

El control previo en el Estado

Carlos E. Serrano Rodríguez¹

Control es la función y el proceso responsable de asegurar que los planes, programas, funciones y tareas en el Estado se cumplan correctamente y que se logren los resultados esperados, según los objetivos, planes y metas definidas por las organizaciones, utilizando adecuadamente los recursos públicos. Su principal función es servir de órgano asesor y evaluador que colabora con la administración, proporcionándole la información necesaria a su debido tiempo sobre las causas perturbadoras de la gestión, de los procesos y sus resultados. Esto plantea su pertinencia en el contexto de las organizaciones públicas.

En el Estado se requiere el control para mantener el funcionamiento u operación de las instituciones en el rumbo correcto, según el principio de legalidad y el interés público. Es un requisito básico para lograr las metas de productividad y competitividad y es fundamental para el logro de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos de manera sistemática; además, una herramienta clave para la rendición de cuentas. Sin embargo, se privilegia el control previo y no opera como un sistema y las bases para su ejecución carecen de un diseño que permita la oportunidad del mismo y la efectividad institucional, a pesar de disponer de la Ley de Control Interno, la Contraloría General y las auditorías internas.

El ordenamiento jurídico establece la separación formal entre planificación, dirección o gerencia y control, pero al mismo tiempo define con claridad la íntima relación que existe entre la toma de decisiones gerenciales, la ejecución de acciones y los logros reales que mide y compara el control interno.

Entonces, si está claro el papel del control y del ente contralor y de las administraciones, por qué se insiste en aplicar tanto control previo a la acción pública (control legal, contable y financiero sobre documentos), sin ningún sentido y que las lleva casi a la inacción y, tan poco control económico y de resultados. El énfasis en los costes y la eficiencia puede hacerse en perjuicio de la evaluación del impacto y de la calidad de los productos finales de la política. ¿Es un problema de actitud o de miopía pública o, un asunto de sentirse importantes los funcionarios? O, peor aún, de ¿ignorancia o de no dejar hacer acción pública?

¹ Carlos E. Serrano Rodríguez es master en Administración Pública y Catedrático de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

En la práctica de la función pública el excesivo control previo ha resultado un rotundo fracaso y una piedra en el zapato para la ejecución del presupuesto y la rentabilidad social y la gobernabilidad, porque los errores, irregularidades, negligencias y corrupción están a vista y paciencia de todo el país. Si realmente sirviera, no habrían ocurrido los actos irregulares con los fondos de emergencias, de Finlandia, de España, de FODESAF, vivienda, del BCIE, FUCE y Taiwán, diseños y construcciones de obras públicas deficientes y; ni qué decir con las contrataciones del Estado, en las que campea toda una trama para orientar el uso de fondos públicos (interpretaciones a las leyes y reglamentos sacadas de la manga y abusos de autoridad todos los días) y por los plazos y requisitos burocráticos quedan impunes grandes barbaridades en los procesos de adjudicación y se dejan necesidades sociales sin atender, se daña a los proveedores honestos, perdiéndose credibilidad y confianza y se despilfarra el presupuesto nacional. Con los recursos de apelación, mal planteados, el ente Contralor le pasa la responsabilidad a las instituciones y éstas a la Contraloría, con base en los reglamentos, plazos burocráticos y los montos presupuestarios y al final la decisión incorrecta o abusiva prevalece con el daño al erario público y a la necesidad colectiva y, la impunidad crece desbordando la verdad y la credibilidad en el sistema.

La oportunidad se ha perdido porque no se le utiliza adecuadamente o no se ha entendido que el control involucra una gran variedad de funciones, algunas de las cuales no están presentes en las situaciones públicas a las que se aplica esta función. Estas incluyen: planificar lo que debe hacer la organización; coordinar las actividades de las diversas partes de la organización; comunicar y evaluar información y decidir oportunamente la acción que se debe tomar (capacidad de gestión); influir en las personas para que cambien su conducta; y procesar la información usada en las demás funciones. Pero que pasa en la realidad, las leyes de administración financiera y de presupuestos públicos y de la contratación administrativa, entre otras, han privilegiado el control como mecanismo de rentabilidad financiera y hasta de contención del gasto público, en detrimento de la rentabilidad social y humana, con lo cual se ha perdido la oportunidad en la acción pública y los procesos institucionales se han apartado de la solución de las múltiples necesidades nacionales. Y cuidado, porque el excesivo control, sin sustento alguno, puede abonar más masa para brincarse la norma y hasta para actuar corruptamente.

Hace cerca de tres años, La Nación, en una de sus informaciones nos expuso el planteamiento de Eric Rojo y Stevens, quien afirmó “el exceso de regulación paraliza a Costa Rica, muy especialmente en lo que se refiere a la contratación administrativa”, afirmando que el exceso de trámites permite la corrupción. Este consultor indicó, además, que “el camino a la transparencia está fundamentado en muy buenas intenciones, pero que resulta todo lo opuesto. El proceso regulatorio y el exceso de instituciones causan una parálisis virtual del país”. Criterio que precisamente se sustenta en el excesivo control previo que se ejecuta, con procesos que son obstáculos continuos a la acción y muy poco aportan a la efectividad institucional y a los resultados.

Una Administración Pública más centrada en las demandas del ciudadano y la soluciones que en el procedimiento, exige mayores dosis de flexibilidad en su actuación y niveles de autonomía en la gestión y con medidas de descentralización y desconcentración se podría fortalecer el control ciudadano de la toma decisiones y de los resultados de la gestión.

La aplicación de un adecuado y equilibrado proceso de control permitiría que la Administración Pública consiguiera oportunidad, economía, amplitud y equilibrio en el manejo de los bienes y servicios adquiridos. Esto lo lograría por medio de la observación, inspección, evaluación y registro de las tareas operativas oportunamente, comparando los resultados reales con los planes, políticas y objetivos definidos (esto sería hacer gerencia pública y ocuparse del bienestar general). Pero seguir haciendo de los mismo, no tiene sentido para el Estado y el país, mucho menos para la rentabilidad financiera que se busca con las leyes aprobadas. Se necesita un cambio de actitud y de mentalidad, para lograr la oportunidad y la eficacia en el control. Hay que dar el paso de la responsabilidad a la exigencia de responsabilidad pública (nuevo término acuñado por la Organización Internacional de Responsabilidad Pública), que lograría la efectividad de la rendición de cuentas por el ejercicio de la función pública. La calidad de vida de los costarricenses merece respeto.

Publicado en La Nación, 7 de septiembre de 2008, página Opinión 35 A.
Revista digital: <http://www.misfinanzasenlinea.com/noticia.php?nid=1453>. Lunes 8 de septiembre.