

EL CONTROL DE LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

35.078.3(728.6)

Por JUAN MANUEL FERNANDEZ SEGOVIA

Sumario: 1. Introducción.—2. Breve reseña de la Contraloría General de la República de Costa Rica.—2.1 Funciones y deberes.—2.2 Organización.—3. El control de la eficiencia.—3.1 Idea general.—3.2 Organizaciones encargadas del control de la eficiencia.—3.3 Referencia especial a la República de Costa Rica.

1. INTRODUCCION

EL motivo determinante del presente trabajo radica principalmente en el hecho de que consideramos de fundamental importancia el papel que asumen las *Contralorías Generales* en Latinoamérica, no sólo en lo que respecta al control fiscal, sino también en lo relativo al control de la eficiencia en el sector público. En efecto, es muy importante observar que los organismos, que desarrollan funciones de control fiscal en curso de gestión, constituyen la mayoría de las veces instituciones auxiliares dependientes del Poder Legislativo, apareciendo en otras ocasiones como un poder separado de toda vinculación con los tres poderes clásicos—principalmente del Poder Ejecutivo—para que su actuación sea independiente, lo cual equivale a procurar que sus medios de expresión no puedan ser comprados ni coaccionados.

Costa Rica constituye uno de los países, en que el citado control es llevado a cabo a través de una institución que depende directamente del Poder Legislativo. Se ha podido comprobar, sin embargo, que en dicho país el organismo *contralor* se ha dedicado casi en forma general a supervisar lo que algunos prestigiosos autores consideran como *los aspectos regulares o de regularidad*, o sea aquellos relacionados con el control fiscal y financiero de los fondos públicos, sin haber prestado la debida y necesaria atención al concepto de una mayor eficiencia en la Administración pública.

Este estudio versará fundamentalmente sobre la experiencia obtenida por la *Contraloría General de la República de Costa Rica*, y particularmente por el *Departamento de Auditoría*, en lo que respecta al problema de la eficiencia de los servicios públicos, pero bien puede servir de guía para examinar la realidad latinoamericana en lo que a estos aspectos se refiere. Sin embargo, por considerar de gran interés la experiencia que al respecto nos brindan otros países que han obtenido un alto grado de especialización en el empleo de ciertas técnicas modernas, tales como las llamadas *auditorías de eficiencia*, resultará también conveniente hacer una breve referencia a los mismos, ya que de la observación y estudio de tales sistemas se pueden obtener conclusiones de gran valor para una mayor eficiencia de los servicios públicos administrativos.

Parece útil, igualmente, a efectos de una mejor comprensión de la situación, incluir una somera reseña de las funciones y principales deberes que la Contraloría General de Costa Rica tiene encomendadas, así como un superficial análisis de su estructura orgánica.

Obvio es advertir que, por evidentes limitaciones de espacio, el presente estudio no proveerá, probablemente, todas las soluciones posibles al problema planteado, sino más bien unas cuantas que por la naturaleza de la cuestión estarán sujetas a ser rebatidas, dada la imposibilidad de formular conclusiones únicas y definitivas.

2. BREVE RESEÑA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

2.1 Funciones y deberes

La Contraloría General de la República de Costa Rica fue creada el 22 de diciembre de 1950, al amparo de la Ley número 1252. Los poderes de que goza dicha institución para efectuar el control de los fondos públicos se encuentran claramente especificados en los artículos 183 y 184 de la Constitución de 7 de noviembre de 1949.

Es necesario notar que el contralor general y subcontralor son, respectivamente, jefe y subjefe de la institución. El subcontralor dependerá del contralor, y lo reemplazará en sus ausencias, con sus mismas atribuciones. Ambos funcionarios son de nombramiento del Poder Legislativo, por un periodo de ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente.

Además, el contralor y subcontralor son responsables ante la Asamblea Legislativa por el correcto desempeño de sus obligaciones y por el acertado cumplimiento de las funciones que les fijan la Constitución y las leyes. Podrán ser removidos por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, previa la información correspondiente y comprobación de ineptitud o proceder incorrectos.

A través de la experiencia alcanzada a lo largo de muchos años de duro trabajo, la Contraloría General ha llegado a convertirse en una parte esencial del aparato del actual Estado democrático. Nace la Contraloría como una entidad fiscalizadora, creada por el Poder Legislativo, ante la necesidad de delegar en una institución especializada el deber que le ha encomendado el cuerpo electoral, al ejercer el derecho al voto, de controlar en forma eficaz la Hacienda pública.

Por consiguiente, y de acuerdo con lo que dispone el artículo 183 de la Constitución, la Contraloría General se configura como una institución auxiliar del Poder Legislativo en la vigilancia de la Hacienda pública, pero dotada de absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus funciones.

Entre los principales deberes de carácter constitucional asignados a la Contraloría, han de citarse los siguientes:

- La Contraloría fiscalizará la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Será imposible la emisión de orden de pago alguna contra los fondos del Estado, cuando el gasto respectivo no cuente con el correspondiente visado de dicha institución, ni constituirá obligación para el mismo la que no haya sido refrendada por ella.
- Examinará, aprobará o rechazará los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, fiscalizando, además, su ejecución y liquidación.
- Enviará anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior en donde consten detalladamente las labores ejecutadas por el contralor, así como sus opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos.

- Deberá también examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.

A través de la Ley Orgánica de la Contraloría, mencionada anteriormente, se lleva a cabo una asignación, en forma más detallada, de los diversos aspectos relacionados con el control de la Hacienda pública. El artículo 2.º de dicha ley delimita el campo de acción de la Contraloría al establecer que ejecutará sus funciones respecto de toda dependencia, institución, corporación, oficina, funcionario o empleado que maneje fondos públicos, ya sean nacionales, municipales o de instituciones autónomas, o que intervengan en la ejecución de las leyes financieras. También ejercerá control y vigilancia sobre la gestión financiera de los funcionarios y empleados públicos.

La propia ley, en su artículo 3.º, declara que la Contraloría General, como entidad encargada de la vigilancia superior de la Hacienda pública, tendrá el derecho de intervenir en calidad de tal en las oficinas de la Administración pública y de las instituciones y corporaciones autónomas que en alguna forma manejen o administren bienes públicos, nacionales o municipales. Además, será competencia del contralor general hacer que sean observadas todas las previsiones legales relacionadas con las finanzas públicas por todas las instituciones y personas obligadas a ello. El contralor firmará todas las obligaciones del Estado, así como todo bono emitido por el Gobierno.

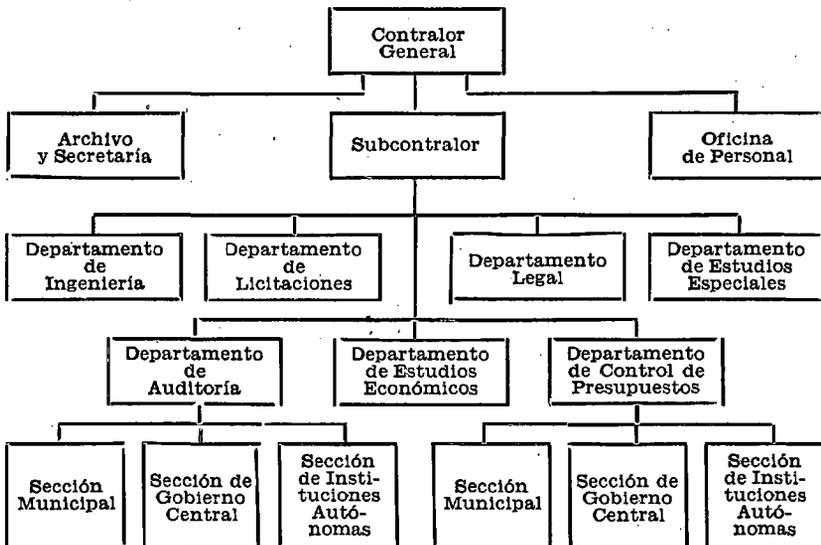
Dentro de las funciones más importantes señaladas a la Contraloría en el artículo 4.º de la Ley Orgánica merecen citarse:

- Llevar a cabo la estricta supervisión de todos los preceptos constitucionales y legales concernientes a las finanzas públicas, en particular aquellos relacionados con el presupuesto, el Tesoro de la nación y la contabilidad y proveedurías nacionales.
- Asesorar a la Asamblea Legislativa en materias relacionadas con la Hacienda pública, cuando aquélla así lo disponga.
- Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos de la República y ejercer el control previo de los egresos fiscales.
- Realizar el control jurídico-contable, financiero y económico de los gastos públicos.
- Dirimir, en última instancia, los conflictos financieros y administrativos suscitados entre las instituciones y funcionarios públicos y que surgieren de la aplicación de las leyes que regulan la Hacienda pública.

- Examinar, aprobar o rechazar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, fiscalizando su ejecución y liquidación, y aprobar o rechazar las tasas municipales, cuyas cuotas no podrán exceder del costo efectivo del servicio.

2.2 Organización

La organización de la Contraloría, como puede observarse en el organigrama que a continuación se incluye, es tan explícita y sencilla que, para nuestros fines, no parece necesaria una explicación detallada de cada una de sus partes. Sin embargo, se debe dedicar especial atención al *Departamento de Auditoría*, por ser éste de vital interés para el desarrollo del punto tercero de este trabajo; sin que ello signifique que las restantes unidades que integran la estructura de la Contraloría ejecuten funciones de importancia secundaria. Obvio es decir, en efecto, que todas ellas juegan en el funcionamiento de la entidad un papel importantísimo, aunque a efectos del presente trabajo carezcan de relevancia:



- Estructura fundamental de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

3. EL CONTROL DE LA EFICIENCIA

3.1 Idea general

En este punto se tratará de abordar el problema de la eficiencia desde un ángulo puramente administrativo, con una breve alusión al papel que desempeñan las técnicas actuales encaminadas a asegurar su incremento. A este respecto es importante destacar aquí que el estudio de la eficiencia administrativa y de la organización de las distintas instituciones constituye un problema complejo y delicado, pero definitivamente brinda la mejor de las soluciones para asegurar que los servicios prestados por el Estado correspondan, aunque sea, aproximadamente, a los requerimientos de la racionalidad y necesidad del trabajo.

En este orden de ideas se ha podido constatar que el costo de mantenimientos de las oficinas públicas, así como el pago del personal público, figuran entre las principales causas del gasto gubernamental. La relación que guarda este gasto con las prestaciones y servicios que han sido efectivamente provistos por el Estado —grado de eficiencia—, no alcanza en la mayoría de las ocasiones un nivel satisfactorio, ya que los objetivos propuestos no suelen ser alcanzados o sólo se alcanzan parcialmente.

No obstante, y a pesar de las dificultades que entraña la evaluación de la eficiencia, la importancia del problema es tanta que no ha dejado de preocupar a los administradores responsables y a los pensadores más ilustres. Así, por ejemplo, E. L. Normanton, en su libro *The Accountability and Audit of Governments*, se refiere al respecto de la siguiente manera: «Es motivo de desconfianza por parte de la opinión pública el hecho de que los servidores públicos no sean lo dinámicos que deberían ser, y cierto es también que la rigidez en las estructuras oficiales no permite la existencia de una adecuada escala de incentivos que los anime a alcanzar tal dinamismo.»

Por su parte, el ex ministro del Estado francés, Edouard Bonnefous, al referirse al mismo problema, se expresa en los siguientes términos: «Los servicios diarios que el Estado brinda cuestan mucho en lo que se refiere a dinero, trabajo inútil, materiales desperdiciados o mal empleados y tiempo perdido, sin que brinden la máxima satisfacción a aquellos que los reciben» Un análisis de las causas determinantes del escaso nivel de eficiencia que presentan muchos organismos y servicios administrativos lleva al mismo autor a afirmar que «no siendo (los servicios públicos) estimulados ni por aspec-

tos competitivos, ni por sistemas financieros, basados en conceptos de economía, tienden a preservar y mantener métodos antiguos que no van relacionados con los cambios de circunstancias». Desde este punto de vista es forzoso reconocer que «la Administración está más orientada hacia los aspectos de legalidad y de corrección formal (aspectos de regularidad) que hacia la obtención de una mayor eficiencia». Considera, además, que el conservadurismo, definido como la tendencia o actitud de las personas que obtienen un beneficio de un estado dado de asuntos, ha impregnado una gran parte del sector público, dando lugar a una situación, frente a la cual «el ciudadano demanda una más efectiva y económica administración, con la consiguiente mejora de las estructuras oficiales y el empleo de un mejor y más moderno equipo».

Estos interesantes enfoques sobre el problema que nos ocupa, realizados por Normanton y Bonnefous, brindan el asidero necesario para elaborar los puntos de vista que se propone desarrollar el presente trabajo. No obstante, parece también conveniente hacer referencia a la opinión formulada por determinados pensadores, que han llegado a estimar que la llamada *auditoria de eficiencia* no es sino una técnica sustitutiva de la aplicada por las unidades de organización interna (O. y M.), opinión que a nuestro juicio no puede ser tomada como cierta.

Resulta necesario, por consiguiente, delimitar el alcance de la *auditoria de eficiencia*, como función que ofrece perfiles propios y diferenciados. Fundamentalmente han de citarse como características más destacadas las siguientes:

- Examen de las estructuras oficiales existentes.
- Examen de los deberes y actuaciones, en forma simultánea algunas veces, incluyendo los niveles administrativos más elevados.
- Examen de las diferentes partes, de la actividad administrativa que va más allá que el análisis tradicional, realizado por las unidades de O. y M., para determinar de este modo si la ejecución de dichas actividades tiene sentido o no.
- Por su propia naturaleza, dicha función constituye una crítica constitucional, que tiene por fin una misión constructiva, y no la de convertirse en un servicio confidencial.
- Igualmente opera como una importante fuente de información para el poder legislativo y las dependencias y organismos del Estado; así como para sus funcionarios y empleados.

- Sirve como plataforma para la observación de la jerarquía administrativa superior y de sus actividades, aspecto éste que se considera como uno de los grandes méritos de las *auditorías de eficiencia*.

3.2 Organizaciones encargadas del control de la eficiencia

Este punto tiende a proporcionar una breve descripción de las funciones técnicas y resultados obtenidos por organizaciones que desempeñan un papel semejante al que juega la Contraloría General en la República de Costa Rica. En particular, resulta de interés hacer referencia a la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos de Norteamérica, así como a las soluciones adoptadas en algunos países europeos.

3.2.1 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

En cierto modo puede establecerse un paralelismo entre el *General Accounting Office*, del Gobierno federal americano, y el organismo que por delegación parlamentaria fiscaliza la gestión administrativa en Costa Rica. El *General Accounting Office* (G. A. O.) ha adoptado, como técnica básica, el proceso llamado de *auditoría comprensiva*, que se extiende al examen de las prácticas de administración de oficinas como parte normal de una auditoría completa.

La política seguida por el GAO ha consistido en determinar en qué medida los ministerios y organismos estatales que han sido intervenidos cumplen con sus responsabilidades financieras. O sea que la *auditoría* o intervención practicada, cubre no sólo lo relativo al gasto, sino que también considera importante analizar cómo han sido utilizados el personal y los medios materiales, valorando la eficiencia de cada uno de estos aspectos integrantes.

El GAO ha usado como instrumento para combatir la ineficiencia los mecanismos contables, tomando para ello figuras comparativas de costos. Señalar el grado de eficiencia a través de los resultados de costes supone adoptar un criterio objetivo irrefutable evitando, al mismo tiempo, el riesgo que deriva del uso de juicios subjetivos. Sin embargo, la práctica ha demostrado que las técnicas que brinda la contabilidad de costos son de utilidad solamente en un número limitado de casos, por lo cual se revelan como inadecuadas en el tratamiento de muchos problemas administrativos de esta naturaleza.

Un informe del contralor general Warren, publicado en 1953, destaca algunos puntos de gran importancia en este aspecto, diciendo que «el análisis exhaustivo de la organización y de las operaciones del GAO, llevadas a la práctica por personal altamente capacitado, ha constituido una aportación de vital importancia. Se ha pedido a los encargados de la revisión *no dejar piedra sin remover*, buscando de esta manera desarrollar todas las economías potenciales, mejorando los procedimientos y concediendo especial atención a la existencia de cualquier caso de duplicación o superposición de funciones, sea dentro de nuestra misma oficina o entre la oficina y otras instituciones estatales»; añadiendo además que las *auditorías comprensivas* que relacionan la contabilidad presupuestaria con el mejoramiento administrativo contribuyen de modo positivo e inmediato a lograr el incremento de la eficiencia y sentido de economía en el Gobierno.

Dichas auditorías comprensivas deben extenderse a los siguientes aspectos:

— Revisión de las leyes constitucionales a fin de determinar el propósito y alcance de las actividades de las organizaciones y agencias gubernamentales, así como la manera en que deben ser dirigidas y el grado de autoridad de que gozan.

— Revisión de la política seguida por las distintas organizaciones para determinar si se ajustan a lo dispuesto por el poder legislativo y si las actividades autorizadas se desarrollan de una manera eficiente y razonable.

— Revisión de los procedimientos, prácticas, organización e instrumentos de control departamental para determinar si garantizan exactitud, regularidad y eficiencia operacional.

— Revisión y análisis de actividades rentables, gastos y utilización de activos, evaluando la eficiencia en el empleo de los fondos públicos.

— Examen de transacciones individuales y revisión de balances. Estos aspectos son contemplados en las *auditorías regulares*, quedando limitados a jugar un papel secundario en las *auditorías comprensivas*.

— Presentación de recomendaciones encaminadas a la adopción de medidas correctivas por parte del Congreso o por las diferentes organizaciones o instituciones interesadas.

Parece conveniente enumerar los resultados obtenidos en el campo de la eficiencia administrativa y reducción de gastos a través de las *auditorías de eficiencia*. Dichos resultados, puestos de relieve por el contralor Warren en su informe anual de 1953, son los siguientes:

— Emisión de informes concernientes al uso antieconómico de equipo y formulación de recomendaciones para una mejor utilización de las máquinas, eliminando trabajos innecesarios.

— Reducciones de personal en algunos departamentos, oficinas, organismos descentralizados y entidades locales.

— Recomendaciones para el mejoramiento de la administración financiera en el servicio postal.

— Acusada intervención en el campo de la administración industrial, en la cual el Estado ha realizado grandes inversiones.

— Mecanización progresiva de la contabilidad pública.

— Emisión de informes conteniendo observaciones de naturaleza financiera y otras relacionadas con el campo de organización y métodos.

— Reorganización completa e integración de agencias y departamentos.

— Eliminación de superposiciones y duplicaciones de funciones en instituciones estatales.

— Revisión de las legislaciones y políticas particulares de diferentes organismos.

— Asistencia a las distintas comisiones legislativas que tienen a su cargo el estudio de instituciones y servicios estatales.

— Formulación de recomendaciones para la implantación de sistemas modernos de *auditoría interna* en aquellas organizaciones que carecen de ella.

— Examen exhaustivo de las remuneraciones correspondientes a las magistraturas superiores del país, así como a los altos funcionarios del Estado, de otros organismos y del mismo GAO.

Es imposible enumerar, para los efectos de este estudio, las diferentes recomendaciones particulares elaboradas por el GAO. Sin embargo, y a pesar de su carácter genérico, los párrafos anteriores indican en forma efectiva y práctica la existencia de un vasto campo para la aplicación de la denominada *auditoría comprensiva*.

Dentro de los estudios desarrollados por el GAO es fácil hallar coincidencias con las actuaciones típicas de O y M, aunque sin embargo la mayoría de ellos están localizados en sectores de aplicación distintos y más amplios. El alcance completo del trabajo realizado por el GAO, cuando toma el acuerdo de emprender el examen completo de una institución u organización estatal, ha sido expresado en los términos siguientes: «El objetivo principal de un examen o intervención consiste en investigar los hechos básicos, traer a colación juicios con carácter informativo y producir una estimación útil y definitiva que sirva de base o plan para que las reorganizaciones le-

gislativas o administrativas puedan ser consideradas como elementos de carácter fundamental.»

Por último, y refiriéndose igualmente al GAO, dice E. L. Norman-ton que las presiones ejercidas por la comisión Hoover y el Congreso dieron lugar a que en los Estados Unidos la *auditoria* practicada a nivel nacional adquiriese un campo de acción más amplio. Fueron concedidos al GAO, en el momento de su constitución, amplios poderes cuya utilización se exigió en los años posteriores a la última guerra mundial, calificados como *los años del derroche*. El resultado de ello fue la aparición de la *auditoria comprensiva*, cuyo fin consiste en buscar todos aquellos hechos importantes para sustentar las recomendaciones, a efectos de lograr una mejor protección de los intereses del Congreso y del Gobierno como un todo, incluyendo para tal efecto cambios en las organizaciones y en los métodos, cuando así se estimase necesario. La incorporación de estudios de eficiencia administrativa, entendidos desde un punto de vista más amplio que la mera valoración de los trabajos rutinarios de oficina, parece no haber causado daño alguno a las instituciones existentes.

3.2.2 EUROPA

La actitud adoptada en el viejo continente sobre el problema de la eficiencia administrativa ha sido diferente a la sostenida por el GAO de los Estados Unidos. Existen puntos de divergencia tan importantes entre el sistema descrito y las organizaciones europeas responsables del control de la eficiencia administrativa que no resulta posible establecer un paralelismo entre la Contraloría General de Costa Rica—más próxima a la fórmula norteamericana—y las organizaciones citadas. Por esta razón, sin entrar en un estudio detenido de las mismas, parece suficiente hacer en este lugar una breve mención a las soluciones más representativas.

3.2.2.1 Inglaterra, Francia y Alemania

En el caso de Gran Bretaña, Frank Tribe, en una de las conferencias sobre el tema de «La eficiencia en los servicios públicos», se refiere a este problema afirmando que «en Gran Bretaña ha habido cierta resistencia hacia el desarrollo de la *auditoria de eficiencia* como medio de control externo e independiente».

En consecuencia, el estudio de la eficiencia administrativa en Gran Bretaña se ha vinculado, en líneas generales, a la competencia y responsabilidad de las unidades departamentales de organiza-

ción y métodos, y fundamentalmente a la unidad central (H. M. Treasury, O. M. Division). Ha de señalarse, sin embargo, que dicha unidad central, tradicionalmente enclavada en la Tesorería, ha sido transferida recientemente al departamento del Servicio Civil.

Francia y Alemania, por su parte, han creado organizaciones que estudian la eficiencia y las estructuras administrativas, apareciendo íntimamente vinculadas con los cuerpos estatales de *auditoría*, aunque sin llegar a formar parte de los mismos. De ello se desprende que se ha preferido considerar que tales estudios estarán mejor orientados tomando como base principios diferentes de los que sostienen dichos cuerpos de *auditoría* y aplicando igualmente técnicas distintas para obtener la información necesaria y la aceptación de las conclusiones y propuestas elaboradas.

Pero es importante notar que estas organizaciones recién creadas son plenamente conscientes de que la protección que la auditoría estatal representa garantiza su propia independencia, además de considerar de gran valor para sus investigaciones la cooperación práctica y el uso de los conocimientos y experiencias adquiridos en el ejercicio de aquella función.

Ambos países, a lo largo de quince años y por medio de dichos organismos, han adquirido una notable experiencia en este campo y están obteniendo un progreso firme en lo que se refiere al uso de la *auditoría* de eficiencia como medio de control externo y administrativo.

3.3 Referencia especial a la República de Costa Rica

En Costa Rica los únicos pasos que han sido dados con miras a la valoración e incremento de la eficiencia en la Administración proceden de la *Oficina de Planificación*.

Esta oficina fue creada por ley número 3087 (ley de Planificación), del 31 de enero de 1963, como dependencia subordinada directamente al Presidente de la República.

El artículo tercero de la ley mencionada establece que «la Oficina de Planificación estará a cargo del director de planificación, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República». El director de Planificación puede asistir a las reuniones y deliberaciones del Gobierno con los mismos derechos y atribuciones que los ministros, es decir, que tiene voz y voto.

Dentro de su organización interna, cuenta la Oficina de Planificación con un *Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa*.

En el texto del artículo 24 de dicha ley se puede observar que el Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa tiene a su cargo dos clases de funciones.

a) Estudiar sistemáticamente los métodos y la organización administrativa de todo el sector público, a fin de que se eliminen los puestos innecesarios, de que se haga un uso más efectivo de los recursos humanos y materiales de la Administración, de que se erradiquen trámites dilatorios en los procedimientos oficiales, de que se equiparen tasas de salarios y beneficios de funciones similares y de que se eviten duplicaciones de actividades.

b) Prestar asistencia técnica a la empresa privada para elevar su productividad, cuando ésta lo solicite, en cuyo caso atenderá las peticiones según la prelación de las actividades de la empresa solicitante dentro de cada plan anual.

Los artículos 26 y 27 de la ley antes citada presentan dos puntos de la mayor importancia al disponer que «el Departamento de Planes Anuales no dará curso a peticiones de nuevas plazas de parte de los ministerios, sin el correspondiente visto bueno del *Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa*», y que «las recomendaciones generales de este Departamento para mejorar las dependencias públicas serán presentadas al Presidente de la República por medio del director de Planificación, a efecto de que se les dé el trámite que corresponda».

Sin embargo, muy a pesar nuestro, es forzoso reconocer que la Oficina de Planificación en Costa Rica adolece de muchas deficiencias y que sólo en escasa medida ha conseguido alcanzar los objetivos que tiene encomendados. Obviamente no es posible relacionar aquí todos los factores adversos con que dicha oficina se ha enfrentado, pero consideramos que los tres más importantes han sido los siguientes:

1) La relación existente entre la Oficina de Planificación y los departamentos ministeriales no se ha caracterizado por una mutua comprensión y coordinación.

2) Falta de atención y apoyo por parte del sector político, manifestada en el hecho de que en muchas ocasiones los miembros parlamentarios han tomado decisiones precipitadas contra proyectos de planes presentados después de haber pasado por un riguroso y consciente estudio por parte de dicha oficina.

3) Falta de personal capacitado, especialmente de técnicos especializados en la materia, debido principalmente al hecho de que la existencia de esta oficina se remonta a pocos años.

Comentada, pues, la situación en que se encuentra la Oficina de

Planificación y las dificultades que han obstaculizado su funcionamiento parece oportuno pasar a examinar el papel asumido en este campo por la Contraloría General de la República.

La Contraloría General, en sus dieciocho años de existencia, no sólo ha llegado a ser comprendida por todos los ciudadanos conscientes de la difícil y delicada labor que desempeña, sino que además ha sido objeto de un alto grado de reconocimiento por parte de los tres poderes supremos del Estado, especialmente por la experiencia adquirida en el control del Poder Ejecutivo, organismos descentralizados y municipalidades.

Es también de gran importancia advertir que la Contraloría General, de acuerdo con lo que dispone el artículo primero de su Ley Orgánica, es una institución auxiliar del Poder Legislativo que goza de absoluta independencia, tanto funcional como administrativa, en el desempeño de sus funciones, lo que quiere decir que las fuerzas políticas no pueden interferir de manera alguna en sus labores y funciones, que por tanto son desempeñadas sobre la base de una completa independencia. Ello equivale a decir, en otras palabras, que los medios de expresión de que goza la contraloría no deben ni pueden ser inducidos o forzados.

Tomando en cuenta la experiencia obtenida por los diferentes países que han practicado las *auditorías de eficiencia* como medio de obtener una mejor administración, y considerando los resultados conseguidos por el GAO de los Estados Unidos de Norteamérica, estimamos que la Contraloría General debe procurar la introducción de las modernas técnicas de auditoría aludidas anteriormente.

Es importante notar que en estos momentos la ley Orgánica de la Contraloría General atraviesa un proceso de revisión integral que ofrece, a nuestro juicio, una oportunidad excepcional para estudiar e introducir en su articulado los preceptos necesarios para ensanchar el campo de acción de la contraloría incluyendo en él las *auditorías de eficiencia*.

Ha de señalarse, sin embargo, que el artículo 7.º de la citada ley, en su inciso f), establece que la Contraloría General, para el cumplimiento de sus funciones, puede hacer uso de cualquier procedimiento legal que estime conveniente siempre y cuando no esté prohibido por la constitución. Ahora bien, pese a la amplitud del anterior precepto, es necesario tener presente la existencia de una clara delimitación legal de la naturaleza y alcance de las funciones de la contraloría. Esta delimitación de objetivos condiciona, evidentemente, la aplicabilidad de técnicas y procedimientos y explica las dificultades que la Contraloría General, y principalmente el Departamento

mento de Auditoría, han encontrado en el ejercicio de sus funciones.

En efecto, el artículo 5.º de la ley Orgánica destaca claramente la filosofía del control fiscal al decir que «el examen, revisión, fiscalización, verificación y, en general, la realización de actos similares que lleve a cabo la Contraloría General en ejecución de las funciones asignadas en el artículo anterior (v. epígrafe 2.1) tiene por objeto establecer el cumplimiento debido de las leyes y disposiciones vigentes, la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad».

Es fácil observar aquí que el tenor literal de este precepto se refiere directamente a los aspectos regulares de toda intervención. Sin embargo, para poder alcanzar de manera efectiva los objetivos que establece el artículo arriba mencionado se hace necesario considerar la política de intervención del Departamento de Auditoría a través de una reestructuración y reorganización del mismo. Esto quiere decir que los auditores deben gozar de mejores oportunidades no sólo para recibir adiestramiento, sino también para aplicar nuevas y más eficientes técnicas que les permitan cumplir de un modo más eficiente sus funciones.

A través de los diferentes trabajos que este departamento ha venido ejecutando ha sido posible detectar serios problemas que afectan a la Administración central—muchos de ellos relacionados íntimamente con el campo de O. y M.—, cuya existencia entorpece y obstruye la labor de auditoría. Entre estos problemas cabe señalar como más acusados la falta de archivos y registros adecuados y normalizados, la ausencia de registros contables y otros semejantes que, obviamente, tienen trascendental importancia desde el punto de vista del auditor. Estos defectos fueron puestos de relieve por la Contraloría General en su informe anual de 1967, en el cual el Departamento de Auditoría señala que en algunas instituciones los aspectos mencionados mostraron grandes deficiencias, y en muchos casos existió ausencia completa de los elementos necesarios para el desarrollo del control administrativo, con lo cual no sólo se hace imposible el examen de la documentación, obstruyendo y retrasando el control *a posteriori* de las operaciones, sino que además se elimina una importante fuente de información para el administrador. Ello demuestra la necesidad de reforzar los sistemas de auditoría y control interno en la mayoría de las instituciones gubernamentales, a fin de disponer de elementos más fuertes y eficientes de control posterior.

Refiriéndose a este aspecto, el Departamento de Auditoría mani-

fiesta en el citado informe que «el resultado obtenido en el ejercicio del año pasado ha confirmado la experiencia de años anteriores, en el sentido de que ha sido la falta de control interno el principal factor de muchas de las deficiencias en los métodos y las estructuras administrativas».

De todo ello es fácil deducir la magnitud de los problemas con que se enfrenta la Administración de Costa Rica en el campo de la organización y de los procesos y métodos de trabajo. Es urgente, pues, orientar los actuales esfuerzos hacia la búsqueda y aplicación de técnicas racionalizadoras que aseguren el necesario incremento de la producción administrativa, dedicando especial atención a aquellos defectos que se han manifestado en forma más sensible, como son los relativos al funcionamiento de archivos y registros de documentación y contabilidad.

Otro problema planteado en el Departamento de Auditoría hace referencia al informe que deben rendir los auditores una vez concluida su inspección o investigación.

Tales informes constituyen el elemento final de una intervención, donde son señaladas todas las deficiencias e irregularidades encontradas.

Sin embargo, es de notar que dichos informes carecen de la eficacia y fuerza necesarias en orden a promover la imposición de sanciones a las personas que hayan incurrido en actos ilegales. En efecto, el Código penal de Costa Rica contempla solamente casos de hurto y de *uso impropio* de los fondos públicos, sin existir legislación alguna que regule la ineficiencia, el derroche y la extravagancia en el uso de dichos fondos, ni tampoco un régimen disciplinario que establezca las responsabilidades administrativas en los casos de pérdida o deterioro del acervo público debido principalmente a falta de previsión y cuidado.

Todo ello se pone claramente de relieve en el *Informe de Labores* del Departamento de Auditoría correspondiente al año 1966, al manifestar que constituye materia de gran preocupación para dicha oficina el hecho de que, después de la preparación de un informe que ha consumido tiempo y esfuerzo de funcionarios y en el que se han señalado las irregularidades y los errores administrativos, la única fuerza legal con que se cuenta es la posibilidad de hacer la correspondiente denuncia a las mismas instituciones que han violado la ley, formulando recomendaciones que pueden ser o no aceptadas.

Insistiendo aún más sobre la falta de disposiciones concretas que garanticen una mayor eficiencia de los informes de auditoría, añade

el mismo departamento que solamente en casos de robo o malversación de fondos ha sido aplicada la autoridad de la contraloría. La razón para esto no ha sido la falta de integridad para exigir responsabilidad a quien corresponda, sino la limitación legal de la propia Contraloría General y la falta de un código que regule con mayor amplitud la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, aspectos ambos que a nuestro juicio están necesitados de una revisión a fondo.

Por otra parte, consideramos conveniente también para el Departamento de Auditoría de la Contraloría General la elaboración de planes de actuación en los que se incluyan, de acuerdo con una escala de prioridades, las entidades y problemas concretos a examinar, expresando las razones básicas que justifiquen dicha inclusión. Las ventajas que pueden derivar de una actuación planificada son tan evidentes que resultaría ocioso enumerarlas.

Finalmente, y por vía de conclusión, estimamos absolutamente necesario y fundamental obtener del Poder Legislativo una definición más clara del proceso completo de ejecución del programa de auditoría, dando a la Contraloría General el poder de hacer uso de las *auditorías de eficiencia* que, sin duda alguna, habrán de constituir la herramienta más eficiente para alcanzar los objetivos para los que dicha institución fue creada.

Esto no significa en modo alguno que la Contraloría General, o más específicamente hablando, el Departamento de Auditoría, haya de competir con el Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa de la Oficina de Planificación, ya que, por una parte, ambos departamentos se mueven en esferas diferentes y, por otro lado, sus funciones pueden y deben coordinarse a través de la ejecución de trabajo en equipo.

En efecto, E. L. Normanton pone en evidencia esta posibilidad al manifestar que la *auditoría de eficiencia* coexiste y coopera positivamente con las unidades organizativas que suplementan su trabajo en su propio nivel. Sin embargo, dichas unidades no pueden desempeñar el papel que tienen a su cargo las *auditorías de eficiencia*, ya que los servicios de O. y M. son de carácter interno y dependientes, mientras que las auditorías son externas e independientes, posiciones éstas totalmente incompatibles. Por tanto, es evidente que el problema no puede plantearse en el terreno de la competencia, sino solamente en el de la coordinación.

Los auditores y los especialistas de O. y M. se encuentran luchando por igual contra las situaciones de incuria administrativa y baja productividad derivadas, como dice E. Bonnefous, de la tendencia

de los organismos públicos a preservar y mantener sus métodos antiguos. Ambos tienen, pues, como adversario común el conservadurismo administrativo y ambos persiguen el propósito de mejorar los patrones de eficiencia y de facilitar la consecución de objetivos.

La búsqueda de la eficiencia no puede ser considerada como una utopía irrealizable, sino que ha de tomarse como una aspiración práctica que nada tiene de visionaria. Ha de ser concebida como una investigación sistemática cuyo abandono determina el grave riesgo de que los servicios públicos permanezcan estancados.

En consecuencia, consideramos como de vital importancia la adopción de una actitud fuerte y decididamente renovadora, frente a los defectos crónicos que la Administración pública tiene acumulados. Por lo que se refiere a Costa Rica creemos firmemente que la Contraloría General de la República puede constituir un instrumento inapreciable para alcanzar la solución de los problemas apuntados, si no completamente, al menos en parte, y siempre que la política de esta organización se oriente hacia la valoración de la eficiencia administrativa.

La *auditoría de eficiencia* ha demostrado suficientemente su valor como técnica aplicable en el campo de la productividad de la Administración pública y de la reducción de costos, constituyendo además, en perfecta congruencia con sus fines, un mecanismo de costos escasos y un medio capaz de dar a conocer a la opinión pública, en un Estado democrático, si la prestación de los servicios públicos responde realmente a las necesidades y exigencias del momento.