

El desafío democrático de una cultura de rendición de cuentas y la gobernanza democrática: el control político horizontal*

Juany Guzmán León (Universidad de Costa Rica).

Índice

1. Control horizontal, rendición de cuentas y democracia
2. Quiénes piden cuentas en Costa Rica?: el escenario institucional y los mecanismos de control y rendición de cuentas.
3. De la petición a la rendición de cuentas: límites y alcances del control horizontal en Costa Rica
 - 3.1. La Sala Constitucional
 - 3.2. La Defensoría de los Habitantes
 - 3.3. La Contraloría General de la República
4. Y cómo funciona? El ejercicio del control y la rendición de cuentas: apuntes sobre experiencias consideradas exitosas y nuevas preguntas.
5. Fuentes utilizadas

1. Control horizontal, rendición de cuentas y democracia.

Si la democracia es el gobierno del, por y para el pueblo, según la aspiración milenaria, toda la institucionalidad democrática, al menos en el deber ser, se espera que contribuya a ese fin. De ahí que el control político, o control del poder, puede afirmarse que es absolutamente estratégico en cualquier sistema político con pretensiones democráticas: a saber, define los mecanismos para que las instituciones no se apropien del poder soberano y sean más bien espacio de ejercicio del mismo (“control vertical”) e incluso que vigilen a sus pares con el propósito de monitorear su gestión pública en relación con la eficiencia -la utilización de los recursos- y la eficacia -el cumplimiento de los objetivos- para las que fueron creadas (“control horizontal”).

En esta perspectiva, la inclusión en la agenda de los Estados democráticos contemporáneos de la importancia de caracterizar los mecanismos de control político vertical y horizontal como garantes de legitimidad y de construcción democrática como aspiración duradera y de largo plazo; ha devenido en una exigencia ineludible. No escapa a la discusión la contradicción que implica la gestión de la democracia, al recurrir a la delegación como una forma posible de operar en la práctica y por qué los mecanismos de control son un requisito fundamental: “...la delegación le crea problemas a la teoría de la democracia, puesto que transforma el autogobierno en el gobierno elegido por un grupo de agentes. Estos agentes pueden ser percibidos como vigilantes, pero según la frase clásica, quién vigila a los vigilantes? La respuesta corta... es que los vigilantes o agentes deben rendir cuentas por sus acciones”¹.

*Ponencia preparada para el Congreso Español de Ciencia Política. Madrid, septiembre de 2005. La autora es Catedrática de la Universidad de Costa Rica y Coordinadora Académica Regional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Correo electrónico: juany@flacso.org ; jguzmanl@racs.co.cr

¹ Keohane, Robert O. “Political Accountability”. Paper for Conference on Delegation to International Organizations. Park City. May, 2002. Utah. In website: faculty.wm.edu/mjtier/keohane.pdf

Lo anterior supone que la rendición de cuentas, entendida como uno de los factores clave en el control político vertical y horizontal, aporta positivamente en la compleja relación de delegación de poder ciudadano en los gobernantes. En efecto, Kehoane directamente implica a la rendición de cuentas en la que llama 'la delegación exitosa': la delegación sólo puede ser legítima si los ciudadanos están convencidos de que existen formas de rendición de cuentas institucionalizadas².

No interesa traer aquí la discusión inconclusa en relación con los vocablos; sin embargo sí debe llamarse la atención que si bien en inglés *accountability* refiere de manera incluyente a control político (mecanismos de control –vertical y horizontal- preventivos o correctivos del abuso del poder); en español, *rendición de cuentas* es utilizado a veces como sinónimo de *accountability* y otras veces como aquellos mecanismos institucionales que refieren principalmente a pedir y rendir cuentas entre las instituciones –horizontal- y de los ciudadanos a las instituciones –vertical-. Esta es la acepción priorizada para este ensayo, aunque los límites entre una y otra sean desdibujados. Asimismo, es importante llamar la atención que los propósitos de este ensayo apuntan a plantear algunas preguntas sobre la rendición de cuentas “horizontal” en Costa Rica. De más está decir que la rendición de cuentas, como el control político en su conjunto, no es casi nunca sólo horizontal o sólo vertical, más bien supone hacer énfasis en quién pide cuentas, más que en quién las da o las tiene que dar.

En cualquier caso, en lo que coinciden las diversas acepciones de rendición de cuentas es que ésta no es accesoria a la vida democrática; al contrario, parece haber cada vez mayor acuerdo entre los analistas, que la rendición de cuentas apunta nada menos que a determinar la viabilidad de la democracia a largo plazo. Ello es especialmente cierto para América Latina. Al respecto, Mainwaring resalta que uno de los retos emergentes más importantes para mejorar la calidad de las democracias es la construcción de mecanismos de rendición de cuentas más efectivos. En gran parte de la región prevalece una extendida percepción de que los funcionarios de gobierno no están suficientemente sujetos al control rutinario de las agencias supervisoras. La corrupción, la falta de supervisión, la impunidad de los actores estatales, y el uso impropio de los recursos públicos, continúan siendo problemas de gran importancia en la mayoría de los países de la región. De ahí que enfrentar estos problemas es fundamental para restaurar y profundizar la legitimidad democrática³.

La gravedad de estos problemas en las democracias latinoamericanas y en la de Costa Rica en particular, que es la que nos ocupa, nos llaman la atención sobre la responsabilidad política que implica pedir cuentas, como un ejercicio para fortalecer la vida democrática. No puede obviarse que incluso los mecanismos de petición –rendición de cuentas, pueden esconder intereses de grupos específicos que lesionan la confianza y no apuntan a la búsqueda de soluciones conjuntas para el fortalecimiento democrático. En esta perspectiva, Mark Philp llama la atención, como ejemplo, de que en las campañas contra la corrupción hay necesidad de ser absolutamente claros de si la conducta de individuos específicos ha sido puesta en cuestión o si el foco está en la forma general en la cual se administra la actividad pública. En el último caso, aunque pueda también haber individuos corruptos, a menudo se está tratando con una práctica sistemática con sustento en la cultura política. Pero al tratar estas prácticas como corrupción, podemos estar invirtiendo lo que en realidad es un argumento a favor de un gobierno más eficiente y efectivo, en una campaña cuyo lenguaje desmoraliza y deslegitima a todo el servicio público⁴.

De ahí que los procesos de institucionalización de los mecanismos de rendición de cuentas sean tan importante para garantizar que la rendición de cuentas no sea utilizada para otros propósitos que no sean el fortalecimiento de la democracia.

En esta perspectiva, la ‘rendición de cuentas horizontal’ es así una interacción legalmente fundada y activada entre agencias estatales en vista de acciones u omisiones presumiblemente ilegales (transgresión

² *Ob.cit.*

³ Mainwaring, Scott. “Introduction”. In. Mainwaring, Scott and Christopher Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. New York. Oxford University Press. 2003 pp. 3-4

⁴ Philp, Mark. “Access, Accountability an Authority: Corruption and the Democratic Process”. Paper for 50 Annual Conference Political Studies Association, U.K. Website: psa.ac.uk/cps/2000

o corrupción). La rendición de cuentas es, por lo tanto, un pequeño subconjunto de las múltiples interacciones que las agencias estatales emprenden entre sí. La importancia de la rendición de cuentas consiste no sólo de las acciones que genera sino también de las que previene o disuade. Inversamente, si las responsabilidades de rendición de cuentas existen en la letra de ley, pero las agencias respectivas son neutralizadas por poderes superiores, la consecuencia no sólo será facilitar transgresiones o corrupción de estos poderes sino también el descrédito de las agencias de petición-rendición de cuentas; esto conlleva un costo altísimo para el régimen democrático. A ello se une que la rendición de cuentas no se extiende solamente a los funcionarios nacionales electos; incluye a funcionarios electos subnacionales y a miembros no electos de las burocracias estatales, nacionales y subnacionales⁵.

En resumen, la rendición de cuentas horizontal refiere a las capacidades de las instituciones de los Poderes del Estado de pedir cuentas entre sí, de estar obligadas a darlas y de que lo que derive de ello tenga consecuencias en la gestión de la democracia misma. En este sentido es que se hace necesario identificar los principales espacios de “petición-rendición de cuentas” en la democracia costarricense.

Finalmente, en la era del conocimiento, la electrónica y la imagen, el papel de los medios de comunicación masiva es indiscutible y probablemente no lo suficientemente estudiado como “poder de facto” en la petición-rendición de cuentas de las democracias contemporáneas. No está exenta de polémica la complejidad de intereses que se tejen alrededor de los medios de comunicación. En efecto, de una parte, pueden constituirse en amplificadores del poder cuestionador de la denuncia ciudadana (‘control vertical mediado’, nunca mejor dicho) y, al elevar el riesgo de sanción reputacional o formal para los funcionarios cuestionados y para los que están obligados a pedir cuentas, juegan un papel determinante para la activación de los mecanismos formales de rendición de cuentas que tiene el Estado. En muchos de estos casos, la contribución de los medios al fortalecimiento de la democracia es difícil de medir⁶.

Sin embargo, está también la faceta de los *media* como filtros de los asuntos a divulgar. La capacidad de difusión de informaciones, les hace escoger las que difunden y las que no. Y en el ejercicio de tal poder discriminador, tampoco debe olvidarse que los medios cumplen la función dual de empresas que buscan maximizar sus utilidades y ejercer asimismo una función social. De manera que el poder de los medios no es ajeno a los diversos intereses económicos y políticos de la sociedad en que se insertan⁷. Y al ejercer ese poder a la hora de difundir denuncias, provenientes de la ciudadanía o más aún de su propia investigación periodística, los medios actúan como un actor más con sus propias estrategias y sus propias agendas: posicionan la noticia en un momento y lugar determinado, le imprimen según su criterio el grado de titularidad, seguimiento o importancia en la vida nacional. En fin, que si se trata de observar la compleja red de mecanismos de rendición de cuentas en las democracias actuales, los medios de comunicación constituyen un punto de referencia necesario para dar cuenta del papel que han desempeñado en particular en Costa Rica.

2. Quiénes piden cuentas en Costa Rica?: el escenario institucional y los mecanismos de control y rendición de cuentas.

En Costa Rica, al igual que muchas de las democracias contemporáneas, el auge de los más diversos mecanismos de rendición de cuentas, ha coincidido con el que podríamos llamar el “repliegue del Estado” y la salida del mismo de diversos compromisos ligados desde la asignación de tarifas a servicios públicos, hasta la definición de precios subsidiados para productores internos, pasando por el suministro directo de ciertos bienes y servicios. Esto quiere decir, que tal y como nos referimos hoy a los mecanismos de rendición de cuentas, su enorme vigencia no puede ser vista de manera ajena a los

⁵ ‘Accountability Horizontal (AH)’, como la llama O’Donnell, Guillermo. “Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. En Mainwaring and Welna. *Ob cit.* 2003

⁶ Smulovitz, Catalina and Enrique Peruzzotti. *Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship.* Universidad Torcuato Di Tella. University of Notre dame. May, 2000

⁷ Monge Guillermo. *Sobre la noción de rendición de cuentas en las democracias occidentales.* Proyecto Final de Graduación Maestría en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. Julio, 2004

procesos de desregulación y privatización que se suceden como resultado de las propuestas de ajuste estructural y reforma del Estado que estuvieron tan en boga en la década de 1980 y la primera mitad de la de los 90 del siglo pasado.

No obstante lo anterior, no puede tampoco obviarse que, como indicó más arriba, la rendición de cuentas está en la base de cualquier sistema político democrático, a fin de garantizar que la delegación del poder no se traduzca en “cesión” del poder soberano de la ciudadanía en los Estados democráticos, así como en garante de legitimidad y confianza en las instituciones que administran y están dedicadas a la gestión de la democracia.

De ahí que las instituciones más importantes en la rendición de cuentas horizontal, a la que nos referimos aquí, si bien son muy diversas y tienen también diferentes ámbitos de acción y por supuesto de status jurídico para desarrollar su labor, apuntan en términos generales a pedir cuentas a sus pares sobre su correspondencia con:

a.-la constitución política vigente como pacto nacional que reconoce los principales derechos y obligaciones de quienes conforman ese Estado, ejercida principalmente por la institución de reciente creación en el Estado Democrático de Derecho, como lo es la jurisdicción constitucional. En Costa Rica, la Sala Constitucional, aunque parte del Poder Judicial tiene la máxima potestad para interpretar la constitución vigente (de 1949 con reformas) y por tanto, juzgar sobre los vicios o roces con la letra y el espíritu de la constitución.

b.-el uso y destino de la hacienda pública, como propiedad y resultado de las y los habitantes que han aportado para la gestión de los bienes y servicios públicos. Los tribunales de cuentas, como se les llaman en otros países, se reconocen desde su nombre por sus objetivos. En Costa Rica, la Contraloría General de la República (CGR) ejerce como máxima autoridad, la petición de cuentas respecto de la hacienda pública que se encargan de gastar los diversos entes de la institucionalidad estatal.

c.-el ejercicio de la función pública en tanto ‘representación’ de los intereses de las y los ciudadanos a quienes se debe. Desde la división originaria de Poderes del Estado propuesta por Montesquieu, al Poder Legislativo le corresponde de manera particular la vigilancia de la función pública y en particular del Poder Ejecutivo: el control político, para simplificar, se pensó originalmente en el Poder Legislativo y en particular en los Congresos o Parlamentos, como espacios por excelencia de representación de la diversidad de los habitantes que conforman un Estado. De manera que su tarea de vigilar que la gestión pública represente eficazmente a la ciudadanía es una responsabilidad ineludible e intrínseca como Primer Poder del Estado. En mucho, las Comisiones especiales de investigación creadas por la Asamblea Legislativa en Costa Rica tratan “de dar la cara” respecto de este importante cometido. También están presentes comisiones permanentes como la de control del ingreso y el gasto público. Pero sí puede afirmarse que su desarrollo ha tenido resultados desiguales.

Por su parte, el Ombudsman, ha sido la figura que ejemplifica como pocas la idea de que desde la misma institucionalidad democrática deben fortalecerse espacios de vigilancia entre las instituciones, de monitoreo de sus funciones, de cumplimiento de los objetivos y responsabilidades asumidas como instancias al servicio de los ciudadanos. La Defensoría de los Habitantes de la República –en Costa Rica, al igual que la Contraloría, órgano adscrito a la Asamblea Legislativa- es para la democracia costarricense ese espacio que adquiere nombre institucional (no Defensor del Pueblo, como en la mayoría de los países), para que, sin renunciar a la riqueza de la magistratura de influencia, y por ende el sello personal del o la titular de despacho, llama la atención sobre una institución que se dedica a pedir cuentas a las demás instituciones públicas sobre su función, como resultado de las consultas y denuncias de los habitantes, o como parte de su quehacer en investigaciones de oficio.

Desde allí se derivan, como se dijo antes, una diversidad de instituciones que piden cuentas a sus pares sobre los más diversos servicios que se brindan en los estados democráticos y los compromisos adquiridos en el reconocimiento efectivo de los derechos protegidos en los tratados internacionales ratificados en el país, la constitución y las leyes. En efecto, las exigencias de planes anuales operativos y la rendición de cuentas respecto de satisfacción de compromisos explícitos como ocurre con el Ministerio

de Planificación y en particular con el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) y la proliferación de Tribunales Administrativos, como el Tribunal Ambiental (TAA) o instancias como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); así como el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU-en relación con la perspectiva inclusiva de género en las políticas públicas), el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE- en relación con la perspectiva inclusiva de la condición de discapacidad en las políticas públicas), o el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE-en relación con funcionamiento de partidos y procesos electorales) para citar sólo algunos; muestra cómo los mecanismos de rendición de cuentas transversan el sistema institucional con miras a la vigilancia y el monitoreo permanente que las mismas instituciones deben tener sobre sí mismas a fin de no perder el norte de su compromiso con la aspiración democrática.

Más aún, ello muestra por lo tanto no solamente la complejidad para conocer los múltiples factores que intervienen para medir el “grado de éxito” en la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas, sino también, en las dificultades que ello conlleva para avanzar como conjunto, como sistema institucional en la misma dirección. Esto es, la construcción de la que podríamos llamar una “cultura de rendición de cuentas” como incentivo a las instituciones para su desarrollo por medio de asignación de recursos, apoyos en la formación de capacidades y estudios de postgrado para los funcionarios, entre otros; y no que sea percibida como mecanismo sancionatorio que deviene en el efecto precisamente contrario al esperado: tortuguismo y obstaculización, ineficiencia e ineficacia que incrementa los grados de desconfianza y lesiona la legitimidad en el sistema democrático que es precisamente lo que se propone la rendición de cuentas.

En este contexto, es que es importante reconocer los límites y alcances de la rendición de cuentas horizontal en Costa Rica, desde la labor de algunas de sus principales instancias, como experiencias y lecciones a futuro:

3. De la petición a la rendición de cuentas: límites y alcances del control horizontal en Costa Rica

3.1. La Sala Constitucional

En 1989 se crea la Sala Constitucional en nuestro país, mediante reforma de los artículos 10 y 48 de la Constitución Política. En ellos se resumen las atribuciones que se le conceden a la llamada Sala IV:

"Artículo 10: Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley"

"Artículo 48: Toda persona tiene derecho al recurso de [hábeas corpus](#) para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de [amparo](#) para mantener el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10."

Al lado de estas reformas constitucionales fue promulgada la [Ley de la Jurisdicción Constitucional](#), ley N° 7135 de 11 de octubre de 1989, reformada por ley N° 7209 de 7 de noviembre de 1990, que provee el marco jurídico de trabajo de la llamada Sala IV⁸.

La misión fundamental de la Sala IV es garantizar la supremacía de las normas, principios constitucionales y del Derecho Internacional vigentes, su uniforme interpretación y aplicación, así como los [derechos y libertades fundamentales](#) consagradas en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos

⁸ Asamblea Legislativa. Reforma Constitucional. [Ley No. 7128 del 18 de agosto de 1989](#). [Ley orgánica de la jurisdicción constitucional, N° 7135](#), 1° edición, EDITEC, Costa Rica, 1997. Con la Ley de Jurisdicción Constitucional y las mismas sentencias de la Sala se ha ido perfilando el rol central de la Sala de garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente.

humanos vigentes en Costa Rica. Cuando la Sala Constitucional se enfrenta a un caso concreto de violación de los derechos fundamentales, su principal función es de fiscalización superior para hacer que las normas, preceptos y valores constitucionales se cumplan adecuadamente; funciona como un órgano encargado de garantizar la adecuada aplicación de las normas constitucionales.⁹

De ahí que el posicionamiento de la Sala Constitucional en el sistema político costarricense, podemos decir que significó un “remezón” de todo el sistema institucional así como sus pesos y contrapesos. En efecto, la creación de la Sala Constitucional, probablemente la innovación más importante en el sistema político costarricense de los últimos años, se convierte en el actor relevante que le imprime una nueva dinámica al conjunto de las instituciones democráticas, y de manera particular a la gestión parlamentaria.

Según Muñoz, “... desde una perspectiva histórica, la creación de la Sala Constitucional refuerza las potestades judiciales frente a la política; constituye la expresión de madurez jurisdiccional ante los ímpetus partidarios y representativos; armoniza los excesos de las mayorías con los derechos y las manifestaciones de las minorías; interpreta los valores fundamentales de la Constitución; determina las bases del Estado de Derecho y cumple con una función moderadora¹⁰”.

Es importante destacar el hecho de que los controles de la Sala IV sobre la actividad del Parlamento marcan un cambio sustantivo en las relaciones entre los poderes y los órganos constitucionales. En particular, las relaciones Sala Constitucional-Asamblea Legislativa están definidas por:

- a. preceptivamente, la Asamblea tiene que consultar determinadas materias;
- b. facultativamente lo hace en otros proyectos por iniciativa de por lo menos diez diputados;
- c. la opinión consultiva de la Sala Constitucional es de acatamiento obligatorio en lo concerniente a trámites;
- d. la Sala garantiza la supremacía de las normas y de los principios constitucionales, así como las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución ;
- e. la Sala examina si el contenido de la ley es razonable y proporcional ;
- f. la Sala confronta la Ley con el Reglamento de la Asamblea Legislativa y con los tratados internacionales ;
- g. la Sala controla la constitucionalidad del contenido y de los procedimientos de ley ; y
- h. la Sala determina si la enmienda incorporada a un proyecto es ajena al objeto del proyecto, ya que si se refiere a otra materia deviene consecuentemente en inconstitucional¹¹.

En lo que refiere a la Asamblea Legislativa, hay que llamar la atención que la Sala Constitucional tiene la potestad de controlar el contenido y procedimiento de la ley. En particular, la consulta de constitucionalidad ha limitado la potestad legislativa del Parlamento. Al respecto, se ha señalado que, “...partiendo de la premisa de que la primordial función de la Sala Constitucional es velar por el cumplimiento de la aplicación de todos los preceptos constitucionales, se concluye que, como parte fundamental de esa defensa y de la exigencia de aplicación de los preceptos constitucionales, la Sala debe analizar aspectos propios de los otros Poderes del Estado... por ello, en algunos de sus fallos la Sala analiza las potestades propias del Poder Legislativo y los límites a los cuales éste debe someterse”¹².

No obstante esta opinión tan positiva, la gestión de la Sala IV también ha generado reacciones adversas por parte de diferentes actores institucionales e individuales del sistema político costarricense. En términos generales las críticas se centran en el peligro que entraña que la Sala Constitucional se apropie de la soberanía que, en democracia, el pueblo delega en el Poder Legislativo o en el poder constituyente cuando se crea un nuevo contrato social o bien cuando el mismo Poder Legislativo se configura como tal por medio de reformas parciales a la Carta Fundamental.

⁹ Fallas Vega, Elena; “La Sala Constitucional: su naturaleza en el ejercicio de sus competencias en las acciones y el recurso de amparo”, En: Asamblea Legislativa; Revista Parlamentaria: Sala Constitucional ¿Defensora de la Constitución u obstáculo para el Desarrollo?, N° 3, diciembre 1995, pág 85.

¹⁰ Hugo Alfonso Muñoz (1994 :70)

¹¹ Hugo Alfonso Muñoz (1994: 38-39). Véase también Urcuyo (1995 :39-40) y Alvarez (1995 :26-32)

¹² Antonio Alvarez Desanti (1995 : 18)

El principio de la jurisdicción constitucional refiere precisamente a la potestad de interpretar auténticamente la Constitución Política. Aún valorando el papel de la jurisdicción constitucional en su conjunto, los críticos del papel de la Sala IV en Costa Rica, apuntan al riesgo de que las sentencias de la Sala IV no sólo interpreten el texto constitucional, sino que en determinados momentos puedan incluso usurpar el papel del legislador. En otras palabras, la Sala IV podría convertirse en la práctica en un “poder legislativo paralelo” que socave más que fortalezca, la solidez del sistema democrático.

El ejemplo reciente más llamativo es sin duda el referido a la reelección presidencial en Costa Rica la cual fue proscrita mediante una reforma constitucional en 1969. En ese año, la Asamblea Legislativa modificó el texto de la Constitución de 1949 que permitía la reelección presidencial alterna, decisión que fue ratificada por la Asamblea Legislativa en el año 2000 al rechazar una nueva propuesta de reforma constitucional que habría modificado por segunda vez, el texto constitucional.

En una primera consulta cursada a la Sala IV por dos ciudadanos referente a la constitucionalidad de la reforma de 1969, ésta fue dada sin lugar, mientras que una segunda consulta –mediada por cambios en la integración de la Sala, por muerte y jubilación de los magistrados- la consulta fue acogida y con ello se abrió la posibilidad de la reelección presidencial. La precandidatura de Oscar Arias Sánchez para las elecciones del 2006, es más que simbólico del resultado del voto de la Sala Constitucional. El reconocimiento por parte de la Sala IV de la inconstitucionalidad de la reforma de 1969 fue considerado en un momento como un “golpe de Estado técnico” que se constituyó en punto de inflexión respecto de las relaciones entre Poderes del Estado y el “quién pide cuentas” en este país.

Estas críticas, sin embargo, son refutadas por algunos especialistas. Urcuyo considera que “...detrás de la inconformidad con la Sala se esconde una dificultad de adaptarse a un proceso de perfeccionamiento del régimen democrático. La administración no es gobierno sin límites: la facultad de legislar también debe tener sus límites. El buen gobierno, la gobernabilidad democrática, es una gobernabilidad moderada y limitada, ante todo por la Constitución. Las dictaduras pueden ser eficaces y eficientes, pero sus leyes son la arbitrariedad y el autoritarismo. La introducción de la justicia constitucional moderna, ha perfeccionado nuestro sistema político al establecer límites a los poderes y al equilibrio entre ellos”¹³.

En cualquier caso, el debate está servido. Las consultas preceptivas y sobretudo las facultativas respecto de los proyectos de ley por parte de la Asamblea a la Sala Constitucional, han servido como medio para la obstrucción y bloqueo legislativo por parte de algunas fracciones parlamentarias, que ven en este mecanismo oportunidades para retardar la votación de lo mismos, acentuando así la percepción ciudadana de inoperancia e incapacidad de la Asamblea Legislativa para ser la que, como grupo colegiado, diseña el rumbo del país y en particular pide cuentas a los funcionarios y las instituciones sobre las responsabilidades asumidas.

Por lo demás, los peligros de superposición sobre el conjunto del sistema político pueden ser objeto de debate, pues no refieren solamente en casos concretos a la Asamblea Legislativa, sino también en relación con el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual tiene potestad constitucional en materia electoral en este país. No obstante lo anterior, ha sido posible observar cómo es la Sala Constitucional la que define aspectos como las características de los debates electorales (elecciones 1998), que en principio son potestad del TSE. No se trata por supuesto de juzgar el papel de la Sala Constitucional sin tomar en cuenta la responsabilidad de los otros entes y actores institucionales. Tal pareciera que si nadie pide cuentas, la Sala asume como recargo esa labor, aunque no sea de su competencia. La pregunta es si ello fortalece la democracia, o la afecta negativamente.

3.2. La Defensoría de los Habitantes

Creada mediante la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992, se le asigna el mandato legal de proteger los derechos e intereses de los habitantes y velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la

¹³ Constantino Urcuyo (1995 : 38-39)

moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Con este cometido la Defensoría abre sus puertas al público el 1 de octubre de 1993.

Es importante destacar que las resoluciones de la Defensoría se basan en el ejercicio de una *magistratura de influencia*, entendiendo ésta como una posición social y jurídicamente legitimada para controlar el ejercicio del poder público, lo cual implica que su autoridad emana de la fuerza moral que caracteriza su accionar.

Este aspecto, ligado a la confianza que la opinión pública le ha depositado y la certeza de que las investigaciones se realizan en forma responsable y objetiva, genera que sus resoluciones estén impregnadas de una autoridad moral difícil de evadir. En este sentido, Esquivel y Guzmán exponen que¹⁴:

- La emisión de una recomendación genera, de manera automática e inmediata, la obligación de la institución o del funcionario al que se dirige de presentar un informe de cumplimiento. Ello no implica, por supuesto, la obligación del órgano de que se trate de acatar la recomendación pero sí la de informar a la Defensoría sobre la posición que asumirá en relación con su contenido. Ello en virtud de que la ley prevé que el “no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría” serán objeto de una amonestación para el funcionario que las incumpla o de una recomendación de suspensión o despido en caso de incumplimiento reiterado.
- En caso de que el órgano de la Administración Pública decida acatar la recomendación, ésta tiene por efecto constituirse en el motivo del acto administrativo que aquel adopte para corregir la actuación o solventar la omisión que señaló la Defensoría en su informe. En ese sentido la Sala Constitucional ha indicado en su voto N° 5994-96 que “ese tipo de recomendaciones del Defensor de los Habitantes, en el mejor de los supuestos, tendría la virtud de iniciar un procedimiento administrativo formal, tendiente a reparar la lesión al ordenamiento jurídico”. Es decir, las recomendaciones tienen el efecto de activar los mecanismos de autotutela de la Administración Pública.

En este sentido, cabe recordar que la Defensoría tiene a su disposición otra serie de mecanismos para enfrentar el incumplimiento injustificado de sus actuaciones, entre los que se puede mencionar la posibilidad de plantear acciones y recursos administrativos, solicitar acciones disciplinarias en contra del funcionario que decida no acatar las recomendaciones sin justificación alguna y la denuncia ante el plenario legislativo a las instituciones y/o funcionarios que violen los derechos o intereses de los habitantes.

No obstante, ello no debe subestimar que el carácter vinculante o no de las resoluciones de la institución, ha sido motivo de amplio debate. La forma como se ha enfrentado este asunto de fondo ha sido por así decirlo, respondiendo a la urgencia. En efecto, ante la necesidad de que la Defensoría funcione como un mecanismo de control que garantice la resolución ágil y oportuna de los conflictos que surjan entre los habitantes y el Estado, la magistratura de influencia se ha convertido en un medio eficiente para el cumplimiento de estas recomendaciones y ha demostrado ser un elemento novedoso, pero a la vez efectivo, para reclamar la responsabilidad de las instituciones y funcionarios públicos. Además, debemos considerar que, aunque las recomendaciones de la Defensoría no son vinculantes la ley sí lo es, por lo que difícilmente podrían los órganos del sector público –mediante un debido control de la legalidad (que en principio compete a la Procuraduría General de la República- abstenerse de cumplir las recomendaciones cuando éstas se constituyen en simples recordatorios de deberes legales y cuál es, según la normativa aplicable, la actuación correcta en el caso concreto.

Ello a su vez remite al problema compartido por las diversas instancias de rendición de cuentas; a saber, los límites que tienen para el ejercicio de su función, las duplicidades con sus pares y los celos a los que estos procesos no están ajenos. En efecto, en diversas oportunidades los tiempos para una investigación coinciden entre las mismas instituciones. Quién entonces debe perder cuentas? Cómo establecer una red que potencie la rendición de cuentas efectiva y no construya una telaraña, ideal para quienes quieren evadir las

-
- ¹⁴ Ver Esquivel Faerron, Max y Guzmán León, Juany. El Trato Ciudadano en Costa Rica: apuntes sobre la vivencia cotidiana de la Democracia, Investigación temática para la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*, Proyecto Estado de la Nación . Costa Rica, 1999 pá g 28

responsabilidades? Cómo unificar mecanismos de vigilancia y petición de cuentas a fin de no entorpecer la gestión pública sino contribuir con las exigencias de eficiencia y eficacia más demandadas hoy que nunca?

3.3. La Contraloría General de la República

La responsabilidad clave de la Contraloría en establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas, deviene en urgente en nuestro país, toda vez que la coyuntura de crisis que está viviendo el mismo, en el que las más altas autoridades se han visto salpicadas de acusaciones de corrupción, incluyendo expresidentes de la República y titulares de las instituciones autónomas no sólo más grandes, sino más reconocidas del país, como son la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Costarricense del Electricidad (ICE); demanda hoy más que siempre una Contraloría fuerte, en coordinación y soporte de las auditorías internas de las instituciones, labor de coordinación interinstitucional, y procesos de formación, alerta temprana, detección y control de la hacienda pública. Los avances de la Contraloría General de la República en el período 1996-2004 da cuenta de que es preciso avanzar en esta dirección, pero es claro que ha sido absolutamente insuficiente para la rendición de cuentas que debe exigir de la función pública, personas e instituciones y que hay que seguir trabajando en ello y definir nuevas estrategias.

No obstante es claro que las dificultades para la consecución de estos objetivos apremiantes, no son fáciles de soslayar. En la base del problema se encuentra la perspectiva inmediatista y ausente de planificación y seguimiento que impide dentro y entre las instituciones definir prioridades, objetivos y metas que sean susceptibles de control y evaluación. No cabe duda que ello coincide con una carga negativa que se atribuye a los términos de evaluación y control, vinculados más bien a sanción y castigo que a eficiencia, eficacia y responsabilidad política. Estos elementos impiden avanzar con fuerza en mecanismos efectivos de control inter-institucional que impiden no solamente a la Contraloría, sino a las demás instancias de rendición de cuentas actuar con la presteza que exigen las circunstancias. En esta perspectiva, la misma Contraloría General de la República ha llamado la atención sobre al menos cuatro aspectos directamente relacionados entre sí:

“ (1)... el poco interés de las Administración para implantar soluciones sostenibles que coadyuven a establecer y fortalecer los sistemas de control interno en los distintos entes y órganos del Sector Público costarricense, puesto que los actuales sistemas adolecen de debilidades que demandan una atención oportuna, por lo que en no pocos casos desembocan, entre otras cosas, en un mal servicio a los usuarios y en lesiones al patrimonio público. (2) ...la problemática en torno a la función de auditoría interna, la cual se ha manifestado primordialmente en la escasa asignación de recursos y en el deficiente apoyo que ha recibido. (3)...no se ha existido ni se ha propiciado en nuestro medio una cultura donde se exija rendir cuentas, ni se han puesto en práctica parámetros idóneos que permitan evaluar seriamente los resultados de la gestión administrativa, y mucho menos se ha definido una sanción para quienes realizan una desacertada labor pública. (4)... los cambios y ajustes que realiza el Estado, en respuesta a los nuevos y constantes retos que surgen de una sociedad cada vez más compleja, plantean la necesidad de actualizar y fortalecer los mecanismos de control y fiscalización de la Hacienda pública¹⁵. ”

Todas estas preguntas que se encuentran en la base de las dificultades, pero también de las oportunidades para avanzar *hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, encuentran también un lente desde el que se las mira, se las posiciones y entran en la agenda con prioridad diversa según los intereses de los medios de comunicación masiva como poder de facto en la rendición de cuentas de las sociedades democráticas. De ahí la importancia de conocer estos “nuevos actores”.

4. Y cómo funciona? El ejercicio del control y la rendición de cuentas: apuntes sobre experiencias exitosas y nuevas preguntas

¹⁵ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2000. San José, abril del 2001. p. 3

El control horizontal, como se indicó al principio, en tanto mecanismo de rendición de cuentas, no puede ser visto como independiente y mucho menos aislado del control vertical, control social o control ciudadano como quiera llamársele. En efecto, la puesta en marcha de experiencias exitosas en el control horizontal invariablemente ha contado con una amalgama de factores y actores que intervienen en la consecución de los objetivos propuestos. No solamente se trata de la presencia insoslayable de los medios de comunicación, cuya cobertura, visibilización de protagonistas y orientaciones de opinión califican según se ha visto, como parte de las “agencias de control horizontal”; sino también de la convocatoria de instancias de vigilancia ciudadana que, en muchos casos, activan y posibilitan la eficacia misma del control horizontal y potencian la gestión pública hacia procesos más democráticos.

En efecto, diversas experiencias consideradas exitosas en el ejercicio del control horizontal, muestran que hay al menos cuatro factores que intervienen en mayor o menor medida según cada caso, pero cuya presencia deviene en garante del éxito:

- a. las alianzas institucionales con grupos organizados de la sociedad o ciudadanos posicionados en situación de privilegio en relación con el acceso a la información, presencia en los medios y/o instrumentos de defensa activa de intereses específicos;
- b. el conocimiento y valoración oportuna del contexto de surgimiento, así como del status jurídico y jurisdiccional que se le concede a la institución respectiva que lidera el caso en la legislación nacional.
- c. la utilización asertiva de los recursos disponibles y el acceso efectivo de los mismos para la ejecución de los objetivos propuestos.
- d. la disponibilidad y posibilidades reales de coordinación interinstitucional entre las agencias de control horizontal, incluyendo el manejo de la información con los medios de comunicación.

Las múltiples combinaciones que estos factores provocan en los distintos regímenes democráticos, muestra que las experiencias y lecciones aprendidas deben ser más vistas en relación con casos específicos y cómo se gestionan, cuáles procesos y procedimientos deben institucionalizarse, qué tipo de alianzas deben potenciarse, cómo obtener y aprovechar al máximo los recursos disponibles y cómo fortalecer mecanismos ágiles que permitan que la información que se desea transmitir llegue a quienes se quiere hacer llegar.

En esta perspectiva, las lecciones aprendidas van más allá de conocer en términos generales las competencias de las defensorías del pueblo, las contralorías o los tribunales constitucionales. Porque su capacidad de acción tiene implicaciones de carácter histórico, político, económico, procedimental y jurisdiccional. Como instituciones globales no se puede ni se debe intentar “replicar”, no es realista. Lo que parece más interesante en dirección a una cultura de rendición de cuentas es conocer tanto su carácter proactivo ante requerimientos específicos (procedimientos debidamente institucionalizados), lo que se ha denominado también el control *ex-ante*, así como su capacidad de reacción ante situaciones de crisis, o control *ex-post*.

En particular, en los más diversos casos, citados como exitosos, principalmente en lo que refiere a las defensorías del pueblo (*ombudsman*), un requisito fundamental parece ser la “complicidad” con organizaciones diversas de la sociedad civil. La interlocución entre las instituciones y los grupos organizados de la sociedad, sobre la base de un reconocimiento mutuo como interlocutores válidos, se muestra cada vez más como uno de los aspectos a considerar en relación con las aspiraciones por un control horizontal efectivo para la rendición de cuentas.

En este aspecto, los casos analizados por Smulovitz y Peruzzotti dan cuenta de ese vínculo entre los que ellos llaman control social y control horizontal¹⁶ y cómo los mecanismos se sirven de soporte unos a otros para avanzar de la petición de cuentas a una efectiva rendición de cuentas. Esto es especialmente cierto en

¹⁶ Pueden verse con detalle los casos aquí mencionados en Catalina Smulovitz and Enrique Peruzzotti: 2000

casos en los que se espera la acción institucional en contextos que O'Donnell llama "brown areas" (1993); esto es, donde la presencia territorial y funcional del Estado es baja o casi inexistente, bien sea por la variable geográfica (por distancia o topografía, lejos de las áreas centrales) o por la variable de "clase" (poblaciones pobres o marginales).

Los dos casos emblemáticos, porque involucran la mayor parte de las instituciones de control horizontal que hemos señalado, son extraídos del escenario argentino. El primero conocido con el caso María Soledad, refiere a la demanda por justicia en el caso de una estudiante de secundaria que fue encontrada asesinada en la provincia de Catamarca. El segundo, el caso del Ingeniero Budge, involucra un episodio de violencia policial que resulta en la muerte de tres jóvenes en un vecindario periférico del gran Buenos Aires. En los dos casos, el asesinato levanta el reclamo de justicia y la movilización social ayuda a garantizar que las autoridades públicas no obstruyan la investigación y el proceso judicial. En los dos casos hubo juicios y condenas a los culpables; y en los dos casos, ambos la prensa y la población siguieron el desarrollo de la investigación y el proceso judicial muy de cerca.

El ejemplo del caso María Soledad se ha considerado como paradigmático pues pone en evidencia la activación del control horizontal, principalmente en la coordinación entre agencias en el nivel local y central, así como en su relación para eficientizar los debidos procesos con las instancias judiciales, "empujadas" o ayudadas por la movilización social y la llamada *mediatización*.

Lo anterior contribuyó a proponer nuevas formas de participación de la ciudadanía en las demandas de justicia (las marchas del silencio, ya no solamente en Catamarca, sino también en otras provincias a lo largo de la nación), sino también fue ocasión de redescubrir nuevas tareas de la prensa ("nacionalizar" los casos provinciales) y por supuesto desafió a las autoridades públicas a enfrentar acusados comprometidos (hijo de un diputado provincial) en coordinación e intercambio de información interinstitucional, no sin obstáculos, por las críticas de parcialidad hasta de miembros del tribunal penal que fueron destituidos con la consecuente suspensión del juicio, entre otros.

Finalmente, el proceso contribuyó a visibilizar y activar tareas que principalmente las agencias estatales de ámbito local realizan pero usualmente no son reconocidas como estratégicas, con lo que se ha perdido su capacidad de petición de cuentas. En efecto, la combinación de las más diversas acciones activaron tareas como la búsqueda, contrastación e intercambio de informaciones y evidencias de la policía local con otras agencias, en diversos aspectos como la protección del medio ambiente, y el apoyo a la Junta Electoral en procesos de elecciones: se conocieron y reconocieron a lo largo del proceso.

A su vez, la visibilidad ganada por el caso a nivel nacional activó los mecanismos horizontales nacionales, incluyendo la creación de una comisión legislativa investigadora del caso provincial. Ello no estuvo carente de roces y conflictos entre las instancias provinciales y nacionales. Pero lo importante del caso es que muestra como desde un crimen u otro acontecimiento lamentable específico, se pueden activar mecanismos que fortalezcan la democracia, visibilicen sus principales dificultades e insuficiencias y potencien mecanismos y procedimientos de prevención, institucionalizados y legitimados por la ciudadanía. No fue la movilización social por sí misma la que lleva a los culpables a prisión, ni los medios, ni solamente los policiales y judiciales: ello fue posible porque se asumió como un desafío al sistema democrático: avanzar hacia la rendición de cuentas, mediante la participación activa de los más diversos componentes de la sociedad democrática, ejerciendo, a la vez que descubriendo y aprendiendo, cuáles son los roles a desempeñar para contruir esa democracia por la que se aspira.

Por otra parte, el llamado Caso del Ingeniero Budge, recuerda a tres jóvenes que estaban bebiendo licor y aparecieron muertos por las fuerzas policiales en la esquina de un vecindario. El caso no es aislado más bien, como lo muestran diversas estadísticas, alrededor de cien jóvenes menores de 24 años de las "brown areas" mueren anualmente en Argentina como resultado de confrontaciones con las fuerzas policiales. El caso aludido adquirió especial relevancia cuando las agencias estatales intentaron opacar la gravedad del incidente, enfatizando en una confrontación armada que nunca existió. La demanda social por justicia inmediatamente se hizo sentir, principalmente por los vecinos y amigos de los jóvenes, quienes se organizaron para proteger el área del crimen y se evitara la eliminación de evidencias. La reacción coercitiva de la policía no tardó en llegar, pero ello no amedrentó a la comunidad organizada: iglesias,

escuelas, instancias locales del más diverso tipo, que se turnaban y se transmitían la información necesaria para protegerse. Las marchas, las peticiones y la demanda a la respuesta de las instituciones estuvo unida a la forma como se incorporó en la prensa esta demanda por justicia: la violencia policial no fue tratada como “sucesos” o “sección policial”, sino que se introdujo en la sección de “política”.

La implicaciones en relación con la misma organización de la ciudadanía se hicieron visibles en la conformación de instancias nacionales como COFAVI (Comisión de Familiares de Víctimas Inocentes) y la CORREPI (Coordinadora contra la Violencia Policial e Institucional) o locales como *El Agora* en Córdoba, que cumplen un papel clave de vigilancia y denuncia.

Además, a la vez que resultó exitoso posicionar por parte de estas organizaciones el *issue* de la violencia policial y las distintas modalidades de corrupción en la agenda pública, estas organizaciones pronto se convirtieron en instrumentos clave para fortalecer a las agencias estatales y el control horizontal. En este sentido estimularon la revisión tanto de la legislación existente, como su posición en temas como la estructura institucional y funcional, los recursos disponibles y las competencias que les da el marco constitucional para ejercer el control político interinstitucional efectivo para enfrentar los temas vinculados a las agencias policiales y judiciales. En este sentido, todas las agencias ha sido “tocadas”, desde el Congreso, la Defensoría del Pueblo, los Tribunales Constitucionales y el mismo Tribunal de Cuentas.

Estos casos nos permiten llamar la atención sobre preguntas que la relación entre control horizontal, rendición de cuentas y democracia tiene para Costa Rica. La coyuntura de crisis política que ha experimentado el país de manera convulsa en el 2004 y que parece prolongarse con consecuencias aún inciertas en relación con el futuro de algunos partidos políticos y la capacidad de convocatoria de otros; el fortalecimiento institucional más allá de la Fiscalía General de la República y otros órganos judiciales; la credibilidad de actores clave en la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y las instituciones autónomas; la posición de “fuera del ruedo” de la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes; las dificultades para avanzar hacia procesos efectivos de descentralización; la capacidad de articulación de las organizaciones sociales permanentemente enredadas en el falso dilema de los intereses gemiales vs. intereses inter-gremiales; generan un halo de incertidumbre y un conjunto de preguntas que parecen requerir un despertar urgente hacia la toma de posición sobre opciones arriesgadas pero valientes. No se puede “esperar a que aclaren los nublados del día”. No van a aclarar como los más diversos actores no se decidan a levantarse y correr la cortina.

Ante las acusaciones de corrupción en los más altos niveles de la esfera política, la institucionalidad costarricense mostró una reacción inmediata esperanzadora. Se mostró capaz de reaccionar y reconocer la fortaleza institucional que sólo la da el tiempo y el ejercicio de la mayoría de los funcionarios públicos que hacen posible la gestión de la democracia: una burocracia más o menos educada, responsable y con relativa estabilidad laboral.

Pero ello es sólo el primer paso y en cualquier caso, aun si ello contribuye a fortalecer la coordinación y el intercambio de información y vigilancia inter-institucional, estamos ante el control *ex – post*. Es importante pero claramente insuficiente, urge avanzar a una opción más proactiva, de mayor iniciativa, de control *ex – ante*, de prevención, de procedimientos claros institucionalizados y socializados entre las diferentes instituciones.

El control horizontal *ex – ante* pone a temblar a muchos que, no sin parte de razón por algunas malas experiencias, lo consideran sinónimo de paralización, obstaculización, plazos y procesos aún más largos y engorrosos, ineficiencia y demás connotaciones negativas que resumen en el término ingrato de “más burocracia”.

El control horizontal como mecanismo para avanzar hacia una cultura de rendición de cuentas, tiene el desafío precisamente de reivindicar la burocracia como clave para la gestión de cualquier sistema democrático. Burocracia en el sentido weberiano, con una racionalidad orientada por el manejo concertado de la información; el reconocimiento y la delimitación lo más precisa posible de las funciones, la vigilancia y el seguimiento como formas de avanzar en los objetivos comunes que se persiguen. Es evidente que el camino que nos falta por andar es largo.

Si bien los últimos quince años han sido profusos en la creación de espacios institucionales para el fortalecimiento del control horizontal, principalmente; tenemos que reconocer que nos ha sido difícil encontrar el rol específico que debe cumplirse, así como reconocer que la información, hoy en la era de la tecnología, es cada vez menos propiedad de alguien y menos ocasión para obstaculizar la labor realizada por la agencia estatal hermana, con quien se supone debo colaborar. La prensa en ocasiones asume la conducción no solamente de la agenda, sino principalmente de reducir el abanico de actores, hacia un puñado de protagonistas que impiden ver la pluralidad de las visiones y la complejidad de los hechos. La gestión de las finanzas y la administración está prisionera más que de procesos o departamentos, de personas, de las que parece depender toda una gestión que entraba no sabemos cuantas acciones y decisiones sucesivas, con pérdidas incalculables.

Hoy parece ser más claro que nunca que las “yes/no questions” están obsoletas para avanzar hacia la rendición de cuentas. Es no solamente insuficiente, sino creo negativo posicionarse de manera simplista a favor o en contra de proyectos complejos y que tienen consecuencias en muchos órdenes. Ninguna institución estatal que se precie de tener una responsabilidad en el control horizontal puede sentirse ajena a los debates sobre el plan fiscal o el TLC.

La mayoría de los costarricenses percibimos el “choteo” como una virtud o cualidad positiva. El peligro de ello es trivializar los problemas y por supuesto evadir la responsabilidad que nos compete de enfrentarlos y solucionarlos. Solamente se recrea en la subestimación de las instituciones para alcanzar los objetivos que se esperarían de ellas. Ello, en un contexto de creciente desconfianza, le hace un flaco favor a las aspiraciones democráticas. La desconfianza genera indiferencia. La prensa misma ha caído en ocasiones a centrar más las informaciones en relación con la desconfianza ciudadana en la política, los políticos y algunas instituciones, así como de que las mismas instituciones desconfían entre sí. El control horizontal no se promueve desde la desconfianza, se promueve desde la vergüenza: “Con lo que tenemos y hemos logrado en la construcción democrática, cómo es posible que hayamos llegado hasta aquí. Tenemos que hacer algo”. El control horizontal siempre involucra al menos a dos, es un término en singular, pero es un ejercicio plural, es una de las dimensiones en que se pide y se rinde cuentas. Es un mecanismo de construcción democrática. También en ello tenemos una tarea de educación y concientización, que se fortalece y se promueve con el ejemplo, hay experiencias y lecciones aprendidas que debemos aprovechar, hay procedimientos y mecanismos que han resultado eficientes y eficaces. Hay que destacarlos y rescatarlos. Pero también hay ejemplos sencillos y no publicitados que, desde el espacio que ocupamos, pueden contribuir a fortalecer esta opción: rindo cuentas para pedir las. Este probablemente sea un aporte y/o una tarea de la que ninguna institución pública, privada, organización gremial, o persona particular, nos encontramos excluidas.

6. Fuentes utilizadas.

Contraloría General de la República. Memoria Anual 2000. San José, abril del 2001.

Cunill Grau, Nuria. "Responsabilización por el Control Social". Kellogg Institute. University of Notre Dame. 2000

Cheibub Figueiredo, Argelina. Institutional Power and the Role of Congress as a Mechanism of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience. State Audit in the European Union. National Audit Office, 2000

Fitzpatrick, Tom. Horizontal Management: Trends in Governance and Accountability. Treasure Board of Canada, Secretariat. 2000

Flores Nano, Lourdes. El caso peruano. Kellogg Institute. University of Notre Dame. 2000

Fox, Jonathan . Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion. University of California, Santa Cruz. May, 2000

Kenney, Charles D. Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and democratic Stability in Latin America. University of Oklahoma. May, 2000

Keohane, Robert O. "Political Accountability". Paper for Conference on Delegation to International Organizations. Park City. May, 2002. Utah. In website: faculty.wm.edu/mjtier/keohane.pdf

Klijn, E. H. "Policy Networks: An Overview". In Kickert, W. & Koppenjan, J.F.(eds.). Managing Complex Networks. Sage, London 1998.

Mainwaring, Scott and Christopher Welna (eds.). Democratic Accountability in Latin America. New York. Oxford University Press. 2003

Méndez, Juan E. Legislatures, Judiciaries and innovations in Horizontal Accountability. University of Notre Dame. May, 2000

Monge, Guillermo. Sobre la noción de rendición de cuentas en las democracias occidentales. Proyecto Final de Graduación. Maestría en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. Julio, 2004

O'Donnell, Guillermo. Accountability Horizontal. En *Agora* No. 8. Verano de 1998

_____. Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. En *POST Data*. Revista de Reflexión y análisis político. No. 7 Buenos Aires. Mayo de 2001

_____. "Estado democratización y ciudadanía". En *Nueva Sociedad*. No. 128. Caracas, nov.-dic. 1993

Pimentel Tamassia, Marcos. "Judges for Democracy". Judiciaries and innovations in Horizontal Accountability. Brazil (s.f.)

Saborío, Rodolfo. "Rendición de cuentas en Costa Rica: diagnóstico y propuesta de sistematización". (s.f.)

Santiestevan de Noriega, Jorge. The Ombudsman institution and accountability in societies in transition. Defensor del Pueblo en Perú (1996-2001). May, 2000

Smulovitz, Catalina and Enrique Peruzzotti. Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship. (Universidad Torcuato Di Tella). Kellogg Institute. University of Notre dame. May, 2000

_____. "Societal Accountability: the other side of Control. In Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz (eds.). *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Societal Accountability in Latin America.* Pittsburg University Press.

Soberg Shugart, Matthew (University of California, Erika Moreno and Brian F. Crisp University of Arizona. *The accountability deficit in Latin America.* May 2000