



## **Manual**

# **CIUDADANIA DE LAS MUJERES Y RENDICIÓN DE CUENTAS: HERRAMIENTAS PARA LA EXIGIBILIDAD DE DERECHOS**

**Colección  
Temática No. 6**

**323.6082  
I59c**

Instituto Nacional de las Mujeres

Ciudadanía de las mujeres y rendición de cuentas: herramientas para la exigibilidad de derechos/  
Instituto

Nacional de las Mujeres. - 1 de. - San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2005.

-- (Colección Temática, No. 6)

38 p.; 28 cm.

ISBN 9968-25-070-8

1. CIUDADANIA. 2. LIDERAZGO. 3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA. 4. DERECHOS DE LA MUJER  
--PARTICIPACION CIUDADANIA. I. TITULO.

### **Elaborado por:**

Randall Blanco Lizano

Profesional Especialista

Area Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local

Coordinación Técnica:

Lorena Camacho De la O

Coordinadora a.i. Area Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local

Edición

Diana Fuster Baraona

Profesional ejecutiva

Area Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local

Costa Rica, 2005

# Introducción

Este manual que damos a conocer es un esfuerzo analítico serio y urgente que nos desafía en la necesidad de continuar profundizando en esta temática y paralelo a ello, avanzar en el desarrollo de capacidades ciudadanas para que exista una real capacidad para demandar la rendición de cuentas.

Para el INAMU representa un primer paso en la construcción de un sistema de rendición de cuentas institucional, se trata de colocar y promover el debate en la agenda pública de este tema central para el fortalecimiento de nuestro Estado de derecho y por ende de nuestra democracia.

Es de especial interés, dar a conocer la idea fuerza de que la rendición de cuentas es un derecho de la ciudadanía y un deber de las instituciones públicas, establecido constitucionalmente. Cuando nos referimos a la ciudadanía, lo hacemos en un sentido amplio: la facultad de todas las personas de ejercer el derecho a tener derechos.

Se entiende en esta propuesta que la rendición de cuentas se enfoca desde el marco de los derechos humanos y específicamente los de las mujeres, además contempla como su fin principal el resguardo del patrimonio público que implica el deber de todo servidor público de rendir cuentas acerca de su desempeño, del uso de los recursos, del ejercicio de la autoridad conferida y finalmente los resultados de su gestión.

Se apuesta por una rendición de cuentas vertical y horizontal donde la ciudadanía no sólo reciba informes de manera pasiva, sino que actúe proactivamente para que los fines de un buen gobierno se concreten.

**Lorena Camacho de la O**  
**Coordinadora a.i.**  
**Area Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local**



# I. Presentación

El Instituto Nacional de las Mujeres ha desarrollado desde el Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, esfuerzos vinculados a la investigación, sistematización, elaboración de documentos especializados y capacitación para el fortalecimiento de las capacidades y los derechos ciudadanos de las mujeres.

Como resultado de tales esfuerzos surgió una publicación introductoria titulada “Ciudadanía de las mujeres y rendición de cuentas” (INAMU: Colección Temática No 5, 2005) y el material especializado que tiene usted en sus manos: “Ciudadanía de las mujeres y rendición de cuentas: herramientas para la exigibilidad de los derechos”.

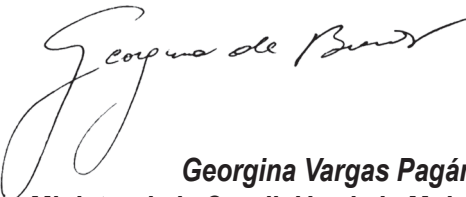
Además se diseñaron y ejecutaron talleres formativos sobre estas temáticas en las provincias de Puntarenas, Guanacaste y con mujeres líderes y responsables de las Oficinas Municipales de la Mujer de 40 cantones realizados en distintas sedes y en distintos momentos.

El propósito de todos estos esfuerzos se orientó en varios sentidos. Por un lado, entregar una visión general sobre el tema de los derechos de ciudadanía de las mujeres y la rendición de cuentas que contribuyera a dar una perspectiva general e introductoria sobre los temas de rendición de cuentas y control político, uno de los grandes temas pendientes de la agenda política de la ciudadanía de las mujeres que representa un déficit democrático notable en Costa Rica.

Por otro, ofrecer documentos y procesos de educación y capacitación que han sido preparados con el objetivo de brindar información especializada para personas que se interesan por estudiar y difundir materiales que resultan claves para entender que las luchas de las mujeres por sus derechos son también y sobre todo, luchas educativas, críticas y concepcionales que involucran un compromiso directo con la creación de ciudadanías activas tal como se identifica el Área en la que trabajé desde mi ingreso al INAMU.

Los contenidos del texto que tienen en sus manos fueron validados en varios talleres desarrollados con más de 30 mujeres líderes de las provincias de Puntarenas y Guanacaste celebrados entre octubre y noviembre del 2004 y en un taller formativo con más de 25 responsables de las Oficinas Municipales de la Mujer en un Taller realizado en Palmares en junio del 2005.

Sólo me resta invitar a todas las personas a utilizar este material para el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el control político ciudadano.



**Georgina Vargas Pagán**  
**Ministra de la Condición de la Mujer**  
**Presidenta Ejecutiva del INAMU**



## II. Marcos jurídicos para la creación de procesos de rendición de cuentas en Costa Rica

### II.1 Marco constitucional. La rendición de cuentas es un derecho de ciudadanía constitucionalmente establecido.

En Costa Rica el concepto jurídico de la rendición de cuentas fue incorporado como precepto constitucional hasta junio del 2000. Y no es que no existieran mecanismos de control político o instrumentos jurídicos para proteger a ciudadanas o ciudadanos (amparo, derecho de información, petición), sino que el aspecto fundamental de dicha reforma, es que la obligatoriedad de rendir cuentas adquiere rango constitucional, por un lado, y que se define con precisión meridiana que los funcionarios públicos son simples depositarios de autoridad y no pueden arrogarse facultades no concedidas por la ley.

Con ello se establece una definición de enorme importancia para el ejercicio de la ciudadanía, y en particular para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres: **la rendición de cuentas es, en primer lugar, un derecho de ciudadanía. Y más determinante todavía: es un derecho constitucionalmente reconocido.**

Pues bien, para evitar que funcionaria/os o personajes políticos costarricenses vayan a pensar que “son los dueños del destino público” como tan bien lo ha definido Thoenig (1997) con su concepto de estatocentrismo es necesario introducir criterios y prácticas de control político ciudadano que les recuerden que son simples depositarios de autoridad.

Que se incluyera el concepto de la rendición de cuentas como un nuevo artículo constitucional muestra el peso legal y político que se le otorgó y la

posibilidad de apelar al mismo como una herramienta de peso político, visto desde una perspectiva ciudadana. Señala el texto constitucional:

**“Artículo 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir la Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas” (negrita de RBL) (Reforma Constitucional 8003 de 8 de junio del 2000)”.**

De ahí el interés en mostrar su contexto gubernamental, institucional, jurídico y metodológico que permita dimensionarlo como herramienta de fortalecimiento de los derechos de las mujeres.

### II.2 Marco jurídico de la rendición de cuentas en Costa Rica

Los principales instrumentos jurídicos para la aplicación, cumplimiento e implementación se encuentran en la Constitución Política y las Normas Generales de la Contraloría General de la República y en la Ley Constitutiva del INAMU.

Pero no olvidemos que los derechos de ciudadanía

de las mujeres se asientan en el carácter universal de los derechos humanos. Y éstos son: fundamentan en la visión integral de los derechos humanos:  
Los derechos de ciudadanía de las mujeres se

### Características de los Derechos Humanos

**1) Innatos:** Somos acreedores de derechos fundamentales solo por nuestra condición de seres humanos. Su origen no es el Estado a través de su potestad legislativa, sino la propia naturaleza o dignidad de las personas.

**2) Universales:** Todas las personas en el mundo independientemente de su religión, raza, sexo, color, ideología política, niños, jóvenes, adultos, ancianos, nacionalidad deben disfrutar efectivamente de sus derechos humanos.

**3) Inalienables e Intransferibles:** Esto significa que ninguna persona puede renunciar, ni negociar sus derechos humanos, y aun cuando existen algunos casos como los estados de excepción en que el Estado puede limitar el goce de algunos de estos derechos, los mismos nunca podrán ser eliminados.

**4) Acumulativos, Imprescriptibles o Irreversibles :** En la medida en que la sociedad avanza y se transforma, las nuevas situaciones de convivencia traen como consecuencia el surgimiento de nuevos derechos los cuales se irán incorporando progresivamente a nuestro patrimonio personal y una vez reconocidos formalmente su vigencia no vence.

**5) Inviolables:** Nadie puede atentar, vulnerar o destruir los derechos humanos, es decir, las personas y el gobierno deben regir su actuación por el respeto a los derechos humanos; las leyes ni las políticas económicas sociales, culturales que dicten el gobierno de turno no pueden ser contrarias a estos.

**6) Obligatorios:** El estado y nosotros los particulares, tenemos la obligación concreta de respetarlos, aunque no existan instrumento normativo en los que hayan sido positivados. En Costa Rica contamos con la Constitución, las leyes y los tratados Internacionales para la protección de los derechos humanos.

**7) Trascienden las fronteras nacionales:** Cuando en un Estado se violan flagrantemente los derechos humanos de la población por parte de un gobierno, la soberanía del Estado se puede ver limitada por la intervención de la comunidad internacional.

**8) Indivisibles, Interdependientes, complementarios y no jerarquizables:** Los derechos humanos están relacionados entre sí. No podemos hacer ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros. La negación de algún derecho en particular significa poner en peligro el conjunto de la dignidad de la persona, por lo que el disfrute de algún derecho no puede hacerse a costas de los demás.

La Constitución Política de Costa Rica establece los principales derechos y deberes de la ciudadanía. Vinculado con el concepto jurídico de la rendición de cuentas se interrelacionan otros derechos que son críticos para tutelar los derechos de ciudadanas y ciudadanos. Los principales son:

El [artículo 27](#) le asegura a la ciudadanía el derecho de petición frente a cualquier funcionaria/o pública, estableciendo con claridad que este derecho puede ser activado individual o colectivamente, de manera que la libertad de petición la puede ejercer una persona a título personal, una persona como representante de un grupo, un grupo de mujeres, etc y la Constitución Política le garantiza a esa persona o agrupación que obtendrá respuesta pronta a su solicitud.

**Artículo 27.-** Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

El [artículo 30](#) le garantiza a las ciudadanías libre acceso a las instituciones del Estado para conseguir información de interés público. Sólo existe restricción para casos muy calificados como secretos de Estado, pero en principio ningún funcionario/a debería negar ningún tipo de información a la ciudadanía, porque le violentan junto con éste el derecho anterior, el de petición.

**Artículo 30.-** Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.

El [artículo 90](#) define el concepto de ciudadanas y ciudadanos, estableciendo que son el conjunto de derechos y deberes de cada persona. Desde el punto de vista de la ciudadanía activa de las mujeres resulta crítico entender este precepto constitucional directamente asociado a las capacidades organizativas y políticas –al ejercicio de los derechos y deberes. Y un deber fundamental de las ciudadanas es el control político sobre los funcionario/as públicos que garantice que se

cumple eficaz y eficientemente con los derechos de las ciudadanías.

**Artículo 90.-** La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años . Reforma constitucional 4763 del 17 de mayo de 1971.

El artículo 11 constitucional establece el derecho de rendición de cuentas que establece con claridad meridiana que los funcionarios públicos son simples depositarios de autoridad, lo que implica que el poder y la soberanía de las decisiones reside en las ciudadanas y ciudadanos y que sólo temporalmente los funcionario/as reciben mandatos sobre los que existe una función de control y fiscalización por parte de instituciones y ciudadanías. Otro aspecto clave es que se define la Administración Pública en sentido amplio, lo que implica que se trata tanto de las instituciones del Gobierno Central como las instituciones autónomas y las municipalidades quiénes estarán sujetas al principio de la rendición de cuentas.

**Artículo 11.-** Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”. Reforma Constitucional 8003 de 8 de junio del 2000. Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

Otra ley importante que debemos conocer es la Ley de Administración Financiera que establece las

responsabilidades de las y los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Es clave que conozcamos y manejemos a fondo los alcances de esta legislación para efectos de un ejercicio eficaz del control ciudadano, más allá de las potestades de otras instituciones públicas que ejercen control.

### Dice la Ley de Administración Financiera:

**Artículo 108:** “Criterios de valoración de anomalías. Todo servidor público responderá administrativa y civilmente por el desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados al cargo, cuando en su conducta medie dolo, culpa o negligencia, sin perjuicio de las responsabilidades penales. Para tal valoración se tomarán en cuenta, entre otros aspectos los siguientes:

- a) el impacto negativo en el servicio público que brinde la entidad o en el logro de los resultados concretos conforme a la planificación institucional.
- b) el rango y las funciones del servidor. Se entenderá que a mayor jerarquía y complejidad de las tareas, mayor será el deber de apreciar la legalidad y conveniencia de los actos que se dictan o ejecutan.
- c) La cuantía de los daños y perjuicios irrogados.
- d) La existencia de canales apropiados de información gerencial y la posibilidad de asesorarse con profesionales especializados
- e) la necesidad de satisfacer el interés público en circunstancias muy calificadas de urgencia apremiante.
- f) la reincidencia del posible responsable”.

**El artículo 110 establece:** “Hechos generadores de responsabilidad administrativa: Además de los hechos previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

- b) la omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un

daño o lesión.

j) el incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos.

**Artículo 112:** Responsabilidad administrativa del máximo jerarca:

**Artículo 112:** Responsabilidad administrativa del máximo jerarca: Habrá responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que ocupen la máxima jerarquía de uno de los poderes del Estado o las demás entidades públicas cuando incurran en la conducta prevista en el inciso j) del artículo 110, se determine que las deficiencias o negligencias de la gestión son resultado de sus decisiones y directrices y no del normal funcionamiento del órgano o entidad, o bien, al omitir una decisión oportuna. En tal caso, la Contraloría General de la República informará de esta situación al órgano que le corresponda valorar las responsabilidades procedentes así como a la Asamblea Legislativa para el ejercicio de sus funciones de control.

Dice el **Manual de Normas Generales de Control Interno de la Contraloría General de la República:**

La Contraloría General de la República define operacionalmente el concepto de rendición de cuentas:

### RENDICION DE CUENTAS:

“Es la obligación de responder por la responsabilidad conferida. Incluye la obligación de explicar y justificar acciones específicas realizadas con el patrimonio público”.

Manual de Normas Generales de Control interno para Contraloría General de la República y las entidades sujetas a su fiscalización (Asamblea Legislativa, 2002), p. 90. la

También define los ámbitos de aplicación de la

rendición de cuentas:

### RENDICION DE CUENTAS

“Todo servidor debe rendir cuentas por la manera como ha desempeñado las actividades a él encomendadas, por el uso que ha hecho de los recursos recibidos para llevarlas a cabo, por el ejercicio de la autoridad que se le ha otorgado para facilitar el cumplimiento de aquellas y finalmente por los resultados de su gestión”. Manual de Normas Generales de Control interno para la Contraloría General de la República y las entidades sujetas a su fiscalización (Asamblea Legislativa, 2002), p. 52

Aquí interesa destacar que el control se establece en cuatro ámbitos distintos que deben estudiarse detalladamente a efectos de construir los instrumentos que le permitan a la ciudadanía en general y a las organizaciones de mujeres ejercer un control efectivo en cada uno de esos ámbitos.

## II. 3 La rendición de cuentas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

El Gobierno de la República dispuso crear -mediante Decreto Ejecutivo N° 30.583, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 163 del 27 de agosto del 2002- el Consejo de Seguridad Integral y Participación Ciudadana, que tiene como objetivo general la coordinación interinstitucional de la política pública en esta materia.

Con la finalidad de planificar, ejecutar y evaluar las políticas correspondientes, la acción del Consejo se articula en dos grandes áreas: “Seguridad Integral” y “Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Transparencia”.

- El área de **“SEGURIDAD INTEGRAL”**, tendrá dos ejes operativos:

- **Seguridad de los ciudadanos y sus bienes.** Implica el combate a la delincuencia, el mejoramiento de la justicia y la lucha contra la corrupción.

- **Bienestar familiar y comunal.** Reducción de la violencia, la protección a las mujeres, la niñez y la adolescencia, acciones preventivas para las personas jóvenes, la prevención de accidentes y desastres naturales, y el control migratorio.

El área de **“PARTICIPACION CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA”**, tendrá dos ejes operativos:

- **Participación Ciudadana.** En este eje se incluye el fortalecimiento de los mecanismos y espacios de participación ciudadana, así como la cultura de la participación, enfatizando en los procesos de fiscalización ciudadana.

- **Rendición de cuentas y Transparencia.** Aquí se incluye el fortalecimiento de los controles internos de las instituciones públicas así como propiciar el mejoramiento del control político.

Y concretamente el eje de Rendición de cuentas y transparencia establece los siguientes objetivos:



## **Tabla # 1.**

### **Objetivos generales y específicos del Eje Rendición de Cuentas y Transparencia del Consejo de Seguridad Integral y Participación Ciudadana, 2002.**

#### **objetivos generales**

Coordinar las acciones y políticas de transparencia y rendición de cuentas.

- Consolidar y expandir los mecanismos y espacios de participación ciudadana generados desde las instancias estatales.
- Coordinar las acciones y políticas en materia de participación ciudadana.
- Fomentar una cultura de participación ciudadana en los costarricenses mediante una acción decidida de educación e información de las oportunidades de participación en todas las esferas del accionar gubernamental.
- Inculcar una filosofía de participación ciudadana en todas las instituciones públicas como elemento coadyuvante en la lucha contra la corrupción, la impunidad, la austeridad y el adecuado manejo de los recursos del Estado.
- Garantizar una adecuada participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y evaluación de las políticas públicas.

#### **objetivos específicos**

- Garantizar el trato digno a todos los ciudadanos, así como el acceso a la información que les permita alcanzar mayores niveles de participación.
- Fortalecer el control interno en todas las instituciones estatales.
- Coadyuvar en el mejoramiento de los mecanismos de control político.
- Impulsar las medidas necesarias para incorporar en la cultura cívica de los costarricenses el modelo de participación ciudadana.
- Propiciar la profesionalización de los gobiernos locales
- Apoyar el proceso de descentralización a través del fortalecimiento del régimen municipal.
- Fortalecer las instancias encargadas de crear y mantener los espacios y los mecanismos de participación ciudadana, tales como los Consejos de Distrito, las organizaciones comunales adscritas a DINADECO y los Comités Cantonales de la Persona Joven, instancia del Sistema Nacional de Juventud.
- Promover la creación de instancias de fiscalización ciudadana.

Fuente: [www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr), 2002

## II. 4 El INAMU y los procesos de rendición de cuentas

El INAMU es una de las instituciones responsables de la formulación de políticas públicas para la igualdad y equidad de género y aquí reside una especificidad jurídica, institucional y política que le conduce a pensar la rendición de cuentas desde una perspectiva de ciudadanía activa, multidimensional, con perspectiva de diversidades, de género, generacional, étnica y etárea.

El INAMU por sus mandatos jurídicos debe huirle al diseño e implementación de “informes obligatorios” de rendición de cuentas de carácter pasivos, centralistas y tecnocráticos referidos a sujetos abstractos (“sociedad civil”, “mujeres en su diversidad”, “punto de vista de mujer”) y orientarse a la creación de una cultura de igualdad y equidad de género que hace de la “rendición de cuentas” uno de sus más sólidos instrumentos fundados en la elaboración y difusión de procesos y prácticas de rendición de cuentas con perspectiva de género, pero reconociendo centralmente que la rendición de cuentas no es un favor, ni una dádiva, ni un informe: **ES UN DERECHO DE CIUDADANÍA**, que se desarrolla en distintos niveles y planos: entre las

instituciones del Estado central y las organizaciones de mujeres, a nivel inter e intrainstitucional en el nivel regional (con las mesas de diálogo social y su esquema multipartito de formulación, elaboración y rendición de cuentas de las políticas públicas regionales) y a nivel local a partir del papel dinamizador que juegan las OFIM con procesos de gestión local con perspectiva de género, creando y activando procesos de fortalecimiento de las capacidades para el ejercicio de la ciudadanía activa de las mujeres, promoviendo liderazgos y modalidades de participación política que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía y en relación con los gobiernos locales y los espacios cantonales.

Con ello nos referimos a modalidades de rendición que no se reducen a “informes periódicos por obligación” sino a procesos de rendición de cuentas que interpreta a las instituciones, ciudadanas y organizaciones de ciudadanas como sujetas de derechos.

Para ello debemos contemplar las diferentes instituciones que ejercen control político en Costa Rica para mirar más específicamente la dimensión de las tareas por desarrollar. La **Tabla # 2** así lo muestra.

**Tabla # 2**  
**Instituciones que ejercen funciones de control en Costa Rica.**

| Instituciones                                | Funciones                                                                                       |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| • Asamblea Legislativa                       | Comisiones de Investigación para Control Político                                               |
| • Poder Judicial                             | Jurisdicción Contencioso Administrativo                                                         |
| • Sala Constitucional                        | Protección de derechos constitucionales y consagrados en tratados internacionales               |
| • Contraloría General de la República        | Control de fondos públicos (Municipios)                                                         |
| • Superintendencia de Entidades Financieras  | Supervisar la intermediación financiera de bancos públicos y privados                           |
| • Superintendencia General de Valores        | Transparencia del mercado de valores, protección inversionistas                                 |
| • Defensoría de los Habitantes               | Funcionamiento sector público: tutela derechos e intereses de los habitantes                    |
| • Procuraduría General de la República       | Órgano superior técnico jurídico de la Administración                                           |
| • Contralorías de Servicios                  | Espacios de quejas para administrados y control de actividades                                  |
| • Autoridad Reguladora de Servicios Públicos | Tarifas de servicios, debe actuar más como defensor de la ciudadanía que como órgano del Estado |
| • Tribunal Supremo de Elecciones             | Control y fiscalización de procesos electorales.                                                |
| • Servicio Civil                             | Transparencia del mercado de valores, protección inversionistas                                 |

Fuente: elaboración propia a partir de Muñoz Quesada, 2000.

Veamos los sujetos de la rendición de cuentas en Costa Rica:

## SUJETOS DE LA RENDICION DE CUENTAS EN COSTA RICA

### Sujetos Institucionales

- Asamblea Legislativa:
- Contraloría General:
- Defensoría de los Habitantes:
- Autoridad Reguladora de Servicios Públicos
- Otros sujetos institucionales activos de rango infraconstitucional:

### Sujetos No Institucionales

- Ciudadanos:
- Partidos Políticos:
- Grupos de interés:
- Organismos no gubernamentales
- Medios de comunicación
- Organizaciones de mujeres

Fuente: Elaboración propia a partir de Saborío Valverde, 2000

### III. Aplicando los conceptos aprendidos. Un caso de construcción de instrumentos de rendición de cuentas en el ámbito municipal a partir del concepto de equidad de género para el análisis de las instituciones públicas y los gobiernos locales.

Supongamos que como mujeres líderes de una organización, como funcionaria/o público/a nos interesa aplicar los conceptos aprendidos para mejorar nuestras capacidades de control político y de analizar el cumplimiento efectivo de nuestros derechos por parte de las instituciones y funcionario/as cuya obligación es garantizar nuestro bienestar. Las mujeres y los hombres son poseedora/es de derechos que le son consustanciales por el solo hecho de ser seres humana/os. Y este ser sujeto incluye un principio activo: sujeto dice de un ser con capacidad de acción y la capacidad de reconocer,

vivir, significar, reivindicar, defender y exigir los derechos es el conjunto de acciones que definen los procesos de construcción de los liderazgos y que permiten visibilizar las posibilidades concretas de elaborar procesos de rendición de cuentas.

Desde una perspectiva de género dicha comprensión supone, al menos:

- el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos, tanto en la dimensión jurídica como en las dimensiones culturales, políticas, económicas, educativas, etc.
- el reconocimiento de la existencia estructural de condiciones que subordinan, excluyen, discriminan o facilitan desigualdades, inequidades o prácticas de control, dominación o violencia (en sus múltiples manifestaciones) por razones de género (no se trata solo de reconocer tales situaciones sino de actuar sobre sus determinantes en cuanto a posibilidades y condiciones de acceso a recursos económicos,

educativos, de poder y de poder de decisión, de participación y de capacidad de decisión etc),

- instituciones que garanticen el cumplimiento efectivo de tales derechos; prácticas individuales, comunales, sociales y culturales que favorezcan el ejercicio de tales derechos como una vivencia ciudadana, de naturaleza integral y,
- la existencia de mecanismos claramente establecidos y delimitados de exigibilidad de derechos (mecanismos y prácticas de rendición de cuentas) y la existencia de organizaciones y procesos grupales que reconozcan y fortalezcan las capacidades individuales, sociales y políticas de las mujeres.

Para iniciar procesos de rendición de cuentas conviene en primer lugar revisar los principios establecidos por Juliana Martínez para orientar mejor los esfuerzos de construcción de información que permitan crear indicadores de cumplimiento. Martínez (2002) identifica algunos nudos determinantes en el ejercicio de la rendición de cuentas, vinculado centralmente con la producción, procesamiento y divulgación de la información, desde una perspectiva de ciudadanía: Entre los problemas de acceso identificamos tres procesos principales, los cuales actualmente presentan nudos que es preciso enfrentar. El primer proceso tiene que ver con la producción, proceso que determina si cierta información pública existe o no. Si este proceso no se aborda satisfactoriamente, luego la información procesada y diseminada no será la requerida.

Un segundo nudo es el relativo al procesamiento de la información, incluyendo el análisis y los informes que resultan de dicho análisis. Se trata de un momento que refleja además, decisiones políticas para el análisis de los datos generados. Este nudo determina en qué medida las mujeres pueden, en tanto ciudadanas, entender y usar la información.

Finalmente hay un tercer proceso que refiera a la divulgación, incluyendo a quienes se divulga así como los mecanismos mediante los cuales se

divulga.

El identificar procesos es muy útil, no solo a la hora del análisis sino también del diseño de estrategias que buscan transformar la situación actual. Y es que en cada uno de estos procesos, existe un conjunto de actores, de recursos humanos, de capacidades técnicas, de decisiones institucionales, etc., en las cuales puede ser más fácil o más difícil influir. Esta primera distinción facilita, por lo tanto, dar un paso más para entender lo que está ocurriendo detrás de cada proceso”

#### **Producción de la información**

**pública:** La producción tiene que ver con la generación de los datos. No siempre las entidades públicas elaboran, es decir, producen la información que la ciudadanía necesita. Por ejemplo, no se pregunta el sexo de las personas que reciben un servicio, o se conoce el gasto que hacen los hogares pero no cómo asignan hombres y mujeres los recursos a lo interno del hogar.

#### **Procesamiento de la información**

**pública:** El procesamiento refiere a que se hace con los datos, una vez generados. Muchas veces los datos que las organizaciones necesitan han sido generados pero no sistematizados (por ejemplo, el sexo de pregunta pero no se tabula, por lo cual es como si no existiera), ni analizados (por ejemplo, se pregunta y tabula el sexo de las personas pero al momento del análisis se eligen tabulaciones que no presentan tal desagregación según sexo).

**Divulgación de la información pública:** Los problemas de divulgación refieren a la presentación, a cómo se presenta la información existente, tanto como a los mecanismos para acceder a ésta, incluyendo dependencias en las que se encuentra, soporte técnico, procedimientos, etc.”. (Serie sociedad civil y políticas públicas # 8 “No toda información pública es ciudadana...ideas para la discusión” en <http://www.acceso.or.cr/publica/telecom/REFL8> )

## ¿Cómo cumplen con los derechos de ciudadanía de las mujeres las instituciones estatales y los gobiernos locales?

Pongamos ahora un ejemplo para entender mejor todo lo que venimos planteando. De manera que si tomamos en cuenta todos los elementos aquí especificados y si quisiéramos analizar hasta dónde se está cumpliendo por ejemplo, con el principio de equidad de género por parte de determinadas instituciones o en el gobierno local convendría entonces iniciar un trabajo de investigación y producción de información, solicitándola por supuesto a las instituciones y personas responsables de las instituciones (porque nos amparan los artículos 11, 27 y 30 de nuestra Constitución Política tal como ya lo vimos y además las Normas generales de la Contraloría General de la República y la Ley de Administración Financiera) con el objetivo de saber cuestiones centrales para ejercer nuestros derechos.

Definamos primero el concepto de equidad de género:

### Equidad de género

*Por su parte, el término de equidad significa justicia: dar a cada quien lo que le pertenece, reconociendo las condiciones o características específicas de cada persona o grupo humano (sexo, género, clase, religión, edad). Reconocer la diversidad sin que ésta signifique razón para la discriminación. La equidad se sitúa en el marco de la igualdad, pero subraya la importancia de la igualdad de resultados; es decir, abandera el tratamiento diferencial de grupos para finalizar con la desigualdad y fomentar la autonomía.*

*Fuente: PNUD, El Salvador, 2004.*

Y a partir de este concepto empecemos a preguntarnos la manera en que las acciones, objetivos, recursos y calidad de mandato ejercido por las y los funcionarios públicos están afectando las condiciones que producen desigualdad entre los géneros y cómo afectan esas decisiones la calidad de vida de las mujeres en sus diversidades.

Recordemos que la Contraloría General de la República define 4 ámbitos del control sobre lo/as funcionario/as públicos. SE TRATA DE UN CONTROL DE 4 ÁMBITOS que se encuentran estrechamente interrelacionados:

- 1. Uso de los Recursos:** es decir, la forma en que están siendo utilizados los recursos públicos por parte de las instituciones y funcionaria/os.
- 2. Desempeño de Actividades:** es decir cómo están cumpliéndose las actividades que permitan alcanzar los objetivos esperados.
- 3. Ejercicio de Autoridad Conferida:** cuestiona sobre la calidad del ejercicio de autoridad conferida que en la legislación costarricense y tratándose de un Estado de Derecho como el costarricense establece el principio de legalidad en el ejercicio de la autoridad. No pueden haber tratos autoritarios, excluyentes, antidemocráticos que afecten los derechos de ciudadanía.
- 4. Por los Resultados:** es decir, la forma en que se alcanzan los objetivos propuestos para garantizar el bienestar de las poblaciones

## Ejercicio No. 1

### Un caso concreto para producir y analizar la información.

Pensemos en una municipalidad o en una institución pública y hagámonos un conjunto de preguntas sobre los 4 ámbitos que define la Contraloría General de la República y empecemos a producir información solicitando las preguntas correspondientes a las distintas instituciones y con ello organizamos mejor la información que requerimos para empezar a controlar el trabajo de las instituciones y sus funcionarios/as.

- Preguntas relacionadas con el desempeño de las actividades:
- Preguntas relacionadas con el uso de los recursos
- Preguntas relacionadas con el ejercicio de la autoridad conferida:
- Preguntas relacionadas con los resultados obtenidos.

Aquí les sugerimos algunas preguntas para que inicien el proceso de producción de información que les permita empezar a controlar las acciones de los funcionarios públicos.

- ¿Quiénes son los encargados de ejecutar las acciones que promueven equidad?
- ¿Cómo lo hacen?
- ¿Cuándo lo hacen?
- ¿Con qué recursos?
- ¿En qué presupuestos?
- ¿Presupuestos diseñados por quiénes?
- ¿En qué departamentos u oficinas?
- ¿Quiénes tomaron las decisiones?
- ¿Cuándo se reunieron?
- ¿Quiénes aprobaron los recursos?
- ¿Cuándo pueden participar las organizaciones de mujeres para defender y exigir sus derechos a visibilizar las diversidades de las necesidades de las mujeres, las diversidades como mujeres: niñas, adolescentes, mujeres adultas, mujeres con discapacidades, que viven en zonas urbanas (pobres y no) en zonas rurales, indígenas y afrodescendientes, con distintas escolaridades, con distintas tradiciones culturales?

- ¿Cuál es la calidad de las acciones ejecutadas?
- ¿Se trabaja con enfoque de equidad: cómo?
- Estadísticas que muestren el uso de los recursos para acabar con situaciones de desigualdad

Llevemos todos estos ítems a unas tablas (que se las ofrecemos en los Anexos) y empecemos a interrogarnos cuánto de la información contenidas en las matrices siguientes ya la tenemos elaborada.

Por que si no tenemos la información hay que empezar a solicitar todos esos datos, empezar a documentar a quiénes se las solicitamos y cómo nos recibieron, cuánto tardaron en responder y si no responden por qué no, y empecemos a preguntarnos por qué si son nuestros derechos se nos oculta tanta información. Y con la información producida empecemos a desarrollar las acciones necesarias que hagan efectivos nuestros derechos, ejerciendo nuestro deber de exigir cuentas a quiénes temporalmente están nombrados en un cargo desde el que deben cumplir con nuestros derechos.

Si son nuestros derechos, tenemos el derecho a saber cómo usan las y los funcionarios nuestros recursos públicos para garantizar que en nuestro país se inviertan los recursos con equidad y no solamente que a alguien se le ocurra decir que él solo cumple con su conciencia porque eso en Costa Rica se terminó desde que se aprobó el PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

**ENTONCES CADA FUNCIONARIO/A ESTÁ OBLIGADO A RENDIR-ME CUENTAS POR EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, POR LA CALIDAD DEL EJERCICIO DE LA AUTORIDAD QUE LE FUE CONFERIDA TEMPORALMENTE, POR LOS RESULTADOS DE SU TRABAJO Y POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS**

Así que empecemos a llenar de información las tablas que te suministramos y a compartir toda esa información con las compañeras de las organizaciones vinculadas con este ejercicio de control político para empezar a fortalecer las organizaciones, ejercer un control político más eficaz y con ello contribuir a mejorar la calidad de la democracia costarricense.

## Ejercicio No. 2

### Un ejercicio práctico para analizar el problema de la rendición de cuentas en Costa Rica

Integren grupos de 5 personas y lean con atención el siguiente texto. Comenten los contenidos y tomen notas de sus experiencias. Responda después las preguntas planteadas en la siguiente

sección y finalmente elaboren sus respuestas en un papelógrafo para compartirlo en plenaria con el resto de los participantes en la reunión.

## Los sistemas de rendición de cuentas: informes o control político

Randall Blanco.  
Area Ciudadanía Activa.  
Instituto Nacional de las Mujeres

*En días recientes la prensa nos anuncia que ante las manifestaciones evidentes de corrupción, el Ministerio Público, la Asamblea Legislativa y los medios de comunicación se aprestan a “pedir cuentas” a los diferentes implicados en tales escándalos.*

*Pero, ¿se reduce la rendición de cuentas a una convocatoria a “pedir cuentas” o a la presentación de informes institucionales de “vez en cuando”? La práctica institucional costarricense funciona como si “rendir cuentas” fuera presentar un informe, dar unas declaraciones, “abstenerse” a declarar, “perder la memoria” durante los periodos de interrogatorios, etc, desconociendo los derechos que tienen los ciudadanos y ciudadanas, no solo de “ser informados”, sino de desarrollar un auténtico ejercicio de control político.*

*Los determinantes de tales prácticas tienen su asiento en las visiones y acciones estatocentralistas que les permiten a los funcionarios trabajar como si fueran los amos del destino público, según la acertada definición que hace Thoenig de la función pública tradicional. Desde esta perspectiva, el funcionario o funcionaria, no importa su rango, su status, ni su formación, opera como si las instituciones y las decisiones les pertenecieran, y que dicho dominio les faculta para decidir sobre los “simples mortales” que ni siquiera tienen derecho a la respuesta.*

*Los ejemplos abundan y tienen en común un desprecio hacia los derechos de los ciudadanos y ciudadanas (no de los “usuario/as” como se ha querido escamotear en Costa Rica, reduciendo los derechos de ciudadanía a derechos de usuario/as o peor aún, a simples beneficiaria/os de los favores de “funcionaria/os o políticos”, base del clientelismo que tantos daños ha causado a la institucionalidad) y que se fundamenta en una actitud de control unidireccional sobre el “otro” o la “otra” y un abuso manifiesto de sus facultades conferidas temporalmente.*

*La legislación costarricense incorporó hace tres años el principio constitucional de la rendición de cuentas (artículo 11) que establece con claridad meridiana las atribuciones de un funcionario público: Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.*

*De manera que las ciudadanas y ciudadanos costarricenses contamos con un arma poderosa de control político que ni se reduce a la presentación de un informe ni se debe permitir tal reduccionismo. Que*

*los funcionarios públicos (no importa su rango, ni su posición) sean simples depositarios de autoridad, faculta a los ciudadanos y ciudadanas a recordarles que en una democracia los amos del destino público son los ciudadanos y ciudadanas, que están obligados a cumplir sus funciones y que se les puede exigir responsabilidad por sus acciones, sus decisiones, el ejercicio de la autoridad conferida y por el cumplimiento de los objetivos institucionales.*

*Rendir cuentas no es informar a una ciudadanía pasiva a la que solo se le presentan los resultados sin que el auditorio conozca previamente la información ni cómo fue producida, ni cómo se distribuyeron los recursos y con qué criterios, ni quién o quiénes tomaron las decisiones, ni quién o quiénes construyeron los criterios que permitan comparaciones anuales de lo programado y lo ejecutado para poder analizar con tiempo y con herramientas adecuadas sobre lo que está informando el funcionario o funcionaria. Rendir cuentas es un derecho de ciudadanía que se convierte en una herramienta básica para una población cada vez más urgida de acción política y de capacidad de control. Quebrar la práctica amañada de “rendir cuentas” presentando informes sin capacidad de reacción o de respuesta de las ciudadanas y ciudadanos es una tarea política básica para la institucionalidad democrática costarricense.*

*Así que corresponde a la la Defensoría de los Habitantes y a la Contraloría General de la República velar por el control horizontal que le es inherente como instituciones del Estado frente a las otras instituciones del Estado y principalmente a la diversidad de organizaciones sociales del país construir las prácticas políticas que permitan la creación de una cultura de la rendición de cuentas vertical, exigiendo los derechos que como ciudadanos y ciudadanas tienen amparados en la Constitución Política y no permitir que ningún tipo de funcionario o funcionaria pública, de ningún nivel ni jerarquía, se crea dueño de su destinos y de sus vidas.*

*Publicado en la Prensa Libre del 11 de febrero del 2005*

**A continuación respondan las siguientes preguntas y trabajen las respuestas en grupo. Compartan los resultados del trabajo en grupo con el resto de compañeras y discutan algunas propuestas para solucionar los problemas en el tema de rendición de cuentas.**

Con relación al artículo “Los sistemas de rendición de cuentas: informes o control político” de Randall Blanco Lizano

- ¿Cuáles son las ideas centrales del texto?.
- ¿Cómo define el autor las prácticas estatocentralistas? .
- Ilustre con situaciones de su vida personal, familiar, municipal o institucional que ejemplifiquen actitudes que puedan ser calificadas como estatocentralistas?.
- ¿Cómo se ha sentido usted u otras personas cuando ha sido tratada como si usted careciera de

derechos?.

- ¿Sabía usted que las mujeres tiene derechos?. Ilustre algunos cuántos?. Ilustre cómo defiende usted u otras mujeres los derechos frente a las municipalidades u otras instituciones estatales?.
- ¿Qué respuestas reciben sus luchas, inquietudes o demandas por parte de la/os funcionarios involucrados?.
- ¿Defina qué es rendición de cuentas?.
- Cómo realizan la rendición de cuentas la/os funcionaria/os de su municipio o comunidad: de carácter pasivo (como un informe especial y retórico) o de carácter activo, involucrando directamente a las organizaciones y abierto al escrutinio público?.
- ¿Se realiza algún tipo de control horizontal o vertical en su comunidad o municipalidad?. Ejemplifique sus experiencias.



# **anexos**

**matrices de  
contenidos para  
impulsar procesos  
de rendición de cuentas**



Instituto Nacional de las Mujeres

Area Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local

Matrices de contenidos

| Tarea o responsabilidad a cumplir | Institución responsable | Area o departamento responsable | Funcionaria/os responsables | Teléfonos de funcionario/as responsables<br>Teléfonos de jefaturas del funcionario/a responsable | Correo electrónico y apartados de postales de funcionarios/as responsables | Acciones a ejecutar por la institución/funcionaria/o | Recursos asignados | Fuente/origen de recursos asignados<br>Presupuesto nacional, municipal, instituciones, fondos cooperación, partidas, etc | Identificación de los periodos de asignación de los recursos mensuales, semestrales, anuales, etc | Entrega de reportes de cumplimiento: mensual, trimestral, anual | Persona/s encargadas de monitoreo de cumplimiento de acuerdos |
|-----------------------------------|-------------------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |
|                                   |                         |                                 |                             |                                                                                                  |                                                                            |                                                      |                    |                                                                                                                          |                                                                                                   |                                                                 |                                                               |



**Instituto Nacional de las Mujeres**

[illegible]

## IV. Bibliografía

Blanco Lizano, Randall. Ciudadanía de las mujeres y rendición de cuentas. Aportes al debate (INAMU: Colección temática No 5, 2004).

Camacho de la O, Lorena et.al. Situaciones y condiciones necesarias para la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo humano sostenible en el ámbito local en Costa Rica. Seminario de Graduación para obtener la licenciatura en Sociología. Universidad Nacional, 1999.

CEPAL . Equidad, desarrollo y ciudadanía. (CEPAL, 2000).

Constitución Política de la República de Costa Rica

Cunill Grau, Nuria. “Responsabilización a través del control social” en La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. (CLAD: Venezuela, 1998).

D’Elia, Yolanda y Maingon, Thais. La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y equidad. (PNUD: Venezuela: 2004), en: [www.e-pnud.org/ve/idh\\_discusion](http://www.e-pnud.org/ve/idh_discusion)

Güendell, Ludwig. Del Estado de derecho a la sociedad de derecho: la construcción de la nueva democracia y de la ciudadanía extendida, en [www.iigov.org](http://www.iigov.org), 1999.

Kliksberg, Bernardo. “La discriminación de la mujer en el mundo globalizado y en América Latina. Un tema crucial para las políticas públicas”, en [www.iadb.org](http://www.iadb.org), 2002.

Leclerc, Guy, Moynagh, David, Boisclair, Jean-Pierre y Hanson, Hugh. Rendición de cuentas, informe de rendimiento, auditoría comprensiva. Una perspectiva integrada. (CCAF-FCVI: Canadá, 1996).

Martínez Franzoni, Juliana. Información pública y rendición de cuentas. Retos desde el Estado y la sociedad civil en Costa Rica y Nicaragua. Ponencia presentada en el Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, agosto del 2003.

Massolo, Alejandra. “El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana”, en [http://www.iigov.org/dhial/42\\_05](http://www.iigov.org/dhial/42_05), 2003.

Thoenig, Jean-Claude. “Acción pública y política pública” en Revista Metapolítica, 1997



# Indice

|      |                                                                                           |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | Presentación .....                                                                        | 4  |
| II.  | Introducción .....                                                                        | 6  |
| III. | Marcos jurídicos para la creación de procesos de rendición de cuentas en Costa Rica ..... | 8  |
| IV.  | Aplicando los conceptos aprendidos .....                                                  | 18 |
| V.   | Anexos .....                                                                              | 22 |