MIDEPLAN.
- j. Divulgar los procedimientos establecidos.

Protocolo de acción

Sobre los procedimientos internos a la hora que alguna persona –física o jurídica- interponga

consultas, quejas o denuncias sobre servicios o actuaciones de personas funcionarias de una institución, cabe destacar que, en lo que se refiere a las quejas, estas deben de tener la identificación de la persona, la residencia y lugar para recibir notificaciones, el detalle de los hechos u omisiones denunciadas y los comprobantes respectivos cuanto tuviere que haberlos.

Una vez recibida una queja esta debe ser tramitada con la mayor diligencia, así, los funcionarios se ven obligados a contestar las solicitudes de información y resolución emanadas de la Contraloría en un plazo de cinco días a partir de la comunicación. Este último plazo se puede prolongar hasta por quince días en cuyo caso se justifique; además, la queja como tal debe ser resuelta en un plazo no mayor de dos meses, a no ser que por el tipo de investigación exija un mayor tiempo.

Un aspecto importante es que el decreto ejecutivo obliga a mantener un registro de control de todas las quejas planteadas y admitidas, resumiéndose los resultados de su gestión. A partir de esto se da pie a un informe semestral en el cual se da resumen de la naturaleza y la frecuencia de las quejas y las acciones institucionales acatadas o recomendadas para resolver los casos.

Sin embargo esto no siempre es tan fácil u homogéneo como parece. Una investigación llevada a cabo por este investigador entre el mes de diciembre de 2005 y enero de 2007 en la cual se entrevista a la totalidad de personas contraloras de servicios del sistema de la CCSS se encuentran divergencias sobre la forma en que se tramitan las quejas.

Efectivamente, de las 84 Contralorías abordadas se encuentra que la tramitación varía en consecuencia de la gravedad de la queja o de lo abstracto que representa el potenciador de la misma (a veces es un Departamento en general o una negación del servicio de la propia institución) (Cuadro 4).

Puede observarse que los Contralores de Servicios cuyas plazas pertenecen al nivel central de la CCSS (son independientes del respectivo centro de salud) alcanzan mayor homogeneidad en la tramitación que aquellos Contralores(as) cuya plaza forma parte del mismo centro de salud en el cual ejecutan su labor.

Cuadro 4

Procedimiento sobre las quejas recibidas, contralorías de servicios de salud según adscripción, diciembre 2005 a enero 2007

Comunicación inicial de la queja	Adscripción de la contraloría de servicios		
	Administración activa	Sede central CCSS	Compra a terceros
Solo al funcionario	2	2	2
Solo a Jefatura del funcionario o servicio que afecta	18	1	3
Solo a la Dirección del Centro de Salud	1	0	4
Al funcionario con copia a Jefatura	10	12	1
A Jefatura con copia al funcionario	2	5	0
Al funcionario, a Jefatura y a Dirección del centro de salud	2	0	0
Al funcionario y a Dirección del centro de Salud	1	1	0
Al funcionario pero a veces a Jefatura y/o Dirección	1	0	0
A Jefatura la carta pero llama por teléfono al funcionario	2	0	0
A Jefatura y con copia a Dirección del centro de salud	3	2	0
A Jefatura o al Funcionario	2	0	0
No Especifica	6	1	0

Fuente: Construcción propia a partir de entrevistas ejecutadas a 84 responsables de Contralorías de Servicios en el sector salud.

Este investigador constata que en muchos casos las personas Contraloras -quienes pertenecen a la administración activa- prefieren tramitarlo solamente a la Jefatura para no tener problemas directos con otro funcionario del que incluso -en el organigrama de la institución- podría ser de mayor rango que el mismo Contralor(a) de Servicios. Así pues, los aspectos 'nula independencia funcional' y 'falta de capacitación' pueden explicar la carencia de una debida protocolización en la tramitación y gestión de las solicitudes de personas usuarias.

Falencias del sistema

La Secretaría del Sistema Nacional de Contralorías funciona adscrita al Departamento de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación y Política Económica. En visita efectuada por este investigador en Noviembre del año 2005 se constata que en MIDEPLAN no hay un sistema de contabilización de quejas y es recurrente el ruego a las instituciones para que envíen la información que por decreto les obliga. Incluso, en la visita se constata que no hay bases de datos digitales de la información recolectada, no hay evaluaciones semestrales o

anuales acerca de esa información y no existe un seguimiento estratégico al trabajo de las contralorías de servicios.

A lo hora de indagar por información en este Sistema Nacional es que se constata que MIDEPLAN en realidad no ha diseñado un sistema real que articule las distintas agencias o que favorezca mejoras a través de la integración de indicadores de gestión.

La ausencia de normas y sistemas de codificación comunes testifica la ausencia de subsistemas organizados mediante relaciones comunes. Preciso es recordar a Itami quien señala que toda organización tiene los denominados activos invisibles (comunicación con los consumidores) el cual a su vez depende -entre otros- de la información ambiental y la información interna (*Cfr.* Cornella). En el caso de MIDEPLAN lo que ha imperado es una compilación de cifras sin formatos uniformes ni una clara base de datos que permita certificar qué es lo se hace alrededor de las contralorías de servicios de las distintas instituciones del país. Además, no hay una base de información que permita vislumbrar -a partir del operador del sistema general- cómo las contralorías de servicios existentes instrumentalizan sus recursos visibles (impacto) e invisibles (gestión y comunicación).

Evaluaciones a las Contralorías de Servicios

En el año 2001 se registra la única evaluación formal que se haya ejecutado por parte de MIDEPLAN al funcionamiento de las Contralorías de Servicios; en ese momento se valoraron los siguientes elementos:

- a. equipo disponible,
- b. gestión de las quejas,
- c. evaluación de los servicios institucionales,
- d. divulgación de las Contralorías, y
- e. capacitación recibida por las personas contraloras.

La evaluación se aplica a 53 de las 59 contralorías de servicios existentes al momento; se excluyeron las contralorías que forman parte del sistema de la CCSS y a las Subcontralorías de la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE) (Cfr. MIDEPLAN, 2002). No obstante, tal evolución opera como un *check-list* y no se evalúa la dimensión del servicio, esto es, aspectos más sustantivos de la misma operación e incidencia.

Entre los resultados más relevantes se destacan los siguientes: el 36% opera con recargo de otras funciones, el 40% no tiene una computadora, el 45% no dispone de un formulario de recepción de quejas y el 89% no tiene conocimiento de los indicadores de calidad de la institución.

El estudio concluye que, en general, las condiciones de equipamiento de las Contralorías

y el tiempo promedio de resolución de los casos se califica como 'buenas'. Sin embargo, critica la poca difusión de este mecanismo y de sus atributos, que se usa poco la evaluación en ellas y que no se retroalimenta a los niveles superiores. Contundentemente se dice que "*en general, se puede inferir que las Contralorías de Servicios están funcionando como una típica 'oficina de quejas'*" (MIDEPLAN, 2002).

Por otra parte la Defensoría de los Habitantes, por medio de su Dirección de Asuntos Económicos y de la Dirección de Promoción y Divulgación, realiza en el 2003 un diagnóstico como producto de reuniones y visitas realizadas a las Contralorías de diferentes instituciones y ministerios.

Sin ahondar en detalles de la metodología o rigurosidad del estudio, se encuentra que algunos jefes visibilizaron a las CS "como instrumentos importantes que les permiten llevar adelante el proceso de modernización que la institución necesita para brindar un mejor servicio y eficientizar los recursos, por lo que dotaron a las oficinas de personal y equipo necesarios" (Defensoría de los Habitantes, 2003); agrega que las recomendaciones que emiten los funcionarios a cargo de estos entes son acogidas.

No obstante, señala que son muchas las debilidades encontradas como: el poco apoyo institucional, el hecho que sea un puesto de confianza y que las personas contraloras son percibidas dentro de las instituciones como 'amenazas' al resto de trabajadores de la institución (Cuadro 5).

Cuadro 5

Algunas debilidades de las contralorías de servicios en Costa Rica, Defensoría de los Habitantes, 2003

-
- La clase de Contralor(a) no existe en el Manual de Puestos, ya que es tratado como un puesto de confianza, esta inestabilidad laboral genera pérdida de autoridad con los mandos medios e inseguridad a la hora de señalar las fallas o reconocer los logros de sus compañeros(as) de trabajo.
 - Los contralores no cuentan con apoyo de las jerarquías, ya que fueron ubicados en el puesto para cumplir un requisito reglamentario.
 - Los contralores no cuentan con el apoyo institucional porque algunos no son legitimados por los jefes y por sus compañeros/as de trabajo, más bien ven en estos funcionarios(as) una amenaza.
 - No se tiene un programa sostenido de capacitación.
 - Los contralores no reciben la inducción y preparación necesaria para asumir el puesto.
 - No se le da importancia y divulgación a lo interno de las instituciones al informe que brindan las Contralorías para implementar de inmediato las medidas correctivas que permitan un mejor servicio.
 - No existe apoyo y seguimiento a las Contralorías de Servicios ni el interés por parte de la autoridad competente para exigir su creación en las instituciones públicas.
 - Muchos de los Contralores no inciden de manera directa en la toma de decisiones, ya que no forman parte de los Consejos u otros niveles de decisión superior de esas instituciones.
-

Fuente: Informe Defensoría de los Habitantes, 1999. Citado en: Defensoría de los Habitantes de la República. Participación, procesos de transparencia y las Contralorías de Servicios. Documento. 2003. S.E, S.A.

En el diagnóstico de la Defensoría se destaca la necesidad de brindar “una mayor información y elaborar un formulario de fácil comprensión con el fin de que el/la habitante pueda concretar con más facilidad su queja; además de que generalmente las oficinas de los Contralores de Servicio no se encuentran ubicadas en un lugar visible por lo que su acceso físico se dificulta” (Defensoría de los Habitantes de la República, 2003: 14).

La búsqueda de una redefinición macro institucional

Desde el año 2004 MIDEPLAN ha impulsado algunas iniciativas para conformar bases de datos; no obstante, hasta el año 2007 se carece de algún tipo de estandarización en el registro de la información que deben enviar las distintas contralorías.

Por cierto, no pocas veces ese Ministerio tiene que insistir ante las distintas Contralorías de Servicios para el envío de información vinculada con la estructura organizacional, recursos, estadísticas de resultados de gestión, resolución de casos, principales problemas institucionales, logros alcanzados, entre otros. Esto revela que el sistema como tal está en ciernes respecto de lo que debe ser; al respecto debe recordarse que como tal un sistema autentica relaciones conocidas y necesarias entre los distintos elementos que le componen, elemento que es muy débil en el sistema de contralorías de servicios.

La necesidad de expandir y de fortalecer a las contralorías de servicios es indudable. En el año 2003 la Defensoría insiste en demandar que las contralorías se conviertan “en modernos mecanismos de comunicación, entre los y las usuarios y las instituciones, creadas para velar por el buen funcionamiento de los servicios públicos” (Defensoría de los Habitantes de la República, 2003: 12) En este sentido aboga por su posible repercusión en la eficiencia en el Estado, la satisfacción de las personas usuarias y el poder fiscalizador en los servicios.

La activación del trabajo de las Contralorías no es pasiva, es decir, no empieza con la queja de

la persona usuaria sino que más bien este sirve a los mecanismos de alarma institucional (‘de que algo anda mal y que debe hacerse algo al respecto’), antes de que las deficiencias en el trato o en los servicios aparezcan.

Por eso es que entre las funciones generales que se le exigen a las Contralorías de Servicios se establecen las siguientes:

- ✓ *Servir de enlace entre la institución y la persona usuaria en lo que a la forma de prestar servicios se refiere.*
- ✓ *Representar a la persona usuaria dentro de la institución.*
- ✓ *Ejecutar tareas y atribuciones encaminadas a detectar deficiencias a la prestación de los servicios y proponer soluciones.*
- ✓ *Generar eficiencia y calidad en los servicios que prestan las instituciones.*

La ausencia de una Ley

No existe una ley concreta sobre las Contralorías de Servicios; no obstante, se han presentado dos proyectos, uno por parte de las Defensoría de los Habitantes y otro por parte del Ministerio de Planificación.

El primero en impulsar una propuesta de ley es la Defensoría de los Habitantes. El núcleo de la misma tiene que ver con el acercamiento de estas dos instancias –Defensoría y Contralorías– a efectos de hacer coincidir los esfuerzos. El proyecto de ley –presentado por el legislador Carazo Zeledón en el año 2002– consta de 21 artículos, destacando la iniciativa de crear un Sistema de Contralorías de Servicio; además de señalar la obligatoriedad de que toda institución pública o privada –que preste servicios públicos– tenga una contraloría de servicio (Carazo, 2002).

La persona Contralora de Servicios adquiriría el rango de auditor interno y la fiscalización recaería en la Defensoría, incluso las recomendaciones no acatadas deberían ser comunicadas a la Defensoría luego de 30 días de haberse presentado.

Consultadas varias instituciones al respecto –durante la tramitación del proyecto– hubo varias manifestaciones de inconformidad, que se

pueden sintetizar en las siguientes: mayor cantidad de plazas, duplicidad de funciones respecto de otras instituciones de control, posible problema de confidencialidad por autorización de acceso a expedientes, posible roce y poca coordinación establecida con las Auditorías Internas, entre otros.

No obstante, el impedimento de la función de administración activa que tiene la Defensoría podría derivar en inconstitucional la pretensión de erigirse en el rector del sistema. Esto último resulta decisivo y hace derivar en un dictamen unánime negativo para la propuesta en noviembre del año 2005.

Algunos meses antes, en abril del año 2005, MIDEPLAN propone una ley para la creación del Consejo Nacional de Contralorías de Servicios, la propuesta encierra una pretensión de no afectar la división de poderes ni la autonomía municipal (Asamblea Legislativa, 2005). El Consejo operaría como un ente rector con la participación de un representante por parte del Poder Ejecutivo, de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, de la Comisión de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, del Consejo Nacional de Rectores, de MIDEPLAN y de una Asociación de Contralorías de Servicios.

En julio del año 2005 la propuesta de ley ingresa para ser analizada en la Comisión de Gobierno y de Administración; no obstante, a febrero del año 2008 no cuenta siquiera con dictámenes, consultas o informes técnicos.

Conclusiones

Las Contralorías de Servicios son instrumentos potenciales de alarma sobre la oportunidad, eficiencia y trato con las cuales se brindan los servicios dentro de instituciones públicas y privadas. La exigibilidad de contralorías de servicios es parte de un entorno de cultura a forjar en la que personas funcionarias y usuarias tienen responsabilidades compartidas y en la que ambas pueden y deben generar mayor eficiencia y trato digno en forma recíproca.

A enero de 2008 existen cerca de 180 Contralorías de Servicios operando en distintas instituciones del sector público costarricense,

en los cuatro Poderes de la República; nos obstante, la misma complejidad y aumento de las funciones del Estado exige proliferar aún más el número de estas instancias.

En efecto, Alfaro ejecuta una investigación acerca del entramado institucional del sector público costarricense efectos de contabilizar las instituciones que existen. Por su puesto que la naturaleza política y jurídica varía en demasía; no obstante, en el balance del periodo 1990-2003 se descubren 370 instituciones –aunque para el fin del período en estudio 15 han desaparecido– destacando 19 en el Gobierno Central (sobre todo Ministerios), 21 empresas públicas, 55 instituciones autónomas y semiautónomas, 95 relacionadas con el régimen municipal, 38 entidades públicas no estatales, 103 órganos adscritos a Ministerios y otras 33 entidades públicas (Alfaro, 2004: 5). Solamente 107 instituciones nacen en el periodo 1990-2003 aspecto que llama poderosamente la atención por cuanto certifica la expansión institucional del Estado costarricense.

A pesar del limitado crecimiento en el número de Contralorías de Servicios lo más grave es que se carece de una clara planificación de actividades de capacitación, orientación y de vigilancia para que estos entes actúen en la forma correcta que de ellos se espera. Hasta inicios del año 2007 en MIDEPLAN no existe una plataforma clara siquiera para crear una base de datos que permita registrar y observar la repercusión de estos entes en la mejora de la prestación de los servicios.

Dos proyectos de ley que intentan dinamizar a las Contralorías y erigir un sistema se han topado con una negativa. En primer lugar, se rechaza la propuesta de una institución como la Defensoría de los Habitantes, que con el tiempo ha ganado la suficiente reputación y quehacer especializado en la defensa y promoción de los derechos de las personas usuarias de servicios públicos. En segundo lugar, se tiene la propuesta de MIDEPLAN el cual, a febrero del 2008, aún no es siquiera dictaminado en comisión, casi 3 años después de haberse presentado.

De todas formas, esta última propuesta de ley lejos de propiciar un mejor impacto de este mecanismo de control vertical parece más bien una reacción de la vulnerabilidad de MIDEPLAN para regir el sistema.

Así las cosas, la funcionalidad de las Contralorías de Servicios depende más de la planeación estratégica de los servicios y de la manera con que las jerarquías de cada una de las instituciones públicas puedan concebir y proyectar su alcance y beneficio; mientras tanto, el crecimiento atomizado de las Contralorías en el sector público es un reto aún por afrontar con una política pública al particular.

Referencias bibliográficas

- Alfaro, R. (2004). *Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003*. Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 54p.
- Asamblea Legislativa. (2005). *Comisión Permanente de Asuntos Económicos*. Ley de Contralorías de Servicio. Expediente N.14996. Dictamen Unánime Negativo.
- Carazo Zeledón, R. A. (2002). *Ley de Contralorías de Servicio*. Expediente N.14996. Comisión Permanente de Asuntos Económicos.
- Cornella, A. (1994). *Recursos de Información*. McGraw-Hill. S.A. Interamericana de España. SF.
- Defensoría de los Habitantes de la República. (2004). *Informe Anual 2003-2004*. San José. Documento.
- Defensoría de los Habitantes de la República. (2003). *Participación ciudadana, procesos de transparencia y las Contralorías de Servicio*. Documento. 18p.
- Ley de Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados*. Ley N.8239. 2002. Costa Rica.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2002). *Sistema Nacional de Contralorías de Servicios*. San José. Documento. 40p.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2004). *Guía de contenido del Informe Semestral de Labores del Contralor de Servicios a MIDEPLAN -A partir del primer semestre 2004*. San José, Documento. 6p.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2004). *Lista Oficial de Contralorías y Contralores de Servicios*. Área de Modernización del Estado. SA. Documento. (12/01/2008). Disponible en: www.mideplan.co.cr
- Peters, G. (1999). *La Política de la Burocracia*. FCE. México.
- Poder Ejecutivo. (2005). *Ley de Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios*. Expediente N.15780. Asamblea Legislativa.
- Poder Ejecutivo. (2005). Decreto Ejecutivo N° 22511. *Creación y Organización de las Contralorías de Servicios*. Diario Oficial La Gaceta, N° 184. República de Costa Rica. San José, Lunes 27 de Setiembre de 1993.
- Poder Ejecutivo. (2005). Decreto N° 23721. *Reforma Creación y Organización de las Contralorías de Servicios*. Diario Oficial La Gaceta, N° 202 República de Costa Rica. San José, 25 octubre de 1994.
- Poder Ejecutivo. (2005). Decreto N° 26025. *La Creación, Organización y Funciones del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios*. Diario Oficial La Gaceta, N° 96. República de Costa Rica. San José, 21 de mayo de 1997.