

"Evaluación del desempeño del sector público: Mecanismo para rendir cuentas y prestar servicios públicos con parámetros de calidad a los administrados"

Cinthy Tatiana León Barquero

Tesis doctoral / 2016

Director y Tutor: Dr. Ernesto Jinesta Lobo

Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

"Las instituciones públicas en la democracia no son propiedad de sus dirigentes, son del pueblo que es el titular de la soberanía. El responsable tiene que saber, y practicar, que ha de rendir cuentas continuamente a la ciudadanía y que la búsqueda de la calidad en el servicio objetivo al interés general debe presidir toda su actuación".

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

A mami y a papi,
mis mayores bendiciones en esta vida.

AGRADECIMIENTOS

A *mi Dios*, quien me ha colmado de bendiciones toda mi vida y me brindó la salud, la capacidad y las fuerzas para culminar este proyecto.

A *mami, papi, Kelly y Abraham*, mi motor de vida, quienes me acompañaron durante todo este proceso, alentándome y brindándome el mayor de los cariños y comprensión.

A mi jefe, maestro y amigo, *Dr. Ernesto Jinesta*, por sus innumerables enseñanzas y consejos, por su aliento y apoyo, pero, sobre todo, por la confianza depositada en mi persona desde hace más de trece años.

A mis *amigos y compañeros de la Sala Constitucional*, por su apoyo y cariño de siempre.

A mis *compañeros, profesores y personal administrativo de la Universidad Escuela Libre de Derecho*, por todos los momentos vividos en clase, las enseñanzas y la ayuda brindada.

A los *profesores de la Universidad de la Coruña en España y del Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano*, especialmente, a la *Profesora Marta García*, quien me acompañó a la distancia en este proceso de principio a fin. Gracias por esa mano amiga que siempre me brindó cuando así lo necesité.

En general, a todas esas *personas que, de una u otra forma, estuvieron a mi lado* en este largo, sacrificado, pero muy satisfactorio proceso académico y de vida.

RESUMO

A presente investigación consiste en examinar a profundidade o mecanismo de avaliación do desempeño ou de resultados –implementado nas administracións públicas anglosaxoas, concretamente, a partir dos anos oitenta co xurdimento da denominada Nova Xestión Pública–, como medio para que os funcionarios e as institucións públicas en xeral en Iberoamérica, rendan contas da súa xestión, xa non só a través da tradicional observancia das normas e procedementos, senón, principalmente, mediante a demostración efectiva do cumprimento dos obxectivos, metas e demais funcións definidas mediante un proceso previo de planificación.

Concomitantemente, búscase dilucidar e estudar a maneira en que, a través da instauración da avaliación do desempeño, como mecanismo de rendición de contas que é, as administracións públicas de Iberoamérica poderán brindar servizos con eficacia, eficiencia e, sobre todo, con altos parámetros de calidade aos administrados, considerados o eixo central e fundamental do Dereito administrativo.

En esencia, preténdese impulsar a implementación dun novo mecanismo tendente a transparentar a xestión das administracións públicas e mellorar substancialmente a prestación dos servizos públicos a favor de todos os cidadáns.

RESUMEN

La presente investigación consiste en examinar a profundidad el mecanismo de evaluación del desempeño o de resultados –implementado en las Administraciones Públicas anglosajonas, concretamente, a partir de los años ochenta con el surgimiento de la denominada Nueva Gestión Pública–, como medio para que los funcionarios públicos y las instituciones públicas en general en Iberoamérica, rindan cuentas de su gestión ya no solo a través de la tradicional observancia de las normas y procedimientos, sino, principalmente, mediante la demostración efectiva del cumplimiento de los objetivos, metas y demás funciones definidas mediante un proceso previo de planificación.

Concomitantemente, se busca dilucidar y estudiar la manera en la que, a través de la instauración de la evaluación del desempeño, como mecanismo de rendición de cuentas que es, las Administraciones Públicas de Iberoamérica podrán brindar servicios con eficacia, eficiencia y, sobre todo, con altos parámetros de calidad a los administrados, considerados el eje central y fundamental del Derecho Administrativo.

En esencia, se pretende impulsar la implementación de un novedoso mecanismo tendente a transparentar la gestión de las Administraciones Públicas y mejorar sustancialmente la prestación de los servicios públicos a favor de todos los ciudadanos.

ABSTRACT

This research consists of an examination of the depth of the evaluation mechanism for the performance or the results--concretely, what was implemented in Anglo-Saxon Public Administrations starting in the nineteen eighties with the rise of the so-called New Public Management--as a method for public employees and public institutions in general in Ibero-America, to be accountable for their management not only through the traditional observance of norms and procedures, but also, mainly, through the effective demonstration of compliance with the objectives, goals, and other functions that have been defined in an earlier planning process.

At the same time, it is an attempt to elucidate and study the way in which, through the establishment of a performance evaluation as a mechanism for accountability, the Public Administrations of Ibero-America may provide services with efficacy, efficiency, and, most of all, with high quality parameters for the administrators, who are considered to be the central and fundamental axis of Administrative Law.

In essence, it aims to push for the implementation of a novel mechanism that trends towards transparency in the management of Public Administrations and for a substantial improvement in the provision of services, which favors all citizens.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	1
INTRODUCCIÓN	2
LIBRO PRIMERO La evaluación del desempeño: Antes y después de la nueva gestión pública ..9	
Capítulo Primero. El modelo burocrático: Estado de cosas antes de la nueva gestión pública	11
1.- El modelo burocrático de Estado	11
2.- Principales características del modelo burocrático	13
A. Regulación de la Administración Pública a través de leyes, reglamentos, comunicaciones y procedimientos	14
B. Sometimiento estricto a lo establecido en la normativa predefinida.....	14
C. Ejecución de controles y fuerte vigilancia en el cumplimiento de las normas y procedimientos	15
D. Proliferación de múltiples unidades, departamentos, órganos y entes públicos	15
E. Jerarquía basada en la autoridad.....	16
F. Servicio exclusivo a intereses públicos	16
G. División y especialización del trabajo	16
H. Uso de registros escritos	17
I. Condiciones de profesionalización, selección, remuneración y estabilidad del funcionario público.....	17
J. Sistema incipiente de rendición de cuentas	18
3.- Carencias y dificultades del modelo burocrático	19
A. Obsesivo sometimiento a la norma y consecuente formalismo, rigidez y lentitud del aparato administrativo.....	20
B. Rigidez absoluta para adaptarse a los cambios y obstaculización del poder de iniciativa, innovación, competitividad y avance.....	20
C. Invisibilización y desmotivación del funcionario público	21
D. Secretismo y falta de transparencia.....	22
E. Inexistencia de un efectivo mecanismo de rendición de cuentas	23
F. Inexistencia de una clara delimitación de los objetivos y metas	24
G. Nula medición o evaluación del desempeño.....	24
H. Enaltecimiento de la mediocridad y la perpetuidad de servidores públicos ineficientes...26	
I. Promoción de la arbitrariedad y la corrupción	26

J. Indiferencia ante las necesidades de los administrados.....	27
K. Sometimiento a una gran cantidad de ritualismos	27
L. Consolidación de una organización pesada, atrofiada y descuidada.....	28
M. Superposición de funciones y descoordinación entre las diversas unidades, órganos y entes públicos.....	29
N. Despilfarro de recursos públicos.....	29
Ñ. Deficiente prestación de servicios públicos	30
4.- Nuevas condiciones y la consecuente necesidad de un cambio	31
Capítulo Segundo. La nueva gestión pública: Surgimiento de la evaluación del desempeño	35
1.- El paso de la burocracia a la nueva gestión pública.....	35
2.- Definición y objetivos de la nueva gestión pública.....	36
3.- Principales fuentes teóricas de la nueva gestión pública.....	39
A. Teoría de la elección pública	39
B. Teoría del gerencialismo	40
4. Propuestas de la nueva gestión pública	41
A. Establecimiento de la figura del " <i>manager</i> "	41
B. Descentralización del aparato administrativo mediante la creación de unidades o agencias descentralizadas	43
C. Eliminación de niveles jerárquicos	45
D. Introducción de la competitividad.....	46
E. Eliminación de la estructura estatutaria tradicional.....	47
F. Racionalización y simplificación administrativa.....	48
G. Reducción del sector público a través de la privatización	48
H. Introducción de una nueva política fiscal	49
I. Consideración del ciudadano como cliente de la Administración Pública.....	50
J. Promoción de una gestión pública de calidad	51
5.- La nueva gestión pública y su relevante postulado de evaluación del desempeño	53
6.- Políticas y estrategias de la nueva gestión pública implementadas en países anglosajones	58
A. Nueva Zelanda	58
B. Gran Bretaña	63
C. Australia	68

C.1. Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera.....	69
C.2. Administración y Presupuestación por Programas.....	70
D. Estados Unidos.....	71
E. Canadá.....	75
F. Irlanda.....	78
7.- Críticas planteadas al modelo implementado por la nueva gestión pública.....	79
8.- Relevancia de la nueva gestión pública.....	84
Capítulo Tercero. Modelos de gestión pública neo-institucionales: Fortalecimiento y plena vigencia de la evaluación del desempeño	89
1.- Origen y fundamento principal de los nuevos modelos de gestión neo-institucionales.....	89
2.- Diversos modelos de gestión neo-institucionales.....	91
A. Neo-weberianismo	91
A.1. Noción	91
A.2. Principales características del neo-weberianismo	92
A.3. Algunos países que optaron por el modelo neo-weberiano.....	93
a) Francia	93
b) Alemania	94
c) Dinamarca.....	95
d) Suecia	96
B. Gobernanza.....	96
B.1. Noción	96
B.2. Principios de la gobernanza	99
C. Nuevo servicio público.....	100
C.1. Noción	100
C.2. Principales características del nuevo servicio público	101
D. Democratización de la Administración Pública.....	102
D.1. Noción	102
D.2. Principales características del modelo de democratización de la administración	103
3.- Propuestas neo-institucionales formuladas por algunos organismos internacionales	104
A. Consenso de Santiago	105

B. Reunión del CLAD y emisión del documento llamado Una Nueva Gestión Pública para América Latina.....	109
C. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión de la Carta Iberoamericana de la Función Pública	112
D. VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión del Código Iberoamericano de Buen Gobierno	122
E. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública.....	126
F. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.....	135
G. XV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.....	143
4.- Modelos neo-institucionales: Plena vigencia de la evaluación del desempeño	146
LIBRO SEGUNDO Principios rectores de la evaluación del desempeño	153
Capítulo Primero. Principios de eficacia y eficiencia	155
1.- Contenido	155
2.- Relación con el procedimiento de evaluación.....	160
3.- Regulación normativa	160
A. Constitucional	160
B. Infraconstitucional.....	163
C. Instrumentos regionales e internacionales.....	165
4.- Tratamiento jurisprudencial	167
Capítulo Segundo. Principios de transparencia y publicidad	172
1.- Contenido	172
2.- Relación con el procedimiento de evaluación.....	178
3.- Regulación normativa	180
A. Constitucional	180
B. Infraconstitucional.....	184
C. Instrumentos regionales e internacionales.....	189
4.- Tratamiento jurisprudencial	194
Capítulo Tercero. Principio de ética pública o administrativa	203

1.- Contenido	203
2.- Relación con el procedimiento de evaluación	206
3.- Regulación normativa	207
A. Constitucional	207
B. Infraconstitucional.....	208
C. Instrumentos regionales e internacionales.....	213
4.- Tratamiento jurisprudencial	216
Capítulo Cuarto. Principio de responsabilidad.....	227
1.- Contenido	227
2.- Relación con el procedimiento de evaluación.....	229
3.- Regulación normativa	230
A. Constitucional	230
B. Infraconstitucional.....	234
C. Instrumentos regionales e internacionales.....	235
4.- Tratamiento jurisprudencial	238
Capítulo Quinto. Principio de participación ciudadana	245
1.- Contenido	245
2.- Relación con el procedimiento de evaluación.....	248
3.- Regulación normativa	250
A. Constitucional	250
B. Infraconstitucional.....	254
C. Instrumentos regionales e internacionales.....	261
4.- Tratamiento jurisprudencial	265
Capítulo Sexto. Principio de celeridad.....	273
1.- Contenido	273
2.- Relación con el procedimiento de evaluación.....	274
3.- Regulación normativa	275
A. Constitucional	275
B. Infraconstitucional.....	276
C. Instrumentos regionales e internacionales.....	279
4.- Tratamiento jurisprudencial	280

Capítulo Séptimo. Principios de objetividad, imparcialidad y neutralidad.....	284
1.- Contenido	284
A. Principio de objetividad	284
B. Principio de imparcialidad	285
C. Principio de neutralidad	286
2.- Relación con el procedimiento de evaluación.....	287
3.- Regulación normativa	289
A. Constitucional	289
B. Infraconstitucional.....	290
C. Instrumentos regionales e internacionales.....	294
4.- Tratamiento jurisprudencial	297
Capítulo Octavo. Principio de buena administración.....	308
1.- Contenido	308
2.- Relación con el procedimiento de evaluación.....	311
3.- Regulación normativa	312
A. Constitucional	312
B. Infraconstitucional.....	313
C. Instrumentos regionales e internacionales.....	315
4.- Tratamiento jurisprudencial	318
Capítulo Noveno. Principio democrático	323
1.- Contenido	323
2.- Relación con el procedimiento de evaluación.....	325
3.- Regulación normativa	326
A. Constitucional	326
B. Infraconstitucional.....	328
C. Instrumentos regionales e internacionales.....	329
4.- Tratamiento jurisprudencial	333
LIBRO TERCERO Generalidades de la evaluación del desempeño	341
Capítulo Primero. La evaluación del desempeño en el sector público: Intento de aproximación.....	344
1.- La evaluación del desempeño. Noción preliminar	344
2.- La evaluación del desempeño en el sector público	345

3.- Finalidades de la evaluación del desempeño en el sector público	348
4.- Principales características de la evaluación del desempeño en el sector público	349
A. Obligatoria	350
B. Exhaustiva	350
C. Útil.....	350
D. Fiable.....	351
E. Transparente	351
F. Comprensible.....	351
G. Permanente y regular	351
H. Objetiva.....	352
I. Ética	352
J. Participativa.....	352
K. De alta calidad.....	353
L. Oportuna	353
M. Flexible.....	353
Capítulo Segundo. Presupuestos generales de la evaluación del desempeño	354
1.- Cambio de mentalidad.....	354
2.- Planificación.....	354
3.- Adaptación al entorno	356
4.- Voluntad, compromiso y liderazgo	357
5.- Respaldo político, directivo y gerencial de alto nivel	358
6.- Emisión de políticas públicas de evaluación.....	361
7.- Diseño de un marco normativo	363
8.- Disponibilidad de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros	364
A. Recursos humanos.....	364
B. Recursos materiales.....	366
C. Recursos tecnológicos	367
D. Recursos financieros	367
9.- Establecimiento de incentivos y sanciones	368
10.- Participación de todas las partes interesadas.....	369
11.- Efectivo acceso y disponibilidad de información	370

12.- Coordinación y cooperación.....	371
13.- Sensibilización, motivación y construcción de confianza.....	372
14.- Gradualidad y persistencia	374
15.- Visión de éxito, innovación y modernización	377
16.- Apoyo de la sociedad	378
17.- Implementación de una cultura pública que permita la ejecución de los cambios propuestos	379
Capítulo Tercero. Sujetos activos y pasivos de la evaluación del desempeño.....	381
1.- Sujetos activos de la evaluación del desempeño.....	381
A. Evaluaciones internas.....	383
A.1. Noción	383
A.2. Aspectos positivos	383
A.3. Aspectos negativos	385
B. Evaluaciones externas	386
B.1. Noción	386
B.2. Aspectos positivos	388
B.3. Aspectos negativos	389
C. Evaluaciones mixtas.....	390
D. Evaluaciones participativas.....	392
D.1. Noción	392
D.2. Aspectos positivos y negativos.....	396
2.- Sujetos pasivos de la evaluación del desempeño	399
Capítulo Cuarto. Niveles de la evaluación del desempeño	401
1.- Niveles micro, meso y meta de la evaluación del desempeño	401
A. Nivel micro	401
B. Nivel meso.....	402
C. Nivel macro	402
2.- Implementación conjunta de los tres niveles de evaluación	403
Capítulo Quinto. Objeto de la evaluación del desempeño	405
1.- Objeto de la evaluación del desempeño	405
A. Políticas.....	406

B. Planes	406
B.1. Tipología de los planes	407
a) Planes nacionales de desarrollo	407
b) Planes regionales	407
c) Planes sectoriales.....	408
d) Planes estratégicos institucionales	408
e) Planes operativos institucionales.....	408
f) Planes locales	409
C. Programas.....	409
D. Proyectos.....	409
Capítulo Sexto. Sistemas de evaluación del desempeño.....	411
1.- Sistemas concentrados y desconcentrados de evaluación del desempeño a nivel nacional	411
A. Sistema concentrado de evaluación del desempeño	411
B. Sistema desconcentrado de evaluación del desempeño	412
2.- Sistemas concentrados y desconcentrados de evaluación del desempeño a nivel institucional	413
3.- Uso concomitante de sistemas concentrados y desconcentrados de evaluación del	414
desempeño	414
Capítulo Séptimo. Tipología de la evaluación del desempeño	415
1.- Evaluación en función del paradigma	415
A. Evaluación clásica o centrada en objetivos y metas	415
B. Evaluación pluralista o participativa	416
2.- Evaluación en función del método de investigación.....	416
A. Evaluación descriptiva	416
B. Evaluación analítica	417
3.- Evaluación en función del propósito.....	417
A. Evaluación formativa	417
B. Evaluación sumativa	418
4.- Evaluación en función de los contenidos	418
A. Evaluación de conceptualización o de diseño.....	418
B. Evaluación de la implementación o ejecución	419

C. Evaluación de cobertura	420
D. Evaluación de resultados o de eficacia	420
E. Evaluación de la eficiencia	421
F. Evaluación de impacto.....	422
G. Evaluación económica	422
5.- Evaluación en función de la metodología empleada	422
A. Evaluación cualitativa	422
B. Evaluación cuantitativa	423
6.- Evaluación en función de la satisfacción de los beneficiarios	423
Capítulo Octavo. Criterios de la evaluación del desempeño.....	424
1.- Criterios para evaluar a las instituciones públicas	424
A. Pertinencia o relevancia	424
B. Eficacia.....	425
C. Eficiencia.....	425
D. Sostenibilidad.....	426
E. Impacto	426
2.- Criterios para evaluar a los servidores públicos.....	426
A. Desempeño.....	427
B. Habilidades.....	428
C. Factor humano.....	428
LIBRO CUARTO Etapas de la evaluación del desempeño	430
Capítulo Primero. Planificación administrativa y evaluación ex ante	433
1.- Noción	433
2.- Planificación estratégica y planificación operativa.....	434
3.- Sujetos a cargo de la planificación.....	435
4.- Principios rectores de la planificación administrativa.....	436
A. Democratización y concertación.....	436
B. Racionalidad.....	436
C. Vinculante	436
D. Previsión.....	437
E. Universalidad.....	437

F. Unidad.....	437
G. Continuidad.....	437
H. Inherencia.....	438
5.- Proceso y contenido de la planificación administrativa.....	438
A. Diagnóstico o definición del problema.....	438
B. Análisis, diseño y escogencia de alternativas y soluciones.....	438
C. Definición de los objetivos y metas.....	439
C.1. Objetivos.....	439
C.2. Metas.....	440
D. Establecimiento de indicadores.....	440
D. 1. Noción.....	440
D. 2. Características.....	441
D. 3. Tipología.....	443
a) Indicadores de insumos (o <i>inputs</i>).....	443
b) Indicadores de productos (o <i>outputs</i>).....	443
c) Indicadores de procesos.....	443
d) Indicadores de resultados (o <i>outcomes</i>).....	443
e) Indicadores de impactos.....	444
f) Indicadores de economía.....	444
g) Indicadores de eficiencia.....	444
h) Indicadores de eficacia.....	444
i) Indicadores de calidad.....	445
E. Definición de estrategias y actuaciones a ejecutar.....	445
F. Indicación de las instituciones y servidores públicos responsables y sus respectivas funciones y deberes.....	445
G. Definición de los recursos requeridos.....	446
H. Establecimiento de un cronograma de actuación.....	446
I. Diseño de un mecanismo de evaluación del desempeño.....	446
6.- Relevancia de la planificación.....	448
7.- Evaluación de la planificación o evaluación ex-ante.....	449
Capítulo Segundo. Evaluabilidad.....	452

1.- Noción	452
2.- Momento y sujetos a cargo de la evaluabilidad	454
3.- Aspectos que determinan la evaluabilidad	454
A. La calidad del diseño de la intervención pública	454
B. La disponibilidad de información	455
C. La capacidad de gestión de la Administración Pública en relación con la evaluación	455
D. La generación de resultados significativos y útiles.....	456
E. La inexistencia de otros factores contraproducentes	456
4.- Elaboración, entrega y difusión del informe de evaluabilidad.....	456
5.- Relevancia de la evaluabilidad.....	457
Capítulo Tercero. Monitoreo o evaluación intermedia	461
1.- Noción	461
2.- Momento y sujetos a cargo del monitoreo	463
3.- Procedimiento del monitoreo	463
A. Recolección de datos.....	463
A.1. ¿Qué información se debe recolectar?.....	464
A.2. Métodos utilizados para la recolección de datos	466
a) Métodos para obtener información primaria	468
a.1) Entrevistas.....	468
a.2) Observación directa o <i>in situ</i>	469
a.3) Encuestas	470
a.4) Grupos focales	471
a.5) Opinión de expertos o método Delphi	472
a.6) Otros métodos	472
b) Métodos para obtener información secundaria	473
B. Análisis de información, emisión de resultados preliminares y elaboración de recomendaciones.....	473
C. Elaboración, entrega y difusión de los informes de monitoreo.....	475
D. Ejecución de las acciones aprobadas	477
4.- Relevancia del monitoreo.....	477
Capítulo Cuarto. Evaluación final.....	481

1.- Noción	481
2.- Momento y sujetos a cargo de la evaluación final	483
3.- Procedimiento de la evaluación final	483
A. Recolección de datos. Tipo de información y métodos utilizados.....	484
B. Análisis de información, emisión de resultados finales, calificación y elaboración de recomendaciones y de lecciones aprendidas.....	486
B.1. Análisis e interpretación de la información recolectada.....	486
B.2. Emisión de resultados finales y otorgamiento de calificación	486
B.3. Elaboración de recomendaciones y de lecciones aprendidas	489
C. Elaboración, entrega y difusión de los informes de evaluación final.....	490
C.1. Elaboración del informe final de evaluación	490
a) Estructura y contenido del informe final de evaluación.....	491
b) Características del informe final de evaluación	493
C.2. Entrega del informe final de evaluación.....	494
C.3. Difusión del informe final de evaluación	495
D. Ejecución de las acciones aprobadas	497
D.1. Labores previas de implementación	497
D.2. Explicación de las acciones aprobadas, proceso de retroalimentación y ejecución ..	497
D.3. Tipos de sanciones e incentivos	498
a) Sanciones e incentivos para los servidores públicos	499
b) Sanciones e incentivos para las instituciones públicas.....	501
4.- Relevancia de la evaluación final.....	502
Capítulo Quinto. Seguimiento.....	505
1.- Noción	505
2.- Momento y sujetos a cargo del seguimiento	506
3.- Procedimiento del seguimiento	506
A. Recolección y análisis de información, emisión de resultados y elaboración de nuevo elenco de actuaciones.....	507
B. Elaboración, entrega y difusión de los informes de seguimiento.....	507
4.- Relevancia del seguimiento.....	508
Capítulo Sexto. Evaluación ex-post	510

1.- Noción y otros aspectos generales	510
2.- Relevancia de la evaluación ex-post	512
Capítulo Séptimo. Metaevaluación o evaluación de la evaluación.....	515
1.- Noción	515
2.- Momento y sujetos a cargo de la metaevaluación.....	516
3.- Diseño y procedimiento de la metaevaluación.....	517
A. Diseño	517
B. Recolección y análisis de información, emisión de resultados y elaboración de recomendaciones.....	518
C. Elaboración, entrega y difusión del informe de metaevaluación	519
4.- Relevancia de la metaevaluación	519
LIBRO QUINTO Rendición de cuentas y calidad de los servicios a partir de la evaluación del desempeño.....	523
Capítulo Primero. Rendición de cuentas a través del procedimiento de evaluación del desempeño	526
1.- Origen de la rendición de cuentas	526
2.- Noción	528
3.- Sujetos pasivos y activos de la rendición de cuentas	530
A. ¿Quiénes rinden cuentas?: Sujetos pasivos.....	530
B. ¿Ante quiénes se rinden cuentas?: Sujetos activos.....	530
B.1. Controles verticales	530
a) Ciudadanos o administrados.....	531
b) Representantes de varios grupos económicos, académicos y sociales de interés	531
c) Medios de comunicación masivos.....	531
B.2. Controles horizontales	532
a) Parlamento	532
b) Poder Judicial	532
c) Entidades de Fiscalización Superior (Contraloría General de la República o Tribunal de Cuentas)	532
d) Defensor del Pueblo u <i>Ombudsman</i>	533
e) Procuraduría General de la República.....	533
f) Autoridades Regulatoras de Servicios	533

g) Superiores jerárquicos	534
h) Auditorías internas	534
i) Contralorías de servicios internas	534
4.- Temas sobre los que tradicionalmente se rinden cuentas.....	534
5.- La transición a un novedoso mecanismo de rendición de cuentas: La evaluación del desempeño	535
6.- ¿Cómo opera la rendición de cuentas a través de la evaluación del desempeño?.....	540
7.- Efectos colaterales de la rendición de cuentas llevada a cabo mediante la evaluación del desempeño	543
A. Transparencia y publicidad	543
B. Seguridad y confianza	544
C. Legitimación de la gestión pública.....	545
D. Freno a la comisión de actos delictivos y a la corrupción	546
E. Fortalecimiento del régimen democrático	547
F. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	551
8.- Evaluación del desempeño y rendición de cuentas ejercidas simultáneamente como derecho y como deber	552
Capítulo Segundo. Evaluación del desempeño: Mecanismo para brindar servicios de calidad a los administrados	554
1.- Deficiente prestación de servicios públicos y la búsqueda de su calidad	554
2.- La calidad en la Administración Pública. Instauración y principales manifestaciones	559
3.- Implementación de un sistema público de gestión de calidad. Principales postulados.....	562
A. Liderazgo	563
B. Compromiso	564
C. Mejora continua y aprendizaje	564
D. Administrado como cliente	564
E. Integración e idoneidad de los servidores públicos	564
F. Uso eficiente de fondos públicos	565
G. Competencia y "marketing"	565
H. Visión de innovación y modernización.....	565
4.- Algunas estrategias utilizadas para brindar servicios públicos con parámetros de calidad en el sector público.....	566

A. Establecimiento de entes y órganos especializados en la materia.....	566
B. Instauración de un sistema para formular quejas y sugerencias.....	566
C. Emisión de cartas de servicio o cartas de compromiso con el ciudadano.....	566
D. Creación de ventanillas especiales de servicio al cliente	567
E. Instauración de modelos globales de gestión de la calidad total	567
F. Sometimiento a sistemas de acreditación	567
G. Otorgamiento de premios a la calidad.....	567
H. Aplicación de normas de certificación de la calidad ISO 9000	568
5.- Evaluación del desempeño como mecanismo para brindar servicios públicos de calidad a los administrados	568
6.- ¿Cómo coadyuva la evaluación del desempeño en la prestación de servicios públicos de calidad a los administrados?	570
A. Instauración y ejecución del mecanismo de evaluación con liderazgo y compromiso....	571
B. Obtención de resultados, toma de decisiones y aprendizaje	572
C. Consideración del administrado como cliente de los servicios públicos. Reivindicación de su figura como eje central del Derecho Administrativo	577
D. Idoneidad y participación de los funcionarios públicos.....	587
E. Mejora de las instituciones públicas.....	601
F. Depuración, mejora y consolidación de las intervenciones públicas	606
G. Ahorro e inversión de fondos públicos	612
H. Régimen de competencia y " <i>marketing</i> " de los servicios públicos	621
I. Modernización de la gestión pública	627
CONCLUSIONES	633
RECOMENDACIONES	650
BIBLIOGRAFÍA.....	652

ABREVIATURAS

CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la mayoría de las Administraciones Públicas en Iberoamérica continúan caracterizándose, al igual que en el pasado, por su opacidad, falta de transparencia, abuso de poder y la comisión incesante y poco sancionada de actos ilegales y de corrupción por parte de sus jefes y servidores públicos en general.

De la mano de tan deplorable situación, se suma la prestación deficiente de servicios públicos a los administrados, quienes lamentablemente se ven sometidos regularmente a implorar porque estos –en contraprestación a las múltiples cargas fiscales que se encuentran obligados a cancelar puntualmente–, le sean brindados, entre otros aspectos, de forma eficaz, eficiente, regular y oportuna.

Los ciudadanos, en ese sentido, deben lidiar diariamente, entre otros muchos aspectos, con trámites burocráticos innecesarios y absurdos, largas listas de espera para recibir atención, malos tratos, instalaciones en pésimas condiciones, procedimientos confusos, complejos e interminables y la carencia de insumos materiales, económicos y humanos; en fin, deben enfrentarse a una inoperancia total y absoluta del aparato administrativo. Resulta tan sencillo como leer el periódico, observar las noticias televisivas, revisar las quejas o procesos judiciales formulados al efecto, o bien, acudir por nuestra propia cuenta ante alguna institución pública para verificar tal estado de cosas.

En atención a lo anterior, en campaña política la mayoría promete transparencia y la mejora de los servicios. Esto es frecuente escucharlo y observarlo en programas electorales de diferentes partidos y en el discurso político general. Sin embargo, el problema reside en que casi nadie sabe cómo cumplir ciertamente tales promesas ni existe, concomitantemente, mecanismos que exijan su fiel y absoluta observancia.

Una muestra de tal panorama se refleja en el hecho que, a la fecha, los mecanismos tradicionales de fiscalización creados al efecto, no han sido suficientes. Las reformas, desde tiempos inmemoriales, se han movido o dirigido hacia la cantidad y no hacia la calidad de tales

controles de la gestión del aparato administrativo. En concreto, se ha incurrido frecuentemente en el error de considerar que, a través, únicamente, de la emisión de múltiples normas, la creación de procedimientos y requisitos varios y la correcta disposición de fondos públicos, como medio para vigilar la legalidad de las actuaciones, se alcanzarán los objetivos *supra* señalados. No obstante, se ha demostrado que, por el contrario, todo este entramado, duplicidad y multiplicidad de controles excesivos –el cual si bien es cierto es necesario en una racional medida–, ha contribuido a la conformación de aparatos rígidos, fragmentados, dispersos y poco efectivos.

De este modo, ante Administraciones Públicas que, en virtud de las circunstancias descritas, se les ha agotado su legitimidad frente a la sociedad, se requiere una reconstrucción importante de su forma de operar. De primera entrada pareciera ser un argumento trillado. Sin embargo, lejos de ser así, nos encontramos frente a un tema que guarda estricta relación con lo que realmente viven y sufren actualmente las sociedades Iberoamericanas, por lo cual sigue estando plenamente vigente su estudio, así como el ensayo y la búsqueda constante de una oportuna, práctica y efectiva solución.

En suma, hoy en día continua considerándose una necesidad de primer orden la existencia de Administraciones Públicas cuyas instituciones y sus funcionarios rindan constantemente cuentas de su gestión, expliquen su accionar irregular y se sometan a mecanismos que enmienden efectivamente este último. Administraciones que, igualmente, hagan partícipe al ciudadano, dignifiquen su figura, atiendan prioritariamente sus necesidades (y no limiten su intervención meramente a las elecciones presidenciales o municipales), que se modernicen, reformulen sus estructuras, se despojen, tajantemente, de funcionarios corruptos, mediocres e inidóneos y se provean, únicamente, de una organización que mejore sustancialmente el funcionamiento general de la gestión administrativa, sobre todo, tratándose de la prestación de los citados servicios públicos.

Ante tales circunstancias, en la presente investigación nos dimos a la tarea, como objetivo general, de estudiar y analizar, a profundidad, el procedimiento de evaluación del desempeño o de resultados del sector público, como medio para alcanzar los *supra* citados propósitos y, en esa misma medida, solventar la caótica situación que deben afrontar los ciudadanos constantemente

en sus relaciones diarias con las Administraciones Públicas. Todo esto, específicamente, a través ya no de la verificación del cumplimiento estricto de lo dispuesto en las citadas normas y procedimientos, sino de la fiel observancia de los objetivos, metas y funciones planteadas y asignadas previamente a los funcionarios públicos y a las instituciones públicas en general, como medio, a su vez, para, posteriormente –según los resultados obtenidos–, ejecutar una serie de acciones correctivas, de sanción o de estímulo que buscan, precisamente, enmendar las fallas e irregularidades halladas al efecto o bien, motivar la continuación de las buenas prácticas efectuadas hasta el momento.

Paralelamente, algunos de los objetivos específicos que siguen al citado objetivo general son las siguientes: a) Estudiar los orígenes del mecanismo de la evaluación del desempeño o de resultados; b) analizar los principios que le dan sustento a la figura bajo estudio; c) investigar en qué consiste el mecanismo de evaluación de resultados, sus principales características, componentes y fases; d) contextualizar el deplorable panorama que presentan las Administraciones Públicas para rendir cuentas de su gestión y, consecuentemente, brindar servicios de calidad a los administrados; e) exaltar el importante papel del administrado como eje central y fundamental del Derecho Administrativo; f) analizar, en términos generales, el concepto de rendición de cuentas, sus principales características y los mecanismos tradicionales que se han creado al efecto para ponerla en práctica en las Administraciones Públicas; g) examinar los motivos por los cuales se ha hecho necesario buscar nuevas formas de rendir cuentas en el sector público y la consecuente transición a la implementación de la evaluación de resultados o desempeño; h) exponer los principales presupuestos de una Administración Pública de calidad; i) analizar la manera en que, mediante la implementación y efectiva instauración de la evaluación de resultados, se puede mejorar la calidad de los servicios que reciben diariamente los administrados y j) promover la implementación de la evaluación del desempeño, como instrumento para mejorar y renovar las Administraciones Públicas en Iberoamérica.

A tenor de lo anterior, esta investigación parte de varios problemas. El primero de estos se traduce en cuestionar si realmente la evaluación del desempeño se puede tener como un mecanismo plenamente vigente y novedoso a fin que las Administraciones Públicas rindan cuentas de su gestión, comprobándose, sobre el particular, si los objetivos, metas y diversas

funciones previamente establecidas y encomendadas, se cumplieron a cabalidad o no. En ese sentido, surge la duda si, para tal efecto, deben existir una serie de condiciones previas y, a su vez, cumplirse algún tipo de procedimiento tendente a ponerlo efectivamente en práctica. De otra parte, la problemática presentada nos lleva a determinar si, ciertamente, a través de la implementación y ejecución seria, contundente, objetiva y regular de evaluaciones en los diversos niveles que conforman las Administraciones Públicas y la posterior labor de retroalimentación, enmienda y motivación que se debe llevar a cabo ante los resultados arrojados, se le puede brindar y garantizar a los administrados servicios de calidad.

En otros términos, se pretende analizar si resulta factible o no devolverle a las Administraciones Públicas de la región iberoamericana esa credibilidad que han perdido con el transcurso de los años frente a los administrados, con el fin que las mismas no continúen siendo sinónimo de pésima gestión y de mediocridad, sino, por el contrario, de transparencia, éxito, compromiso, prestigio e idoneidad.

Partiendo de lo dicho anteriormente, en este estudio sostenemos como hipótesis que el uso efectivo y regular del mecanismo de evaluación del desempeño sí permite obtener Administraciones Públicas que rindan efectivamente cuentas de su gestión y que, de manera paralela, suministren los servicios a los ciudadanos con altos parámetros de calidad.

Ahora bien, a fin de aclarar y solventar tales interrogantes y, consecuentemente, legitimar o desacreditar la referida afirmación, se hizo uso en esta investigación de una serie de fuentes informativas e instrumentos metodológicos. Así, en primera instancia, se consultó lo que, hasta el momento, la doctrina jurídica, tanto nacional como internacional, ha expuesto sobre los temas bajo estudio. En ese mismo sentido, se recurrió al estudio de distintos instrumentos normativos iberoamericanos, así como de varios criterios jurisprudenciales. Subsiguientemente, a partir de la información recopilada y su sistematización, se llevó a cabo un exhaustivo análisis, principalmente, de índole histórico, deductivo y crítico.

Posteriormente, realizadas las acciones *supra* citadas, se procedió con la redacción íntegra de la investigación, la cual se conforma de cinco libros de interés, cuyo desarrollo progresivo

conducirá finalmente a una serie de conclusiones que permitirán señalar si el procedimiento propuesto cumple o no las expectativas originalmente señaladas.

De este modo, en el libro primero se hace un repaso a nivel histórico sobre aquellos modelos de gestión pública que han sido determinantes con respecto a la evaluación del desempeño en el sector público. Así las cosas, se inicia con el estudio del modelo burocrático o weberiano –surgido desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX– y sus múltiples deficiencias y desventajas, en el tanto, fue este el que precedió y motivó el nacimiento de la figura bajo estudio. Posteriormente, por su gran relevancia, se analiza con detalle el modelo llamado la nueva gestión pública, que es, precisamente, donde surge o emerge con sumo protagonismo, a partir de los años ochenta, el mecanismo de evaluación del desempeño, así como una serie de instrumentos que lo hicieron operativo. Asimismo, en el presente libro se hace alusión a los denominados modelos de gestión pública neo-institucionales, los cuales nacieron, a partir de mediados de los años noventa, como una respuesta a las críticas formuladas contra el modelo anterior. Con respecto a estos últimos modelos se observará que, pese a los cambios que proponen, se destacan por mantener y reforzar el uso de la evaluación del desempeño.

En el libro segundo, por su parte, se lleva a cabo un desarrollo –a partir de lo señalado por la doctrina, la normativa y la jurisprudencia iberoamericana–, de los principios más relevantes del Derecho Administrativo que guardan relación y consolidan al mecanismo de evaluación del desempeño. De este modo, se hace referencia a los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, publicidad, ética pública, responsabilidad, participación ciudadana, objetividad, imparcialidad, neutralidad, celeridad, buena administración y el democrático. En concreto, en este apartado de la investigación se analiza el contenido de cada uno de tales principios y su principal relación con el mecanismo bajo estudio. Lo anterior, como se dijo, sustentado, a su vez, en lo dispuesto en diferentes cuerpos normativos, así como en la jurisprudencia dictada por varios Tribunales o Cortes Constitucionales de la región.

El libro tercero cumple igualmente un papel fundamental en esta investigación, en el tanto le brinda al lector las herramientas básicas para comprender, de una forma clara y sencilla, en qué consiste, en términos generales, el procedimiento de evaluación del desempeño en el sector

público. Así las cosas, en este libro se define la figura bajo estudio y se señalan, paralelamente, sus principales finalidades y características. Igualmente, se explican puntualmente todas aquellas condiciones que deben converger indefectiblemente a fin de ejecutar el referido mecanismo. Asimismo, se analizan todos aquellos sujetos que intervienen durante el procedimiento bajo estudio, sea, los sujetos activos (encargados de llevar a cabo la evaluación) y los sujetos pasivos (sobre quienes se ejecuta dicho control). Aparejado a este último tema, se examinan los niveles –micro, meso y macro–, dentro de los cuales se ubican o catalogan los citados sujetos pasivos.

Paralelo a lo anterior, el libro tercero se aboca por estudiar el objeto principal de la evaluación, sea, las intervenciones públicas –políticas, planes, programas y proyectos, traducidas, en concreto, en la prestación de servicios públicos–, cuyos objetivos y metas deben ser cumplidos plenamente, tanto por las instituciones públicas como por sus funcionarios. Asimismo, se examinan los dos principales sistemas –que operan tanto a nivel nacional como institucional–, conforme los cuales el procedimiento bajo estudio se puede llevar a cabo, es decir, el sistema concentrado y desconcentrado de evaluación. Aunado a lo anterior, se hace referencia no sólo a los principales tipos de evaluaciones que se pueden llevar a cabo en el sector público sino, también, a los criterios utilizados por los evaluadores para concretar las mismas.

Ulteriormente, en el libro cuarto se analizan, puntualmente, cada una de las etapas, de principio a fin, que conforman íntegramente el referido modelo de evaluación del desempeño que se propone en la presente investigación. De este modo, se examina el proceso de planificación y la evaluación ex-ante, la etapa de evaluabilidad, la denominada evaluación intermedia o monitoreo, la etapa de la evaluación final, la fase de seguimiento, la evaluación ex-post y finalmente la llamada metaevaluación o evaluación de la evaluación. En concreto, dicho libro se enfoca en definir y describir los principales aspectos de cada una de tales etapas, sea, en qué consisten, sus más relevantes componentes o características, los sujetos que deben intervenir en cada una de estas, el momento en que se deben llevar a cabo, su propio procedimiento, así como los motivos por los cuales resultan relevantes. Elementos o insumos anteriores que, sin duda alguna, facilitarán no sólo comprender íntegramente la figura bajo estudio, sino, a su vez, ponerla efectivamente en práctica.

Finalmente, el cierre de la presente investigación se concentra en el libro quinto, cuyas líneas se dirigen a contestar, de manera contundente, si ciertamente el mecanismo de evaluación del desempeño propuesto resulta una herramienta efectiva para hacer que las Administraciones Públicas rindan cuentas de su gestión y, a su vez, brinden con calidad los servicios públicos a los administrados. Para tal efecto, se hace primeramente un repaso por los aspectos generales y los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas que operan a la fecha para, posteriormente, exponer si, mediante el procedimiento de evaluación del desempeño, se puede llevar a cabo, igualmente, esa actuación de forma novedosa y si, paralelamente, esto genera algún tipo de efecto colateral de índole positivo en lo que se refiere a la gestión administrativa.

Concomitantemente, este libro estudia aquellas dificultades a las que se enfrentan constantemente los administrados a fin de acceder a los servicios públicos, así como a algunas de sus principales causas; situación anterior que conlleva, consecuentemente, a la necesidad inminente de implementar la calidad en el aparato administrativo. Por tal motivo, de forma posterior se desarrolla el término calidad y su incursión en el sector público. Asimismo, se hace referencia al denominado sistema de gestión de calidad, a los principales postulados utilizados por las instituciones para brindar los servicios públicos bajo tal parámetro, así como a algunas de las estrategias implementadas comúnmente en la práctica para alcanzar ese mismo fin.

De este modo, teniendo como punto de referencia los anteriores insumos de interés, se examina con detenimiento la manera en que el procedimiento de evaluación de desempeño – como mecanismo de rendición de cuentas– y el sistema de gestión de calidad, se podrían unir y transformarse en un instrumento para mejorar las Administraciones Públicas. En ese sentido, se analizan detenidamente una serie de aspectos que ayudarán a determinar si la implementación y efectiva aplicación de la evaluación del desempeño en el sector público, logra o no dotar de calidad la prestación de los servicios a los administrados.

Bajo dicha inteligencia y, a partir de las líneas que se expondrán a continuación, la autora de la presente investigación espera cumplir con las expectativas de todas aquellas personas que se aboquen a su lectura, sirviendo, consecuentemente, de motivación para la realización de subsiguientes estudios sobre el tema en particular.

LIBRO PRIMERO

**La evaluación del desempeño:
Antes y después de la nueva gestión pública**

En este primer libro nos daremos a la tarea de realizar un recorrido histórico a través de los modelos de gestión pública que han sido determinantes con respecto a la evaluación del desempeño en el sector público, tanto desde la perspectiva institucional como del servidor público.

De este modo, iniciaremos analizando las deplorables condiciones de un modelo burocrático o weberiano –surgido desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX–, que precedieron al nacimiento del referido procedimiento de evaluación.

Posteriormente, examinaremos con detalle, en virtud de su gran importancia, el modelo de gestión pública post-burocrático denominado la nueva gestión pública, a través del cual emergió, en los años ochenta, el referido postulado de interés. Aquí, nos detendremos a estudiar, entre otros aspectos, las teorías que lo fundamentan, sus principales características, aquellos países donde se desarrolló con mayor ahínco e, incluso, algunas críticas que se le han formulado.

Finalmente, veremos como más, recientemente, específicamente, a partir de mediados de los años noventa, han empezado a surgir nuevos modelos de gestión pública llamados neo-institucionales, los cuales nacieron, precisamente, como una respuesta ante las críticas planteadas contra la nueva gestión pública. Lo destacable de estos nuevos modelos, según se observará, es que, a pesar de los cambios propuestos, mantienen el postulado de interés nacido en los años ochenta, es decir, la evaluación del desempeño del sector administrativo.

Capítulo Primero

El modelo burocrático: Estado de cosas antes de la nueva gestión pública

En el presente capítulo nos detendremos a estudiar el origen, características y principales deficiencias del modelo de gestión pública llamado burocrático, así como una serie de circunstancias que se presentaron en un determinado momento histórico y que clamaron urgentemente por un cambio y modernización. Esto, como medio para comprender, de una mejor manera, las condiciones imperantes que privaron de previo al surgimiento de la nueva gestión pública y del procedimiento de evaluación del desempeño de la Administración Pública.

1.- El modelo burocrático de Estado

Para el siglo XIX, prevalecía una administración patrimonialista, definida por las monarquías absolutas. En este último tipo de administración, el Estado era entendido como propiedad del rey, siendo el nepotismo, la arbitrariedad, la discrecionalidad y la corrupción la norma.

Sin embargo, con el pasar del tiempo, la administración patrimonialista se reveló claramente incompatible e incongruente con el capitalismo industrial, con las democracias parlamentarias republicanas y con los estados nacionales que surgieron después de la Revolución Francesa.

Europa y Estados Unidos de América lideraron este proceso de adecuar los poderes del Estado y las formas de gobierno a las necesidades del capitalismo emergente. Específicamente, se le atribuye este cambio a los mercaderes y emprendedores capitalistas quienes, para generar riqueza, exigieron, además de inversiones públicas y protección del Estado, seguridad jurídica e igualdad de oportunidades para el negocio y servicio de la productividad.

En consecuencia, ante dicho panorama, se hizo necesario desarrollar un tipo de administración o modelo que se ajustara a dichas demandas de libertad e igualdad de la era capitalista, naciendo así, para finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el llamado modelo burocrático de Estado.

Dicho modelo burocrático –proveniente del término burocracia¹–, fue teorizado principalmente por el sociólogo Alemán Max Weber e implementado originalmente en los países europeos. Esto, como se dijo *supra*, con el fin de adecuarse a los nuevos reclamos y expectativas del capitalismo y las democracias y, en virtud de considerarse, en términos de Bresser Pereira "*(...) una alternativa muy superior a la administración patrimonialista del Estado (...)*"².

De igual forma, resulta oportuno apuntar que dicho modelo burocrático coincidió con lo que más tarde se llamaría el Estado Benefactor o de Bienestar, cuyo origen data de mediados del siglo XX y que se caracterizó por las múltiples intervenciones del Estado tendentes a dar respuesta y satisfacción a las crecientes demandas sociales de la época a través, por ejemplo, de la prestación de servicios públicos.

En términos generales, dicho modelo significó un mejoramiento conceptual y organizacional respecto a un modo previo de organizar la administración caracterizada por la alta discrecionalidad. De esta manera, propuso reducir dichos márgenes abiertos e ilimitados de acción a través de una organización jerarquizada, que asegurara el cumplimiento estricto de las normas y respetuosa de la seguridad jurídica.

¹ Según explica Samanamud Valderrama, el término burocracia, deriva de la palabra francesa "bureaucratie", que lleva implícito dos componentes lingüísticos: "bureau" de oficina y "cratos" de poder. Por lo tanto, dicho término apela a la idea del ejercicio del poder a través del escritorio ubicado en las oficinas públicas. SAMANAMUD VALDERRAMA (Carlos). **El nuevo liderazgo de los profesionales de la función pública**. II Curso de Profesionalización del Empleo Público. España, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 6.

² BRESSER PEREIRA (Luiz Carlos). **De la Administración Pública burocrática a la gerencial**. Serie: Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, No. 2, agosto, 1996, pp. 3-4.

El autor Lorenzo de Membiela explica que en dicho modelo preponderó la imparcialidad, el conocimiento profesional y la obediencia a los superiores³. Prats I Catalá, por su parte, atina al indicar que el modelo o sistema implementado por Weber buscaba, básicamente, que cada acto de gobierno burocrático fuera racional, estuviera fundamentado y subsumido en alguna norma previamente creada, que se actuara con igualdad, en respeto de las garantías jurídicas y en demérito de la arbitrariedad y los privilegios infundados⁴.

De igual manera, resulta de interés lo que, sobre el particular, expone Olías de Lima Gete, bajo los siguientes términos:

"(...) La gestión se desenvolvía por procedimientos legalmente establecidos que constituían una garantía para el ciudadano y una limitación frente a la discriminación o el uso arbitrario de la ley. La continuidad y la regularidad de los servicios estaban fundamentados en la rutina y una actuación profesional de funcionarios estables (...). La neutralidad de los empleados públicos –a todos por igual, al margen de consideraciones subjetivas o de estatus– se asienta en un estatuto singular y en la división de competencias debidamente jerarquizadas (...)"⁵.

Bajo dicho orden de consideraciones, resulta factible afirmar que el modelo weberiano o burocrático significó el paso de un sistema de dominación patrimonial-aristocrático a uno de dominación racional-legal.

2.- Principales características del modelo burocrático

Sin ánimos de ser exhaustivos, pasaremos a enunciar algunas de las más destacadas características del modelo burocrático, como medio para comprender, posteriormente, el porqué de su impopularidad y fracaso con el transcurrir de los años.

³ LORENZO DE MEMBIELA (Juan B.). **Derechos fundamentales de los funcionarios en la administración: nuevos retos en las organizaciones burocráticas**. Navarra, España, Editorial Aranzadi, segunda edición, 2010, p. 318.

⁴ PRATS I CATALÁ (Joan). **De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo**. Madrid, España, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 83.

⁵ OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **La Evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública**. En: OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca) (Coord.^a). **La Nueva Gestión Pública**. Madrid, España, Editorial Prentice Hall, 2001, p. 4.

A. Regulación de la Administración Pública a través de leyes, reglamentos, comunicaciones y procedimientos

Con el fin de proteger al administrado o ciudadano⁶ de toda arbitrariedad, se crea un sistema que pretende hacer previsible todas las actuaciones administrativas, procurando, a su vez, minimizar las lagunas. De este modo, se busca estandarizar las funciones llevadas a cabo en la gestión administrativa mediante la emisión de innumerables leyes, reglamentos, comunicaciones, lineamientos, directrices o manuales de procedimiento.

El autor Samanamud Valderrama, se refiere a dicho importante rasgo de la siguiente manera:

"(...) Cuando inicia el Estado-nación, era indispensable dar certidumbre y coherencia institucional a las nuevas reglas acatadas por la sociedad y los gobernantes en términos de "pacto social". Ello da paso al estado y gobierno clásicos en el sentido de ser configurados y caracterizados por una alta estructura normativa, una administración "del hacer" en referencia a las regulaciones jurídicas para el ejercicio administrativo. Son los tiempos de administrar estrictamente en apego a las leyes, reglas, decretos e instrumentos jurídicos del "deber hacer". Es en consecuencia la época de las estructuras burocráticas, en el más estricto sentido formal y la época de los bandos "de buen gobierno" en términos de un respeto absoluto a la estructura formal-jurídica de las administraciones públicas. El paradigma era, en consecuencia, el ejercicio público estrictamente ligado a los acuerdos previos normativos (...)"⁷. (El destacado no forma parte del original).

B. Sometimiento estricto a lo establecido en la normativa predefinida

Bajo este modelo, los funcionarios públicos se encuentran compelidos a actuar apegados fielmente a lo señalado en la normativa sin discusión alguna –llámese ley, reglamento, comunicación, directriz, manual de procedimiento, etc.–.

⁶ Se aclara que, para los efectos de la presente investigación, el término ciudadano no está referido a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad, sino a todo habitante. De este modo, dicho término se podrá asimilar al de administrado o usuario. Asimismo, según se explicará más adelante, dentro de tales términos incluiremos a los representantes de diversos grupos de interés, sea, representantes de grupos económicos, académicos y sociales (v. gr. representantes de cámaras de industria y comercio, de centros universitarios, de organizaciones de mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, discapacitados, etc.).

⁷ Ver SAMANAMUD VALDERRAMA (Carlos). **Op.cit.**, p. 10.

Para Weber la burocracia se construye sobre lo que él llamaba la "teoría de la dominación", donde el gobernante o el titular del órgano, unidad o cargo administrativo impone su voluntad a otros bajo la creencia que tiene derecho al ejercicio del poder y el funcionario, por su parte, considera que su deber es obedecer las órdenes de aquél. Al respecto, es realmente ilustrativo lo señalado por el Equipo Técnico del Componente de Reformas Institucionales y Participación Ciudadana de Bolivia:

"(...) las personas tienen como fundamento el cumplimiento de lo que la institucionalidad formal les define. Los funcionarios cumplen estrictamente lo establecido por el contenido del cargo y ejecutan lo que las normas establecen sin discusión alguna. En todo caso, la inclinación de los servidores públicos debía guiarse por la obligación y no por la misión. De esta forma, el modelo Weberiano efectuaba la distinción entre un experto y un tomador de decisiones. El experto (científico) ejecutaba lo que el tomador de decisiones (político) establecía en función de su lectura de la realidad (...)"⁸. (El destacado no forma parte del original).

C. Ejecución de controles y fuerte vigilancia en el cumplimiento de las normas y procedimientos

En atención a lo dicho, la Administración Pública, bajo el sistema burocrático, realiza importantes controles a fin de verificar el estricto cumplimiento de la normativa y demás procedimientos establecidos para llevar a cabo la gestión pública. De este modo, en caso de incumplir con lo anterior, se activan algunos procedimientos disciplinarios abocados a sancionar al funcionario público.

D. Proliferación de múltiples unidades, departamentos, órganos y entes públicos

La Administración Pública, bajo el modelo burocrático, conlleva a la creación de múltiples unidades, departamentos, órganos y entes públicos y al consecuente nombramiento o contratación de un sinnúmero de servidores públicos, los cuales, a su vez, se encuentran destinados a llevar a cabo una gran cantidad de funciones. Esto, en virtud de las innumerables intervenciones del Estado Benefactor, tendentes, como se dijo, a satisfacer las demandadas de los

⁸ EQUIPO TÉCNICO DEL COMPONENTE DE REFORMAS INSTITUCIONALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. **Gestión por Resultados y Rendición Participativa de Cuentas. Conceptos principales e instrumentos metodológicos básicos**. La Paz, Bolivia, editado por La Agencia Alemana de Cooperación Técnica y el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza, 2008, p. 20.

administrados, sobre todo, aquellas relacionadas con la prestación de una extensa variedad de servicios públicos.

E. Jerarquía basada en la autoridad

El modelo burocrático impone un sistema organizado de mando y subordinación, donde el ocupante de una posición inferior se encuentra sometido a quien ocupa un puesto superior, quien, a su vez, toma las decisiones y emite las órdenes a seguir por su condición de autoridad. Así, sobre la base de dicha jerarquía, se construyen los escalones y características de la pirámide burocrática.

F. Servicio exclusivo a intereses públicos

Bajo el sistema burocrático, las organizaciones administrativas sirven, exclusivamente, a intereses públicos. Así, el ejercicio de la Administración Pública no permite la participación en aquellas cuestiones privadas cuyos intereses puedan entrar en colisión con los públicos.

Dichos intereses públicos son definidos por los políticos expertos y se ejecutan, posteriormente, por los funcionarios públicos, satisfaciendo así el modelo racional de adopción de decisiones.

G. División y especialización del trabajo

Se formula una división sistemática y especializada del trabajo a realizar, orientada a la producción de un mismo bien o a la prestación de un mismo servicio. De este modo, los puestos o cargos están claramente definidos con nombre, categoría, funciones generales y específicas a desempeñar, autoridad y responsabilidad. Asimismo, tales puestos están ligados a un manual de organización o de procedimientos con las rutinas claramente especificadas.

En otros términos, se divide el trabajo estableciéndose las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias para su desempeño.

H. Uso de registros escritos

La tramitación de los asuntos en la gestión pública se desarrolla de forma escrita, a través principalmente de expedientes y otros archivos de documentos, conservados físicamente o bien, a través de otros medios técnicos. Esto último impone, a su vez, el deber de consolidarse por escrito las normas, comunicaciones y procedimientos a los que deben ajustar su actuación los funcionarios públicos, como medio para comprobar su correcta e inequívoca interpretación.

I. Condiciones de profesionalización, selección, remuneración y estabilidad del funcionario público

La burocracia busca contar con funcionarios públicos profesionales, es decir, que sean especialistas en el desempeño de las actividades a su cargo. Para tal efecto, la Administración Pública utiliza un sistema de selección basado, únicamente, en el mérito y en la competencia administrativa, más no en las preferencias personales o de alguna otra índole subjetiva.

Dichos procesos de selección buscan ser igualitarios para toda la Administración y se efectúan a través de la realización de concursos cuyo fin es verificar si la persona interesada en el cargo público es apta o no para ocupar este último. Aptitud y mérito que se determinan principalmente, a partir de aspectos tales como la antigüedad, la experiencia, la cantidad de títulos obtenidos, el resultado de pruebas de conocimiento realizadas, entre otros.

Asimismo, el funcionario público, superado satisfactoriamente dicho proceso de selección, será nombrado por una autoridad superior, ocupará y desempeñará las funciones de un determinado cargo y recibirá, como contrapartida, una retribución denominada salario. Este último salario –además de tomar en cuenta los arriba referidos aspectos–, lo recibe el servidor simplemente por ejecutar diariamente las funciones encomendadas.

Esa misma situación se repite ante el otorgamiento de incentivos o los ascensos de puesto, donde se le brinda preponderancia a los citados aspectos, sobre todo, a la antigüedad en el puesto.

De igual forma, resulta menester apuntar que dichos funcionarios se encuentran estatutariamente protegidos contra presiones políticas y sociales, gozando, en muchas ocasiones, de perpetuidad en el puesto.

J. Sistema incipiente de rendición de cuentas

Siguiendo a Ochoa Henríquez y a Montes de Oca, el sistema burocrático –según lo propuso originalmente Weber–, no cuenta con un riguroso sistema de rendición de cuentas. De este modo –y en caso solamente de así haber sido solicitado, expresamente–, los funcionarios públicos se limitan a dar explicaciones a su superior jerárquico sobre el simple cumplimiento de las normas y de los procedimientos establecidos para ejecutar sus funciones. Dicha rendición de cuentas se traduce en algún tipo de informe que, por lo general, se maneja como secreto oficial⁹.

Asimismo, las referidas autoras explican que lo usual es que los funcionarios ubicados en las más altas esferas de la pirámide jerárquica del aparato administrativo den cuentas de su gestión a través de un informe escrito presentado de forma anual, generalmente, ante el Poder Legislativo y enfocado, exclusivamente, a justificar el gasto público en el que se incurrió, según las políticas públicas que estuvieron a su cargo¹⁰.

En lo tocante a este punto, Ochoa Henríquez y Montes de Oca, citando a Nuria Cunill, mencionan lo siguiente:

“(...) desde fines del siglo pasado, con base principalmente en la doctrina de Wilson y luego de Weber, se asume que la responsabilidad de la Administración sólo puede ser exigible ante los representantes electos y que se hace posible a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política, de la administración y la primacía de aquella sobre ésta”. Para Mouzelis (1975: 28), “las esferas más importantes de la actividad burocrática están excluidas del control público”, el argumento según el autor es la etiqueta “secreto oficial”. De este modo se crean condiciones para el control del nivel superior al inferior, respetando la unidad de mando y el secreto oficial, el cual es para Mouzelis, como una forma de autodefensa de las críticas de los administrados (los ciudadanos) o

⁹ OCHOA HENRÍQUEZ (Haydée) y MONTES DE OCA (Yorberth). **Rendición de Cuentas en la Gestión Pública. Reflexiones teóricas.** Revista Venezolana de Gerencia. Venezuela, volumen 9, No. 27, julio-septiembre de 2004, pp. 463-466.

¹⁰ Ver OCHOA HENRÍQUEZ (Haydée) y MONTES DE OCA (Yorberth). **Op. cit.**, p. 463

“una tendencia natural de todo funcionario a consolidar y extender su posición de poder (...)”¹¹.

3.- Carencias y dificultades del modelo burocrático

No podemos negar que el modelo burocrático implementado principalmente por Weber tuvo originalmente buenos propósitos. En ese particular, brindó un sentido básico de justicia y equidad al pretender tratar a todos por igual. Asimismo, se le reconoce su capacidad de brindar empleos y prestar servicios básicos a los administrados.

De igual forma, no vamos a desconocer su ímpetu de proporcionar seguridad, así como de evitar la discrecionalidad y la arbitrariedad en el manejo de la Administración Pública, imponiendo orden a través de la regulación de las actuaciones ajustadas a un ordenamiento jurídico previamente definido.

No obstante, en nuestro criterio, el modelo bajo análisis, tal cual lo propuso Weber, ha brindado mayores desventajas a la Administración Pública que beneficios. En ese particular, la autora Olías de Lima Gete, citando a Kliksberg, señala lo siguiente:

"(...) Examinando más de cerca, sin embargo, el modelo burocrático no es tan consistente como se le suponía ya que es contradictorio en sus propios términos. La especialización que propugna se opone a la unidad de mando, la jerarquía a la competencia, y la disciplina a la necesidad de una información actual y fiable. A la luz de estas evidencias, la supuesta "superioridad técnica" de la burocracia es difícilmente defendible. La burocratización despilfarra los recursos humanos de la organización sometiéndolos a un bajo rendimiento sistemático, trastorna los medios en metas, endiosando la rutinización y las rutinas, y viola aspectos transcendentales de la naturaleza humana, creando un clima autorrepresivo y opresivo que engendra una altísima tensión social (...)”¹².

Por su parte, el autor Villoria Mendieta afirma que:

"(...) La crítica al modelo burocrático en la práctica, como modelo de gestión, tiene una larga historia, el propio Weber consideraba a la burocracia una "jaula de hierro" que atraparía a la humanidad en su maquinización, disciplinarización y fría

¹¹ Ver CUNILL (Nuria) citada por OCHOA HENRÍQUEZ (Haydée) y MONTES DE OCA (Yorberth). **Op. cit.**, p. 464.

¹² KLIKSBERG citado por OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 4.

*búsqueda de la eficacia, creando una sociedad sin alma y sin capacidad de reflexión moral (...)*¹³.

Así las cosas, pasaremos a señalar las principales carencias y dificultades reconocibles en el modelo burocrático de Estado.

A. Obsesivo sometimiento a la norma y consecuente formalismo, rigidez y lentitud del aparato administrativo

Al estar estrictamente sometida la Administración Pública a un gigantesco cuerpo normativo, hace que el sistema público se vuelva excesivamente formalista, rígido y lento. Cualquier gestión administrativa que se quiera llevar a cabo deberá pasar, previamente, por un angustioso y largo camino de trámites y requisitos. En adelante, los administrados se verán sometidos a largas filas y a papeleos excesivos para llevar a cabo cualquier gestión de su interés, sin que, para tal efecto, se tome en consideración lo urgente y esencial que esta resulte.

En consecuencia, no importa si la Administración Pública actúa o no con eficacia y eficiencia, pues lo que siempre le brindará legitimidad y legalidad a las actuaciones será el estar sometida a los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico¹⁴.

B. Rigidez absoluta para adaptarse a los cambios y obstaculización del poder de iniciativa, innovación, competitividad y avance

Dado que, tal y como se dijo, el modelo burocrático propugna que la Administración Pública se encuentre estrictamente sujeta a la normativa previamente establecida, ante una situación o realidad novedosa que se presente –evidentemente no regulada–, no se podrá actuar.

De este modo, el referido sistema sufre de incapacidad para adaptarse y atender imprevistos o situaciones no reguladas dentro de la organización pública, lo cual, a su vez, conlleva a la

¹³ VILLORIA MENDIETA (Manuel). **La Administración burocrática y la nueva gestión pública. La participación de los ciudadanos. Las técnicas de dirección y gerencia pública. La ética pública.** Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014, disponible en web: http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=c71f46db-b6ab-4ee5-a19b-9c891cad651f&groupId=10129, p. 4.

¹⁴ Ver EQUIPO TÉCNICO DEL COMPONENTE DE REFORMAS INSTITUCIONALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. **Op. cit.**, p. 20.

enervación del poder de iniciativa del funcionario público y a que, consecuentemente, no se puedan dar soluciones negociadas a los problemas. Gaebler y Osborne, haciendo alusión a dicha situación en el contexto burocrático que vivían, mencionan lo siguiente:

"(...) Hasta el día de hoy, cuando las cosas van mal, los políticos responden con una andanada de nuevas reglas (...) Adoptamos las reglas y esa mañana de expedientes para impedir que sucedan cosas malas, naturalmente. Pero es que esas reglas impiden que sucedan cosas buenas. Obligan a los gobiernos a andar a paso de tortuga. Les impiden responder a los rápidos cambios de situación. Convierten la pérdida de tiempo y de esfuerzo en el auténtico producto de la organización (...) Hemos creado una burocracia monstruosa que funciona esencialmente como un Estado con un interés propio (...) En palabras de Tom Fulton: "Es sofocante, terriblemente embrollado. Es estar atado como Gulliver". Incapaces de hacer lo que saben que es correcto, temerosos del castigo que puede caer sobre ellos si se les sorprende en una ignorancia de las reglas, muchos empleados públicos renuncian a toda iniciativa. Se olvidan de los objetivos de su agencia y se conforman con seguir las reglas (...)"¹⁵. (El destacado no forma parte del original).

Prats I Catalá señala que en la organización burocrática los agentes operativos no tienen poder de iniciativa, los centros de decisión están lejos de los problemas operativos, las diferentes categorías de personal están concentradas y aisladas y el sistema de información nunca acaba de funcionar a través de la línea jerárquica. El resultado, asegura, es que la organización burocrática no puede aprender lo necesario para cambiar y adaptarse permanentemente¹⁶.

C. Invisibilización y desmotivación del funcionario público

El modelo burocrático es criticado, igualmente, por no reconocer las capacidades del funcionario, su buena labor, por no permitirle opinar, emitir propuestas y, como se dijo en el apartado anterior, por impedirle tomar la iniciativa ante diversas circunstancias presentadas en la gestión pública. En general, lo que busca el modelo burocrático, en la idea de Weber, es la más completa y absoluta previsibilidad del comportamiento de sus miembros. Mejor no lo puede explicar el escritor Eduardo Galeano –citado por Centelles I Portella–, al señalar lo siguiente:

"(...) El burócrata es el hombre de madera, partido por equivocación de los dioses que lo hicieron sin sangre, sin aliento ni desaliento, y sin ninguna palabra que decir (...) Sabe transmitir ordenes, no ideas. Considera cualquier duda una herejía,

¹⁵ GAEBLER (Ted) y OSBORNE (David). **La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**. España, Editorial PAIDÓS, 1994, pp. 168-170.

¹⁶ Ver PRATS I CATALÁ (Joan). **Op. cit.**, p. 112.

cualquier contradicción una traición. (...) Es bastante improbable que el burócrata se juegue la vida, es absolutamente imposible que se juegue el empleo (...)"¹⁷.

Sin duda alguna, existe, bajo el modelo burocrático, una clara tendencia a ver el funcionario más como un instrumento de aplicación de la legalidad, que como el soporte humano de una acción objetiva y eficaz de servicio a los intereses generales¹⁸. Incluso, en muchas ocasiones, se habla del puesto o de determinado cargo sin mencionar, si quiera, el nombre de la persona que ejecuta las funciones encomendadas al mismo.

De este modo, como las buenas cualidades y aptitudes de los funcionarios no son reconocidas e incentivadas por la Administración burocrática, estos ven aminoradas sus emociones, expectativas y se limitan de forma apaciguada y mutilada a ejecutar las funciones establecidas al cargo, cumpliendo el horario señalado y esperando periódicamente por su salario. Otros, por el contrario y con un evidente perjuicio para la Administración Pública, pues se despilfarran la potencialidad y capacidad humana, huyen a la empresa privada donde, en la mayoría de ocasiones, sí se les reconoce su talento y se les retribuye su trabajo de mejor manera.

Haciendo alusión a este punto bajo análisis, Gaebler y Osborne indican, acertadamente, lo siguiente:

"(...) Lo que sucedió en el sector público fue un intento masivo de desmotivar a los empleados impidiéndoles todo ejercicio del pensamiento e indicándoles exactamente todo lo que tienen que hacer, así como cuándo y cómo tienen que hacerlo. Esta tendencia al control se encarna prácticamente en todo conjunto de reglas que presida el funcionamiento del gobierno: el sistema presupuestario, el sistema de personal, el sistema de adquisición, e incluso el sistema de responsabilidades. Todas las reglas se habían establecido con las mejores intenciones. Pero su efecto acumulativo es paralizante. El precio que pagamos es el estancamiento (...)"¹⁹.

D. Secretismo y falta de transparencia

El gobierno burocrático, por su tendencia, excluye la publicidad de sus actuaciones y el acceso a la información pública, lo cual, evidentemente, lo vuelve inaccesible y poco o nada

¹⁷ GALEANO (Eduardo) citado por CENTELLES I PORTELLA (Josep). **El buen gobierno de la ciudad**. VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Guayaquil, Ecuador, 12-16 de noviembre, 2006, p. 7.

¹⁸ Ver PRATS I CATALÁ (Joan). **Op cit.** p. 106.

¹⁹ Ver GAEBLER (Ted) y OSBORNE (David). **Op. cit.**, p. 170.

transparente ante los administrados. Como bien explica Díaz Sáenz, la política de transparencia no se encuentra impregnada en los procedimientos diarios de las organizaciones públicas burocráticas, en su quehacer y en el comportamiento del personal de todos los niveles que las integran²⁰.

Lo servidores públicos, bajo este modelo, hacen uso de prácticas burocráticas, sea, de actuaciones lentas, engorrosas y totalmente arbitrarias, para obstaculizar el acceso a los referidos datos públicos. Por esto, se ha sostenido que solicitar información a este tipo de gobierno se vuelve "(...) *una odisea, una pesadilla, un paseo por laberintos burocráticos (...)*"²¹.

Esa falta de transparencia, además, se ve claramente reflejada –tal y como se verá *infra-*ante, prácticamente, la inexistencia de adecuados mecanismos de rendición de cuentas, entre estos el de evaluación del desempeño. Situación anterior que, a su vez, genera innumerables y graves casos de corrupción en la Administración Pública.

E. Inexistencia de un efectivo mecanismo de rendición de cuentas

Según se pudo observar, anteriormente, el sistema burocrático propuesto por Weber no contempla un efectivo y eficiente sistema de rendición de cuentas. Los funcionarios se limitan –previa solicitud expresa realizada al efecto–, a dar explicaciones confidenciales a su superior jerárquico ante la inobservancia de alguna norma o procedimiento previamente establecido. De igual forma, los superiores jerárquicos rinden un informe escrito, en condiciones, igualmente, de secretismo y por lo general ante el poder legislativo, enfocado, únicamente, a justificar el gasto público en el que se incurrió para el cumplimiento de las políticas públicas.

Ese limitado mecanismo es criticado, ya que –al menos, en lo que respecta a los altos jerarcas–, solamente se rinden explicaciones sobre las buenas intenciones que se han tenido, mencionándose una lista aparente de logros como medio para legitimar su continuidad en el

²⁰ DÍAZ SÁENZ (Roberto). **La transparencia: Valor necesario en la burocracia**. Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2014, disponible en web: <http://www.caip.org.mx/articulos/2006/0329rds.html>, sin numerar.

²¹ ZALDÍVAR (Ángel Trinidad). **Burocracia, freno a la transparencia: IFAI**. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014, disponible en web: <http://www.vanguardia.com.mx/burocraciafrenoalatrparenciaifai-1842119.html>, sin numerar.

puesto, sin tomar en cuenta las verdaderas necesidades y demandas de los administrados o ciudadanos. Igualmente, resulta menester señalar que a dicha actuación no se le brinda importancia alguna, pues, ni tan siquiera, se previeron requisitos para formularla y no se contempló, tampoco, la obligación de llevarla a cabo frente al ciudadano.

F. Inexistencia de una clara delimitación de los objetivos y metas

El sistema burocrático peca ante una falta de claridad o bien, ante la ausencia de una planificación previa de los objetivos y metas a cumplirse. Consecuentemente, carece, también, de la formulación de estrategias que conlleven a su fiel cumplimiento.

En ese particular, Clarke explica acertadamente el motivo por el cual no es factible, bajo un modelo burocrático, consignar o establecer objetivos:

"(...) En estricta lógica, al crearse una institución de servicio público, se especifican los propósitos, pero las experiencias son muy claras que en organizaciones burocráticas el fenómeno conocido como "desplazamiento de metas" comienza a funcionar al poco tiempo de iniciar funciones. Dawsom explica la manera en que las metas organizacionales comienzan a cambiar como resultado del juego político, en donde fuerzas externas a la institución la obligan a ajustes. Adicionalmente, al interno comienzan a moverse también fuerzas que contribuyen a que aparezcan nuevas prioridades y que se pospongan otros (...)"²². (El destacado no forma parte del original).

G. Nula medición o evaluación del desempeño

El hecho de no existir una delimitación clara y previa de los objetivos y metas a cumplir por la Administración Pública, vuelve sumamente complicado medir y evaluar los resultados y el desempeño general obtenido por esta. De este modo, no se fiscalizan las labores llevadas a cabo por los servidores públicos y las instituciones públicas en general. Situación anterior que, a su vez, conlleva a que no se corrija o sancione a los funcionarios e instituciones que se desempeñan deficientemente o bien, a que no se incentive a aquellos que sí cumplen satisfactoriamente con sus labores.

²² CLARKE (Milton). **Hacia una nueva agenda para la administración pública**. Revista Centroamericana de Administración Pública. Centroamérica, No. 60-61, 2011, pp. 193-194.

Como se ha dicho en reiteradas ocasiones, la Administración Pública burocrática, únicamente, se limita a verificar si se ha actuado o no apegado a lo dicho por el ordenamiento jurídico. En otros términos, bajo dicho panorama, las regulaciones se independizan de los objetivos gubernamentales, volviéndose los medios más importantes que los resultados.

Siguiendo a Longo, se incurre en lo que él llama una buropatología, la cual explica de la siguiente forma:

"(...) los problemas de la administración burocrática no son agua pasada, ni responden a un puro cliché. Por el contrario, un gran número de diagnósticos actuales sobre el funcionamiento de las organizaciones del sector público en todo el mundo coinciden en observar la persistencia de un conjunto de "buropatologías", entre las que la oscuridad estratégica, el déficit del propósito compartido, la ausencia de objetivos mínimamente precisos o la despreocupación y falta de evaluación de los resultados se destacan de forma reiterada. Parece indiscutible que la existencia de sistemas de responsabilización centrados, en forma prácticamente exclusiva, en la exigencia de regularidad procedimental, constituyen uno de los principales factores para la persistencia de este estado de cosas (...)"²³.

Así las cosas, se continúan girando fondos públicos a la institución, se le cancela puntual y periódicamente el salario a los funcionarios públicos y se perpetúa el nombramiento estos últimos, sin analizarse y verificarse, de forma concomitante, si las funciones se ejecutaron idóneamente, si hubo un buen desempeño, si los servicios públicos se brindaron de forma eficiente, eficaz y con estándares de calidad y si el administrado quedó finalmente satisfecho. Así, continuando con esta idea, Gaebler y Osborne señalan:

"(...) Puesto que los gobiernos burocráticos no miden los resultados, es raro que consigan buenos resultados. Cada vez gastan más en educación pública y, sin embargo, las puntuaciones de los test y las tasas de abandono son cada vez más preocupantes. Gastan cada vez más en formación ocupacional para el empleo en sujetos de asistencia social y, sin embargo, el volumen de esta última crece continuamente. Gastan cada vez más en policía y prisiones y, sin embargo, las tasas de criminalidad siguen aumentando. Con tan poca información sobre los resultados, los gobiernos burocráticos recompensan a sus empleados sobre otras bases: la antigüedad, el volumen de presupuesto y personal que administran, el nivel de autoridad. Así no es extraño que los empleados protejan a su empleos y construyan

²³ LONGO (Francisco). **La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: Problemas y desafíos.** En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2005, p. 65.

sus imperios mediante la persecución de presupuestos mayores, mayor cantidad de personal a sus órdenes y más autoridad (...) Este legado perduró porque, en el gobierno, la prueba definitiva no es el rendimiento, sino la reelección. Las organizaciones privadas se centran en los resultados porque si terminan con números rojos, quedarán fuera del negocio. Pero los gobiernos no quedan fuera del negocio. En el gobierno, el fracaso no está en conseguir buenos resultados, sino en no ser reelegido. En palabras de un legislador estatal: "La prueba de nuestro rendimiento consiste en la complacencia de los votantes" (...)''²⁴. (El destacado no forma parte del original).

H. Enaltecimiento de la mediocridad y la perpetuidad de servidores públicos ineficientes

Siguiendo con lo expuesto en el apartado anterior, el modelo burocrático igualmente hace surgir el pensamiento y actitud mediocre del funcionario público quien (al no verse sometido a un procedimiento de evaluación y, consiguientemente, a un régimen sancionatorio en virtud de su deficiente labor o bien, a un régimen de incentivos por su buen desempeño), se limitará, únicamente, a efectuar sus funciones sin preocuparse, paralelamente, por llevarlas a cabo de forma eficaz, eficiente, con calidad y en claro beneficio y satisfacción del administrado.

De igual forma, en la mayoría de las ocasiones, este tipo de personal es el que –atendiendo a su comodidad y conformismo, así como a la protección y casi inamovilidad que le garantiza el sistema estatutario–, se perpetúa en la institución pública con el, a su vez, respaldo del jerarca. Dicha inamovilidad es gozada, también, por los altos jefes políticos, quienes serán reelegidos, únicamente, por la forma en que los perciben los votantes y no en virtud de los logros alcanzados satisfactoriamente durante su gestión.

I. Promoción de la arbitrariedad y la corrupción

Al tener un sistema poco transparente, secreto y sin un mecanismo efectivo de rendición de cuentas y de evaluación, es innegable que en la Administración Pública burocrática se lleguen a cometer, por algunos funcionarios, abusos de poder, arbitrariedades y graves actos de corrupción. Lorenzo de Membiela, recordando, a su vez, las palabras de Tocqueville, señala dicha situación como una de las más graves que se pueden presentar en un modelo burocrático²⁵.

²⁴ Ver GAEBLER (Ted) y OSBORNE (David). **Op. cit.**, pp. 207-208.

²⁵ TOCQUEVILLE citado por LORENZO DE MEMBIELA (Juan B.). **Op. cit.**, p. 325.

En ese mismo contexto, muchos funcionarios públicos han sido tildados de no representar los intereses públicos o generales, sino los propios, cuestionándoseles, de este modo, su integridad e imparcialidad política, económica y social.

J. Indiferencia ante las necesidades de los administrados

El modelo burocrático funciona de manera autoreferida, sea, sin tomarse en cuenta la opinión, expectativas, necesidades, controles y sugerencias de los administrados, sobre todo, con respecto a los servicios públicos que reciben. La participación de estos últimos, prácticamente, se limita a que ejerzan su derecho al voto cada cierto período de tiempo.

Ante dicho estado de cosas, es que dichos administrados se ven claramente insatisfechos, sienten que no les son compensadas las aportaciones fiscales que se ven obligados a dar en función de los servicios públicos que reciben y se refieren a la Administración Pública, entre otros aspectos, como lenta, corrupta, cara, de mala calidad, excesivamente formalista y anticuada. A su vez, sin duda alguna, dicha situación hace que los usuarios pierdan la confianza en las instituciones públicas y se sientan desanimados.

K. Sometimiento a una gran cantidad de ritualismos

El sistema burocrático, como se vio, obliga al servidor público a actuar, estrictamente, apegado a lo señalado en la normativa y en los procedimientos previamente establecidos. Esto provoca, consecuentemente, que el referido empleado, para llevar a cabo una determinada actuación administrativa, deba de cumplir una serie de trámites y requisitos, muchos de estos innecesarios, repetitivos y hasta absurdos.

En ese particular, Barajas señala, de modo expreso, lo siguiente:

"(...) El ritualismo burocrático surge cuando los burócratas transforman las reglas y procedimientos de gestión interna que, en principio no son más que medios para alcanzar los fines de la organización, en fines en sí mismos. De esta forma la normativa se convierte en la primera prioridad, descartando el servicio al cliente. Es

más importante que se cumplan todos los pasos para realizar un trámite que el trámite mismo (...)²⁶. (El destacado no forma parte del original).

La situación anterior se presenta, ya que, en el tanto se aplique puntualmente lo señalado en la normativa dispuesta al efecto para el caso que se esté tramitando, el empleado público no va a recibir sanción o reproche alguno. Asimismo, Barajas explica que otra razón para que se de dicho ritualismo burocrático, se encuentra relacionada con el monopolio en el conocimiento de la norma por parte del burócrata o de la institución pública a la que pertenece²⁷. Conocimiento que, de alguna manera, se convierte en la forma de mantener su cuota de poder frente a los administrados.

En cualquier caso, debe tomarse en cuenta que el referido ritualismo conlleva a la oposición de cualquier cambio o innovación que implique una forma distinta –llámese simple, ágil y flexible–, de hacer las cosas; situación que, claramente, representa un gran perjuicio y desventaja para los administrados, como principales destinatarios de los servicios públicos.

L. Consolidación de una organización pesada, atrofiada y descuidada

El Estado burocrático tenderá a verse realmente pesado y atrofiado ante la existencia de una innumerable cantidad de normas y procedimientos, frente a la operación de un sinnúmero de unidades, departamentos, órganos y entes públicos creados, precisamente, para dar respuesta a los múltiples bienes y servicios ofrecidos a los administrados, así como ante el paralelo y necesario nombramiento de servidores públicos encargados de ejecutar las incontables tareas encomendadas. Este gigantismo administrativo vuelve indudablemente lentos y sumamente engorrosos los trámites y gestiones que deben efectuar diariamente los ciudadanos ante la Administración Pública.

De otra parte, el Estado no se preocupa por solventar dicha situación. De este modo, se vislumbra un claro descuido y desinterés por recortar y eliminar unidades, departamentos u órganos administrativos, puestos y funciones que no tienen razón de ser, así como de simplificar

²⁶ BARAJAS (Juan Carlos). **Burocracia y organizaciones burocráticas**. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2014, disponible en web: <http://debate21.es/2013/12/23/burocracia-y-organizaciones-burocraticas-ii/>, sin numerar.

²⁷ Ver BARAJAS (Juan Carlos). **Op. cit.**, sin numerar.

las diligencias a las que se deben someter constantemente los administrados para ver satisfechas sus necesidades.

M. Superposición de funciones y descoordinación entre las diversas unidades, órganos y entes públicos

En virtud de esa gran cantidad de empleados y de unidades, departamentos, órganos y entes públicos puestos en funcionamiento de manera, en ocasiones, innecesaria, se presentan duplicidades de funciones y de tareas a ejecutar, así como una grave descoordinación entre los primeros.

Este panorama, sin duda alguna, no solo representa gastos innecesarios para el Estado y una gran inversión de tiempo y de recursos humanos, sino, a su vez, un grave perjuicio para los administrados, quienes, en la mayoría de ocasiones, se ven evidentemente confundidos al no saber, exactamente, dónde acudir o qué requisitos cumplir para tramitar satisfactoriamente sus gestiones. Igualmente, dicha situación trae aparejada una deficiente prestación de los servicios públicos a los que buscan acceder diariamente tales administrados.

N. Despilfarro de recursos públicos

Bajo el modelo de gestión pública burocrático, a los políticos, jefes institucionales y a los servidores públicos, no les interesa o genera preocupación alguna la administración sana y correcta de los fondos públicos. A diferencia de lo que ocurre con la empresa privada, al sector público no le motiva obtener ganancias y buenos resultados económicos producto de su gestión. Al fin de cuentas, no es a tales funcionarios a quienes se les toca el bolsillo, sino al resto de administrados, quienes se ven obligados a contribuir con una pesada carga tributaria.

El excesivo ritualismo, la inexistencia de una política de simplificación de trámites, la superposición de funciones y descoordinación entre las diversas unidades, departamentos, órganos y entes públicos, la enorme cantidad de empleados públicos nombrados para hacer, en muchas ocasiones, tareas repetitivas, la proliferación de abundantes entes públicos, la corrupción

aparejada a la falta de transparencia, entre otros aspectos, supone, sin duda alguna, un alarmante despilfarro y malversación de fondos públicos bajo este modelo.

En esa misma medida, tal y como se dijo, se cancelan salarios y se aprueban presupuestos sin que, de forma concomitante, se determine y compruebe que, tanto los servidores públicos como las instituciones, han cumplido cabalmente los objetivos y metas previamente definidas y exigidas. En otros términos, dicho dinero se gira indiscriminadamente ante el simple hecho que se cumpla con los procedimientos y la normativa dictada para cada cargo y no en virtud de los resultados obtenidos. Situación anterior que, igualmente, representa una inversión innecesaria e infundada a cargo del erario.

Ñ. Deficiente prestación de servicios públicos

Todas estas situaciones antes descritas, conllevan, indiscutiblemente, a que se brinde una mala o deficiente prestación de los servicios a los administrados. Bajo el sistema burocrático los usuarios se quejan, constantemente, de recibir servicios de mala calidad, tardíos, sujetos a la realización de excesivos trámites y de forma ineficaz e ineficiente.

Bajo tal orden de consideraciones, resulta factible afirmar que el modelo burocrático representó realmente serios problemas para la Administración Pública, principalmente, por no contar con un efectivo mecanismo que permitiera controlar, fiscalizar y evaluar, tanto el desempeño de los funcionarios públicos como la función en general realizada por las distintas oficinas, departamentos, órganos y entes públicos. En concreto, se carecía claramente de un sistema de evaluación del desempeño que cubriera tanto el ámbito institucional como a los servidores públicos.

Nótese, que dicha carencia se encuentra intrínsecamente relacionada con el resto de deficiencias imputables al modelo weberiano como son la falta de transparencia, las actuaciones

arbitrarias y corruptas de algunos funcionarios públicos, la prestación de los servicios públicos de forma ineficaz, ineficiente y de mala calidad, la desprotección al administrado, entre otras.

Por tal motivo, Aguilar Villanueva, haciendo uso de un coloquial lenguaje, se refiere a este modelo de gestión de la siguiente manera:

"(...) La burocracia ha sido el villano favorito de medio mundo, de desarrollistas, transicionistas, neoliberales, neoconservadores, comunitaristas, izquierdas sociales y pos-socialistas, nacionalistas, globalistas y globalifólicos, demócratas radicales, minorías sociales varias en afirmación pública (...) la AP (Administración Pública) se ha ganado todos los premios nacionales y mundiales a la ineficacia, negligencia, desperdicio de recursos, mal servicio, irresponsabilidad y resistencia al cambio (...)"²⁸.

4.- Nuevas condiciones y la consecuente necesidad de un cambio

El modelo burocrático de Weber, sin duda alguna, trató de dar respuesta a un contexto histórico distinto al que, con el transcurrir de los años, se debieron enfrentar las Administraciones Públicas.

Poco a poco, el panorama y los ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales fueron cambiando con celeridad y presentando nuevas realidades, ante las cuales el citado modelo no se ajustó ni dio la talla, pues no se contaba con un control y previsibilidad absoluta de las mismas y, a su vez, las dificultades y carencias señaladas fueron mayormente expuestas. En ese particular, el Profesor Español Gómez Bahillo explica lo siguiente:

"(...) Se trata de un sistema cerrado con dificultad de innovación y reacio a afrontar con rapidez necesaria, los cambios que se producen en los sistemas políticos y económicos de las sociedades desarrolladas. La organización burocrática responde a un sistema de producción en masa, con un nivel tecnológico relativamente escaso, por lo que debido a los cambios socioeconómicos que ha experimentado la sociedad, su grado de respuesta y de eficiencia es reducido. El modelo burocrático, útil durante la fase de consolidación y expansión del sistema capitalista, resulta insuficiente en el actual contexto económico y social (...)"²⁹. (El destacado no forma parte del original).

²⁸ AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.) **Gobernanza y gestión pública**. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 14.

²⁹ GÓMEZ BAHILLO (Carlos). **Burocracia y Administración Pública**. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014, disponible en web: <http://www.5campus.com/leccion/burocracia>, p. 4.

Dentro de tales nuevas circunstancias surgidas a finales del siglo XX –particularmente a partir de los años setenta, coincidiendo, a su vez, con la época del neoliberalismo–, podemos señalar, rápidamente, entre otras, las siguientes de interés:

- a) Se produjo una fuerte crisis fiscal, que hizo que se empezara a desarrollar más fuertemente el concepto de eficiencia. La Administración Pública, por ende, se enfrentó a la necesidad de acometer las mismas políticas con menos recursos.
- b) Se desvirtuaron los monopolios estatales por su escasa rentabilidad económica y potencial de endeudamiento público.
- c) Se presentaron mayores exigencias en el mercado, en el ámbito de inversiones y en lo tocante al flujo de capital con el fin de lograr mayor productividad y competitividad.
- d) La internacionalización de los mercados industriales, comerciales y financieros, empezó, igualmente, a provocar problemas de coordinación administrativa y puso de relieve desajustes entre las estructuras administrativas nacionales. De este modo, se observó la necesidad de desarrollar gestión pública en el espacio, también, internacional y de adecuar los regímenes jurídicos –haciéndolos más flexibles–, ante la inversión extranjera.
- e) Surgió una gran presión de los grupos empresariales y de la industria para promover un sector público más conducente a los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios.
- f) Emergieron medios de comunicación, sindicatos y grupos de ciudadanos que expusieron sus situaciones y reclamaron participación, acceso a información, así como mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos. Tales grupos, a diferencia de lo que sucedía, anteriormente, se hicieron escuchar y exigieron el respeto de sus derechos y garantías con mayor fervor. Sin duda alguna, la sociedad despertó y se volvió especialmente intolerable a las fallas de la intervención del Estado.

- g) Aumentó la cantidad y variedad de servicios prestados a los administrados, quienes empezaron a medir estos con criterios de mercado y exigieron que los mismos, en consecuencia, fueran brindados de forma más simple, célere, con estándares de calidad y con mayor eficiencia y eficacia.
- h) Los administrados, igualmente, empezaron a exigir mayor transparencia y menos corrupción en el sector público. En ese particular, se reclamó una mayor rendición de cuentas por parte de todos los funcionarios públicos o de quienes dispusieran de recursos públicos y la consecuente responsabilidad sobre el particular.
- i) Se abogó porque la Administración Pública diera resultados de su gestión y del cumplimiento efectivo de objetivos y metas.
- j) El sector privado brindó mayores y mejores ofertas de trabajo, provocando que muchos funcionarios públicos o bien, recién graduados, huyeran de la Administración Pública al primero.
- k) En el ámbito político intervinieron diferentes agentes e interlocutores, quienes se debieron incorporar e involucrar en la elaboración de las políticas públicas, así como en la gestión propiamente pública.
- l) Se exigieron formas más efectivas para implementar tales políticas públicas.
- m) Se produjo una corriente de opinión tendente a comparar entre los costes y la efectividad de las actividades desarrolladas por los poderes públicos y aquellas efectuadas por las entidades privadas. Tal comparación, arrojó una importante desventaja de las primeras respecto de las segundas.

Todos estos hechos, aunado a las carencias señaladas en el apartado anterior, formaron un escenario que reclamaba, inevitablemente, la puesta en marcha de procesos de cambio y de

modernización de la Administración Pública, ya que, como se vio, el modelo original y puro formulado principalmente por Weber, resultó claramente insuficiente, anticuado, e ineficiente.

Así las cosas, se proclamó lo que algunos como Lorenzo de Membiela³⁰ y Olias de Lima Gete³¹ llamaron la desburocratización de las estructuras públicas (consistente en liberar a las nuevas organizaciones de los aspectos negativos *supra* señalados) y la consecuente búsqueda de un nuevo paradigma de la Administración Pública, descrito, a su vez, por Pérez Sánchez, bajo los siguientes términos:

*“(…) Un nuevo paradigma de la Administración nos va a llevar inevitablemente a hablar de conceptos como: eficacia y receptividad; eficiencia y valores democráticos; responsabilidad pública; calidad, implementación y evaluación de políticas; ciudadano, cliente y servicio y, en definitiva; a un nuevo concepto de Administración Pública y a una nueva misión (...)”*³².

Esa búsqueda de una nueva y mejor Administración Pública –más flexible, transparente, eficiente, eficaz, de calidad y de acceso al ciudadano–, claramente, no fue un proceso fácil, pues quienes se encontraban sumidos por completo en el modelo weberiano se resistieron al cambio. Sin embargo, finalmente, fueron surgiendo los denominados modelos de organización post-burocráticos, los cuales serán objeto de estudio en las subsiguientes líneas.

³⁰ Ver LORENZO DE MEMBIELA (Juan B.). **Op. cit.**, p. 326.

³¹ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 16.

³² PÉREZ SÁNCHEZ (Margarita). **La calidad en la nueva gestión pública**. En: TRINIDAD REQUENA (Antonio) (Coord.). Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, España, editado por el Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000, p. 147.

Capítulo Segundo

La nueva gestión pública: Surgimiento de la evaluación del desempeño

En este nuevo capítulo nos daremos a la tarea de conocer uno de los modelos post-burocráticos denominado como nueva gestión pública, que fue creado como remedio a todas las dificultades presentadas por el sistema burocrático y que, a su vez, se encuentra directamente asociado con la época en la que emergieron, de forma más consolidada, las ideas relacionadas con la evaluación de la Administración Pública.

Así las cosas, en las próximas líneas procederemos a estudiar cómo devino el surgimiento de tan relevante postulado de la nueva gestión pública. Sin embargo, para entender el contexto de su creación e implementación, debemos concomitantemente analizar, en términos generales, en qué consistió la denominada nueva gestión pública, sus propósitos, las teorías que le dieron fundamento, el resto de postulados que la caracterizan e, incluso, las críticas que se le han formulado a lo largo de estos últimos años.

1.- El paso de la burocracia a la nueva gestión pública

Como una forma de buscar una respuesta a la crisis del modelo burocrático y, entre otros aspectos, al déficit fiscal, a los innumerables problemas de operación del gobierno, a la baja calidad de los servicios públicos y, sobre todo, a la desconfianza de los ciudadanos en la Administración Pública, aparece en el escenario –principalmente, a partir de los años ochenta–, la denominada nueva gestión pública.

Con la nueva gestión pública, como modelo post-burocrático, se pasa del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal y, de conformidad con Altaba Dolz se *"cambia el foco de las convicciones y comportamientos de los agentes públicos"*³³.

³³ ALTABA DOLZ (Eugenia). **La nueva gestión pública y la gestión por competencias**. Tesis de grado para optar por el título de doctora. Universidad Rovira I Virgili, Cataluña, 2009, sin numerar.

Esto es así en virtud que con la nueva gestión pública se buscó realizar un cambio o reforma de la manera en la que, hasta ese momento, operaba la Administración Pública. Prats I Catalá explica que la idea fue construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar totalmente a la legalidad, asumieran y trataran de poner remedio a las disfunciones existentes mediante la incorporación de comportamientos y sistemas gerenciales en la Administración Pública³⁴.

Así las cosas, la nueva gestión pública optó por poner en marcha un rediseño de la Administración Pública, disminuyendo al máximo el Estado, flexibilizándolo, alineándolo con el sector o empresa privada y pasando de la preponderancia dada, anteriormente, a las políticas de intervención abiertamente desmercantilizadoras a políticas remercantilizadoras. En términos de Olías de Lima Gete, la nueva gestión pública se llegó a ampliar y difundir ampliamente, creando *"(...) una adhesión que trasciende la división entre partidos de derecha o de izquierda, tiene que ver con el alza de los valores del mercado y de la empresa y el paralelo descrédito del Estado y de sus empleados públicos (...)"*³⁵.

Básicamente, ese Estado, llamado en términos de Aguilar Villanueva como obeso, hipertrofiado, sobrerregulador, interventor y propietario³⁶, fue considerado el motivo principal de todos los males vividos en la sociedad, por lo que debía casi desaparecer. Por su parte, el mercado y los instrumentos y estrategias propias del sector privado, fueron vistas como la solución o panacea de todos los problemas. Mejor, no lo podría describir Altaba Dolz, quien, en su tesis doctoral sobre la nueva gestión pública, señaló lo siguiente:

*"(...) El núcleo ideológico central de este proceso de redefinición y ajustes es que cuanto menos Estado más puede florecer la iniciativa individual en el mercado. Se proclama, ¡menos Estado, menos Estado! Y se declara al Estado como despilfarrador, irresponsable, artífice de deudas, instalador de barreras, burócrata, dispensador de favores, germen maléfico, etc. (...)"*³⁷.

2.- Definición y objetivos de la nueva gestión pública

³⁴ Ver PRATS I CATALÁ (Joan). **Op. cit.**, p. 104.

³⁵ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 8.

³⁶ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 142.

³⁷ Ver ALTABA DOLZ (Eugenia). **Op. cit.**, sin numerar.

Pese a que los nuevos cambios, estrategias y políticas propias del nuevo modelo de gestión se empezaron a implementar y difundir principalmente a inicios de los años ochenta, fue hasta finales de dicha década y principios de la siguiente, cuando se ensayaron diversos conceptos que trataron de resumirlas. Así, según explica Aguilar Villanueva³⁸, en el año 1992, el autor Barzelay denominó esta nueva etapa de la Administración Pública como "paradigma postuburocrático". En ese mismo año, los autores Gaebler y Osborne, por su parte, la llamaron como "gobierno empresarial emprendedor".

En el año 1993, se le llamó de dos distintas maneras por parte de los autores Pollit y Self. El primero denominó este nuevo modelo como "gerencialismo", mientras que el segundo le plantó el término de "gobierno por el mercado". Sin embargo, fue el término "nueva gerencia pública", acuñado por Christopher Hood en el año 1989, el que abrió paso y se generalizó a nivel mundial para describir, valorar o criticar los citados cambios organizativos, directivos y operativos que sucedían en la Administración Pública.

En términos sumamente sencillos, podemos definir la nueva gestión pública como aquel modelo que introdujo a la Administración Pública técnicas de gerenciamiento y de economías de mercado utilizadas en el sector privado con el fin de mejorar su eficacia y eficiencia.

Sin embargo, para los efectos de la presente investigación, conviene señalar, igualmente, conceptos más elaborados formulados por diversos autores expertos en la materia. Así, Salvador Ríos –consultor iberoamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y del Banco Mundial–, define la nueva gestión pública como:

“(...) una filosofía y corriente de modernización de la administración pública que se ha desarrollado desde la década de los 80, orientándose a la búsqueda de resultados y de la eficiencia, principalmente por medio de la gestión del presupuesto público. La NGP “enfatisa en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones (...)”³⁹. (El destacado no forma parte del original).

³⁸ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 144.

³⁹ RÍOS (Salvador). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Banco Mundial. **Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación. Proyecto Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de**

En similares términos, Aguilar Villanueva en México, define la nueva gestión pública como "(...) *el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas postburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública (...)*"⁴⁰.

En Costa Rica, por su parte, el Profesor Romero Pérez señala que:

*"(...) La nueva gerencia o gestión pública es un movimiento originado desde algunos académicos y organismos internacionales que plantearon la necesidad de modernizar el funcionamiento de la Administración Pública, desde la perspectiva de la empresa privado (sic) o del sector privado (...). Se trata de la aplicación de los criterios empresariales del sector privado, guiados por el mercado, a la Administración Pública; bajo el argumento de la eficiencia y la eficacia, ya que se parte del supuesto de que el sector público es ineficaz y corrupto (...)"*⁴¹.

Finalmente, resulta de interés una definición planteada por Aucoin, a través de la cual, a su vez, se describen algunas de las características propias del modelo bajo estudio. En ese particular, de modo expreso, dicho autor señala que la nueva gestión pública consiste en: "(...) *la privatización o por lo menos comercialización de las empresas públicas, la creciente contratación externa de los servicios públicos, las tarifas económicamente realistas de los servicios públicos, así como una amplia variedad de formas de reducción del gasto público, del tamaño del servicio público y del número de los servicios públicos, junto con esfuerzos por cambiar estructuras, sistemas y prácticas de la gestión pública orientados a la descentralización, a logro de resultados más que la observancia de procedimientos y a asegurar la provisión de los servicios más que a producirlos (...)*"⁴².

De este modo, analizado lo anterior, resulta factible afirmar que el modelo de la nueva gestión pública se creó e implementó con el propósito que la Administración Pública se apartara de sus políticas de intervención y, haciendo uso de las técnicas gerenciales y economías de mercado utilizadas en la empresa privada, realizara cada una de sus actuaciones bajo parámetros

conocimientos. Venezuela, 2008, fecha de consulta: 13 de octubre de 2013, disponible en web: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html, sin numerar.

⁴⁰ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 146.

⁴¹ ROMERO PÉREZ (Jorge Enrique). **Una estrategia para el Estado contemporáneo: la nueva gerencia pública.** Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Costa Rica. Costa Rica, No. 127, enero-abril de 2012, p. 93.

⁴² AUCOIN citado por AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 148.

de economía, eficacia, eficiencia, calidad, transparencia, innovación, apertura, flexibilidad y responsabilidad. En ese mismo orden de ideas, Pérez Parra señala lo siguiente:

*"(...) La Nueva Gestión Pública concibe como prioritario y fundamental la eficiencia y la eficacia administrativa para el logro de la buena calidad de los servicios que se prestan (...) lo cual garantiza un mayor desempeño y transparencia en el manejo de la cosa pública (...)"*⁴³.

3.- Principales fuentes teóricas de la nueva gestión pública

La nueva gestión pública pretendió tener sustento teórico y no ser simplemente un modelo de gestión que se propagara por la fuerza de los gobiernos y del poder político-financiero. Esto, con el fin de justificar sus reformas, acreditar su valía y defender sus posiciones frente a los críticos. En esencia, entonces, se quiso plantear como una forma fundada de organización pública y no como un simple hecho administrativo.

Así las cosas, se elaboraron varias teorías tocantes a este nuevo modelo, dos de las principales han sido las denominadas teoría de la elección pública y la del gerencialismo, las cuales pasaremos a mencionar brevemente.

A. Teoría de la elección pública

Partiendo de las graves desventajas aparejadas a la burocracia, esta teoría buscó aplicar al Estado y a la economía pública las mismas técnicas que se habían utilizado, hasta entonces, en la economía de mercado, siendo sus mayores exponentes autores como J. Buchanan, G. Tullock y William Niskanen⁴⁴. En ese particular, Pérez Parra, citando a Díez Moreno, agrega sobre esta teoría lo siguiente:

"(...) es un esfuerzo de formulación de una teoría general de la economía pública, que permite realizar en el campo de la elección pública lo que se ha hecho desde hace mucho tiempo a nivel de la microeconomía del mercado. Se trata de complementar la teoría de la producción y del intercambio de los bienes y servicios

⁴³ PÉREZ PARRA (Wladimir). **La nueva concepción de la Administración Pública**. Colección: Ciencias Económicas y Sociales. Serie: Ciencias Políticas. Mérida, Venezuela, coeditado por Codepre, Colecciones de Gobierno y Administración Pública del Gígep y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, 2013, p. 193.

⁴⁴ Ver PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, p. 169.

mercantiles con una teoría equivalente y, en la medida de lo posible, compatible del funcionamiento de los mercados políticos (...)"⁴⁵.

De este modo, con el surgimiento y aplicación de esta corriente a la burocracia, se buscó transformar el esquema de intervención pública por la libertad del mercado y la libertad de comercio. Se configuró así, de una parte, la libertad de los empresarios y de las corporaciones para operar dentro de este nuevo marco institucional y, de otra, se otorgó preponderancia a la predeterminación electiva de los administrados, quienes, en adelante, la ejecutarían siguiendo sus expectativas, gustos e intereses.

En consecuencia, se dejó el Estado de bienestar bajo el argumento que la intervención estatal es un retroceso a la libertad individual, considerada ahora como libertad de elección.

B. Teoría del gerencialismo

La teoría del gerencialismo parte, al igual que la teoría anterior, de la crítica hacia la burocracia. Sin embargo, la diferencia es que la crítica, bajo esta nueva teoría, se formuló desde una óptica organizacional.

Siguiendo, igualmente, a Pérez Parra, esta teoría, surgida de las ciencias empresariales, se constituyó sobre la idea de instaurar los principios y las técnicas gerenciales sobre la Administración Pública. De ahí que, lo que buscó fue introducir en el sector público los elementos de la gerencia privada, es decir, las técnicas y métodos de gestión del sector privado para el logro de una mayor eficiencia y eficacia. Igualmente, el referido autor nos aclara que la obra de Tomas Peters y Robert Waltherman llamada "*In search of excellence*" editada en el año 1982, fue una de las más influyentes dentro de esta corriente⁴⁶.

Pese a tener diversos fundamentos, ambas corrientes confirmaron que, ante el nuevo contexto vivido, el modelo burocrático no se ajustaba y que, más bien, este último había caído en crisis. Igualmente, según el referido autor Pérez Parra, las dos teorías procuraron los mismos

⁴⁵ DIEZ MORENO citado por PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, p. 169.

⁴⁶ Ver PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, p. 173.

objetivos, esto es "(...) *convertir a la Administración Pública en una nueva institución garante de servicios públicos de alta calidad para los ciudadanos (...)*"⁴⁷.

4. Propuestas de la nueva gestión pública

La nueva gestión pública pretendió imponerse a través de la formulación y puesta en ejecución de varias propuestas, instrumentos o estrategias propias, como se dijo arriba, del sector privado. Longo y Echebarría, citando a Barzelay, por ejemplo, consideran que se trata de "(...) *cambios en las reglas institucionales del conjunto de la Administración a través de las que las organizaciones de servicios públicos son guiadas, controladas y motivadas (...)*"⁴⁸.

Dichas propuestas, son amplias y variadas, por lo que pasaremos a describir, en términos generales, algunas de las de mayor aplicación y relevancia.

A. Establecimiento de la figura del "*manager*"

Como parte del nuevo modelo gerencial que se pretendía poner en funcionamiento, se incorpora la figura del gerente o "*manager*", quien tiene una labor directiva e impulsora y es considerado el nuevo gestor público de la institución.

A este gerente se le exige ser igual de eficiente y emprendedor que aquellos que están ubicados en el sector privado. Para tal efecto, a estos funcionarios –quienes deben demostrar un fuerte liderazgo–, se les provee de un incremento de su autonomía, discrecionalidad y libertad para el manejo de los recursos económicos, materiales y humanos, los cuales, a su vez, deben ser aprovechados al máximo y con responsabilidad, con el fin de lograr siempre resultados positivos. Esto último, resulta de suma importancia, en el tanto la responsabilización del gerente se encuentra ligada íntimamente a los resultados que provea de su gestión.

⁴⁷ Ver PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, p. 174.

⁴⁸ BARZELAY citado por ECHEBARRIA (Koldo) y LONGO (Francisco). **La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas**. En: Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2001, p. 101.

De igual forma, bajo este modelo, el gerente o "*manager*" se debe dedicar de lleno a la administración de la institución pública designada, alejado de los temas políticos. En otros términos, se busca separar a quien formulaba las políticas de quien las ejecutaba, sea, al político o ministro del gerente, creándose así, en términos de Prats I Catalá, una división entre principal y agente⁴⁹. Esta distinción, es explicada por Andreau Barberá bajo lo que él llama el principio de programación política y ejecución gerencial, según los siguientes términos:

"(...) Principio de programación política y ejecución gerencial. En un gobierno moderno los políticos deben marcar las estrategias y los objetivos a conseguir; complementariamente, el gestor público profesional ha de desarrollar la táctica y la consecución material de los objetivos marcados por los políticos (eficacia). Los límites entre ambos campos no deben ser traspasados (...) El hecho de que sea el gobierno quien fije las estrategias y las políticas no impide otorgar a los gestores públicos un alto grado de flexibilidad para conseguir los objetivos fijados, obteniendo a su vez incentivos en función de su grado de cumplimiento y siendo responsables directos de su gestión (...)"⁵⁰. (El destacado no forma parte del original).

Sin embargo, debe observarse que dicha separación no implica que, bajo el modelo de la nueva gestión pública, entre ambas figuras no se pueda dar una relación de cooperación y coordinación. En ese particular, Olías de Lima Gete señala lo siguiente:

"(...) El gerente emprendedor (...) explora el entorno, interacciona constantemente con los políticos para obtener su apoyo y persuadirlos de la bondad de sus iniciativas, acrecienta los recursos políticos favorables influyendo sobre las correlaciones de fuerzas e identifica nuevas oportunidades (...) el político y el gestor se apoyan mutuamente, cooperan en la prosecución del bien público y crean valor público (...)"⁵¹.

Asimismo, resulta menester apuntar que la idea, bajo este modelo, es colocar al mando de la institución pública (unidad o agencia como se verá *infra*), una figura proactiva, capaz de acercarse a los problemas del entorno y buscar, consecuentemente, las mejores soluciones. Así, Bolaños Garita, citando a Javier Medina, indica que dichos gerentes deben bajar de la "*(...) cúspide de una pirámide aislada del entorno para situarse en el centro de una red de decisiones, con mucha capacidad para explorar, investigar, experimentar, trabajar en lo que es decisivo,*

⁴⁹ Ver PRATS I CATALÁ (Joan). **Op. cit.**, p. 117.

⁵⁰ ANDREAU BARBERÁ (Ivan). **Modernización y nueva gestión pública en los ayuntamientos del Camp de Tarragona**. Tesis de grado para optar por el título de doctor. Universidad Rovira I Virgili, Cataluña, 2009, p. 186.

⁵¹ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 23.

*identificar problemas estratégicos, y abrirles paso a nuevas categorías de análisis, modelos y formas de encarar la planeación (...)*⁵².

Finalmente, es importante destacar la labor negociadora y conciliadora que, bajo el nuevo esquema, tendría el gerente público. Esta última función, es explicada por Edgar Ramírez y Jesús Ramírez, bajo los siguientes términos:

*"(...) las estrategias para la negociación y el acuerdo serán fundamentales para el gerente público, quien tendrá que aprender a trabajar en conjunto en coordinación con la sociedad, sin dejar que intereses específicos modifiquen el rumbo de la organización pública. Por tanto, se confiere al gerente público de una gran importancia como agente negociador y conciliador de intereses quien, además de sus funciones meramente administrativas, deberá jugar ahora un papel clave como líder de una organización pública (...)"*⁵³.

B. Descentralización del aparato administrativo mediante la creación de unidades o agencias descentralizadas

La nueva gestión pública plantea la idea de terminar con el llamado gigantismo de las organizaciones públicas, pues estas últimas, bajo dicho contexto, son difícilmente controlables. En ese particular, Olías de Lima Gete menciona lo siguiente:

*"(...) Desde el punto de vista del gobierno, la capacidad para que sus políticas se implementen de acuerdo con los fines establecidos queda mediatizada por la necesidad de lograr el consenso de las burocracias, lo cual implica muchas veces entrar en negociaciones complejas con grupos e intereses diversos. Las grandes maquinarias administrativas imponen además sus propias inercias y es costoso, cuando no arriesgado, lograr que el sistema se adapte o cambie en la dirección deseada (...)"*⁵⁴.

Para llevar a cabo la desaparición de dicho panorama, el nuevo modelo de gestión le brinda a instancias centralizadas (ministerios) la potestad de formular las políticas públicas, mientras

⁵² MEDINA (Javier) citado por BOLAÑOS GARITA (Rolando). **La Nueva Gerencia Pública y su aplicabilidad en la Administración Pública costarricense**. Revista de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. Costa Rica, Volumen 26, No. 1, 2008, p. 159.

⁵³ RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). **Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno**. En: ARELLANO GAULT (David) (Coord.) Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México, editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, H. Cámara de Diputados y LIX Legislatura, 2004, p. 137.

⁵⁴ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 13.

que, de forma concomitante, dispone la creación de unidades o agencias descentralizadas funcional y territorialmente, encargadas, precisamente, de ejecutar tales políticas⁵⁵.

De este modo, estas nuevas y pequeñas unidades lideradas principalmente por los gerentes o "managers" vistos en el apartado anterior, se asientan a nivel regional o local, ejecutan funciones especializadas, cumplen, entre otros aspectos, los objetivos y metas estipuladas, previamente, en los llamados contratos de gestión –los cuales son suscritos con la instancia central o ministerios según revisaremos *infra*–, se les brindan autoridad y diversos tipos de recursos y son, consecuentemente, responsables por sus actuaciones y resultados. En ese mismo orden de consideraciones, la *supra* citada autora Olías de Lima Gete se refiere a dichas agencias y las caracteriza bajo los siguientes términos:

"(...) El sistema de agencia implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales. Lo característico de esta forma de gestión es la autonomía y el establecimiento de unos objetivos claros entre el "principal" y la agencia a los que ésta se compromete por medio de vínculos contractuales o semicontractuales bajo criterios de racionalidad económica, esto es, el logro efectivo y eficiente de los objetivos (...) La idea de la agencia implica también la distinción entre las unidades centrales de planificación y control y las unidades operativas. Las primeras, que se convierten en el reducto de lo público, diseñan políticas, contratan objetivos con las agencias y fiscalizan y controlan los resultados. Las Administraciones centrales coordinan el conjunto de la red organizativa y dan coherencia al conjunto (...) La tarea fiscalizadora queda también en manos de la unidad central. Pero al estar descartados los controles jerárquicos el modelos de fiscalización es la auditoría contable o de gestión, mediante la cual se verifica el correcto desempeño de las organizaciones (...)"⁵⁶.

Cabe destacar, a su vez, que esta propuesta fue alabada por la nueva gestión pública, en el tanto busca aproximar la Administración Pública y sus decisiones sobre uso de recursos y prestación de servicios a los administrados. Especialmente, se acerca a las necesidades y expectativas del ciudadano, abriendo, consecuentemente, espacios para la participación de estos y una sana y provechosa retroalimentación. Asimismo, se brinda la posibilidad que se adapten soluciones a la problemática territorial concreta, tomándose en consideración sus propios contornos y particularidades y que, a su vez, nuevas ideas que surgen en ciertas zonas, puedan ser trasladadas a otros ámbitos.

⁵⁵ Ver PRATS I CATALÁ (Joan). **Op. cit.**, p. 85.

⁵⁶ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 15.

Igualmente, siguiendo con los aspectos positivos que representa, para el modelo de la nueva gestión pública, la figura de la descentralización y la creación de las citadas pequeñas unidades, Savas señala lo siguiente:

"(...) Las instituciones descentralizadas pueden ser más flexibles, innovadoras y eficaces que las centralizadas y son capaces de generar una moral más alta, un compromiso más profundo y una mayor productividad entre sus trabajadores (...)"⁵⁷.

Por su parte, Andreau Barberá se refiere a este mismo punto señalando, expresamente, lo siguiente:

"(...) Otro de los efectos del principio es que fomenta el benchmarking y la competencia directa entre estos entes autónomos y la empresa privada, dependiendo de ello su supervivencia. En definitiva, se consigue un cambio de cultura en el gobierno y una mayor orientación hacia el ciudadano (...)"⁵⁸.

C. Eliminación de niveles jerárquicos

Contrario a lo establecido en el modelo burocrático, la nueva gestión pública propugna una organización con pocos niveles jerárquicos. Para tal efecto, se elimina la superabundancia de escalones y de jefaturas intermedias creadas sin mayor fundamento, las que, a su vez, únicamente, provocan duplicidad de funciones e ineficiencia administrativa.

De este modo, al eliminarse la anterior pirámide jerárquica y crearse, por el contrario, lo que se ha denominado estructuras más flexibles, horizontales o planas, se sustituyen las anteriores relaciones de antagonismo y conflicto propias del modelo tradicional weberiano, por relaciones donde prima una mayor interacción, coordinación, cooperación y cordialidad entre los ya citados funcionarios decisores y los ejecutores. Olías de Lima Gete, explica dicha propuesta de la nueva gestión pública de la siguiente forma:

"(...) La comunicación jerárquica es lineal: de arriba-abajo normalmente para las instrucciones y las órdenes, o abajo-arriba para la información. La nueva manera de contemplar estos procesos es reticular. La gerencia se sitúa en el centro de una red, a modo de tela de araña, desde la que emite y recibe información y mensajes que tienen por destinatarios a cualquier otro miembro de la organización, lo mismo sean empleados de base que niveles intermedios o jefaturas. La comunicación de los demás enclaves de la organización sigue las mismas pautas: pueden recabar o enviar sus

⁵⁷ SAVAS (E.S.). **La nueva gestión pública**. En: CABRILLO (Francisco), et ál (Dir.). Estrategias para un gobierno eficaz. España, Lid Editorial Empresarial, 2008, p. 34.

⁵⁸ Ver ANDREAU BARBERÁ (Ivan). **Op. cit.**, pp. 185-186.

*comunicaciones según precisen de la alta dirección o de los niveles más próximos (...)*⁵⁹. (El destacado no forma parte del original).

De igual manera, a través de la eliminación de las citadas innecesarias jerarquías, se produce una mejora interna de la gestión, en el tanto los circuitos se acortan, el tiempo necesario para completar un proceso se reduce sensiblemente, las interferencias y deformaciones que distorsionan los mensajes y la información disminuyen y, consecuentemente, se mejora la calidad y rapidez de las respuestas dadas a los administrados⁶⁰.

D. Introducción de la competitividad

Como un mecanismo o estrategia para reducir costos, mejorar los resultados y ofrecer, consecuentemente, servicios de mejor calidad a los administrados, la nueva gestión pública implementa la rivalidad o competencia. Según aclara el Consejo Científico del CLAD, dicha competencia originalmente se empezó a gestar entre las instituciones públicas o las referidas agencias o unidades administrativas, siendo que, posteriormente, se formuló, también, con respecto a empresas y sujetos de derecho privado⁶¹.

Por su parte, Olías de Lima Gete, hace alusión a esta estrategia formulada por la nueva gestión pública, bajo los siguientes términos:

*"(...) La competencia implica acabar con el viejo principio burocrático de la singularidad y la no duplicidad de los servicios públicos. En el nuevo modelo los servicios son atendidos por distintas organizaciones que no tendrán asegurada su existencia. La competencia implica entrar en el mercado, aunque sea un mercado limitado o cuasi-mercado en donde habrán organizaciones eficientes y triunfadoras y organizaciones que quedarán en sus márgenes o que tengan que reconvertirse (...)"*⁶². (El destacado no forma parte del original).

En ese mismo orden de consideraciones, resulta oportuno acotar que la competencia busca, a su vez, promover un desempeño eficiente de las instituciones públicas y del personal, quienes,

⁵⁹ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 14.

⁶⁰ **Ibíd.**

⁶¹ CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. **La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana.** En: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord.). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Buenos Aires. Argentina, Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 2000, p. 26.

⁶² Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 16.

en adelante, deberán competir por recursos, servicios y, principalmente, por sus clientes, sea, por los propios administrados. Clientes que, a su vez, se verán sumamente beneficiados, en el tanto tendrán la libertad de elegir entre aquella institución pública, agencia descentralizada o empresa privada que le brinde los servicios con mayor eficacia, eficiencia y calidad.

Finalmente, en lo que a este punto se refiere —específicamente, a lo tocante a la competencia generada entre el sector público y privado—, conviene destacar lo señalado por Savas:

"(...) los gobiernos se aprovechan de esta poderosa herramienta que es la competencia, que se está introduciendo con la externalización de servicios públicos convencionales, con la concesión de obras de infraestructura y con la subasta de activos del Estado (...) La búsqueda de proveedores (sourcing) competitivos es un sistema que anima a empleados internos a hacer una oferta contra las firmas privadas para conservar su trabajo actual (...) la experiencia demuestra que después de perder varias de esas ofertas competitivas, las agencias públicas mejoran sus operaciones, aumentan su eficacia y eficiencia y luego ganan nuevas pujas contra sus rivales del sector privado (...)"⁶³. (El destacado no forma parte del original).

E. Eliminación de la estructura estatutaria tradicional

La nueva gestión pública busca eliminar la estructura estatutaria implantada en el modelo burocrático. Así las cosas, frente a la estabilidad, ingreso por procesos de selección estandarizados, uniformidad salarial y ascenso por antigüedad, se implantó un nuevo sistema que busca, más bien, colocar, mantener y promover al personal, de conformidad con sus capacidades, pero, sobre todo, según el rendimiento y excelente desempeño mostrado, tal y como se verá *infra*.

Asimismo, bajo este modelo de gestión, se pretende que el funcionario público tenga actitudes proactivas, sea innovador, flexible, se adapte a las circunstancias novedosas, brinde su opinión y sea, sumamente, productivo.

La nueva gestión pública exige, también, que el funcionario permanezca siempre en constante capacitación y formación.

⁶³ Ver SAVAS (E.S.). **Op. cit.**, p. 31.

De otra parte, se aboga por la movilidad interna de personal, de manera tal que los jefes o gerentes puedan ubicar o distribuir a los funcionarios en diversos puestos según las necesidades propias de la institución. En ese sentido, Lacoviello y Strazza, señalan lo siguiente:

“(...) el diseño de los puestos de trabajo, incrementando el número de tareas por puesto y ampliando el abanico de niveles en las que las tareas pueden ser exigibles a los ocupantes, favoreciendo con ello un aplanamiento de las estructuras organizativas. El objetivo de estas reformas es la conformación de puestos polivalentes, flexibles y versátiles, con capacidad de adaptación en contextos de cambio, en lo cual tiene una prevalencia clave la formación y capacitación de los agentes públicos, en línea con la estrategia organizacional definida (...)”⁶⁴.

F. Racionalización y simplificación administrativa

La nueva gestión pública promueve una Administración Pública sin actuaciones desproporcionadas, costosas, innecesarias o duplicadas. En términos generales, lo que se busca es una administración sin tantos trámites para el administrado y que funcione de forma ágil y eficiente.

En ese mismo particular, Andreau Barberá añade que las disposiciones administrativas, por ejemplo, deben ser lo menos complicadas, debiendo ser redactadas, incluso, en un lenguaje suficientemente llano como para poder ser entendidas por cualquier persona⁶⁵. Por su parte, otros autores como Olías de Lima Gete relacionan esta propuesta con la eliminación de la excesiva necesidad y costumbre de crear normas (leyes, reglamentos, directrices, etc.) para toda actuación administrativa⁶⁶.

G. Reducción del sector público a través de la privatización

La nueva gestión pública, como parte de su política de prescindir de todo aquello que entorpecía a la Administración Pública, busca la eliminación de aquellos entes, órganos o programas gubernamentales que no den buenos resultados, sean ineficientes, irrelevantes y que, a su vez, no sean lucrativos.

⁶⁴ LACOVIELLO (Mercedes) y STRAZZA (Luciano). **De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina**. Serie Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal del Programa Magister en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral. Argentina, volumen 11, No. 16, 2011, pp. 60-61.

⁶⁵ Ver ANDREAU BARBERÁ (Ivan). **Op. cit.**, p. 189.

⁶⁶ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 13.

De otra parte y, como segunda alternativa, bajo este nuevo modelo de gestión se pregona la idea que todas aquellas actividades que pueden ser desarrolladas por el sector privado, no deben ser retenidas y ejecutadas por el sector público. De este modo, según explica Andreau Barberá, lo mejor que pudo hacer el Estado fue facultar y delegar en esos terceros de índole privada, que servir directamente⁶⁷.

Dichos sujetos privados, serán, entonces, los que se encargarán de la producción de bienes y servicios públicos de forma independiente o asociada con el Estado⁶⁸. Olías de Lima Gete, explica este fenómeno o estrategia de privatización de los servicios implementada por la nueva gestión pública, bajo el siguiente orden de consideraciones:

"(...) El debate sobre las privatizaciones es uno de los más nutridos de la NGP. Sin duda tiene buenas razones para serlo ya que afecta de lleno a la concepción del papel del Estado. En cualquier caso, la idea matriz de los procesos privatizadores no es otra que la convicción latente sobre la intrínseca ineficiencia del sector público y la superioridad natural del mercado para asignar recursos (...) la privatización va de la mano con la desregulación de amplios sectores de actividad. La idea que guía estos procesos es que el intervencionismo del estado encorseta a la sociedad mediante la interposición de trabas y requisitos diversos que impiden y lastran la competencia. Para una parte significativa de los promotores de la NGP los excesos intervencionistas no tienen más fundamento que el afán controlador de las burocracias, y su efecto es pernicioso ya que desactiva las iniciativas y entorpece la libre competencia e innovación (...)"⁶⁹.

Adicionalmente, debe destacarse que dicha privatización, en sentido amplio, se hace efectiva, a modo de ejemplo, a través del uso de figuras como la concesión o la contratación externa, las cuales, a su vez, son preferidas por los Estados por los presuntos bajos costos que representan y los estándares mayores de calidad con los que se brindan los servicios públicos.

H. Introducción de una nueva política fiscal

La nueva gestión pública se abocó, igualmente, por reducir los niveles de endeudamiento que ahogaban a los gobiernos en los años setenta.

⁶⁷ Ver ANDREAU BARBERÁ (Ivan). **Op. cit.**, p. 184.

⁶⁸ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, pp. 150-151.

⁶⁹ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, pp. 12-13.

De este modo, se introducen fuertes medidas de ahorro y de recorte de gastos innecesarios, vinculados, principalmente, a actividades improductivas o que resultaban, para entonces, insignificantes. De igual forma, se impone una fuerte disciplina fiscal en cuanto a la recolección de tributos y se promueven reformas impositivas que buscan ampliar la base legal y acortar las tasas impositivas marginales.

Asimismo, propone un manejo prudente de los riesgos fiscales, la conservación de un patrimonio adecuado que pueda hacer frente a futuros efectos adversos en el gobierno, así como una política tendente a publicar los distintos actos con consecuencias fiscales.

I. Consideración del ciudadano como cliente de la Administración Pública

El nuevo modelo de gestión promueve que la Administración Pública se vuelque o dirija de lleno hacia la atención del ciudadano o administrado, quien empezó a ser asimilado con la figura del cliente propia de la empresa privada, buscando así que toda actuación satisficiera, con parámetros de calidad, eficacia y eficiencia, sus necesidades y expectativas. En ese particular, Pérez Parra manifiesta lo siguiente:

"(...) la noción del ciudadano ahora llamado "usuario-cliente" comprende una situación de demanda social, pues sugiere que los que son usufructuarios de los servicios del Gobierno deben ser atendidos en forma similar a la atención del cliente de la empresa privada con criterios de calidad, eficacia y eficiencia (...)"⁷⁰.

De este modo, bajo este nuevo modelo, se inicia la política de preponderar la figura del administrado, al tenerse no como alguien sobre quien se ejerce autoridad, sino, más bien, como una persona a quien se debe servir y quien, en adelante, tendrá un papel activo en la institución pública y no de simple espectador. Así, el ciudadano-cliente puede participar en algunas gestiones propias de la Administración Pública y solicitar que sus opiniones y sugerencias sean escuchadas y tomadas en cuenta, como una forma, a su vez, de mejorar el servicio prestado. Por tal motivo, Longo y Echebarría señalan que los ciudadanos cuentan, bajo la nueva gestión pública, con mayor accesibilidad a las instituciones públicas e, igualmente, con oportunidad de formular reclamos⁷¹.

⁷⁰ Ver PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, p. 201.

⁷¹ Ver ECHEBARRIA (Koldo) y LONGO (Francisco). **Op. cit.**, p. 104.

En ese mismo sentido, la Administración se ve compelida a introducir normas, políticas y estrategias varias de atención al cliente. Como bien lo señala Villoria Mendieta, se promueve, entre otras cosas, la realización de encuestas al ciudadano, la elaboración de las llamadas cartas de derechos o de servicios, la simplificación de procedimientos, la clarificación del lenguaje utilizado, la formación de personal encargado de atender al público y la apertura y entrega de información pública⁷². Por su parte, Savas expresa lo siguiente:

“(...) El ciudadano-consumidor-cliente es el rey. El servicio al cliente es un elemento importante en la gerencia pública moderna y un componente esencial de un gobierno innovador. Esto significa conseguir que el ciudadano encuentre las cosas bien hechas, que esté bien informado y que se le dispense un trato ágil y amable (...)”⁷³.

Otro aspecto importante a tomar en consideración es que, bajo esta perspectiva, la nueva gestión pública propone que los ciudadanos, al ser considerados como clientes, tengan, entonces, la oportunidad de elegir libremente entre aquellas opciones, sean de instituciones públicas o privadas, que le brinden servicios con mayor eficacia, eficiencia y calidad. Para esto, es importante que, concomitantemente, el administrado, como consumidor, tenga pleno conocimiento de las ofertas y condiciones en las cuales se brinda el referido servicio público⁷⁴.

J. Promoción de una gestión pública de calidad

Ante el panorama del modelo weberiano y, aparejado al punto analizado *supra*, las instituciones públicas, a la luz del nuevo modelo de gestión pública bajo estudio, prácticamente, son empujadas y presionadas a buscar alternativas para mejorar la calidad del sector público.

De este modo, poco a poco, la nueva gestión pública propone hacer uso de técnicas y alternativas creadas y empleadas desde hacía años atrás en el sector privado para mejorar la calidad de las actuaciones administrativas. En ese particular, Aguilar Villanueva señala lo siguiente:

“(...) En el sector público ha sido la NGP el movimiento que, en busca de incrementar la capacidad directiva de los gobiernos y aumentar su capacidad de respuesta a los problemas sociales con resultados tangibles, ha impulsado a los

⁷² Ver VILLORIA MENDIETA (Manuel). La Administración burocrática y la nueva gestión pública. La participación de los ciudadanos. Las técnicas de dirección y gerencia pública. La ética pública. **Op. cit.**, p. 7.

⁷³ Ver SAVAS (E.S.). **Op. cit.**, p. 35.

⁷⁴ Ver ROMERO PÉREZ (Jorge Enrique). **Op. cit.**, p. 100.

gobiernos a incorporar la calidad a la prestación de los servicios públicos. Para ello la NGP ha insistido en los principios de la GC (gestión de calidad), en la necesidad de incorporar los requerimientos de los ciudadanos en los programas y servicios públicos, revisar la tendencia a uniformar los servicios gubernamentales e introducir diferenciaciones que abran a los ciudadanos la posibilidad de elección, producir estándares de producto y resultados con sus correspondientes indicadores a fin de conocer la brecha que hay entre el servicio requerido por los ciudadanos y el servicio que efectivamente se les ofrece (...)"⁷⁵. (El destacado no forma parte del original).

Con la nueva gestión pública se pasa así de una concepción de calidad basada, según en el modelo burocrático, en la cantidad, sea, en el tamaño del aparato administrativo, el número de programas, el área de intervención, la cantidad de personal, el monto del gasto público, etc., hacia una calidad enfocada, más bien, en la mejora continua de las acciones del sector público.

Esa mejora está dirigida, en un primer término, a producir y ofrecer bienes pero, sobre todo, a prestar servicios públicos que satisfagan o excedan las expectativas de los administrados, quienes son considerados bajo este nuevo esquema como clientes de la Administración Pública y, en ese particular, tal y como se dijo, se les otorga la posibilidad de opinar, participar y escoger, entre varias opciones, la mejor. Al respecto, Pérez Parra indica lo siguiente:

"(...) Es necesaria la calidad en el ámbito público partiendo de que ésta es entendida como el cumplimiento de los hechos o las políticas según lo especificado y lo planeado, es decir, como la capacidad de satisfacer las necesidades y expectativas del cliente o el usuario (...)"⁷⁶.

De otra parte, siguiendo a Aguilar Villanueva, la nueva gestión pública enfoca esa gestión de calidad con respecto al trato y disposición de los funcionarios públicos, quienes, en adelante, deben trabajar de forma gerencial y emprendedora, tratando de servir y satisfacer siempre a los referidos administrados⁷⁷.

Asimismo, la gestión de calidad, bajo este nuevo modelo, busca que se dé una mejor interacción entre los diversos órganos y entes públicos, que se simplifiquen los trámites y que, a

⁷⁵ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 347.

⁷⁶ Ver PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, p. 290.

⁷⁷ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 47.

su vez, los servicios se brinden de forma celer, eficaz y eficiente. Sobre este último punto, Pérez Parra menciona lo siguiente:

"(...) La calidad de gestión se debe aplicar con el fin de aumentar la efectividad, es decir, por medio de servicios de calidad se pueden lograr esa efectividad y esa eficacia tan demandadas por la sociedad civil en la Administración Pública (...)"⁷⁸.

5.- La nueva gestión pública y su relevante postulado de evaluación del desempeño

La evaluación forma parte, igualmente, del grupo de estrategias analizadas *supra*, empleadas por la nueva gestión pública para lograr los objetivos y metas propuestos con respecto a la Administración Pública. Sin embargo, en virtud del claro interés que constituye para la presente investigación, hemos decidido dedicarle un segmento aparte.

En términos generales, la nueva gestión pública establece que la Administración Pública debe rendir cuentas de su gestión o de su actuación, sea ante los jefes institucionales o bien, ante los propios ciudadanos y otras partes de interés, garantizándose así el control y transparencia de la gestión.

Dicha rendición de cuentas se ligó originalmente, bajo el modelo weberiano, según se estudió, a la realización de controles de legalidad (referentes al efectivo cumplimiento de procedimientos y normas) y de índole meramente económico. Sin embargo, con la nueva gestión pública, la rendición de cuentas cambia sustancialmente su tono, buscándose conseguir a través del mecanismo o procedimiento de evaluación del desempeño.

Desde esa perspectiva, este nuevo modelo de gestión propone que, en adelante, se deje de lado el propósito de verificar estricta y, únicamente, la observancia de procedimientos y normas y, en su lugar, se busque la constatación del cumplimiento de las funciones y tareas y del consecuente logro satisfactorio de los objetivos y metas encomendadas al sector público, a través de la instauración de un mecanismo de evaluación. Altaba Dolz, explica claramente este viraje de la Administración Pública bajo el siguiente orden de consideraciones:

"(...) Una de las características de la Nueva Gestión Pública es el desplazamiento de los sistemas de control tradicionales –fundamentalmente los controles de legalidad y

⁷⁸ Ver PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, p. 291.

*financiero contables- y su reemplazo por la evaluación. Los sistemas de control persiguen básicamente la reproducción del sistema, asegurando que las conductas o los procesos no se desvíen de los estándares establecidos. La evaluación pone el acento en los resultados de la gestión y busca medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos (...)*⁷⁹.

En esencia se pregona la idea que los sistemas tradicionales de control y fiscalización debían ser transformados para observar en qué forma y nivel se alcanzaron los resultados, formulándose así, paralelamente, el concepto de gestión por resultados.

Ahora bien, la nueva gestión pública propone realizar la referida evaluación, principalmente, desde dos perspectivas de interés. A nivel general, se busca la medición y evaluación del funcionamiento de los diversos ministerios, departamentos y hasta de las agencias descentralizadas analizadas *supra*. De otra parte, se aboga por la evaluación del rendimiento o desempeño de los funcionarios públicos. Todo esto, a través de la verificación del cumplimiento de las funciones y tareas asignadas, así como de los objetivos y metas propuestas y establecidas previamente.

Así las cosas, para que dicha evaluación se puede llevar a cabo, se propone la fijación previa de dichos objetivos, metas, funciones y tareas, introduciéndose así el tema de la planificación. Sobre este último aspecto de gran interés, el autor costarricense Bolaños Garita menciona lo siguiente:

*“(...) Planificación estratégica es el proceso que se sigue para determinar las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas”(...) la planificación es un proceso amplio que cubre aspectos de carácter macro de mediano y largo plazo, que tiene que ver con la identificación de temas estratégicos, y las acciones que fijen las prioridades de las diferentes instituciones (...) Valga reiterar que son los funcionarios políticos los responsables por la formulación y adopción de dichos instrumentos, los cuales son evidentemente estratégicos para el desarrollo nacional (...)*⁸⁰.

Desde el contexto general o institucional, las autoridades encargadas de la dirección política deben formular, entre otros aspectos de interés, los objetivos, metas y propósitos, junto con las respectivas tareas y funciones que deben cumplir, en cierto período de tiempo, los arriba

⁷⁹ Ver ALTABA DOLZ (Eugenia). **Op. cit.**, sin numerar.

⁸⁰ Ver BOLAÑOS GARITA (Rolando). **Op. cit.**, p. 149.

citados ministerios, departamentos y agencias o unidades descentralizadas y, posteriormente, evaluar si estos, realmente, se observaron.

A modo de ejemplo, según se analizó *supra*, esos aspectos, en el caso de las agencias descentralizadas, son señalados en los también mencionados contratos de gestión, a fin de ser cumplidos bajo la dirección de los gerentes o "*managers*", quedando, posteriormente, en manos del principal o ministro, verificar y evaluar su fiel observancia y si, efectivamente, se dieron los resultados esperados.

Por su parte, en lo que respecta propiamente a los servidores públicos, las tareas, funciones y consecuentes objetivos son igualmente establecidos previamente, ya sea por los propios jefes de la institución o bien, por los gerentes de cada agencia descentralizada, quienes, a su vez, tienen la obligación de comprobar su posterior observancia a través de la evaluación. En ese particular, tales tareas, responsabilidades, objetivos y metas se estipulan, por ejemplo, en los llamados contratos de desempeño individual, que algunos funcionarios firman con los diversos ministerios, departamentos o con las mencionadas agencias descentralizadas.

Esto último hace que cambie, como se dijo arriba, el régimen estatutario de los servidores públicos, ya que, estos, en adelante, serán nombrados y se mantendrán en el puesto asignado no sólo en atención a sus condiciones de experiencia, capacidad y competencia, sino, además, de conformidad con los resultados positivos que arrojen las evaluaciones del desempeño que le son efectuadas cada cierto período de tiempo según se haya establecido.

De otra parte, resulta menester señalar que la nueva gestión pública, junto con el mecanismo de evaluación, crea igualmente un sistema de incentivos ante la obtención de resultados positivos, sea, ante el cumplimiento efectivo de los *supra* citados aspectos fijados, previamente, o bien, un sistema de responsabilidad o marco sancionatorio ante resultados contrarios o adversos para la institución y los administrados. Lo anterior, bajo este nuevo modelo de gestión, resulta aplicable tanto para los funcionarios en su condición individual o grupal, como para los ministerios, departamentos o agencias descentralizadas a nivel general.

Así las cosas, a manera de ejemplo, la nueva gestión pública promueve brindar al funcionario público remuneraciones económicas o bien, ascenderlo en el puesto, en el tanto la evaluación efectuada por su desempeño laboral arroje positivos y satisfactorios resultados⁸¹, lo cual, consecuentemente, provoca que estos se contagien de gran motivación y realicen sus labores con mayor esfuerzo y dedicación. Sobre este último punto en específico, resulta menester hacer alusión a lo que señala Olías de Lima Gete:

“(…) Para la gerencia las personas no son un recurso más o menos limitado e inamovible. Desde la visión de la gerencia los empleados públicos son un elemento esencial. Las personas son las que hacen las organizaciones, de las que depende no sólo que se alcancen los fines sino el contenido concreto de los servicios que recibe el ciudadano. La motivación y el desempeño de las funciones son claves para el éxito de las misiones o fines y por ello la organización debe tener cierta libertad para promover, incentivar o seleccionar a su personal (…)”⁸². (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, en caso de un mal desempeño, el superior o gerente tiene la posibilidad de prescindir de sus servicios o bien, por ejemplo, de rescindir el ya citado contrato de desempeño individual suscrito. Incluso, los mismos políticos o ministros pueden tomar esa misma decisión con respecto a los propios gerentes o “managers” de las agencias descentralizadas.

En lo que respecta a las agencias descentralizadas, departamentos o ministerios en general, ante resultados negativos, los políticos pueden tomar la decisión de cerrarlos y eliminarlos o, incluso, de recortar sus presupuestos. Por el contrario, si de la evaluación se desprenden resultados satisfactorios, sus presupuestos se pueden ver aumentados. Este juego relacionado con el aumento o disminución del presupuesto en atención a los resultados obtenidos, es lo que la nueva gestión pública llama “presupuesto por resultados”.

En lo que respecta a este sistema de incentivos *supra* mencionado, Ossorio explica lo siguiente:

“(…) Entre los principales instrumentos que propone el modelo se destaca la incorporación del presupuesto por programa y de los incentivos a los gerentes. Según el logro de los resultados obtenidos, preestablecidos en función de una serie de metas cuantificables e indicadores definidos, los gerentes podrían obtener como

⁸¹ Ver ECHEBARRIA (Koldo) y LONGO (Francisco). **Op. cit.**, p. 134.

⁸² Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 4.

*reconocimiento a su buen desempeño un mayor presupuesto para los programas que dirigen e incluso incentivos a nivel individual, o podrían no ser recontratados si no cumplieran con lo previsto. De esta manera, se intenta establecer un sistema de premios y castigos con la finalidad de instaurar una cultura donde los funcionarios estén obligados a rendir cuentas de sus acciones y a lograr una gestión más eficiente. La evaluación de resultados y el logro de objetivos predeterminados constituyen los mecanismos por los cuales se ejerce el control sobre el administrador y sobre los procesos de gobierno. Como contrapartida, este tipo de enfoques requiere de funcionarios altamente calificados y de una mayor participación de la ciudadanía, que debe estar informada y relativamente organizada para que la rendición de cuentas sea efectiva (...)*⁸³. (El destacado no forma parte del original).

Finalmente, resulta menester apuntar que varios autores coinciden y son enfáticos en señalar que, atendiendo a los fines planteados por la nueva gestión pública, la evaluación se convirtió en un instrumento imprescindible para mejorar la gestión pública. Como parte de los aspectos positivos aparejados a dicho mecanismo, Olías de Lima Gete señala lo siguiente:

*“(...) lo cierto es que para la NGP sólo se puede mejorar aquello que se mide y, en ese sentido, la evaluación permite disponer de informaciones apreciables susceptibles de distintos usos. La evaluación permite conocer desde cómo se está haciendo o implementando un programa, hasta cuáles son realmente sus beneficios, pasando por el impacto o efecto conseguido (...)*⁸⁴. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Navarrete Peñuela explica que la evaluación se implementó en los años ochenta para racionalizar la toma de decisiones políticas y darle transparencia a la acción del Estado⁸⁵. Esta última autora, igualmente, hace referencia a la importancia del procedimiento de evaluación para la sociedad en general y el control que esta última puede ejercer a partir de los resultados obtenidos, bajo el siguiente orden de consideraciones:

“(...) la evaluación en el contexto de la NGP se convierte en una herramienta que permite explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad. El control social debe ser

⁸³ OSSORIO (Alfredo) (Coord). **La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica.** Buenos Aires, Argentina, editado por la Unidad de Comunicación Institucional, Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Subsecretaría de la Gestión Pública, 2007, p. 16.

⁸⁴ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 19.

⁸⁵ NAVARRETE PEÑUELA (Liliana Marcela). **Propuesta indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad para megaciudades. Casos de Estudio: Bogotá, Madrid, México D.F. y Sao Paulo.** Tesis de grado para optar por el título de doctor. Universidad Politécnica de Cataluña, Cátedra UNESCO de Sostenibilidad. Programa de Doctorado en Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, 2010, p. 296.

*entendido como la herramienta más directa que tiene la comunidad para intervenir en la función pública y ejercer vigilancia sobre los recursos del Estado. Así mismo, es necesario entender que una comunidad capacitada e informada podrá de manera eficiente participar en la formulación e implementación de las políticas públicas que den respuesta a sus propias demandas (...)*⁸⁶. (El destacado no forma parte del original).

6.- Políticas y estrategias de la nueva gestión pública implementadas en países anglosajones

Las propuestas, estrategias y políticas de reforma que se identifican con el modelo de gestión pública bajo estudio analizadas en los apartados anteriores, fueron, efectivamente, implementadas y puestas en ejecución, principalmente, a partir de los años ochenta, por algunos países anglosajones miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Específicamente, tales postulados fueron desarrollados, según sus propios contextos y condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, en países como Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Australia, Estados Unidos, Canadá e Irlanda.

Así las cosas, pasaremos a comentar algunas de las más importantes políticas implementadas en tales países, entre estas, aquellas atinentes a la evaluación de los resultados.

A. Nueva Zelanda

Nueva Zelanda fue el primer país en imponer el modelo de la nueva gestión pública. Las reformas implementadas en este se consideran las más audaces, efectivas y contundentes, motivo por el cual se convirtieron en la referencia paradigmática mundial para todos aquellos que querían introducir este nuevo modelo en sus gobiernos⁸⁷.

Dos documentos emitidos en los años 1984 y 1987 son los que sustentan, principalmente, la gama de reformas que se empezaron a implementar posteriormente en Nueva Zelanda. El primero de estos es el llamado Gestión Económica ("*Economic Management*"), mientras que el segundo

⁸⁶ Ver NAVARRETE PENUELA (Liliana Marcela). **Op. cit.**, p. 296.

⁸⁷ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 170.

se trató de un informe oficial elaborado por la Oficina del Tesoro considerado el "verdadero manifiesto de la gestión pública"⁸⁸.

Bajo tal panorama, en 1986 se promulgó la Ley de Empresas de Propiedad Estatal ("*The State Owned Enterprises Act*"), por la cual, según Beyer, se estableció que todas las actividades comerciales del Estado debían reestructurarse en empresas públicas y guiarse por criterios estrictamente comerciales, al amparo de la legislación que regulaba las actividades del sector privado⁸⁹. Así, en un primer término, según explica Ferraro, se autorizó la privatización de un amplio número de empresas públicas (v. gr. teléfonos, correos, aerolíneas y compañías petroleras, entre otras)⁹⁰.

Además de la privatización, Ferraro explica que el gobierno pasó a concebir a las agencias públicas proveedoras de servicios, incluso, las que quedaron bajo el patrimonio público, también, como empresas privadas, cuyo fin era asegurar el mayor rendimiento del dinero aportado por los contribuyentes, suministrando productos y servicios con los mismos criterios de eficiencia del sector privado. Esto conllevó a la desconcentración o descentralización de organismos públicos en las llamadas unidades o agencias autónomas⁹¹.

En el año 1988, se promulgó la denominada Ley del Sector Público ("*The State Sector Act*"). A través de esta última normativa se cambió radicalmente la administración de los recursos humanos en el sector público, eliminándose así la inamovilidad y la carrera administrativa. Dicha ley, entre otros aspectos, dispuso –según señalan los autores Beyer y Ferraro–, lo siguiente⁹²:

- a) Que las relaciones laborales al interior del sector público se regirían por las mismas leyes que rigen el sector privado.

⁸⁸ FERRARO (Agustín E.) **Reiventando el Estado. Por una Administración Pública Democrática y Profesional en Iberoamérica**. Madrid, España, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, p. 125.

⁸⁹ BEYER B. (Harald). **Las reformas del Estado en Nueva Zelanda**. Chile, fecha de consulta: 30 de junio de 2014, disponible en web: http://www.ccee.edu.uy/extension/redpublica/materiales/refor2_Estado_Nueva_Zelandia.pdf, p. 178.

⁹⁰ Ver FERRARO (Agustín E.). **Op. cit.**, p. 127.

⁹¹ Ver FERRARO (Agustín E.). **Op. cit.**, pp. 125 y 127-128.

⁹² Ver BEYER B. (Harald). **Op. cit.**, pp. 187-189 y FERRARO (Agustín E.). **Op. cit.**, pp. 124-128.

- b) Que quienes estarían a cargo de las *supra* referidas agencias o unidades independientes ya no serían los jefes permanentes sino los ahora llamados gerentes o jefes ejecutivos, quienes gozarían de gran discrecionalidad y flexibilidad.
- c) Que tales gerentes serían nombrados por un período fijo de cinco años, pudiendo extenderse por otros tres, previo concurso realizado al efecto.
- d) Que el nombramiento del gerente debía ser aprobado por el denominado gabinete (gobierno central o ministerios), previa recomendación de la llamada Comisión de Servicios del Estado ("*State Service Commission*"), la que, a su vez, negociararía su salario y beneficios del puesto. En dicha negociación se podía contemplar la entrega de bonos según el desempeño.
- e) Que a los gerentes se les encomendaría legalmente la operación eficiente y eficaz de las unidades a su cargo, autorizándose así a la llamada Comisión de Servicios del Estado evaluar periódicamente el cumplimiento de tales criterios de eficacia y eficiencia, so pena de removerlos, previo acuerdo del citado gabinete.
- f) Que los gerentes tendrían libertad para contratar y despedir el personal que desearan según las condiciones estipuladas previamente en los contratos.

Posteriormente, específicamente, en el año 1989, se emitió la llamada Ley de Finanzas Públicas ("*Public Finance Act*"). Esta normativa, siguiendo a los autores Ramírez, intentó alcanzar mejores resultados de las agencias gubernamentales, obtener valor y mayor productividad de los recursos que entraban al sector público y, consecuentemente, tener un mayor control sobre el gasto público⁹³.

Por su parte, siguiendo a lo explicado ampliamente por Beyer⁹⁴, a partir de esta ley se produjeron las siguientes específicas innovaciones:

⁹³ Ver RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). **Op. cit.**, p. 173.

⁹⁴ Ver BEYER B. (Harald). **Op. cit.**, pp. 189-196.

- a) Se reemplazó el sistema de asignación de recursos basado en "*inputs*", sea, partidas presupuestarias basadas en el costo de insumos como personal, viáticos, materiales, etc., por un sistema basado en resultados "*outcomes*" y productos "*outputs*". Se aclaró que era responsabilidad del gabinete definir estos resultados y que el cumplimiento de los mismos debía ser evaluado por el Parlamento. Se indicó, también, que, para alcanzar estos resultados, el gabinete debía adquirir los productos que sirvieran para esos propósitos. Estos últimos podían ser adquiridos con cualquier proveedor, aunque generalmente eran provistos por las unidades o agencias correspondientes. Se señaló que los recursos debían ser asignados en función del costo y la calidad que significara generar estos productos. La idea era que estos fueran ofrecidos sobre una base competitiva o, al menos, desafiante. Para acercarse a ese ideal se debían comparar habitualmente costos entre agencias y, en la medida de lo posible, con servicios similares ofrecidos en el sector privado. La responsabilidad del gerente, entonces, era la de generar el nivel acordado de producto con la calidad especificada dentro de los límites de tiempo y costos señalados.
- b) Se crearon los llamados contratos anuales de desempeño o contratos de gestión, los cuales se celebrarían entre el ministro responsable de la agencia y el jefe ejecutivo o gerente. Tales contratos permitirían la evaluación de los gerentes y de sus respectivas agencias o unidades, ya que, debían estipular las responsabilidades, especificando los productos que se le habían encomendado y la calidad esperada de estos últimos. Igualmente, la ley dispuso que tales contratos tendrían como duración un año, lo que permitía que la evaluación fuera relativamente continua.
- c) Ante la necesidad de contar con una mejor información financiera para evaluar a los gerentes, unido al hecho que los ministros o gabinete tenían simultáneamente una relación de compradores y dueños con las agencias a su cargo, se produjo un cambio en el sistema tradicional de contabilidad de caja. En consecuencia, se adoptó un sistema de "Prácticas Contables Generalmente Aceptadas", pasando la contabilidad del sector público a realizarse sobre la base devengada. Sin embargo, como igualmente se requería de una mejor administración de activos y evaluación real de los costos de prestar servicios, también, se incluyeron los costos de capital y la depreciación de los activos en el costo de proveer tales servicios.

d) En virtud que los gerentes tuvieron una mayor autonomía en el manejo financiero de cada agencia o unidad, debieron asumir, paralelamente, la responsabilidad de proveer exigentes informes financieros. Cada agencia o unidad se encontraba obligada a preparar un informe mensual sobre su gestión financiera, tarea que era controlada por el llamado Departamento del Tesoro. Igualmente, cada tres meses la agencia debía presentar un reporte detallado de sus estados financieros, tal y como se efectuaba, para entonces, en el sector privado.

En criterio de los autores Ramírez, las tres anteriores leyes analizadas *grosso modo*, se identifican con la primera fase de las reformas administrativas realizadas en la Administración Pública de Nueva Zelanda. Según dichos autores "*(...) las tres leyes se complementan y permiten llevar a cabo la asignación del presupuesto en función de los resultados, a su vez que se ejerce un control de los recursos públicos (...)*"⁹⁵.

Posteriormente, una segunda fase de reformas efectuadas en este país se asocia principalmente con la emisión, en el año 1994, de la llamada Ley de Responsabilidad Fiscal ("*The Fiscal Responsibility Act*"). Esta última estableció los principios en que debía sustentarse la política fiscal (v. gr. reducción del nivel de endeudamiento, manejo prudente de riesgos fiscales, conservación de un nivel patrimonial adecuado que atenúe los efectos de eventos futuros adversos, etc.), normó la publicación de los distintos actos fiscales y especificó lo que el gobierno debe, igualmente, divulgar en relación con los resultados de su actuación e intenciones y propuestas para el corto y largo plazo⁹⁶.

De este modo, dicha norma detalló que el gobierno debía proveer, entre otros, un informe sobre política presupuestaria y estrategia fiscal. Este último se debía publicar cada año, señalándose, explícitamente "*(...) las prioridades en materia de gastos e ingresos y ordenando lo relativo a los fines de política económica, precisando de qué manera el gobierno pretende alcanzar los objetivos (control de gasto, reducción de la deuda, disminución gradual de los impuestos, manejo de riesgos y estabilidad económica) y explicando también la política de corto y largo plazo (...)*"⁹⁷.

⁹⁵ Ver RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). **Op. cit.**, p. 181.

⁹⁶ Ver RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). **Op. cit.**, p. 175.

⁹⁷ Ver RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). **Op. cit.**, p. 176.

B. Gran Bretaña

De conformidad con Aguilar Villanueva, el agotamiento y las distorsiones de las políticas de empleo, bienestar y seguridad social en el Reino Unido y, en paralelo, la declinación de la productividad y competitividad de la economía, fueron los factores que hicieron que se reconociera la necesidad de introducir reformas neoliberales de desregulación estatal, liberalización de mercados y eficientización de los gobiernos⁹⁸.

Bajo dicha inteligencia, en el año 1979 se propugnó la llamada Estrategia de Eficiencia ("*Efficiency Strategy*"), cuya responsabilidad se le asignó a Sir Derek Rayner, encargado de la Unidad de Eficiencia, la cual, a su vez, se encontraba asignada a la oficina de la Primera Ministra Margaret Thatcher. Esta estrategia buscaba efectuar una investigación o escrutinio sobre la eficiencia a cargo del mismo personal de los ministerios y departamentos del gobierno. Consistía, básicamente, en descubrir la relación entre los costos y los resultados de las unidades administrativas con el fin de hacer propuestas de mejora de la eficacia, centrada en el ahorro y la reducción de los gastos⁹⁹.

En ese particular, dicha estrategia se enfocó en encontrar áreas de derroche, desperdicio y gasto improductivo de las unidades, prescribiendo paralelamente medidas correctivas como recorte de gasto, mejora de adquisiciones, compactación de los niveles jerárquicos, unidades operativas y de "*staff*", reforma de procesos operativos de los departamentos, recorte de personal y cancelación de unidades y programas. Según refiere el *supra* citado autor, este programa de escrutinio evaluaba el desempeño de unidades y personal conforme el criterio de las "tres e", sea, economía-ahorro, eficiencia y eficacia y fue el que sirvió para que se comenzara a utilizar y a popularizarse el concepto de "*management*" o gerencialismo, en el gobierno¹⁰⁰.

Posteriormente, en el año 1982, Gran Bretaña promovió la denominada Iniciativa de Gestión Financiera ("*Financial management iniciativa (FMI)*"). Esta última consideraba que, para mejorar la eficiencia económica –ya no sólo a nivel individual sino del nivel administrativo

⁹⁸ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 158.

⁹⁹ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, pp. 159-160.

¹⁰⁰ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 160.

en su conjunto—, el gobierno debía desagregarse en varias unidades administrativas, con objetivos y metas específicas de desempeño y con poder de decisión en aspectos económicos y de recursos humanos, trayendo así consigo la descentralización organizativa.

Bajo este contexto, se exigió establecer un parámetro exacto de la responsabilidad de los agentes descentralizados —a través de un mecanismo de seguimiento y evaluación de las actividades y resultados y de conformidad con estándares e indicadores de desempeño—, así como la constitución de un sistema apropiado de información¹⁰¹. De este modo, las unidades descentralizadas se encontraban compelidas a rendir periódicamente cuentas de sus acciones y resultados a la alta dirección, a efecto de ser evaluadas por esta última sobre su desempeño y cumplimiento consecuente de los resultados.

Como dato de interés, la iniciativa dispuso que las citadas unidades elaboraran sus presupuestos a la luz del criterio de las mencionadas "tres e", relacionando de forma más directa y precisa los costos de los insumos con el logro eficiente de los señalados resultados, apuntándose así hacia formas de presupuesto por resultados¹⁰². Por su parte, el autor Mora Quirós, agrega que este proceso estuvo igualmente complementado con evaluaciones independientes contratadas a agencias externas¹⁰³.

No obstante lo anterior, los autores Ramírez estiman que la mencionada propuesta no produjo realmente los cambios y resultados esperados; de ahí que el gobierno británico haya buscado, ulteriormente, una nueva iniciativa¹⁰⁴.

Así las cosas, en el año 1988 se emitió el documento llamado Mejorar la Gestión del Gobierno: Los Pasos Sigüientes (*"Improving management in government: The Next Steps"*). A través de dicha estrategia se buscó expandir la mencionada tesis descentralizadora elaborada para

¹⁰¹ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 163.

¹⁰² **Ibíd.**

¹⁰³ MORA QUIRÓS (Mario). **Responsabilización por el control de resultados**. En: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord). La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Buenos Aires. Argentina, Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 2000, p. 190.

¹⁰⁴ Ver RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). **Op. cit.**, p. 189.

fines económicos hacia el plano mayor de la organización del gobierno y su patrón de dirección, creándose así las denominadas agencias ejecutivas.

Sobre las principales características de dichas agencias y demás elementos que giran a su alrededor, los autores Aguilar Villanueva y Ramírez mencionan lo siguiente¹⁰⁵:

- a) Las agencias se dotan de autonomía de gestión (desde la gestión financiera-presupuestaria hasta las demás funciones directivas). Tales funciones directivas y gerenciales son llevadas a cabo por altos ejecutivos o gerentes ("*chief executives*" o "*managers*"). Por su parte, las medidas políticas son dictadas por las autoridades superiores ministeriales.
- b) Los altos ejecutivos o gerentes son seleccionados mediante concursos entre candidatos provenientes del sector público o privado. Estos últimos son contratados por tres años con especificaciones claras y precisas de sus actividades y consecuentes resultados. Tienen la posibilidad de ser recontratados y tienen altos incentivos económicos.
- c) La autonomía de agencia es predefinida y precisada en lo tocante a sus alcances, objetivos, resultados, responsabilidades, etc., mediante los llamados contratos, convenios o bases de desempeño ("*performance agreements, contracts, frameworks*"), suscritos entre la agencia ejecutiva y el ministerio del que forman parte, específicamente, entre el ejecutivo de la agencia y la autoridad superior del ministerio.
- d) A los ejecutivos o gerentes se les brinda la autonomía necesaria para su máximo desempeño. En ese particular, tienen, por ejemplo, la libertad de decidir la forma de organización, los procesos de gestión y el perfil del personal que consideran idóneos para producir los objetivos públicos convenidos. Asimismo, asumen plena responsabilidad (administrativa, penal y civil) por las consecuencias de las acciones de la agencia.

¹⁰⁵ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, pp. 165-166 y RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). **Op. cit.**, pp. 189-198.

- e) El desempeño y cumplimiento de resultados de la agencia, a cargo del ejecutivo, se evalúan periódicamente por las autoridades superiores del ministerio, por lo que se refrenda la idea de fortalecer sistemas de información y de medición (estándares e indicadores de gestión de diversos tipos) claros y pertinentes.
- f) El ministro es responsable ante el Parlamento.
- g) Con la creación de las agencias se produce una reducción significativa de los funcionarios públicos pertenecientes al servicio civil. En algunos casos, el salario de los funcionarios que queda en manos de las agencias es cancelado por estas últimas. Incluso, se dispuso que el incremento de dicho salario se debe basar en el nivel de eficiencia del funcionario.

Ulteriormente, Gran Bretaña formuló políticas dirigidas a la calidad en beneficio de los ciudadanos. De este modo, en el año 1991 se crearon las iniciativas llamadas Competir para la Calidad ("*Competing for Quality*") y la Carta del Ciudadano ("*Citizen's charter*").

Con estas estrategias, las cuales surgieron en el gobierno de John Major, se pasó de una eficiencia basada en términos económicos a una eficiencia social o pública, que buscaba la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos, quienes, a su vez, empezaron a ser vistos como clientes.

De este modo, se buscó promover la competencia entre las agencias públicas y el sector privado a fin que las primeras se superaran y brindaran a los ciudadanos servicios de calidad. Así las cosas, Aguilar Villanueva señala que competir por la calidad significó, bajo este nuevo contexto, elevar la competencia como requisito para favorecer o asegurar la calidad del servicio y no sólo para ahorrarle dinero al gobierno y combatir el desperdicio¹⁰⁶.

En atención a lo anterior, Gran Bretaña introdujo la práctica llamada prueba de mercado o "*market-testing*". Con fundamento en esta última prueba, las agencias ejecutivas, así como las demás unidades administrativas del gobierno, debían revisar sus prioridades de acción y evaluar

¹⁰⁶ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 168.

los resultados de sus programas y procesos con el propósito de concluir si la unidad –toda o parte de esta–, debía mantenerse, suprimirse o bien, privatizarse. De este modo, si se pasaba la prueba y existían bases fundadas para continuar operando, la agencia debía, posteriormente, sujetarse a la llamada "prueba de mercado", por la cual se analizaba si las empresas en el mercado podrían hacerlo mejor que la primera. Si dicha respuesta era positiva, se debía proceder a contratar empresas mediante concursos competitivos o bien, inducir la competencia entre las unidades públicas y entre estas y las empresas en su campo de actividad a fin de mejorar la eficiencia y calidad¹⁰⁷.

Igualmente, en ese mismo contexto de competitividad, el gobierno dejó de concebirse como el diseñador y productor independiente del servicio y pasó a definirse a partir de las expectativas y necesidades de los consumidores o clientes, sea, de los administrados. En ese sentido, el gobierno se volvió, entonces, un productor integrado con ese consumidor, tal y como ocurre en los sectores competitivos del sector privado. En términos de Aguilar Villanueva, esta nueva forma de gestionar de parte del sector público, es denominada en Gran Bretaña como "prosumership"¹⁰⁸.

De otra parte, a través de las citadas cartas se pretendió plasmar los derechos del ciudadano, sobre todo, aquellos enfocados a obtener servicios de calidad¹⁰⁹. Así, de un modo más amplio, Aguilar Villanueva se refiere a tales cartas del ciudadano, bajo el siguiente orden de consideraciones:

"(...) representa precisamente la normalización del servicio público, la definición de los estándares de servicio que los ciudadanos podrían y debían esperar y exigir del servicio público (así como los requisitos que debían cumplir para tener acceso al servicio o en el momento de su recepción) y la referencia argumentativa para quejarse, denunciar o reclamar indemnizaciones en caso de servicios prestados por debajo del estándar declarado y en caso de que esa negligencia hubiera causado daños a patrimonios y personas (...)"¹¹⁰.

¹⁰⁷ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 168.

¹⁰⁸ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 169.

¹⁰⁹ CONDE MARTÍNEZ (Carlos). **Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE**. En: OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca) (Coord.ª). La Nueva Gestión Pública. Madrid, España, Editorial Prentice Hall, 2001, p. 377.

¹¹⁰ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, pp. 169-170.

Finalmente, resulta menester señalar que, cuatro años después, concretamente, en el año 1994, el gobierno británico impulsó un proceso de rendición de cuentas, mediante la introducción del llamado Código de Prácticas para la Información Oficial.

Según explica Mora Quirós, dicho programa se sustentó, también, en el uso estratégico de la información sobre eficiencia y calidad de los servicios, con el fin que el trabajo de las instituciones fuera visible ante los ciudadanos. De esta forma, la sociedad tenía derecho a conocer qué, cómo y quién hace dicho trabajo¹¹¹.

Básicamente, se buscó que los gerentes y, en general, los funcionarios públicos de las agencias rindieran cuentas de su gestión, produciendo, publicando y brindando información, así como dando explicaciones de la misma a quien se las pidiera. Esto, también, como una forma de aprender del pasado y mejorar la gestión hacia el futuro en función de los administrados. El citado autor Mora Quirós, agrega que la fiscalización de dicho ejercicio de rendición de cuentas le fue encomendada al Comité de Estándar de Vida Pública adscrito al Primer Ministro, órgano que se desempeñaba con total independencia funcional y coordinaba todo lo relacionado con los reportes que debían presentar las agencias¹¹².

C. Australia

Australia era un país que contaba con una de las economías más estables, con mayores tasas de crecimiento, con un buen desarrollo de la inversión y una tasa de desempleo de las más bajas. No obstante, al igual que el resto de países analizados, a principios de la década de los años setenta, tales indicadores se empezaron a ver afectados.

Bajo tal panorama, en 1976 se formó la Comisión Real sobre Administración Gubernamental, la cual emitió el llamado Informe Coombs, por el cual se señaló la necesidad de reformar el sector público para poder ofrecer eficiente y eficazmente los servicios. Sin embargo, según aclaran los autores Ramírez, no fue sino hasta en 1983 con el Informe Reid que se reflejó la importancia que se le brindaban a los procedimientos más que a los resultados, así como la

¹¹¹ Ver MORA QUIRÓS (Mario). *Op. cit.*, p. 192.

¹¹² *Ibíd.*

marcada diferencia que existía entre los propósitos que se establecían y los que verdaderamente se alcanzaban. Ante dicho panorama, consecuentemente, Australia se preocupó por formular cambios en la Administración Pública.

Fueron varias las reformas que se produjeron desde entonces. No obstante, hay dos iniciativas que destacan en el país bajo estudio, específicamente, el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera ("*The Financial Management Improvement Programme*") y la Administración y Presupuestación por Programas ("*Programme Management and Budgetin*"), ambas del año 1984.

C.1. Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera

Siguiendo a lo explicado por los autores Ramírez¹¹³, a través del referido programa se llevó a cabo lo siguiente:

- a) Se crearon los acuerdos de gastos o costos corrientes, a los que tanto las agencias como ministerios se encontraban sujetos y que fueron utilizados para el pago de salarios y gastos administrativos y de operación. Igualmente, se otorgó flexibilidad a los administrados de dichas agencias o ministerios en lo tocante a la administración y distribución de tales recursos.
- b) Se instituyó una estrategia de dividendos de eficiencia, de forma tal que los ahorros generados al producir lo mismo o más con menos recursos, fueron reasignados e invertidos en nuevas políticas.
- c) Se crearon los acuerdos de recursos, los cuales son firmados, previa negociación, entre el Departamento de Finanzas y el respectivo ministerio, con el fin de proveer de recursos a este último. La mayoría de tales acuerdos incluyeron gastos corrientes y solo algunos gastos en programas (v. gr. recursos para proveerse de tecnología).

¹¹³ Ver RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). **Op. cit.**, pp. 206-212.

- d) Se dispuso que la administración de las finanzas estaría a cargo de los ministerios. En consecuencia, estos últimos se encargaron de hacer sus propios acuerdos financieros, incluyendo un acuerdo en activos y responsabilidades, además, de los reportes tradicionales de caja, entre otros. Años más tarde, se estableció que tales ministerios debían hacer, igualmente, sus reportes de conformidad con una base contable.

C.2. Administración y Presupuestación por Programas

La Administración y Presupuestación por Programas se enfocó en los propósitos del gobierno y en los acuerdos de la eficiencia y eficacia de la actividad, más que en un nivel de gasto en insumos. Este último programa incluyó, entre otros aspectos, los siguientes de interés¹¹⁴:

- a) Las decisiones del presupuesto tomaban en consideración proyecciones o estimaciones provisionales del gobierno a futuro.
- b) Se crearon los llamados portafolios presupuestarios. Estos estaban conformados por un conjunto de ministerios que tenían, dentro del proceso presupuestario, objetivos comunes y se encontraban encabezados por uno o más ministros según su tamaño. En consecuencia, dicho portafolio partía de los siguientes lineamientos: 1) agrupar programas y funciones que contribuyeran a los mismos objetivos y 2) concentrar prioridades y decisiones de recursos. Igualmente, los citados ministros eran los encargados de presentar un portafolio presupuestal conforme sus objetivos y contaban con considerable discreción para establecer prioridades. Asimismo, dichos ministros eran los responsables de administrar los recursos correspondientes a su portafolio.
- c) Se instauró un sistema para brindar información sobre los resultados obtenidos. De este modo, la justificación del gasto de parte de ministros y gerentes se dejó de plantear enfocada, únicamente, en los productos u "*outputs*", dándosele, mayor relevancia a los resultados obtenidos "*outcomes*", según, a su vez, los objetivos previamente formulados. Esa justificación se llevó a cabo a través de las llamadas "notas explicativas", que fueron

¹¹⁴ Ver RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). **Op. cit.**, pp. 212-224.

consideradas por el Departamento de Finanzas como el documento principal a través del cual los ministerios reportaban al parlamento y al público la eficacia de los programas de los cuales eran responsables. En los años noventa, las referidas notas se cambiaron por las denominadas Declaraciones de Desempeño del Programa ("*Programme Performance Statements*"). Estas últimas buscaron vincular objetivos, recursos y resultados en los reportes anuales de justificación del gasto que se debían efectuar. Posteriormente, las citadas declaraciones fueron sustituidas por el llamado Portafolio de Medidas y Declaraciones Presupuestarias ("*Portfolio Budget Measures Statements*"), mediante el cual se trataba el impacto de las iniciativas de programas en el presupuesto y las proyecciones. Básicamente, en este último se describían cada una de las iniciativas, se estimaba el efecto en gastos futuros y se proveía suficiente información de cómo las primeras afectarían los mencionados "*outputs*" o productos y los "*outcomes*" o resultados.

- d) Se estableció un sistema de evaluación estratégica. Dicha evaluación se convirtió en uno de los principales aspectos para distribuir recursos e incluyó la valoración retrospectiva de los resultados del programa, así como el análisis *ex ante* de las propuestas formuladas por el mismo. La sistematización de dicha evaluación se configuró a través de los siguientes tres requerimientos: 1) La preparación de un plan anual de evaluación de parte de cada portafolio que cubriera la evaluación que se iba a realizar en los próximos tres años; 2) la inclusión de acuerdos para su evaluación en los nuevos propósitos políticos sometidos al gabinete y 3) la publicación de reportes completos de evaluación, lo cual permitiría una amplia difusión de evidencias de los resultados del programa, el escrutinio del rigor y la objetividad de la evaluación. Según este sistema, cada ministerio debía formular sus propias evaluaciones y señalar la forma en que se iban a realizar, así como sus participantes. Sin embargo, el proceso de evaluación completo era guiado y supervisado por el responsable de asignar recursos, sea, por el Departamento de Finanzas. Esto último resultaba relevante, toda vez que, de conformidad con el sistema referido, dichas evaluaciones estaban profundamente ligadas con la asignación posterior de tales recursos.

D. Estados Unidos

En este país, igualmente, se levantaron fuertes críticas al hipertrofiado y costoso Estado, motivo por el cual, en los años ochenta, se empezó a hacer referencia a teorías que buscaban hacer a un lado este y, concomitantemente, preponderar la tesis del libre mercado. Según Aguilar Villanueva, se buscaba batallar contra una burocracia extensa, inercial e ineficiente en sus procedimientos¹¹⁵.

De este modo, para esta época, se iniciaron políticas tendentes a compactar el aparato burocrático y a disminuir costos de dicho modelo tradicional y de su pesada intervención reglamentaria. Sin embargo, es hasta en los años noventa cuando, en este contexto de la nueva gestión pública, se empezaron a realizar reformas más efectivas.

En ese particular, concretamente, en materia de evaluación de resultados, en el año 1990 se emitió la llamada ley "*Chief Financial Officers Act*"¹¹⁶, en la cual se estableció que todas las oficinas federales debían adoptar medidas para evaluar el desempeño de sus programas y actividades utilizando para esto indicadores sobre productividad, oportunidad y calidad¹¹⁷.

¹¹⁵ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 178.

¹¹⁶ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 193.

¹¹⁷ Aunque el mayor auge y consolidación de los procedimientos de evaluación de resultados se asocian a la década de los años ochenta con la nueva gestión pública en los países anglosajones, hemos de aclarar que algunas primeras muestras de estos mecanismos se registran, de forma excepcional, principalmente, desde los años sesenta, en los Estados Unidos, como respuesta a la preocupación por determinar los efectos de los programas sociales de la "*Great Society*" y de lucha contra la pobreza impulsados por el Presidente Johnson. Igualmente, en los años setenta, se le designó a la llamada Oficina General de Contabilidad ("*General Accounting Office*"), la función de examinar y evaluar si los programas y políticas del gobierno cumplían o no los objetivos propuestos. Esto último, como modo, a su vez, de ayudar al Congreso a evaluar las actividades realizadas por el Poder Ejecutivo. Asimismo, se crearon varios instrumentos dirigidos, sobre todo, al ámbito de presupuesto por resultados, como son el llamado Sistema de Presupuesto por Programas del año 1967, el Modelo de Gerenciamiento por Objetivos de 1973 y el denominado Presupuesto sobre Base Cero del año 1977. También, se tiene en este país la aprobación de legislación tendente a regular la evaluación de las acciones públicas. En concreto, se emitió en 1967 la llamada "*Economic Opportunity Act*" y la "*Sunset Legislation*", que contienen la forma y los criterios de evaluación de las organizaciones administrativas y de sus acciones. Específicamente, la "*Sunset Legislation*", es un mecanismo por el cual ciertas agencias, políticas y programas públicos se revisan periódicamente y, en el caso que así lo contemple su normativa de creación, se dan por finalizados, excepto en el caso que el legislador decida expresamente su continuidad. Ver, al respecto, MERINO CUESTA (Marisa). **Fundamentos de evaluación de políticas públicas**. Guías. Madrid, España, editado por el Ministerio de Política Territorial y Administración Cívica y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010, pp. 27-31. MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, pp. 192-193. PINA (Vicente) y TORRES (Lourdes). **Construcción de indicadores para la evaluación de políticas públicas**. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003, p. 62.

Luego, específicamente, en el año 1992, se publicó un libro de gran relevancia para el proceso de cambio en este país. El citado libro escrito por Gaebler y Osborne, se denominó "La Reinención del Gobierno" ("*Reinventing Government*") y sistematizó las experiencias corporativas exitosas y modernas y las adaptó a la manera en la que operaba entonces la Administración Pública, señalando así diferentes medidas factibles de poner en práctica.

Los diez principios señalados en tan famoso libro, tendentes, precisamente, a reinventar el gobierno cambiando el paradigma burocrático, se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) Gobierno catalizador: Timonear más que remar.
- b) Gobierno propiedad de su comunidad: Empoderar más que servir.
- c) Gobierno competitivo: Inyectar la competencia en la prestación de los servicios.
- d) Gobierno con sentido de misión: Transformar a las organizaciones que actúan solo conforme a las reglas.
- e) Gobierno orientado a resultados: Financiar los productos y no los insumos.
- f) Gobierno orientado a los usuarios: Satisfacer las necesidades del usuario, no las de la burocracia.
- g) Gobierno emprendedor: Ganar más que gastar.
- h) Gobierno anticipador: Prevenir más que curar.
- i) Gobierno descentralizado: Transitar de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo.
- j) Gobierno orientado por el mercado: Detonar el cambio mediante el mercado.

Luego de la publicación del citado libro, durante la Presidencia de Clinton, concretamente, en el año 1993, se lanzó la estrategia llamada Evaluación del Desempeño del Gobierno Nacional ("*National Performance Review*"), la cual, a su vez, le fue encomendada al Vicepresidente de entonces, Al Gore.

El objetivo de dicha política consistió en constituir un gobierno que colocaba en primer lugar a las personas al recortar gastos innecesarios, servir a sus ciudadanos usuarios, empoderar a su personal, ayudar a las comunidades a resolver sus problemas y fomentar la excelencia. Concomitantemente, se estipuló que lo anterior se llevaría a cabo creando un claro sentido de misión, timoneando más que remando, delegando autoridad y responsabilidades, sustituyendo las

regulaciones con incentivos, elaborando presupuestos basados en resultados, sometiendo operaciones fiscales a competencia, buscando soluciones de mercado más que administrativas y midiendo el éxito según la satisfacción del usuario.

Siguiendo con dicha política de reformar y resolver el ineficiente funcionamiento de los gobiernos, Estados Unidos propuso, igualmente, como solución, la creación de organizaciones emprendedoras y empresariales, las cuales se debían regir por cuatro principios de interés: 1) Eliminar la abundante tramitología; 2) poner en primer lugar a los usuarios; 3) empoderar a los empleados para lograr resultados y 4) recortar, creando así un mejor gobierno con menos.

Asimismo, la reforma de este país se dirigió hacia los siguientes aspectos: Hacer ahorros, exigir eficiencia económica, redimensionar organizaciones, eliminar unidades y programas improductivos, recortar el gasto público de actividades innecesarias, recortar personal, descentralizar unidades administrativas, distinguiéndose entre dirección estratégica y gerencia operativa, realizar contrataciones externas con empresas privadas, introducir incentivos del mercado, incorporar tecnologías de información y comunicación, establecer sistemas de medición y evaluación del desempeño y reorientar la operación administrativa hacia los ciudadanos usuarios¹¹⁸.

De otra parte, resulta menester destacar que en el año 1993 se aprobó la denominada Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno ("*Government Performance and Results Act*"), la cual dio un respaldo definitivo al mecanismo de evaluación. Con esta norma se introdujo la llamada planificación estratégica con el fin de ayudar a los diversos departamentos públicos a precisar sus objetivos y misión pública, a tener una imagen del futuro de sus actividades, a definir los destinatarios de sus actuaciones y a determinar los resultados que deberían producirse en tiempos predefinidos.

Asimismo, el autor Mora Quirós añade que mediante dicha ley se estableció la formulación de un presupuesto por programas y resultados, se orientó la gestión hacia los productos y no hacia los recursos y se estimuló la iniciativa de los gerentes, a quienes se les brindó mayor

¹¹⁸ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 183.

libertad en el uso de los recursos y, a su vez, una mayor responsabilización por el cumplimiento de metas predefinidas y medibles¹¹⁹.

Este último autor, igualmente, aclara que, paralelamente, adquirió gran importancia la vigencia del llamado Sistema de Monitoreo del Desempeño de Programas, por medio del cual se generó información que contribuyó a establecer los objetivos y la conexión entre estos últimos y los recursos, así como a mejorar los indicadores de desempeño y la producción de reportes para los gerentes sobre el grado de avance, los problemas identificados y sus repercusiones.

Ulteriormente, en el año 1998 se aprobó la ley llamada "*Federal Sunset Act*", cuyo objetivo principal fue llevar a cabo la revisión periódica de la eficiencia y eficacia de las agencias federales para justificar su continuidad o suprimir las que habían dejado de ser necesarias. En términos concretos, esta normativa pretendió lo siguiente¹²⁰:

- a) Exigir que cada agencia federal justificara su existencia o afrontara su eliminación.
- b) Evitar despilfarros y promover la eficiencia en el gasto.
- c) Eliminar agencias obsoletas, identificar duplicidades y coordinar actuaciones.
- d) Mejorar la rendición de cuentas y el servicio al usuario.
- e) Desincentivar desviaciones legislativas
- f) Reforzar la citada Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno.

E. Canadá

Este país hizo caso a las críticas realizadas al modelo burocrático por excesivo e ineficiente, así como al peligro que representaba el déficit fiscal, por lo que, consecuentemente, se dio a la tarea de ejecutar varias reformas propias de la nueva gestión pública.

De este modo, a finales de los años setenta e inicios de los ochenta, se institucionalizó la función de la evaluación de la gestión pública bajo la coordinación del llamado Consejo del Tesoro, que es el órgano encargado de dictar las normas y directrices que orientan el sistema de

¹¹⁹ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 193.

¹²⁰ Ver PINA (Vicente) y TORRES (Lourdes). **Op. cit.**, pp. 62-63.

evaluación de programas públicos, así como de supervisar su fiel aplicación en todos los niveles de la Administración Pública¹²¹.

El citado proceso resultó de suma relevancia, en el tanto, según señala, expresamente, el citado autor Mora Quirós, implicó el desarrollo de un sistema de evaluación "(...) *construido a partir de una integración dinámica de las funciones de evaluación y auditoría para evitar duplicidades, definiendo claramente las competencias de cada una y estableciendo mecanismos de coordinación y cooperación entre ellas (...)*"¹²².

Posteriormente, en 1984, los gobiernos conservadores retomaron el tema de los defectos e ineficiencias de la estructura administrativa y, luego de su victoria, según explica Aguilar Villanueva, crearon un grupo de trabajo determinado a revisar y evaluar los programas gubernamentales existentes a la fecha. De este modo, a través de este Programa de Revisión ("*Programme Review*"), se buscó replantear totalmente tales programas, haciéndolos más simples, inteligibles y accesibles a sus clientes. Igualmente, se pretendió descentralizar la toma de decisiones en la medida de lo posible hacia los que tenían comunicación directa con grupos de clientes¹²³.

Como producto de dicha revisión, surgió en 1985 la iniciativa llamada Aumento de la Autoridad Ministerial e Iniciativa de Responsabilidad ("*Increased Ministerial Authority and Accountability Initiative*"), así como el programa denominado Agencia Especial de Operación ("*Special Operating Agency*") en el año 1989. De conformidad con estas dos políticas o estrategias, se otorgó mayor autonomía a ministros, directores de departamentos y agencias en el manejo de los recursos, disminuyéndose así la dependencia con respecto a las entidades centralizadoras de hacienda y contraloría.

Aguilar Villanueva, igualmente, señala que, en virtud de lo anterior, se incentivó la creación de agencias ejecutivas independientes y descentralizadas, llamadas en Canadá agencias de operaciones especiales, las cuales, al igual que el resto de países analizados *supra*, contaban

¹²¹ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 188.

¹²² Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, pp. 188-189.

¹²³ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 176.

con gerentes contratados que poseían un amplio margen de acción para aplicar métodos y prácticas gerenciales similares a las utilizadas en el sector privado¹²⁴.

Ulteriormente, en el año 1989, se lanzó en este país el proyecto denominado Servicio Público 2000 ("*Public Service 2000*"), con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos brindados a los ciudadanos, bajo el principio de un "servicio centrado en el ciudadano" o "*citizen-centred service*".

Bajo esta estrategia, se buscó un cambio en lo que respecta a las actitudes y prácticas utilizadas, hasta entonces, en el servicio público. De este modo, se procedió a implementar varias medidas de flexibilización, eliminación de jerarquías, desreglamentación, descentralizaciones hacia los mandos medios y operativos, así como la consolidación de una definición compartida de estándares de calidad e indicadores de desempeño. Mora Quirós, haciendo referencia a este proyecto, señaló que el mismo buscó igualmente sentar las bases para crear una Administración Pública moderna que contribuyera a la competitividad y que, a su vez, formulara una reorganización general del mencionado sistema de evaluación¹²⁵.

Años más tarde, específicamente, en el año 1993, se dio lo que en Canadá llamaron "el gran evento", sea, la reestructuración radical de la Administración Pública central, por la cual se produjo una reducción de ministerios y entidades del gabinete, se eliminaron comisiones de dicho gabinete con facultades directivas e, igualmente, se fusionaron algunos ministerios. Posteriormente, en 1994, este país introdujo las ya citadas cartas de servicios a los ciudadanos ("*Declaration of public quality*").

Finalmente, en 1995 se creó el denominado Sistema de Gestión del Gasto ("*Expenditure Management System*"), por el cual se retomaron las iniciativas de racionalizaron del gasto público, introduciéndose así mayor austeridad. Expresamente, Aguilar Villanueva se refiere a este sistema bajo los siguientes términos: "*(...) consiste en que la prioridad del presupuesto es el respeto a los límites fiscales, a fin de construir un equilibrio financiero sostenido y duradero, por*

¹²⁴ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 176.

¹²⁵ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 189.

lo que los requerimientos de recursos para nuevos programas o para incrementar el gasto de los programas serán "reasignaciones" dentro de los techos o límites presupuestarios establecidos por el primer ministro y el ministro de Finanzas. Es la institucionalización del presupuesto equilibrado como condición de un Estado financieramente robusto para estar en condiciones de cumplir sus funciones públicas (...)"¹²⁶.

F. Irlanda

Irlanda resulta un ejemplo de relevancia para observar la distinta forma en que las políticas de la nueva gestión pública ingresaron en los países según sus propias condiciones y contexto. Conde Martínez explica que este país es una excepción, dentro del ámbito anglosajón, en el tanto el movimiento de reforma no se llevó a cabo con la misma radicalidad que imperó en el resto de países analizados *supra*. Según dicho autor, esto se debió a la imponente de una política tradicional y a la existencia de una cultura clientelista imperante¹²⁷.

Pese a lo anterior, Irlanda no se libró de vivir una mala situación económica, por lo que se buscó, igualmente, introducir algunas reformas al aparato administrativo propias de la nueva gestión pública que, consecuentemente, dinamizaran la economía.

De este modo, en el año 1985, específicamente, en materia de empleo público, se publicó el documento llamado Servir Mejor al País, a través del cual se ingresaron elementos de la cultura del gerencialismo o "*management*". Aparejado a lo anterior, se buscó descentralizar los servicios administrativos en agencias separadas de los ministerios e introducir mecanismos de administración por objetivos. Sin embargo, tales políticas fueron aplicadas de forma parcial¹²⁸.

Ulteriormente, se lanzó en 1994 la llamada Iniciativa de Gestión Estratégica, con el fin que cada departamento identificara sus fortalezas y debilidades y pusieran en marcha, consecuentemente, un sistema de gestión estratégica.

¹²⁶ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, pp. 177-178.

¹²⁷ Ver CONDE MARTÍNEZ (Carlos). **Op. cit.**, p. 379.

¹²⁸ **Ibíd.**

Finalmente, se tiene que en el año 1996, se promovió el programa integral denominado Entrega de un Mejor Gobierno o "*Delivering Better Government*", cuyos objetivos se dirigieron a proveer servicios públicos de calidad, abiertos y transparentes, a incrementar la eficiencia administrativa, así como a introducir nuevos principios en la gestión de recursos humanos.

7.- Críticas planteadas al modelo implementado por la nueva gestión pública

Tal y como se dijo líneas arriba, la nueva gestión pública nació con el firme propósito de hacer frente a las dificultades generadas por el modelo burocrático, de combatir las adversas circunstancias económicas, políticas y sociales de los años setenta y, consecuentemente, de mejorar una Administración Pública que clamaba por ser más eficiente, eficaz y prestar servicios públicos de mayor calidad a los administrados.

Sin embargo, como sucede con todo nuevo sistema que busca implementarse y perfeccionarse en la Administración Pública, en contra de la nueva gestión pública, se han planteado ciertos reparos. En ese sentido, se han observado ciertas situaciones críticas o dificultades que se han generado o, eventualmente, podrían producirse a partir de su implementación en los Estados. Algunas de estas, serían las siguientes:

- a) Spink es del criterio que solamente el gobierno puede asegurar una buena gestión pública, es decir, hacer que se produzcan políticas relevantes e inteligentes directivas. En su criterio, una empresa privada no puede pensar como debería de hacerlo el gobierno¹²⁹. En ese mismo sentido, Samanamud Valderrama, citando a Bielsa, señala que el Estado no puede administrarse como una empresa industrial con sentido incierto, sino con criterio jurídico y político¹³⁰.

¹²⁹ SPINK (Peter). **Modernización de la Administración Pública en América Latina: Evaluación de los Recientes Cambios en la Gerencia de los Ministerios y de las Agencias Reguladoras. Orientaciones Metodológicas.** En: Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2001, p. 30.

¹³⁰ BIELSA citado por SAMANAMUD VALDERRAMA (Carlos). **Op. cit.**, p. 26.

- b) Se podrían dejar de lado las preocupaciones por los problemas sociales más importantes como son la pobreza, la exclusión social y la desigualdad, al brindársele preeminencia a aspectos meramente económicos.
- c) Al otorgarse esa relevancia al sector económico y utilizarse estrategias, principios y prácticas propias del sector privado para alcanzar eficiencia, se corre el riesgo que valores asociados tradicionalmente con lo público (v. gr. democracia, equidad, etc.), desaparezcan o se vean dramáticamente reducidos.
- d) Al brindársele tanta flexibilidad y discrecionalidad para actuar a los gerentes encargados de las agencias descentralizadas, se les otorga igualmente un amplio margen de acción para la interferencia de intereses particulares, para ocultar información y, por ende, para la comisión de actos de corrupción. Olías de Lima Gete considera que dicha discrecionalidad y facilidad para ocultar y manipular datos de interés podría irrumpir y alterar, consecuentemente, la labor de evaluación o verificación posterior del cumplimiento efectivo de los objetivos que le fueron encomendados a los gerentes previamente¹³¹.
- e) Los funcionarios o servidores, al sentir la presión por alcanzar los objetivos, so pena de ser despedidos o rescindidos sus contratos, podrían eventualmente dejar de lado las necesidades de los ciudadanos. Los funcionarios, igualmente, al brindárseles mayor flexibilidad y participación en las cuestiones propias de la institución, podrían provocar disputas con otros compañeros o frente al superior o "*manager*" por querer que su opinión sea la que prevalezca. Lo anterior, podría conllevar, igualmente, a generar actitudes de individualismo, corrupción, egoísmo y falta de cooperación con el resto del grupo. Incluso, la autora Olías de Lima Gete afirma que esa alta discrecionalidad brindada a los funcionarios y a los propios gerentes, genera el riesgo de provocar graves incoherencias, tanto a nivel interno como externo¹³².

¹³¹ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, pp. 22-24.

¹³² Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 27.

- f) El asimilarse el ciudadano a un cliente puede generar igualmente una serie de problemas. Olías de Lima Gete señala que si tanto los empleados como los clientes están capacitados para hacer valer sus puntos de vista y tomar iniciativas sobre los servicios, entre ambos pueden surgir diferencias difíciles de resolver que pongan en cuestión la supuesta soberanía del consumidor. Dicha autora agrega que la consecuencia de tales diferencias es que el ciudadano llegue a sentirse más indefenso que bajo las antiguas burocracias¹³³. Por su parte, el autor Sánchez González explica que la dinámica de concebir al ciudadano como cliente no aplica tal cual fuera una empresa privada, en el tanto las instituciones públicas no están para satisfacer demandas individuales, sino, más bien, intereses colectivos. En ese particular, este último autor expone lo siguiente: "(...) *Las instituciones públicas descansan en fundamentos políticos que condicionan sus relaciones con los administrados: sus servicios no han de satisfacer únicamente demandas individuales sino, sobre todo, satisfacen intereses colectivos. Por otra parte, las opciones estrictamente empresariales tratan a sus clientes como personas aisladas con las que se establecen relaciones mercantiles puntuales, mientras que el sector público ha de tratarlas como grupos de necesidades colectivas. Los modelos de relación son más complejos y requieren de instrumentos que no ofrece el marketing privado (...)*"¹³⁴.
- g) A través de la descentralización, se podrían presentar graves problemas de coordinación entre las unidades o agencias. En ese particular, los autores Longo y Echebarría sostienen que "(...) *la prestación de servicios públicos en un universo descentralizado y externalizado de unidades ejecutivas, plantea no pocos problemas para las capacidades de coordinación global si no se establecen determinadas cautelas organizativas. El Estado es algo más que una colección de servicios separables y, atender los requerimientos de coordinación, una vez producida la descentralización, no es cosa fácil (...)*"¹³⁵. Incluso, Prats I Catalá sostiene que esa descoordinación y falta de colaboración de las agencias se reproduciría, también, con respecto a los sectores empresariales y la sociedad civil¹³⁶.

¹³³ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 27.

¹³⁴ SÁNCHEZ GONZÁLEZ (José Juan). **Gestión Pública y Governance**. Toluca, México, editado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 205.

¹³⁵ Ver ECHEBARRÍA (Koldo) y LONGO (Francisco). **Op. cit.**, pp. 110-111.

¹³⁶ Ver PRATS I CATALÁ (Joan). **Op. cit.**, pp. 119-120.

- h) De igual forma, se piensa que la descentralización y desconcentración característica de la nueva gestión pública hace que se desaparezca el objetivo de tratar con parámetros de igualdad a todos los ciudadanos. En ese orden de consideraciones, Pardo señala lo siguiente: *"(...) El modelo burocrático buscaba otorgar igualdad de trato a los ciudadanos, es decir, que todos recibieran el mismo tipo de servicio y sufragaran equitativamente su costo. Sin embargo, con las políticas de descentralización y desconcentración, este objetivo se ha vuelto prácticamente inalcanzable puesto que cada agencia ahora es autónoma, decide qué tipo y cantidad de servicios provee y a qué costo. El principio de equidad que quedaba implícito en la "búsqueda del bien común", valor fundamental de la administración tradicional, queda claramente subordinado a otros propósitos, como puede ser el de la eficiencia (...)"*¹³⁷.
- i) Los terceros, sujetos de derecho privado con quien contrata el Estado o se le otorgan obras en concesión, pueden aprovecharse de su condición y brindar a los usuarios finalmente servicios de baja calidad. Expresamente, sobre el particular, Arellano Gault señala que *"(...) es muy difícil establecer contratos completos para especificar la naturaleza de los servicios requeridos, haciendo que los contratistas utilicen su oportunismo para otorgar servicios de baja calidad social (...)"*¹³⁸.
- j) Andreau Barberá sostiene que con el modelo de gestión pública, más bien, se aumentaron los costos para la Administración Pública. En ese sentido, indica, de modo expreso, lo siguiente: *"(...) si bien uno de los logros de la Nueva Gestión Pública es la disminución de los costes de transacción en cuanto a personal, inversiones y costes de producción en general, la experiencia nos dice que se acaba incurriendo en dichos costes en concepto de negociaciones, organización, preparación, formalización y ejecución de los contratos, litigios, etc. Un tipo de coste de transacción frecuente es el coste de cambio de operador, en*

¹³⁷ PARDO (María del Carmen). **El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública.** Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. México, No. 8, 2005, pp. 79-80.

¹³⁸ ARELLANO GAULT (David). **Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa.** En: ARELLANO GAULT (David) (Coord.). Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México, editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2004, p. 34.

*caso de que el servicio prestado sea deficiente, pudiendo comportar pérdidas de tiempo, pleitos y ausencias en la prestación de servicios públicos (...)*¹³⁹.

- k) Bajo la consigna que el político debe coordinar y tomarle la opinión al gerente en algunas cuestiones relacionadas con la agencia que dirige –por ser este último quien se encuentra en mayor contacto con la misma y conoce sus carencias, fortalezas y necesidades–, se podría invadir extremadamente ese ámbito político, irrespetándose así las directrices dadas por el primero.
- l) Se puede incurrir en graves violaciones al ordenamiento jurídico si el sistema solamente busca actuar con eficacia y eficiencia, olvidándose del principio de legalidad. En ese particular, el autor Spink indica lo siguiente: “(...) *La gerencia pública no es sólo un asunto de eficiencia y eficacia crecientes, por más importante que esto puede ser, sino también de salvaguarda de la legalidad y de la legitimidad, de algo más que valores estrictamente comerciales (...)*”¹⁴⁰.
- m) Autores como Cunill Grau consideran que, a pesar de haber nacido y surgido en países desarrollados la nueva gestión pública, esta se pretendió imponer en países de América Latina tal receta de cocina sin que, de previo, se tomaran en cuenta las muy distintas condiciones políticas, económicas y sociales de estos últimos¹⁴¹. Esto provocó, sin duda alguna, que muchas de las herramientas o propuestas de este modelo de gestión no dieran sus frutos en tales latitudes. En ese particular, Baena del Alcázar señala lo siguiente: “(...) *los aspectos peores han derivado de la aplicación de la Nueva Gerencia Pública a los países en desarrollo, aplicación que ha contribuido a su deterioro. Pues actuar pura y simplemente según criterios de mercado en situaciones y contextos muy distintos de los propios de las democracias occidentales ha producido auténticos efectos destructivos de las condiciones de vida de los ciudadanos más pobres, a los que sería un sarcasmo llamar clientes. En estos países las funciones del Estado son irremplazables, sobre todo en la regulación y en la*

¹³⁹ Ver ANDREAU BARBERÁ (Ivan). **Op. cit.**, p. 281.

¹⁴⁰ Ver SPINK (Peter). **Op. cit.**, p. 29.

¹⁴¹ CUNILL GRAU (Nuria) e ITURBE DE BLANCO (Eglé). **Notas introductorias**. En: Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2001, p. 9.

*prestación de servicios no siempre o no necesariamente con ánimo de lucro (...)*¹⁴². Igualmente, sobre este punto en particular, Ferraro, parafraseando a Hood, indica que la nueva gestión pública fue pensada, en un primer término, para ser aplicada en Administraciones Públicas honestas a fin que se evitara la corrupción y la falta de transparencia, lo cual, en su criterio, resulta incompatible con los países en vías de desarrollo¹⁴³.

- n) Finalmente, Bresser Pereira sostiene que la nueva gestión pública no restableció realmente el desarrollo económico con la eficiencia y eficacia que se lo había propuesto¹⁴⁴.

8.- Relevancia de la nueva gestión pública

Resulta indiscutible la importancia que guarda la nueva gestión pública para los efectos de la presente investigación. Según se pudo acreditar, claramente, en las líneas expuestas, a partir de los años ochenta y, principalmente, en varios países anglosajones, surgió este nuevo modelo de gestión pública enfocado en desplazar al Estado e introducir técnicas gerenciales y de economía de mercado empleadas en el sector privado, como medio para solventar la crisis y todas aquellas dificultades aparejadas al modelo burocrático imperante en la época.

Este nuevo modelo de gestión trajo consigo nuevos aires y aspiraciones para la Administración Pública, la que, en adelante, según se vio, se enfocó, en términos generales, tanto en cumplir lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, como, a su vez, en actuar con eficacia y eficiencia, en beneficio ya no solo de sus propios intereses, sino con la mirada puesta en la plena satisfacción del administrado, principal destinatario de los servicios públicos. En esencia, se pretendió renovar el sector público desde muy diversas aristas.

¹⁴² BAENA DEL ALCÁZAR (Mariano). **La reforma neogerencial: de la nueva gerencia pública a la administración pública postmoderna**. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre, 2008, p. 7.

¹⁴³ HOOD citado por FERRARO (Agustín E.). **Op. cit.**, p. 121.

¹⁴⁴ BRESSER PEREIRA (Luiz Carlos). **Presentación**. En: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord.). La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Buenos Aires. Argentina, Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 2000, p. 9.

Sin embargo, es importante comprender que esta nueva ideología y forma de actuar de la Administración Pública no se consolidó de la noche a la mañana. Claramente, medió un exhaustivo esfuerzo y un cambio de mentalidad, de convicciones y de comportamientos fuertemente arraigados, desde años atrás, principalmente, por parte de los políticos, jefes institucionales y de los servidores públicos, para implementar el referido modelo de manera progresiva y exitosa. Adicionalmente, según se vio, se hizo uso de una serie de instrumentos o estrategias que se fueron ideando, ensayando y depurando con el transcurrir de los años, tales como la instauración de agencias descentralizadas, la creación de la figura del *manager* o gerente, la eliminación de niveles jerárquicos y de las estructuras estatutarias tradicionales, la introducción de la competitividad, la reducción del sector público mediante la privatización, la consideración del ciudadano como cliente, la promoción de una gestión pública de calidad, la implementación de una nueva política fiscal, etc..

Particularmente, hemos de destacar que una de las estrategias más relevantes que nació, se desarrolló y claramente se consolidó con este modelo de gestión pública, es la referida a la evaluación del desempeño, tanto institucional como de los servidores públicos. Esta ha sido una de las políticas mayor y más fuertemente aplicadas en los años ochentas por los países anglosajones estudiados, sea, por Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Australia, Estados Unidos, Canadá e Irlanda, donde, a su vez, evolucionó favorablemente.

Llama la atención que el citado procedimiento de evaluación, bajo este modelo de la nueva gestión pública, creó paralelamente una serie de mecanismos que hicieron posible su efectiva ejecución, los cuales, *a posteriori*, como veremos, se han desarrollado e implementado con importantes mejoras en la Administración Pública. Así, se empezó a hablar y a destacarse términos como planificación, gestión por resultados y presupuesto por resultados, se inició con la celebración de contratos de gestión y de desempeño a ser cumplidos, respectivamente, por los gerentes y funcionarios públicos y se creó, a su vez, un incipiente pero importante sistema de incentivos y sanciones a aplicar según el cumplimiento satisfactorio o no de los citados objetivos y metas establecidas. De este modo, se inició con un novedoso método de fiscalización y control de la gestión pública que, desde entonces, ha mostrado y arrojado solamente importantes resultados en virtud de su efectiva implementación.

En ese particular debe observarse que, luego de hacer un repaso por las principales críticas que, a lo largo de los años, se le han efectuado al modelo de la nueva gestión pública por importantes autores, no se logra escrudiñar ninguna de relevancia que se haya dirigido de forma sólida, directa y contundente contra la evaluación del desempeño. Por el contrario, al hacer un balance, son más los aspectos positivos a rescatar y preponderar de este mecanismo.

Así, luego de estudiar con detenimiento las diversas políticas y estrategias instauradas en los países anglosajones citados para implementar efectivamente la evaluación, es factible afirmar que esta última resulta ser un exitoso mecanismo para rendir cuentas de la gestión llevada a cabo por parte de los servidores e instituciones públicas. En otros términos, la evaluación de resultados que nace y se pone en práctica con la nueva gestión pública, permite obtener información valiosa y de interés para determinar cómo está funcionando la Administración Pública.

En específico, lejos de enfocarse, únicamente, en verificar la observancia estricta de los procedimientos y trámites aparejados al modelo burocrático, el mecanismo bajo estudio muestra, principalmente, si los objetivos y metas previamente definidos y encomendados a las instituciones y a sus empleados públicos realmente se están cumpliendo, así como la manera en que se brindan los servicios a los administrados, entre otros temas de interés.

La puesta en práctica, a tenor de los resultados obtenidos, del referido sistema de sanciones y de incentivos propio de este modelo de gestión, hace que se responsabilice a aquellos servidores e instituciones públicas que no cumplieron con los objetivos y metas propuestas o bien, que se premie, a través de diversos medios, la labor satisfactoria y plena llevada a cabo. De este modo, se busca, entre otros aspectos, promover la permanencia, únicamente, de empleados públicos y de instituciones que se encuentren plenamente comprometidos con su labor y quieran brindar un excelente servicio a los administrados.

En fin, el mecanismo bajo estudio realiza una especie de escaneo y fiscalización sobre la operación total de la Administración Pública, haciendo evidente no sólo las fallas en las que se incurre, sino, también, las actuaciones favorables y satisfactorias que se logran ejecutar y concretar. Situación anterior que, a su vez, permite, a través de un proceso de retroalimentación,

fomentar cambios y correcciones con respecto a las deficientes actuaciones, así como preponderar y difundir las buenas prácticas y aspectos positivos, en general, de la función pública.

Concomitantemente, debe observarse que, a través de este mecanismo de evaluación del desempeño, la Administración Pública se ve enormemente favorecida, en el tanto mejora sustancialmente su forma de ejecutar todas las tareas y funciones encomendadas. Dicha situación incide igualmente en los administrados, quienes, al ser considerados, a partir de la nueva gestión pública, como clientes y sujetos de gran relevancia frente a la Administración Pública, acceden a servicios públicos prestados con eficacia, eficiencia y muy altos estándares de calidad, lo cual permite, a su vez, que reanuden su preferencia y confianza con respecto a esta última.

Asimismo, es importante destacar que dicha evaluación y la concomitante muestra y exposición pública de información sobre la observancia efectiva de los objetivos y metas señaladas a los servidores públicos y a las instituciones públicas en general, busca desaparecer el secretismo, la falta de transparencia y las actuaciones corruptas y arbitrarias propias, también, del citado modelo burocrático.

Adicionalmente, es evidente que, gracias a la nueva gestión pública, en especial a una de sus principales cartas de presentación como lo es la evaluación del desempeño, la Administración Pública se modernizó dejando atrás la gran mayoría de las dificultades o críticas formuladas al anterior y obsoleto modelo burocrático. En ese particular, debe observarse que se generó un ambiente de mayor flexibilidad, de iniciativa y de innovación en la gestión pública.

En resumen, podemos afirmar que el mecanismo de evaluación del desempeño que surgió, se destacó y tomó gran fuerza a partir de la nueva gestión pública, lejos de ser desacreditado, debe reconocérsele las innumerables ventajas y beneficios que ha representado, desde los años ochenta, para la Administración Pública y todos los administrados en general.

Dichos aspectos positivos y relevancia como tal, dieron claramente sus frutos, toda vez que, la evaluación del desempeño se ha mantenido vigente e, incluso, ha sido fortalecida, de

conformidad con los ulteriores modelos de gestión formulados para la Administración Pública, según veremos en el siguiente capítulo de la presente investigación.

Capítulo Tercero

Modelos de gestión pública neo-institucionales: Fortalecimiento y plena vigencia de la evaluación del desempeño

En las próximas líneas nos abocaremos a analizar los modelos neo-institucionales o neo-públicos, los cuales encajan dentro del grupo de modelos de gestión pública post-burocráticos que han surgido, recientemente, como una tercera opción a implementarse en los Estados, a raíz, precisamente, de una serie de nuevas reformas desarrolladas. Igualmente, estudiaremos brevemente algunas de las propuestas que, en ese mismo orden de consideraciones, han planteado para Iberoamérica varios organismos internacionales.

El referido análisis será de gran utilidad, en el tanto, a raíz de este, se logrará comprobar – según se verá *infra*–, cómo el postulado de mayor relevancia para nuestros efectos originado en la nueva gestión pública, como lo es la evaluación del desempeño, se ha logrado no sólo mantener sino reforzar a través de la mayoría de las propuestas y modelos actuales de gestión pública formulados.

1.- Origen y fundamento principal de los nuevos modelos de gestión neo-institucionales

A finales del siglo XX, las dificultades y debilidades propias de la llamada nueva gestión pública, obligaron a realizar una revisión general de la situación y, de forma paralela, a formular nuevas propuestas o cambios en el aparato administrativo.

Tales reformas –que se empiezan a concretar, específicamente, a mediados de los años noventa–, parten del hecho que la clave no residía ya en reducir y aminorar al máximo el Estado (utilizando solamente mecanismos gerenciales propios de la empresa privada, así como las ya referidas políticas económicas financieras), sino, por el contrario, en redefinirlo, fortalecerlo, mejorarlo y readecuarlo a los nuevos tiempos, recuperando así su legitimidad política y democrática, así como su capacidad de gobernar. Lo anterior, a su vez, haciendo un balance y un uso de los aspectos positivos rescatables de los dos anteriores modelos de gestión, sea, de la

burocracia weberiana y de la nueva gestión pública. La idea original, entonces, era fusionar tales elementos, a fin conseguir un Estado fuerte y democrático, pero, a su vez, eficaz y eficiente.

En ese particular, Bresser Pereira, del CLAD, apunta lo siguiente:

"(...) Estas reformas (haciendo referencia a la nueva gestión pública), que ya eran reformas del Estado al constituirse en respuesta a la crisis fiscal y a la necesidad de reconsiderar su papel en relación con el mercado, no lograron, sin embargo, restablecer el desarrollo económico en la región. Se volvió entonces cada vez más claro que debían ser complementadas por la reforma del propio aparato del Estado (...) reconstruir el aparato administrativo, tornándolo, de un lado, más eficiente en realizar sus tareas y más efectivo en enfrentar los desafíos de la globalización y, de otro lado, asegurando los avances democráticos alcanzados (...)"¹⁴⁵. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Pérez Parra, sobre el particular, aclara siguiente:

"(...) En esta segunda generación de reformas (...) se unen el desarrollo institucional y las técnicas gerenciales del sector privado para el logro de una moderna Administración Pública. Esta reforma vendría a hacer los respectivos correctivos que quedaron pendientes desde la implantación de la primera generación de reforma, (sic) así como la reivindicación tanto del ciudadano por contar con servicios públicos eficientes como de la política por asegurar las condiciones de estabilidad institucional necesarias para el fortalecimiento de la democracia. Estos cambios darían un crecimiento sostenido de la economía, lo cual sería traducido en un perfeccionamiento de las instituciones administrativas y, por consiguiente, en una mejor percepción ciudadana del sistema político y de la democracia. Aquí cumple un papel preponderante el enfoque del neoinstitucionalismo, y su perspectiva metodológica lograría invertir la relación causal entre lo económico y lo político, es decir, entre el crecimiento económico y unas instituciones públicas fuertes que funcionen y promuevan el fortalecimiento de la democracia. De esta manera, los procesos políticos serían equiparables en importancia a los procesos económicos (...)"¹⁴⁶. (El destacado no forma parte del original).

Así las cosas, a partir de los postulados generales sobre los que se basan tales reformas, surgen nuevos modelos de gestión o corrientes llamadas neo-públicas o neo-institucionales. Son varios los modelos que, en ese sentido, se han formulado sin que, a la fecha, exista un claro consenso o, al menos, un acuerdo mayoritario, sobre cuál es el que mejor se ajusta a la actualidad y, por ende, debe prevalecer.

¹⁴⁵ Ver BRESSER PEREIRA (Luiz Carlos). Presentación. **Op. cit.**, p. 9.

¹⁴⁶ Ver PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, p. 266.

De igual forma, resulta menester señalar que, de forma paralela a lo anterior, en Iberoamérica se han celebrado varias cumbres y conferencias donde han participado algunos organismos internacionales de gran renombre mediante las cuales, a su vez, se han adoptado cartas y códigos que reflejan tales reformas y, consecuentemente, dichos modelos neo-institucionales.

De este modo, a continuación pasaremos a describir, a grandes rasgos, algunos de dichos modelos de gestión neo-institucionales –tanto lo más desarrollados como otros de índole minoritaria–, así como algunas de las referidas propuestas formuladas, en ese mismo sentido, por los citados organismos internacionales.

2.- Diversos modelos de gestión neo-institucionales

A. Neo-weberianismo

A.1. Noción

Como una respuesta a las críticas formuladas a la nueva gestión pública surge, aproximadamente, a medianos de los años noventa la tesis del neo-weberianismo –hoy considerada una de las mayormente desarrolladas–, por la cual se busca revalorizar o refrescar las enseñanzas y postulados formulados por Weber y su modelo de gestión burocrático¹⁴⁷.

De este modo, esta tesis se opone, tanto al régimen burocrático original formulado por Weber, como a la aplicación estricta a la Administración Pública de las formas privadas de actuación propuestas por la nueva gestión pública. Por el contrario, busca, más bien, reivindicar, nuevamente, lo público o estatal, combinado algunas –no todas–, de las principales máximas del modelo burocrático, así como varios de los postulados más importantes propuestos por la nueva gestión pública. Al respecto, Fuentes y otros autores, citando, a su vez, a Olsen, señalan lo siguiente:

¹⁴⁷ FUENTES (Guillermo), et ál. **Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana.** Revista Transformación, Estado y Democracia. Oficina Nacional de Servicio Civil, Uruguay, No. 44, 2010, p. 96.

"(...) Ni el término "burocracia" ni las ideas teóricas y observaciones empíricas que se le asocian a Weber resultan irrelevantes, obsoletas o incompatibles con los nuevos tiempos, cuando se trata de entender o explicar la administración pública y el gobierno en las democracias contemporáneas (...)"¹⁴⁸.

A.2. Principales características del neo-weberianismo

Aparte de mantener el modelo jerárquico y democrático y, de forma paralela utilizar, en algunas ocasiones, los postulados de descentralización, flexibilidad, simplificación y privatización propios de la nueva gestión pública analizados líneas arriba, el modelo neo-weberiano se caracteriza, también, principalmente, a partir de los siguientes aspectos de interés¹⁴⁹:

- a) Formula una orientación externa de la Administración Pública más que interna: En virtud de lo anterior, la Administración Pública busca atender las perspectivas y exigencias del ciudadano a través de una cultura profesional de calidad y de servicio. Igualmente, pretende entablar una labor de coordinación entre el sector público y el privado.
- b) Introduce mecanismos que complementan pero no reemplazan la democracia representativa: El neo-weberianismo destaca que siguen siendo necesarios los mecanismos de representación tradicionales. Sin embargo, de otra parte, introduce procedimientos de democracia directa, incluyendo mecanismos de consulta y de participación de los ciudadanos en la gestión administrativa.
- c) Promueve mecanismos de evaluación: Se deja de lado la rendición de cuentas a partir del cumplimiento de lo establecido en los procedimientos y las normas propios del modelo burocrático original y, en su lugar, se elige continuar con la promoción del mecanismo de evaluación del rendimiento o desempeño.

¹⁴⁸ Ver FUENTES (Guillermo), et ál. **Op. cit.**, p. 97.

¹⁴⁹ Ver FUENTES (Guillermo), et ál. **Op. cit.**, pp. 97-98, FERRARO (Agustín E.). **Op. cit.**, p. 123 y CONDE MARTÍNEZ (Carlos). **Op. cit.**, pp. 381-386.

- d) Estatuye la profesionalización del servicio civil: Se busca capacitar al funcionario público no sólo en materias jurídicas o concernientes a la esfera específica de su actividad. Se pretende enfocar dicha capacitación, sobre todo, en lo que respecta a la adquisición de habilidades organizativas –incluso gerenciales– y sociales. Lo anterior, como medio para desempeñarse en áreas multidisciplinarias y lograr los resultados requeridos y exigidos por los ciudadanos.

A.3. Algunos países que optaron por el modelo neo-weberiano

Muchos países han elegido implementar el modelo neo-weberiano. Algunos de estos se registran en la Europa Continental como lo es Alemania, Francia, así como en Europa Septentrional en el caso de Suecia y Dinamarca. Según explica Ferraro, tales países incorporaron innovaciones, en su criterio, más modernas y menos controvertidas, emparentadas con el neogerencialismo, así como otras que se relacionan, más bien, con una preocupación por renovar y profundizar la democracia y la participación de los ciudadanos en la gestión pública¹⁵⁰.

Por su parte, Conde Martínez sostiene que, a efecto de no afectar los elementos constitutivos del modelo clásico de Administración Pública, dichas reformas –distinto a la manera radical en que se implementó en los países anglosajones la nueva gestión pública–, se llevaron a cabo de forma gradual y parcial¹⁵¹.

Así las cosas, pasaremos a indicar muy brevemente, algunas de tales reformas ejecutadas en varios de estos países.

a) Francia

Aún cuando este país se distingue por el carácter jerárquico y centralizado de sus estructuras administrativas, así como por el impulso estatal fuertemente dirigista e interventor que define su vida económica y social, procedió a formular e implementar exitosamente innovaciones parciales adaptadas a sus necesidades.

¹⁵⁰ Ver FERRARO (Agustín E.). **Op. cit.**, p. 133.

¹⁵¹ Ver CONDE MARTÍNEZ (Carlos). **Op. cit.**, p. 380.

En ese particular, a partir, principalmente, de los años noventa, Francia procedió con las siguientes reformas¹⁵²:

- a) Introdujo formulas de gestión pública más flexibles.
- b) Formuló una mejora de las relaciones entre la Administración Pública y los administrados o usuarios.
- c) Aplicó formulas de descentralización o desconcentración.
- d) Transformó el proceso presupuestario, creando centros de responsabilidad en los ministerios a los cuales se les delegó el establecimiento de objetivos dentro de la programación presupuestaria con carácter plurianual
- e) Creó agencias reguladoras independientes dirigidas a abrir la Administración Pública al ciudadano (v. gr. el Defensor del Pueblo y la Comisión Nacional de Acceso a los Documentos Administrativos).
- f) Introdujo el mecanismo de evaluación de las políticas públicas.

b) Alemania

En este país, igualmente, se ejecutaron reformas parciales que no pusieron en peligro la estructura administrativa tradicional.

Así, se llevó a cabo una primera fase de reformas antes del año noventa, sobre todo, en el ámbito local. En virtud de lo anterior, se formuló un nuevo modelo de dirección de las administraciones locales caracterizado por tener una estructura similar a la de los grupos privados. De este modo, dichas administraciones se distinguieron por contar con una separación funcional entre política y administración, una gestión descentralizada de recursos que operaba a

¹⁵² Ver CONDE MARTÍNEZ (Carlos). **Op. cit.**, pp. 381-383.

su vez, en función de los resultados obtenidos y por la aplicación de fórmulas contractuales e innovaciones en la gestión presupuestaria y de personal¹⁵³.

Posteriormente, en los años noventa, la reforma se dirigió al sector federal, produciéndose los siguientes cambios:

- a) Una reducción del número de autoridades federales y de sus funciones, luego de efectuarse un proceso de evaluación de estructuras.
- b) El fomento de mayor participación ciudadana.
- c) La simplificación de procedimientos administrativos.
- d) La ejecución de políticas de privatización y desregulación.

Años más tarde, el programa anterior fue desechado, optándose en el año 2000 por reforzarse las estructuras administrativas a través de instrumentos de gestión de calidad. Para tal efecto, se creó una oficina en el Ministerio del Interior que, bajo la denominación "Estado Moderno", debe coordinar las innovaciones en las diferentes instituciones.

c) Dinamarca

La reforma en este país, según explica Conde Martínez¹⁵⁴, se definió a través de tres documentos de interés, específicamente, en los llamados "Nuevas perspectivas sobre el Sector Público" de 1993, "Bienestar para los Ciudadanos" de 1995 y "Reforma Administrativa. Estado de la Cuestión" de 1997.

De este modo, a partir de lo dispuesto en dichos documentos, se produjeron las siguientes innovaciones de interés:

¹⁵³ Ver CONDE MARTÍNEZ (Carlos). **Op. cit.**, pp. 383-384.

¹⁵⁴ Ver CONDE MARTÍNEZ (Carlos). **Op. cit.**, pp. 385-386.

- a) Se defendió la orientación hacia el consumidor, ampliando su participación en el diseño de los servicios públicos.
- b) Se llevó a cabo una reforma presupuestaria enfocada en la descentralización de las decisiones y la medición de resultados.
- c) Se utilizó la fórmula de sociedades limitadas (figura similar a las agencias descentralizadas) para ejecutar actividades públicas.
- d) Se implementaron formas de gestión que se orientaron a los resultados estableciendo objetivos exigibles, prioridades y mediciones de desempeño, sin descuidar la responsabilidad ministerial en el diseño, control y evaluación de políticas.

d) Suecia

Finalmente, Suecia –sin despojarse de su sistema jerárquico propio del modelo weberiano–, llevó a cabo, igualmente, algunas reformas que buscaron, principalmente, una mejora en la gestión de los recursos. Esto, como consecuencia de la crisis económica que sufrió a principios de los noventa y los retos que se le formularon por ingresar a la Unión Europea.

En virtud de lo anterior, se reformaron los procesos presupuestarios mediante la introducción del mecanismo de gestión por resultados. Asimismo, se procedió a delegar en las agencias descentralizadas creadas al efecto, lo concerniente a los recursos necesarios para obtener resultados, a saber, aquellos referentes a la organización, el personal y las finanzas¹⁵⁵.

B. Gobernanza

B.1. Noción

¹⁵⁵ Ver CONDE MARTÍNEZ (Carlos). *Op. cit.*, p. 385.

La gobernanza se formula, igualmente, como una propuesta de las más importantes y desarrolladas para ser utilizada hoy en día, ante la incapacidad de la nueva gestión pública de hacer frente a los problemas y dificultades heredados desde la administración burocrática¹⁵⁶.

El término gobernanza se utilizó por primera vez por el Banco Mundial en el año 1989 en un reporte que elaboró denominado "El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable". En este último documento, explica Aguilar Villanueva, se señaló que la incapacidad de gobernar y administrar del gobierno constituía el origen del fracasado desarrollo del África negra, por lo que se requería un mejor gobierno. Asimismo, en dicha ocasión, se aclaró que para que se produjera ese mejor gobierno o mejor gobernación ("*a better governance*"), se requería una reforma política que debía incluir la afirmación del imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en las transacciones, así como la construcción y el aseguramiento de la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos económicos y sociales mediante un diseño correcto y una implementación efectiva de las políticas económicas y de desarrollo social¹⁵⁷.

El citado estudio se transformó después, específicamente, en el año 1992, en otro estudio ambicioso del Banco Mundial donde se llegaron a formular las relaciones que vinculan la gobernanza con el desarrollo ("*Governance and Development*")¹⁵⁸. De acuerdo con este último informe del Banco Mundial –según indica Altaba Dolz–, la gobernanza se definió como "*la manera en que se ejerce el poder en el gerencialismo de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo*"¹⁵⁹.

Posteriormente, dicho término fue recogido por la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del gobierno Británico que lo tradujo como "*good governance*" y, años más tarde, por la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁵⁶ Ver PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, p. 214.

¹⁵⁷ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, pp. 82-83.

¹⁵⁸ **Ibíd.**

¹⁵⁹ Ver ALTABA DOLZ (Eugenia). **Op. cit.**, sin numerar.

No obstante, fue en el año 2001 donde el término empezó a utilizarse más ampliamente, luego que la Comisión Europea publicara el llamado "Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea".

Según Lorenzo de Membiela, el término gobernanza es polisémico, por lo que caben diversos significados¹⁶⁰. Sin embargo, principalmente, en los últimos tiempos la gobernanza se ha identificado, en términos generales, como aquella interacción o coordinación horizontal llevada a cabo, con criterios de participación e igualdad, entre los diferentes niveles del gobierno, de la sociedad civil y del sector empresarial, con el firme propósito de sacar adelante la agenda de acción del gobierno y, consecuentemente, obtener una Administración Pública que funcione con criterios de eficacia, eficiencia y calidad.

Esta definición es compartida por varios autores. En ese particular, Pérez Parra, claramente, señala lo siguiente:

"(...) Estados, sociedad civil y empresas privadas son los que coordinan esta nueva realidad mundial denominada gobernanza, que no es más que la conjugación de actores, grupos sociales e instituciones en un esfuerzo por alcanzar los objetivos definidos y discutidos colectivamente. La gobernanza está interconectada con el conjunto de instituciones y redes de directivos, reglamentos, normas y leyes, de usos políticos y sociales, donde se activan tanto los actores públicos como privados para contribuir con la estabilidad social y con los regímenes políticos por medio de la orientación y la capacidad de dirección en la proporción de servicios de calidad como garantía de aseguramiento de la legitimidad del sistema democrático (...) En otras palabras, es un nuevo modo de gobernar en el que la sustancia es un gobierno relacional o de redes de interacción público-privado-civil, con un largo alcance que parte de lo local y termina en lo global. En fin, la gobernanza es el nuevo modo de gestión administrativa de nuestro tiempo (...) "¹⁶¹. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Cerrillo Martínez, quien es citado por Lorenzo de Membiela, afirma que *"(...) la Gobernanza es una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, con unas relaciones horizontales, buscando el equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general y no de*

¹⁶⁰ Ver LORENZO DE MEMBIELA (Juan B.). **Op., cit.**, p. 335.

¹⁶¹ Ver PÉREZ PARRA (Wladimir). **Op. cit.**, pp. 213 y 215.

un único actor. Su importancia reside en la capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno (...)"¹⁶².

Asimismo, Centelles I Portella, además de coincidir con el anterior criterio, es enfático al señalar que la nueva era de la gobernanza es producto de la globalización y que, a su vez, la primera se traduce en un enfoque superado y mejorado, tanto de la burocracia como de la nueva gestión pública. Así, de manera expresa, indica lo siguiente:

"(...) La globalización, con sus facilidades de comunicación y con sus escenarios rápidamente cambiantes y un gran aumento de la incertidumbre exige en la actualidad una nueva concepción, acumulativa a las anteriores, de la acción de gobierno, exige gobernanza y estrategia. En la actualidad, las nuevas formas de gobierno que se reconocen crecientemente como "gobernanza" no significan anulación sino la superación en positivo de las anteriores en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o el gerencialismo resultan inapropiados. Dichos ámbitos incluyen desde luego todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que estamos en la era de la gobernanza, dónde la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil (...)"¹⁶³.

B.2. Principios de la gobernanza

Tanto Prats I Catalá como Lorenzo de Membiela, señalan que, por el momento, la gobernanza se identifica con los principios propuestos y codificados por la Comisión de las Comunidades Europeas, lo cual no obsta para que, con el pasar del tiempo, se perfilen y modulen unos nuevos. Dichos principios, según tales autores, se resumen, actualmente, bajo el siguiente orden de consideraciones¹⁶⁴:

- a) Principio de participación: Entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas públicas exige una amplia participación de los distintos intervinientes, incluidos los ciudadanos, tanto en la fase de formulación como de implementación. De esa participación se espera, igualmente, que se refuerce la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

¹⁶² CERRILLO MARTÍNEZ citado por LORENZO DE MEMBIELA (Juan B.). **Op. cit.**, p. 336.

¹⁶³ Ver CENTELLES I PORTELLA (Josep). **Op. cit.**, p. 9.

¹⁶⁴ Ver LORENZO DE MEMBIELA (Juan B.). **Op. cit.**, pp. 337-338 y PRATS I CATALÁ (Joan). **Op. cit.**, p. 146.

- b) Principio de transparencia: Busca que las instituciones trabajen y ejecuten sus labores de forma más abierta y clara, desarrollando una comunicación más activa, utilizando un lenguaje accesible y adoptando las medidas que, en general, puedan conducir a generar no sólo mayor confianza de parte de los administrados, sino, también, mayor legitimidad democrática.
- c) Principio de responsabilidad: Exige la clarificación del papel de cada una de las instituciones intervinientes en la toma de decisiones a través de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas. A través de estos últimos, se busca, entonces, controlar los excesos de poder y su ineficacia.
- d) Principio de eficacia: Busca que las instituciones cumplan los resultados esperados, sobre la base de unos objetivos claros previamente señalados. Esto, a su vez, a través de un proceso de evaluación realizado al efecto.
- e) Principio de coherencia: Propugna que las distintas políticas sean coherentes y fácilmente comprensibles. Se afirma que dicha coherencia requiere de un fuerte liderazgo político y de un firme compromiso por parte de las instituciones, con el propósito de garantizar un enfoque lógico y ordenado dentro de un sistema que se vuelve complejo por la creciente participación de diversos actores.

C. Nuevo servicio público

C.1. Noción

Otro de los modelos de gestión que ha surgido, recientemente, a fin de implementarse en la Administración Pública, es el llamado nuevo servicio público. Baena del Alcázar explica que dicha propuesta –la que coincide justo con el inicio del siglo XXI–, es obra original de Denhardt, quien afirma que la Administración Pública debe enfocarse en la actualidad en prestar nuevos servicios públicos que contribuyan a una vida mejor para todos¹⁶⁵. En ese particular, el referido autor Baena del Alcázar señala, de modo expreso, lo siguiente:

¹⁶⁵ Ver BAENA DEL ALCÁZAR (Mariano). *Op. cit.*, p. 8.

"(...) La motivación y el fin de esta conducta, que coinciden plenamente, son la prestación de servicios públicos y no la orientación en sentido distinto al de los valores sociales que venían existiendo. En es (sic) prestación de servicios públicos hay que atender y valorar sobre todo a las personas y no a la productividad (...)"¹⁶⁶.

Pese a que este modelo de gestión encaja dentro de las corrientes claramente minoritarias de la época, el mismo ha sido, recientemente, apoyado tanto por Samanamud Valderrama, como por otros autores como lo es Martín Castilla. Este último afirma que este nuevo modelo de gestión integra igualmente aspectos de la nueva gestión pública y del modelo tradicional burocrático. Asimismo, refiere, sobre el particular, lo siguiente:

"(...) El nuevo escenario exige (...) la relectura del sentido del servicio público desde una lógica política, que defienda el valor del servicio público a los ciudadanos y que esté atenta a la participación y refuerzo de la democracia, introduciendo la innovación y mejora continua en la propia actividad de la Administración, dentro de una lógica de calidad total o excelencia (...)"¹⁶⁷.

C.2. Principales características del nuevo servicio público

Samanamud Valderrama, quien, como se dijo, es uno de los autores que sigue y propone este nuevo modelo de gestión pública, manifiesta que este último se puede caracterizar a partir de los siguientes aspectos interés¹⁶⁸:

- a) Concibe a la Administración Pública como la administración del espacio público y el interés colectivo.
- b) Refuerza el concepto de ciudadanía. La visión del ciudadano no se reduce sólo al sujeto que cancela impuestos y que, como cliente, hace uso de los servicios públicos con exigencia de estándares de calidad. De forma paralela, a este ciudadano se le permite expresar sus opiniones y participar en asuntos políticos.
- c) Reconoce nuevos derechos y garantías en favor de los ciudadanos.

¹⁶⁶ Ver BAENA DEL ALCÁZAR (Mariano). **Op. cit.**, p. 8.

¹⁶⁷ MARTÍN-CASTILLA (Juan Ignacio). **La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano**. Auditoría Pública. Revista de los Órganos Autónomos de Control. España, No. 36, julio de 2005, p. 58.

¹⁶⁸ Ver SAMANAMUD VALDERRAMA (Carlos). **Op. cit.**, pp. 22 y 24.

- d) Busca permanentemente la satisfacción del administrado en lo que respecta a la utilización de los servicios públicos. De este modo, por ejemplo, propugna la simplificación de los procedimientos y el acortamiento de los tiempos para acceder a los referidos servicios.
- e) Refuerza los valores de la cosa pública en los empleados públicos y crea una cultura administrativa asociada, tanto a la eficacia y a la eficiencia, como a la ética en la gestión administrativa.
- f) Busca actuar de conformidad con los principios y valores de universalidad e igualdad en lo tocante al acceso a los servicios públicos.
- g) Propugna un incremento sustancial de la calidad y la cantidad de los servicios públicos prestados a los administrados.
- h) Define claramente qué ámbitos de la gestión pública pueden ser prestados por sujetos de Derecho Privado y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos o administrados.
- i) Afirma que cuando los servicios se externalizan y dan a terceros privados, se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde la perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.

D. Democratización de la Administración Pública

D.1. Noción

Los autores Fuentes, Güemes e Isaza, en el año 2010, proponen, por su parte, un modelo de gestión de la Administración Pública basado en ideas democratizadoras distintas a las tradicionales. Según dichos autores, los cambios que se han producido en las sociedades contemporáneas, tanto en el ejercicio de la ciudadanía política como en los sistemas de

Administración Pública, parecen estar orientados hacia la necesidad de adoptar una concepción más activa de la democracia dentro del sistema burocrático¹⁶⁹.

Adicionalmente, sobre esta nueva corriente o modelo de gestión pública, que, igualmente, puede ser considerada como minoritaria, los mencionados autores señalan, de modo expreso, lo siguiente:

"(...) La idea de extender la democracia a ámbitos diferentes del electoral y parlamentario fue desarrollada originalmente por la teoría política. La democratización de la administración pública es una consecuencia del auge de las teorías de la democracia sustantiva, que pretenden ir más allá de la concepción formal y electoral de la misma (Arendt, 1997). También se alimenta de las ideas de democracia deliberativa y participativa, inspiradas en la escuela de Frankfurt y la teoría del discurso (Habermas, 1987), que propenden por una democracia que afecte todos los espacios sociales (la esfera pública en sentido amplio) y un involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas donde quiera que éstas tengan lugar (concepto de comunidad cívica) (Pierre, 2009b) (...)"¹⁷⁰.

D.2. Principales características del modelo de democratización de la administración

El modelo de gestión bajo estudio se puede caracterizar a partir de los siguientes aspectos¹⁷¹:

- a) Propone nuevas formas de participación. A la hora de tomar decisiones, se brinda mayor apertura a la participación de aquellos ubicados en los escalafones más bajos a lo interno de la Administración Pública. De igual forma, permite y promueve la participación de los ciudadanos en la gestión de asuntos públicos que, anteriormente, solamente se le dejaban a expertos o técnicos en la materia.
- b) Introduce una lógica cooperativa y facilita el diálogo y el intercambio de perspectivas y recursos entre los distintos sectores de la Administración Pública.
- c) Busca reducir la tradicional jerarquía creada a lo interno de las Administraciones Públicas.

¹⁶⁹ Ver FUENTES (Guillermo), et ál. **Op. cit.**, pp. 99-100.

¹⁷⁰ Ver FUENTES (Guillermo), et ál. **Op. cit.**, p. 99.

¹⁷¹ Ver FUENTES (Guillermo), et ál. **Op. cit.**, pp. 100-101.

- d) Propugna el otorgamiento al ciudadano de información, así como de espacios para deliberar y contribuir a la toma de decisiones.
- e) Introduce mecanismos tendentes a que los ciudadanos puedan elegir entre los servicios que brindan la Administración Públicas y aquellos proporcionados por el sector privado, según la calidad demostrada. Esa misma elección se permite llevar a cabo a través de votaciones o de la figura del plebiscito.
- f) Busca que los servicios públicos tengan una coproducción pública y privada.
- g) Implementa mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, entre estos los de evaluación del desempeño, como medio para que la ciudadanía ejerza sus derechos de participación de manera informada y controle, efectivamente, a quienes toman las decisiones en su nombre.

3.- Propuestas neo-institucionales formuladas por algunos organismos internacionales

En Iberoamérica, han sido varios los organismos internacionales que, de forma paralela, han hecho referencia, a través de diversos medios, a las propuestas neo-institucionales bajo estudio. Sin embargo, para los efectos de la presente investigación, nos abocaremos por analizar aquellas formuladas por el Banco Mundial pero, principalmente, por el CLAD. Esto, no sólo porque tales organismos se caracterizan por su inigualable prestigio, experiencia y trayectoria, sino, a su vez, porque sus propuestas gozan de gran respaldo y formalidad, específicamente, en lo que a los temas de interés se refiere.

De este modo, se tiene que tales organismos, desde el año 1998, han participado en varias cumbres y conferencias, producto de las cuales, en la gran mayoría de las ocasiones, se han realizado estudios y se han aprobado y adoptado varias cartas y códigos que reflejan, precisamente, como se dijo, el modelo neo-institucional que se ha ido enraizando con fuerza y por el que pareciera ir optando, al menos, los estados iberoamericanos en la actualidad.

Como se verá, tales organismos buscan en sus propuestas, precisamente, reivindicar la figura del Estado, utilizando postulados burocráticos, pero, al mismo tiempo, introduciendo elementos propios de la nueva gestión pública. En ese particular, Lacoviello y Strazza señalan lo siguiente: "(...) Concretamente, se plantea en la región la necesidad, y viabilidad de llevar a cabo reformas que, sin dejar de lado valores centrales como la integridad y el mérito, contribuyan a la construcción de administraciones públicas más efectivas, eficientes y flexibles (...)"¹⁷².

Así las cosas, algunas de las más importantes conferencias y aspectos más relevantes de las cartas referidas, los pasaremos a describir y a estudiar brevemente a continuación de forma general. Esto, claro está, sin perjuicio que, más adelante, estas sean, nuevamente, citadas y analizadas con mayor detalle.

A. Consenso de Santiago

El Consenso de Santiago es una expresión que fue adoptada por el entonces Presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn, durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en el mes de abril de 1998¹⁷³. Posteriormente dicho término fue, igualmente, acogido por los autores de un estudio elaborado en ese mismo año de 1998 por el citado banco sobre las reformas institucionales que requería América Latina¹⁷⁴, denominado "*Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*"¹⁷⁵. En consecuencia, el Consenso de Santiago se ha asimilado, a la fecha, con el contenido del referido estudio.

En dicho estudio se reconoció que era el momento preciso de pasar la página con respecto a un grupo anterior de reformas neoliberales propuestas para América Latina en el denominado

¹⁷² Ver LACOVIELLO (Mercedes) y STRAZZA (Luciano). **Op. cit.**, p. 64.

¹⁷³ **Declaración de Santiago y Plan de Acción.** Segunda Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, Chile, 18-19 de abril de 1998.

¹⁷⁴ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 189.

¹⁷⁵ BURKY (Shahid Javed) y PERRY (Guillermo E.). **Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional.** Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de vista. Washington D.C., Estados Unidos, editado por el Banco Mundial, 1998, 176 pp.

Consenso de Washington –llamadas de primera generación¹⁷⁶–, en el tanto estas últimas si bien cosecharon algunos éxitos, no habían arrojado resultados positivos en cuanto a la disminución de la pobreza, la reducción de la desigualdad y el sostenimiento del crecimiento económico. Se estimó que esta última situación se podría atribuir al hecho que el Consenso de Washington ignoró el papel fundamental de los cambios institucionales para sustentar el desarrollo económico y social, los cuales, a su vez, resultaban imprescindibles a efecto que la primera generación de reformas fueran duraderas, los gobiernos pudieran encarar los retos y riesgos de la globalización y los regímenes democráticos se consolidaran y acreditaran su capacidad de resolver dificultades.

Según explica Aguilar Villanueva, en el citado estudio se replanteó la forma en la que, hasta ese momento, se habían querido llevar a cabo reformas en América Latina, señalándose que las instituciones sí importaban en el desarrollo y que no solamente se le debía brindar prioridad a las políticas económicas y de ajuste estructural¹⁷⁷. De este modo, se formuló una agenda de reformas institucionales –denominadas, ahora, de segunda generación–, enfocadas, principalmente, en las instituciones judiciales, la educación, el sector financiero y la Administración Pública¹⁷⁸.

Para los efectos de nuestra investigación, resulta importante hacer alusión, específicamente, a las reformas dirigidas a la Administración Pública. El citado estudio señala que, pese a algunos avances, los países latinoamericanos, en general, no han contado con los recursos o la capacidad para reconstruir una Administración Pública apropiada para el nuevo Estado. Indica que cualquier análisis efectuado a la citada Administración Pública pone de manifiesto que se trata de una

¹⁷⁶ Las reformas del Consenso de Washington fueron resumidas por Williamson en el mes de noviembre de 1989 bajo el nombre de "*What Washington Means by Policy Reform*", que podría traducirse como "Lo que Washington entiende como reforma de las orientaciones políticas" y se encuentra conformadas por las siguientes diez políticas de interés: 1) Disciplina fiscal, por la cual los déficits presupuestarios deben ser suficientemente pequeños para poder financiarse sin recurrir a la inflación; 2) reordenamiento de las prioridades del gasto público hacia sectores que favorezcan el crecimiento y servicios para los pobres, como educación, salud pública e infraestructuras; 3) reforma impositiva, que busca ampliar la base fiscal y acortar las tasas impositivas marginales con la intención de mejorar los incentivos y la equidad sin disminuir la progresividad real; 4) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; 5) establecimiento de un tipo de cambio de la moneda competitivo; 6) liberalización del comercio (disminución de barreras aduaneras); 7) eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas; 8) privatización de empresas y monopolios estatales; 9) desregulación de los mercados, mediante la abolición de regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o restringen la competitividad y 10) protección de la propiedad privada. Ver, al respecto, PRATS I CATALÁ (Joan). **Op. cit.**, pp. 75-76.

¹⁷⁷ Ver AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.). **Op. cit.**, p. 190.

¹⁷⁸ Ver BURKY (Shahid Javed) y PERRY (Guillermo E.). **Op. cit.**, 176 pp.

administración "(...) demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada (...)"¹⁷⁹, con un "(...) control excesivo (...)"¹⁸⁰ y una "(...) excesiva centralización de la autoridad, inestabilidad de la supervisión, legalismo, comunicación inadecuada y gestión incompleta de personal (...)"¹⁸¹. En concreto, el diagnóstico menciona que la principal causa de los defectos y vicios de la Administración Pública latinoamericana es su estructura y funcionamiento según el modelo jerárquico-burocrático propuesto por Weber. Modelo weberiano que, a su vez, funciona de manera informal, dado que, constantemente, se infringen y tergiversan las reglas, normas y procedimientos previamente establecidos¹⁸².

En virtud de lo anterior, el estudio –luego de repasar algunas de las propuestas de la nueva gestión pública aplicadas en los años ochentas, tanto en los países avanzados como en los subdesarrollados–, propone dejar de lado las mencionadas dificultades y continuar con un cambio, aprovechando, a su vez, las condiciones de democratización y globalización imperantes en América Latina. En ese particular, señala que la demanda por una formalización de la gestión pública puede llevarse a cabo a través de las siguientes políticas públicas:

"(...)• Reformas electorales que podrían mejorar la cadena de responsabilidad. Algunas investigaciones en el ámbito de ciencias políticas sugieren que las reformas que conducen a una menor cantidad de partidos más sólidos podrían fortalecer la composición base de la reforma de la administración pública.

• Los mecanismos de "voz" -encuestas entre clientes y "tarjetas de calificación", prácticas de participación- eluden la deficiente cadena de responsabilidad. Todas las reformas que aumentan la información disponible para el público, que proporcionan compromisos públicos con las normas de calidad del servicio, que crean mecanismos para que el gobierno "escuche" a los clientes, o que refuerzan técnicamente a otras ramas del gobierno, tales como la legislatura o el auditor general, pueden hacer contribuir.

• Las políticas que acercan el "sector informal" al sector moderno -formalización de los derechos de propiedad, la desregulación de las prácticas comerciales, las reformas tributarias- también pueden resultar en una mayor incorporación de los "excluidos" al sistema político.

• Las reformas económicas que "nivelan el campo de juego", abriendo las actividades del sector moderno a nuevos participantes y debilitando los oligopolios,

¹⁷⁹ Ver BURKY (Shahid Javed) y PERRY (Guillermo E.). *Op. cit.*, p. 143.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

¹⁸¹ *Ibíd.*

¹⁸² Ver BURKY (Shahid Javed) y PERRY (Guillermo E.). *Op. cit.*, pp. 143-147.

*pueden crear una demanda privada por mejores servicios en el sector público (...)*¹⁸³. (El destacado no forma parte del original).

Adicionalmente, el estudio bajo análisis o el denominado Consenso de Santiago, propone las siguientes reformas de interés para América Latina:

"(...) • Prioridades estratégicas claras. Los gobiernos deben decidir sobre prioridades estratégicas y utilizar asignaciones presupuestarias, incentivos y supervisión para lograrlas.

• Formas óptimas para proveer servicios públicos. Los gobiernos deben decidir si es mejor proveer los bienes y servicios públicos mediante la regulación, la producción privada regulada o la producción pública.

• Formas óptimas de organización de las entidades públicas. Se pueden aclarar los incentivos y la información puede fluir mejor mediante un nuevo "arreglo de cuadros". (Por ejemplo, un organismo que implemente y brinde asesoría de políticas puede hacerlo de una manera sesgada). El desempeño se puede mejorar creando competencia dentro del gobierno.

• Especificación de objetivos fundamentales. El desempeño se puede lograr si se fijan los objetivos y hay incentivos para lograrlos.

• Sistemas modernos de gestión. Una gestión efectiva requiere de un conjunto de elementos, incluyendo liderazgo, recursos, incentivos, libertad de gestión y valores congruentes.

• Gestión financiera efectiva. Los sistemas de gestión financiera deberán integrar planificación, diseño de presupuestos y funciones de auditoría. Una orientación hacia el desempeño también necesita que estos sistemas asignen recursos sobre la base de los productos, den cuenta completa del uso de todos los recursos (incluyendo los de capital), y dispongan de una ejecución descentralizada que equilibre la discusión administrativa y la responsabilidad por el uso de los recursos.

• Sistemas de información de desempeño. Los sistemas que se basan en el desempeño requieren de información integradora a la gestión financiera.

• Capacidad institucional. Los sistemas basados en el desempeño requieren de un cambio en la forma de pensar desde una cultura de cumplimiento a una cultura de desempeño.

*• Sistemas de personal eficiente. Se requiere de una descentralización de administración de personal si es que los gerentes han de asumir responsabilidad por los resultados de su gestión (...)*¹⁸⁴. (El destacado no forma parte del original).

Por último, el Banco Mundial, en el estudio de referencia, aclara que la implementación efectiva de tales reformas va a depender de las condiciones específicas de cada país en cuanto a

¹⁸³ Ver BURKY (Shahid Javed) y PERRY (Guillermo E.). *Op. cit.*, p. 152.

¹⁸⁴ Ver BURKY (Shahid Javed) y PERRY (Guillermo E.). *Op. cit.*, p. 153.

política, liderazgo, focos de oportunidades y de la situación de la Administración Pública. Asimismo, aconseja que tales cambios se lleven a cabo con cautela y de manera progresiva¹⁸⁵.

B. Reunión del CLAD y emisión del documento llamado Una Nueva Gestión Pública para América Latina

Acorde, igualmente, con las políticas tendentes a fortalecer la figura del Estado, el Consejo Científico del CLAD, en el año 1998 –durante la reunión celebrada por sus países miembros en Madrid, España, específicamente, el 14 de octubre de ese año–, emitió el documento llamado "*Una Nueva Gestión Pública para América Latina*", a través del cual se establecen las bases conceptuales de una nueva reforma utilizando para esto lo que denomina una tercera vía de gestión administrativa entre "*(...) el laissez-faire neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal (...)*"¹⁸⁶.

En ese particular, el referido consejo hace referencia a dicha importancia de retomar las ideas y estrategias tendentes a preponderar el Estado, bajo los siguientes términos:

*"(...) Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra (...)"*¹⁸⁷.

Así las cosas, el CLAD propone la realización de una reforma gerencial de los Estados de América Latina, atendiendo a sus propias condiciones, la cual, a su vez, busca aumentar la gobernabilidad democrática de sus sistemas políticos. Esto último, a través de los siguientes aspectos de interés¹⁸⁸:

¹⁸⁵ Ver BURKY (Shahid Javed) y PERRY (Guillermo E.). **Op. cit.**, pp. 152-153.

¹⁸⁶ CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. **Una Nueva Gestión Pública para América Latina**. Caracas, Venezuela, editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998, p. 7.

¹⁸⁷ Ver CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. **Op. cit.**, p. 7.

¹⁸⁸ Ver CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. **Op. cit.**, pp. 13-20.

- a) La profesionalización de la alta burocracia. Se propone que debe existir una élite burocrática con gran capacidad técnica para la formulación y seguimiento de las políticas públicas. Dicha élite, igualmente, debe desarrollar capacidades de negociación y de rendición de cuentas ante el sistema político. Asimismo, se propone organizar esa alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía.
- b) La transparencia y responsabilidad de los administradores ante la sociedad, como medio para combatir la corrupción y el clientelismo.
- c) La descentralización de los servicios públicos a efecto de promover la eficiencia y eficacia, así como aumentar la fiscalización y control social de los administrados sobre las políticas públicas.
- d) La desconcentración organizacional del gobierno central, delegando la ejecución de sus funciones en agencias.
- e) La orientación de la Administración Pública por el control de resultados contrario al control paso a paso de la observancia de normas y procedimientos como se hacía en el modelo weberiano. Para tal efecto, se obliga a la Administración Pública a definir previa y claramente sus objetivos, a efecto de, posteriormente, evaluar si los mismos se cumplieron o no. Asimismo, se formula el principio de aprendizaje organizacional, por el cual se tiene a la evaluación del desempeño como un instrumento capaz de hacer que la Administración Pública aprenda de sus errores y, a partir de esto, elabore sus estrategias futuras. De otra parte, se promueve la celebración de contratos de gestión entre el organismo central y la respectiva agencia descentralizada. Finalmente, se establece la necesidad de la Administración Pública de conformar sólidos sistemas de evaluación, para lo cual se deben efectuar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado.
- f) El otorgamiento de autonomía gerencial a las agencias complementada con nuevas formas de control. Dentro de estas nuevas formas de control se establecen las siguientes: 1) El control

de resultados realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados en los contratos de gestión; 2) el control contable de costos que abarca no sólo el control de gastos realizados sino, también, el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas; 3) el control por competencia administrativa o por cuasi-mercados, por medio del cual las agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios y 4) el control social, que es el realizado por los ciudadanos al evaluar los servicios públicos y participar en la gestión de los mismos.

- g) El establecimiento de dos tipos de agencias descentralizadas. Específicamente, se promueve las agencias que realizan actividades exclusivas del Estado de forma monopólica y aquellas agencias que se otorgan a sectores públicos no estatales para prestar algunos servicios sociales y científicos.
- h) La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se propone que el ciudadano participe tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, sobre todo, aquellas relacionadas con el área social.
- i) El aumento del grado de rendición de cuentas del servidor público ante tres sujetos de interés: 1) Ante la sociedad, tornando la Administración Pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas; 2) ante los políticos electos en términos de democracia representativa y 3) ante los representantes formales e informales de la sociedad que actúan en el ámbito de la esfera pública no estatal.

En resumen, según dispone el documento bajo estudio, la reforma gerencial pretende aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público y, a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social.

Adicionalmente, resulta menester apuntar que este importante documento sirvió de base para que, *a posteriori*, se organizaran varias conferencias con autoridades de diversos países de Iberoamérica y se emitieran, consecuentemente, los códigos y cartas que estudiaremos a continuación.

C. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión de la Carta Iberoamericana de la Función Pública

Durante los días 26 y 27 de junio de 2003, se llevó a cabo en Santa Cruz de la Sierra de Bolivia, la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, la cual, entre otros organismos, fue promovida por el CLAD, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Fundación Internacional e Iberoamericana para la Administración y las Políticas Públicas.

Producto de dicha reunión se aprobó el documento llamado Carta Iberoamericana de la Función Pública, la cual, a su vez, representa un amplio consenso regional en torno a la forma en que América Latina debe articular sus sistemas de función pública. Llama la atención, preliminarmente, que dicho documento relaciona la función pública con una serie de elementos propios tanto de la burocracia weberiana como del modelo de la nueva gestión pública. En ese orden de consideraciones, Lacoviello y Strazza señalan, de modo expreso, lo siguiente:

"(...) La conjunción de los principios provenientes de ambas vertientes se refleja en la Carta desde su mismo Preámbulo. Allí se enuncia el reconocimiento explícito de que un mejor Estado, que apueste a mejorar la gobernabilidad, estimular el desarrollo económico y reducir la brecha de desigualdad social, requiere inexorablemente de la profesionalización de la función pública, entendiendo por esto "la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracias" (...) De este modo, se refleja con claridad cómo la visión general contenida en el Preámbulo considera necesaria la coexistencia de conceptos identificados con la burocracia tradicional (mérito, capacidad, honestidad, etc.) y con el modelo posburocrático (eficacia, servicio, desempeño, responsabilidad). (...)"¹⁸⁹.

De conformidad con el artículo 1° de dicha carta, esta última persigue las siguientes finalidades:

"a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.

¹⁸⁹ Ver LACOVIELLO (Mercedes) y STRAZZA (Luciano). **Op. cit.**, p. 66.

b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito”¹⁹⁰.

Por su parte, el artículo 7° enuncia los criterios que inspiran los enunciados de la carta, bajo los siguientes términos:

"a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.

b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.

d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.

e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.

f) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.

g) El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.

h) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.

i) El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.”¹⁹¹.

¹⁹⁰ **Carta Iberoamericana de la Función Pública.** Aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 2003. Artículo 1°.

¹⁹¹ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículo 7°.

El artículo 8° indica que son principios rectores de todo sistema de función pública que deben inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos los siguientes: 1) La igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras; 2) el mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos; 3) la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas; 4) la transparencia, objetividad e imparcialidad y 5) el pleno sometimiento a la ley y al derecho¹⁹².

Esa misma combinación de elementos o de postulados propia de ambos modelos de gestión pública, es decir, del modelo burocrático y de la nueva gestión pública, según se dijo, se refleja, igualmente, en una serie de requerimientos que la carta le estipula a las instituciones públicas, tendentes a que el sistema de función pública marche de la mejor manera; a saber, los siguientes:

- a) Llevar a cabo una adecuada planificación de recursos humanos a través de distintos métodos y estrategias. En ese sentido, el ordinal 13 señala lo siguiente:

*"Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas"*¹⁹³.

- b) Organizar el trabajo mediante instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones del ejercicio de las tareas (descripción de puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarla (perfiles de competencias). Al respecto, los artículos 17 y 18 señalan:

"17. Las descripciones de puestos deben comprender la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las funciones, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados (...)".

¹⁹² Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículo 8°.

¹⁹³ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículo 13.

"18. Los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea. La elaboración de los perfiles de competencias ha de tener en cuenta lo siguiente:

- Debe existir coherencia entre las exigencias de las tareas, expresadas básicamente en las finalidades de los puestos, y los elementos que configuran el perfil de idoneidad del ocupante.*
- La elaboración de perfiles debe ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar todas aquellas características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad) que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo.*
- Los perfiles deben ser el producto de estudios técnicos realizados por personas dotadas de la cualificación precisa y el conocimiento de las tareas, y mediante la utilización de los instrumentos capaces de garantizar la fiabilidad y validez del producto"¹⁹⁴.*

- c) Gestionar los procesos de acceso al empleo público de conformidad con una serie de principios. El numeral 20 de la referida carta, resume dichos principios de la siguiente manera:

- "a) Publicidad, entendiéndolo por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales.*
- b) Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá ser funcional del puesto.*
- c) Transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.*
- d) Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.*
- e) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.*
- f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.*
- g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.*
- h) Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.*

¹⁹⁴ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 17-18.

i) Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos”¹⁹⁵.

- d) Efectuar evaluaciones del desempeño o rendimiento de las personas en el trabajo, ya sea de forma individual o grupal. En ese particular, los ordinales del 25 al 29, indican, expresamente, lo siguiente:

"25. La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite:

- a) Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina.)*
- b) Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.*
- c) Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.*
- d) Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo."*

"26. La evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables y válidos. Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad."

"27. La evaluación del rendimiento laboral de las personas, especialmente cuando se realiza con finalidades de estímulo y mejora del desempeño, requiere la implicación activa de los directivos, superiores inmediatos de las personas evaluadas. El entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y habilidades sociales necesarias, así como el logro de su compromiso efectivo con estas prácticas son condiciones cruciales de éxito."

"28. Los sistemas de evaluación deben incorporar mecanismos por medio de los cuales las personas puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración efectuada, y hacer llegar la misma tanto a sus supervisores como a instancias superiores. Deberá velarse por evitar y sancionar una utilización inadecuada de la evaluación como apoyo de prácticas arbitrarias, despóticas o incursas en la figura del acoso moral."

"29. En la medida posible, y en forma en todo caso coherente con la cultura interna de las organizaciones públicas, los sistemas de servicio civil incorporarán,

¹⁹⁵ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, Artículo 20.

*especialmente con finalidades de desarrollo y mejora de las competencias personales, mecanismos de evaluación de 360 grados o similares, mediante los cuales las personas reciben retroalimentación de su desempeño por parte de los diferentes afectados por el mismo, ya estén situados por encima, por debajo o en un plano equivalente al de su posición jerárquica*¹⁹⁶.

- e) Elaborar una adecuada estrategia de compensación, permitiéndose, incluso, brindar retribuciones en atención al rendimiento individual o grupal de los funcionarios. En ese sentido, los artículos 30 al 34 señalan lo siguiente:

"30. Todo sistema de gestión del empleo y las personas necesita una estrategia de compensación. Las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales. Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias."

"31. La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas (...)".

"32. El abanico salarial (diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior) deberá ser equilibrado: ni demasiado comprimido, porque reduciría los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, ni demasiado amplio, lo que podría traslucir un síntoma de captura del sistema por algunas élites, y reflejaría un mayor o menor grado de inequidad salarial."

"33. En el caso de que se establezcan retribuciones variables con el fin de incentivar el rendimiento individual o de grupo, su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, y a procedimientos fiables de evaluación, previamente definidos y conocidos por todos los interesados, y administrados con garantías que reduzcan en lo posible los elementos de subjetividad."

*"34. Las decisiones relativas a la administración de los salarios deberán adoptarse en general con arreglo a criterios coherentes y basados en el mérito y capacidad de las personas. Los sistemas de función pública deberán incorporar mecanismos que protejan las políticas y prácticas de compensación frente a la arbitrariedad, la búsqueda de rentas o el clientelismo político"*¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, Artículos 25-29.

¹⁹⁷ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 30-34.

- f) Conformar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan sus expectativas de progreso profesional. Los artículos 38 al 41, sobre el particular, mencionan, expresamente, lo siguiente:

"38. La carrera profesional de los empleados públicos será facilitada por regulaciones flexibles, que eliminarán en lo posible las barreras o limitaciones formales. Se crearán fórmulas alternativas a las carreras meramente jerárquicas, basadas en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal del personal afectado."

"39. La promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias. Se utilizarán para ello instrumentos dotados de la mayor objetividad posible, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo en tales procesos."

"40. Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos."

"41. La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo"¹⁹⁸.

- g) Establecer mecanismos de responsabilidad laboral. En ese sentido, los artículos 42 al 44, indican:

"42. Los sistemas de función pública deben contar con mecanismos que aseguren, por los medios adecuados en cada caso, el control de presencia, la realización completa de la jornada de trabajo, los instrumentos para la reducción del absentismo y, en general, el cumplimiento de sus obligaciones laborales por parte de los empleados públicos."

"43. Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad o ponga en cuestión la imagen de la Administración pública."

¹⁹⁸ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 38-41.

"44. Los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos. El régimen disciplinario se basará en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones. Los afectados por un procedimiento disciplinario deberán contar con todas las garantías propias del derecho sancionador"¹⁹⁹.

- h) Formular estrategias y políticas de desvinculación. Al respecto, los ordinales 45 y 46 mencionan lo siguiente:

"45. El mero cambio de gobierno o la concurrencia de circunstancias o decisiones de exclusiva apreciación discrecional no serán, por sí mismas, causas suficientes para justificar despidos o rescisiones de empleo."

"46. Cuando se establezca la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, se crearán los mecanismos necesarios para garantizar la acreditación objetiva de tales circunstancias. De igual modo, cuando exista la posibilidad de rescindir, individual o colectivamente, la relación de empleo de los empleados públicos por razones técnicas, económicas u organizativas que obliguen a la amortización de puestos de trabajo, la concurrencia de dichas causas deberá ser objetivamente acreditada mediante procedimientos dotados de las garantías necesarias"²⁰⁰.

- i) Establecer varias políticas de relaciones humanas y sociales. En ese particular, los artículos 47 al 50 estipulan lo siguiente:

"47. Se consideran como criterios orientadores de las relaciones laborales en la función pública las siguientes:

a) El derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, en los marcos y con las modalidades que deriven de las distintas legislaciones nacionales.

b) Cada una de las partes de las relaciones laborales debe representar, sin extralimitarse, el papel que le es propio, cuyo ejercicio ha de ser recíprocamente reconocido y aceptado.

c) En lo que respecta a la fijación de las condiciones de trabajo, deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional de aplicación en cuanto a los elementos de aquéllas que deben ser objeto de negociación y los que corresponden a las normas jurídicas o a facultades de decisión unilateral del empleador público.

d) Los mecanismos y procedimientos que se establezcan deberán facilitar que las relaciones laborales se orienten, habitual y preferentemente, a la transacción y la concertación, evitando la confrontación y la descalificación del adversario."

¹⁹⁹ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 42-44.

²⁰⁰ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 45-46.

"48. Los sistemas de función pública deberán incorporar las reglas y políticas necesarias para garantizar los derechos de los empleados públicos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo."

"49. Los empleadores públicos deberán ocuparse de conocer el clima laboral de sus organizaciones, evaluándolo periódicamente y teniendo en cuenta estas evaluaciones para la revisión y mejora de sus políticas y prácticas de gestión de las personas."

"50. Las políticas y prácticas de comunicación interna se orientarán a:

a) Conocer las informaciones, iniciativas, sugerencias, opiniones y peticiones procedentes de los empleados públicos.

b) Informar con precisión de las decisiones y directrices de las instancias superiores y hacer circular con fluidez las informaciones relevantes para los servicios y las personas, utilizando criterios de apertura que limiten la información reservada a aquellas materias que, por su naturaleza, deban permanecer confidenciales.

c) Reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global y en las estrategias gubernamentales"²⁰¹.

- j) Conformar sistemas de organización de la función de recursos humanos. Al respecto, los numerales 51 y 52 de la carta de referencia señalan:

"51. Las funciones y responsabilidades centrales en materia de gestión del empleo y las personas exigen la existencia, en las organizaciones y sistemas multiorganizativos del sector público, de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados, desde el punto de vista estructural, en posiciones de autoridad formal coherentes con el alto valor estratégico de su función. Son cometidos básicos de estos núcleos o departamentos centrales:

a) La elaboración de directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa y el seguimiento y control de su aplicación.

b) El impulso y dirección de los procesos de planificación de personal de alcance global, y la gestión de aquellas operaciones y procesos de gestión de recursos humanos que por razones de escala o especialización deban ser asumidas por una instancia central.

c) El estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas necesarias para modernizarla y adaptarla a las necesidades cambiantes de las organizaciones públicas.

d) El apoyo a los directivos de la cadena de mando de las organizaciones en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo."

"52. Sin perjuicio de las relevantes funciones de los núcleos o departamentos centrales de recursos humanos, los sistemas de servicio civil deben asignar a los

²⁰¹ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 47-50.

directivos de línea al frente de las unidades productoras de los servicios públicos un papel predominante en la gestión de las personas a su cargo. Ello implica:

a) Descentralizar, transfiriendo a la línea de mando, todas aquellas decisiones en materia de personal de cuya centralización no se deriven mayores beneficios para la organización.

b) Asumir desde las instancias centrales un papel principal de asesoramiento, apoyo y provisión de servicios técnicos especializados en materia de personal al conjunto de los directivos.

c) Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabilización de los directivos en este campo²⁰².

De otra parte, es importante destacar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública dispone, igualmente, en sus artículos 53 y 54, que los requerimientos de profesionalidad se extienden, también, a la franja directiva o gerencial, quienes se encuentran subordinados a los políticos. Asimismo, señala que la institucionalización adecuada de dicha gerencia pública exige una esfera de delegación donde sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva, arreglos institucionales a efecto que se establezcan sistemas eficaces de control y de rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos, la formulación de un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida y derivados de la evaluación del desempeño de su gestión, así como el establecimiento de un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos²⁰³.

Por su parte, el numeral 56 indica que las regulaciones de la función directiva deben incorporar los siguientes aspectos de interés:

"•Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.

• Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.

²⁰² Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 51-52.

²⁰³ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 53- 54.

- *Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.*
- *Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.*
- *Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados*²⁰⁴.

D. VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión del Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Posteriormente, en el mes de junio de 2006, se realizó la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, promovida principalmente por el CLAD, producto de la cual se firmó por los representantes de diecisiete gobiernos el llamado Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

En el apartado I, artículo 1º, se aclara que el código será aplicable a los Presidentes de la República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de gabinete de ministros, ministros, secretarios de Estado o equivalentes y, en general, a todos los altos cargos del Poder Ejecutivo tales como viceministros, subsecretarios, directores de entes públicos o directores generales²⁰⁵.

Por su parte, el ordinal 2º de ese mismo apartado I indica que los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno con los siguientes:

- "a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.*
- b. La búsqueda permanente del interés general.*
- c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.*
- d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social*²⁰⁶.

En el apartado I, artículo 3º, se señala que los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente, la objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad,

²⁰⁴ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículo 56.

²⁰⁵ **Código Iberoamericano de Buen Gobierno.** Aprobado en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Montevideo, Uruguay, junio de 2006. Apartado I, artículo 1º.

²⁰⁶ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado I, artículo 2º.

eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente²⁰⁷. Asimismo, el ordinal 4° contenido en el referido apartado I, aclara que por buen gobierno se va a entender "*(...) aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho*"²⁰⁸.

Este código, a partir de los principios y valores fundamentales reconocidos, se articula en tres tipos de reglas de conducta –propias tanto del modelo burocrático como del gerencial–, a cumplir por los citados altos jerarcas del Poder Ejecutivo, sea, específicamente, las vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

Las reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno se desarrollan en el apartado II, artículos 5° al 15 del código bajo estudio. Tales reglas, de modo expreso, señalan que el Poder Ejecutivo:

"5. Promoverá, reconocerá y protegerá los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos (...)".

"6. Perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, y sus decisiones y actuaciones se fundamentarán en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio."

"7. Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate."

"8. Se someterá a la ley y al Derecho, y promoverá y respetará la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, colaborando activamente en sus actividades investigadoras."

"9. Procurará que, en los casos en que corresponda, y en el ámbito de sus competencias, las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales sean ocupados por juristas de reconocida trayectoria, honestidad probada e independencia acreditada."

"10. Promoverá, en virtud de su iniciativa legislativa, y en el ámbito de sus competencias, normas de financiamiento político que: garanticen la igualdad entre los participantes en elecciones, resguarden la independencia de sus decisiones en los cargos a los que acceden, limiten razonablemente los gastos de campaña, aseguren la transparencia de ingresos y gastos, sancionen equitativa y eficazmente los incumplimientos y protejan las actividades investigadoras de los órganos de control."

²⁰⁷ Ver Código Iberoamericano de Bueno Gobierno. **Op. cit.**, apartado I, artículo 3°.

²⁰⁸ Ver Código Iberoamericano de Bueno Gobierno. **Op. cit.**, apartado I, artículo 4°.

"11. Respetará la independencia y asegurará los medios materiales, personales e informativos necesarios para que los tribunales y órganos electorales desempeñen eficaz e imparcialmente su función."

"12. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas."

"13. Promoverá la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre hombres y mujeres, y removerá los obstáculos que puedan dificultar la misma."

"14. Combatirá la pobreza y la exclusión social y cultural."

"15. Propiciará, en el ámbito de su iniciativa legislativa, el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, y promoverá acciones afirmativas para su logro"²⁰⁹.

El apartado III contiene las reglas vinculadas a la ética gubernamental, señalando que los citados miembros del Poder Ejecutivo:

"16. Evitarán el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad."

"17. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público (...)"

"18. Se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos."

"19. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas."

"20. Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones."

"21. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros, e impedirán el tráfico de influencias."

"22. Se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva."

"23. Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados."

²⁰⁹ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado II, artículos 5° -15.

"24. Evitarán todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo."

"25. Se comprometerán a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones"²¹⁰.

Finalmente, el código hace referencia, en su apartado IV, a las reglas vinculadas con la gestión pública. En ese particular, se dispone que los miembros del Poder Ejecutivo:

"26. Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado."

"27. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados."

"28. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes."

"29. Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y a los pueblos, y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquéllos realicen."

"30. Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes."

"31. Administrarán los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio."

"32. Protegerán el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias."

"33. Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el Estado y transmitirla a los posteriores responsables."

"34. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos."

"35. Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad."

"36. Promoverán la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país."

²¹⁰ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado III, artículos 16-25.

"37. Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública."

"38. Darán un trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos, involucrándoles en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización."

"39. Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos."

"40. Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado"²¹¹.

E. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública

Siguiendo con los parámetros y lineamientos generales señalados en el citado documento denominado Una Nueva Gestión Pública para América Latina, en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en San Salvador, El Salvador, durante los días 26 y 27 de junio de 2008, fue aprobada por los representantes de varios gobiernos latinoamericanos la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública.

En su artículo 1º, la carta señala los objetivos que persigue, a saber, los siguientes:

"a. Promover un enfoque común en Iberoamérica sobre la calidad y la excelencia en la gestión pública, que integre las distintas perspectivas políticas y técnicas que se encuentran presentes en los diversos niveles y sectores de las Administraciones Públicas de la región.

b. Conformar un cuerpo de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas de los Estados iberoamericanos en la formulación de políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública.

c. Proponer la adopción de instrumentos que incentiven la mejora de la calidad en la gestión pública, que sean flexibles y adaptables a los diferentes entornos de las Administraciones Públicas iberoamericanas y a sus diversas formas organizativas"²¹².

²¹¹ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado IV, artículos 26-40.

²¹² **Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública.** Aprobada en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, Salvador, junio de 2008. Artículo 1º.

Por su parte, el numeral 2° describe el concepto de calidad en la gestión pública, señalando, en términos generales, que esta constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Asimismo, indica que dicha calidad debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los administrados, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad²¹³.

El contenido finalista de la carta bajo estudio es desarrollado en el ordinal 3°, haciendo referencia a términos propios de los modelos burocrático y gerencial. Este numeral menciona que una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un gobierno democrático, es decir, cuando se constituya en una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano y en una gestión pública para resultados²¹⁴.

Asimismo, la carta, en su capítulo segundo, describe principios –propios, igualmente, de los citados modelos de gestión–, que relaciona con la gestión pública de calidad, a saber, los principios de servicio público, legitimidad democrática, transparencia, participación ciudadana, legalidad, coordinación y cooperación, ética pública, acceso universal, imparcialidad, continuidad en la prestación de servicios, eficacia, eficiencia, economía, rendición de cuentas o responsabilización y de evaluación permanente y mejora continua²¹⁵. Específicamente, en lo que respecta a los últimos dos principios citados, los artículos 16 y 17 indican lo siguiente:

"Principio de responsabilización. 16. Una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública."

"Principio de evaluación permanente y mejora continua. 17. Una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los"

²¹³ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 2°.

²¹⁴ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 3°.

²¹⁵ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 4°-15.

*procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas*²¹⁶.

Siguiendo el modelo neoinstitucional estudiado, en los ordinales 18 y 19 la carta hace referencia, respectivamente, a los derechos y deberes de los ciudadanos para un gestión pública de calidad. En lo tocante a los derechos, se indica que los ciudadanos podrán²¹⁷:

- a) Acceder a cualquier servicio público o prestación a que tengan derecho, recibiendo una atención y asistencia ágil, oportuna y adecuada.
- b) Solicitar y obtener información pública de interés general, en especial aquella referida a los resultados de la gestión pública y al desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública, que sea completa, veraz y actualizada.
- c) Conocer el esquema de organización de los órganos y entes de la Administración Pública, los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y procedimientos administrativos y medios para acceder a estos.
- d) Identificar a las autoridades, funcionarios públicos encargados de las prestaciones o servicios públicos a que tengan derecho, o bajo cuya competencia se tramiten sus peticiones, solicitudes, reclamos o procedimientos.
- e) Presentar con facilidad las peticiones, solicitudes o reclamos a los órganos y entes de la Administración Pública, así como recibir oportuna y adecuada respuesta a tales peticiones.
- f) Participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, así como a presentar propuestas de transformación e innovación del servicio.

²¹⁶ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 16-17.

²¹⁷ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 18.

- g) Abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al trámite o procedimiento de que se trate.
- h) Acceder fácilmente a los datos que la Administración Pública dispone sobre él mismo, con las excepciones contempladas en la ley y solicitar la modificación que corresponda, así como la preservación de su privacidad.
- i) Exigir un trato respetuoso y deferente por las autoridades y funcionarios públicos.
- j) Participar en la formación de las políticas públicas de conformidad con la ley nacional, así como en las evaluaciones del desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública y conocer sobre su resultado.

En lo que respecta a los deberes, se indica que los ciudadanos deberán contribuir al sostenimiento de los costes de la gestión pública, dar un trato respetuoso a los funcionarios y autoridades públicas, realizar un uso adecuado de los bienes y servicios públicos y participar en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas²¹⁸.

De otra parte, el documento bajo estudio establece, en su capítulo IV, sección primera, las siguientes orientaciones básicas para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública:

- a) Orientar el servicio a las necesidades y expectativas de la ciudadanía. En ese particular, los ordinales 24 y 25 disponen:

"24. El reto de la calidad en la gestión pública es su orientación al servicio de las necesidades y expectativas de la ciudadanía y su compromiso en alcanzar una sociedad de bienestar. La capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos sociales permitirá a la Administración Pública incrementar la credibilidad y confianza de los ciudadanos sobre las diversas prestaciones y variados servicios que suministra."

"25. La Administración Pública buscará la satisfacción equilibrada de las diversas necesidades y expectativas presentes en la sociedad, de conformidad con el interés

²¹⁸ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 19.

general. Por ello, la Administración Pública expondrá en todo momento sus políticas al debate de los diferentes sectores sociales.

La participación de la sociedad organizada en todas sus formas garantiza que las Administraciones Públicas atiendan las aspiraciones de los ciudadanos"²¹⁹.

- b) Promover una gestión pública para resultados. Al respecto, el numeral 26 explica lo siguiente:

"Todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación de valor público, lo que tiene que reflejarse en resultados e impactos, cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones.

Para la objetiva determinación de resultados, se requiere analizar la evolución del desempeño y el nivel de alcance de las metas, trazadas con sistemas de información para el seguimiento, evaluación y control rigurosos y oportunos, que fundamenten la toma de decisiones y medidas correctivas.

La gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control, y la toma de decisiones"²²⁰.

- c) Establecer un compromiso social y ambiental. El artículo 27 señala, sobre dicho tema, lo siguiente:

"Los órganos y entes de la Administración Pública, en su compromiso de servir a la sociedad, promoverán esfuerzos para contribuir al desarrollo social, económico y ambiental de forma sostenible, además de sus atribuciones legales, siempre que no sean incompatibles con las mismas"²²¹.

- d) Exigir a los directivos responsabilidad, liderazgo y constancia en los objetivos. Al respecto, los numerales 28 y 29 señalan:

"28. La gestión pública de calidad exige una alta cualificación de los directivos, que deberán destacar por sus elevadas competencias para la conducción de los órganos y entes públicos, su especial vocación por el servicio público y una concepción ética del ejercicio de sus funciones. Asimismo, deberán rendir cuentas y someterse a control por los resultados obtenidos, e impulsar activamente el cambio, definiendo visión, misión, objetivos y metas, de conformidad con la ley. También, deberán reforzar y ser impulsores de la calidad en las prestaciones y servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, poniendo en marcha los procesos y sistemas que se requieran para tal propósito; y motivar a los funcionarios públicos, apoyándolos, facultándolos y otorgándoles el reconocimiento merecido."

"29. Los niveles político y directivo deben integrar en el ejercicio de sus funciones aspectos tales como la calidad del servicio, la sostenibilidad y equilibrio en los

²¹⁹ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 24-25.

²²⁰ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 26.

²²¹ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 27.

*objetivos con respecto a los diferentes intereses implicados, ética en su comportamiento, respeto a la legalidad y los derechos humanos, así como la búsqueda continua del bienestar social*²²².

e) Promover una gestión por procesos. En ese sentido, los artículos 30 y 31 estipulan:

"30. Los órganos y entes públicos orientarán sus actividades al desarrollo de una estrategia en términos de procesos, basada en datos y evidencias, definiendo objetivos, metas y compromisos a alcanzar. La adopción de una gestión por procesos permite la mejora de las actividades de la Administración Pública orientada al servicio público y para resultados.

A los efectos de la calidad en la gestión pública, los procesos constituyen una secuencia ordenada de actividades, interrelacionadas, para crear valor añadido."

*"31. La gestión por procesos en la Administración Pública debe tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la intervención pública, lo cual requiere adoptar enfoques y diseñar los procesos de prestación del servicio desde la perspectiva del ciudadano, usuario o beneficiario, y no desde la perspectiva de la Administración Pública"*²²³.

f) Desarrollar capacidades de los empleados públicos. Los ordinales 32 y 33, al respecto, indican, expresamente, lo siguiente:

"32. La calidad la construyen las personas y el éxito de una Administración Pública depende del conocimiento, habilidades, creatividad innovadora, motivación y compromiso de sus autoridades, directivos y demás funcionarios públicos. Valorar a los funcionarios públicos, significa que la alta dirección se comprometa con su satisfacción, desarrollo y bienestar, estableciendo además prácticas laborales de alto rendimiento y flexibilidad para obtener resultados en un clima laboral adecuado".

"33. Para el desarrollo de capacidades resulta de gran importancia realizar, entre otras, las actuaciones siguientes:

a. Elaborar normas éticas que proporcionen pautas de comportamiento a los funcionarios públicos, orientadas al servicio público.

b. Establecer un sistema de profesionalización de la Función Pública con base en el mérito, de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

c. Incorporar programas de capacitación en gestión de calidad y en el uso de herramientas de la calidad a la formación continua.

d. Sensibilizar e implicar al personal en torno a la calidad del servicio público.

e. Promover condiciones necesarias para el trabajo colaborativo y participativo del personal.

f. Considerar la percepción del personal sobre la organización y la calidad de la gestión pública.

²²² Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 28-29.

²²³ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 30-31.

g. Utilizar incentivos vinculados a la evaluación del desempeño para promover la calidad²²⁴.

g) Fomentar la participación de los empleados públicos en la mejora de la calidad de la gestión.

En ese particular, el artículo 34 estatuye:

*"Las Administraciones Públicas facilitarán la participación de sus empleados, promoviendo mecanismos y cauces adecuados para el diálogo con ellos y sus representantes para la mejora de la gestión pública"*²²⁵.

h) Constituir un proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad. Tocante a este extremo, el precepto 35 señala:

*"El aprendizaje y la innovación son determinantes para la mejora de la calidad y la sostenibilidad en el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública. Por otra parte, la mejora continua y la innovación facilitan el desarrollo de nuevos servicios, nuevos procesos para la gestión, así como su racionalización, simplificación y normalización. La mejora continua sólo es posible con una perspectiva correctiva y orientada al futuro, alentando a las personas a identificar y reconocer errores propios y ajenos, y proponer mejoras para superarlos"*²²⁶.

i) Establecer relaciones de colaboración y cooperación orientadas a la mejora de la calidad. El ordinal 36, sobre el particular, indica:

"Las Administraciones Públicas identificarán aquellas organizaciones públicas o privadas con las cuales colaborar y cooperar, con el propósito de:

- a. Acercar el servicio a la ciudadanía.*
- b. Crear sinergias y mejorar la coordinación y coherencia de la gestión pública.*
- c. Mejorar la eficacia, eficiencia y economía de los servicios públicos.*
- d. Mejorar la calidad de los servicios.*
- e. Compartir las mejores prácticas, generar aprendizaje y la gestión del conocimiento"*²²⁷.

En la sección segunda, del capítulo cuarto, se mencionan, igualmente, algunas acciones, técnicas e instrumentos básicos que pueden ser utilizados por los órganos y entes públicos para implementar la calidad en la gestión pública. Entre estas últimas, se encuentran las siguientes: 1) Utilizar técnicas de prospectiva y de estudio del entorno general a través por ejemplo, de la

²²⁴ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 32-33.

²²⁵ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 34.

²²⁶ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 35.

²²⁷ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 36.

realización de encuestas de opinión a los ciudadanos (numerales 40 y 41); 2) desarrollar mecanismos de participación ciudadana a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas (ordinal 42); 3) adoptar modelos de excelencia (artículo 43); 4) otorgar premios de calidad o excelencia (precepto 44); 5) instaurar estructuras internas para la ejecución de proyectos de mejora de la calidad tanto a cargo de grupos como de unidades estables (numeral 46); 6) establecer mecanismos adecuados para la comunicación y la difusión de información relevante para los ciudadanos (v. gr. formularios, guías de servicios, folletos, circulares, etc.) (ordinal 49); 7) implantar un marco normativo sencillo que facilite la eficacia, eficiencia, agilidad y adaptabilidad de los procesos y procedimientos (numeral 50); 8) optimizar las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el acercamiento del servicio a las necesidades ciudadanas (artículo 51); 9) desarrollar procesos sistemáticos y organizados para obtener información a través de sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos con respecto al servicio prestado y la capacidad de escucha y de respuesta efectiva y eficaz (ordinal 56); 10) adoptar sistemas de gestión normalizados que faciliten el desarrollo de un proceso de evaluación y de mejora continua (numeral 57); 11) institucionalizar la gestión del conocimiento a través, por ejemplo, del desarrollo de procesos sistemáticos para captar, incorporar, generar y difundir la información y el conocimiento adquirido (artículo 58); 12) comparar e intercambiar información con otras organizaciones públicas y privadas sobre sus experiencias en la materia (ordinal 59) y 13) tomar en consideración las aportaciones y sugerencias brindadas por los funcionarios públicos (numeral 60).

Otras de las citadas técnicas o acciones planteadas en la carta, merecen ser señaladas, de forma expresa e íntegra, para los efectos de la presente investigación. Así, los artículos 38 y 39 hacen referencia a la dirección estratégica bajo los siguientes términos:

"38. La dirección estratégica supone un enfoque flexible, que se anticipa y adapta a las necesidades de la sociedad. Permite analizar y proponer soluciones, para orientar a la Administración Pública a una visión u horizonte en un plazo determinado. Dicha visión de futuro supone dotarla de capacidad para dar respuesta a los requerimientos de las diferentes partes interesadas. Para ello, los órganos y entes de la Administración Pública desarrollarán políticas, estrategias, planes, objetivos, metas, estructuras, sistemas y procesos críticos orientados a la consecución de los objetivos."

"39. La dirección estratégica se basa en el ciclo de mejora: establecimiento de objetivos y planificación, desarrollo de forma sistemática y a través de procesos de

las actuaciones planificadas, comprobación de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos establecidos y adaptación continua de la planificación estratégica. La repetición sucesiva del ciclo de mejora permite alcanzar la mejora continua de la calidad del servicio al ciudadano y, por ende, una Administración Pública en transformación y actualizada"²²⁸.

El artículo 45, por su parte, alude a la técnica de implementar una gestión por procesos. De manera expresa, tal ordinal indica:

"La gestión por procesos implica el desarrollo de las actuaciones siguientes:

a. La identificación de los requerimientos, necesidades y expectativas, de los diferentes destinatarios de las prestaciones y servicios públicos, así como de otros posibles grupos de interés.

b. La identificación de todos los procesos necesarios para la prestación del servicio público y la adecuada gestión de la organización: procesos clave u operativos, de apoyo a la gestión y estratégicos; lo que se denomina mapa de procesos.

c. La definición del objetivo de cada uno de los procesos, así como de los beneficios que aporta a los grupos de interés a los que va dirigido.

d. La definición secuencial detallada y precisa de las diferentes actividades que componen el proceso o procedimiento concreto, para el cumplimiento de los diferentes requerimientos, y en su caso su diagrama.

e. La definición de las obligaciones, así como de las autoridades y directivos encargados.

f. La definición de indicadores que permitan la medición y control del desarrollo de la marcha adecuada del proceso.

g. La definición y desarrollo de un sistema de gestión que permita el seguimiento, evaluación y mejora continua de la calidad de los procesos, y la prestación del servicio.

h. La implantación de sistemas de gestión normalizados o estandarizados"²²⁹.

Las expedición de las denominadas cartas de compromiso o de servicios al ciudadano, es otra de las recomendaciones dadas en el instrumento jurídico bajo estudio. Al respecto, los numerales 47 y 48 estipulan:

"47. Las Cartas Compromiso o Cartas de Servicios al Ciudadano son documentos públicos con los cuales un órgano o ente público expresa sus compromisos asumidos en la prestación del servicio, especificando plazos de ejecución, estándares de calidad para el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana."

"48. Las Cartas Compromiso o Cartas de Servicios tienen que complementarse con un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos

²²⁸ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 38-39.

²²⁹ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 45.

*expresados en las mismas, y estar sujetas a revisión, actualización y mejora continua. Asimismo, contemplar medidas de reparación o compensación en el caso de incumplimiento de los compromisos*²³⁰.

Finalmente, los ordinales 52 al 55 hacen referencia a la medición y evaluación bajo los siguientes términos:

"52. La evaluación de la eficacia, eficiencia y efectividad de la estrategia se realiza a través del seguimiento de indicadores, la revisión del cumplimiento de los objetivos y planes establecidos, además de la opinión extraída de los diferentes grupos de interés, o como resultado de la realización de evaluaciones y auditorías."

"53. La adopción de estándares de calidad y la comparación de los indicadores de gestión con respecto a los estándares y objetivos estratégicos establecidos, permite analizar el nivel de cumplimiento y la orientación a resultados, facilitando la adopción de decisiones y la mejora continua de la calidad."

"54. La instauración de una cultura y hábito de medición y evaluación dentro de la Administración Pública, como instrumento de obtención de información crítica para la mejora continua de la calidad de la gestión pública. La medición permite la identificación continua de posibles aspectos a mejorar para una óptima orientación de la organización a la satisfacción de los diferentes grupos de interés y al cumplimiento de sus objetivos."

*"55. Los diagnósticos, evaluaciones externas, auto-evaluaciones o revisiones de los sistemas de gestión, tienen que realizarse de forma sistemática, integrándose como elementos clave dentro del sistema de gestión de la Administración Pública, a fin de medir avances e identificar puntos críticos en los procesos y, en general, en la gestión pública"*²³¹.

F. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Como una forma de preponderar la figura del Estado sin dejar de lado algunas propuestas del modelo gerencial y, consustancialmente, promover una ampliación y profundización de la democracia a través de la participación ciudadana, se adoptó en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado –celebrada en

²³⁰ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 47-48.

²³¹ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 52-55.

Lisboa, Portugal, durante los días 25 y 26 de junio de 2009–, la denominada Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

En el capítulo primero de esta carta, se señala, entre otros aspectos de interés, los objetivos de la misma, la definición de participación ciudadana, así como los principios sobre los que esta última se basa. En lo tocante a los objetivos, el ordinal 1° señala, de modo expreso, lo siguiente:

- "a. Fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica.*
- b. Definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública.*
- c. Establecer un marco de principios rectores e instrumentos que contribuyan a alcanzar un lenguaje común en relación a la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública.*
- d. Servir como orientación para el desarrollo y la consolidación de modelos nacionales de participación ciudadana en la gestión pública.*
- e. Recrear el necesario vínculo de confianza de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos y las ciudadanas, facilitando la información, la comunicación y la participación de éstos.*
- f. Contribuir al cumplimiento de los compromisos emanados de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por los Estados²³²".*

El artículo 2° explica que la participación ciudadana en la gestión pública se entiende como aquel proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas²³³.

Por su parte, el numeral 10 señala que la participación ciudadana se basa en los siguientes principios:

- "a. Constitucionalización: los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que éste requiere.*

²³² **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.** Aprobada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, junio de 2009. Artículo 1°.

²³³ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 2°.

- b. Igualdad: la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadano y ciudadana, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones.*
- c. Autonomía: la participación ciudadana en la gestión pública, para ser asumida como derecho de los ciudadanos y las ciudadanas, debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales.*
- d. Gratuidad: para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer efectivamente su derecho de participación en la gestión pública, ésta tiene que ser gratuita.*
- e. Institucionalización: los poderes públicos promoverán la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea.*
- f. Corresponsabilidad social: la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos y las ciudadanas.*
- g. Respeto a la diversidad y no discriminación: en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública se deberán respetar las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.*
- h. Adecuación tecnológica: con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas"²³⁴.*

El capítulo segundo se aboca por analizar la participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas, específicamente desde su formación hasta su evaluación y control. En ese particular, el ordinal 11 dispone:

"La participación ciudadana en la gestión pública debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos.

La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados.

En congruencia con ello, los Estados iberoamericanos deberán garantizar la participación ciudadana en la gestión pública en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales: supranacional, nacional, regional o local, y en sus correspondientes sistemas de gestión"²³⁵.

²³⁴ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 10.

²³⁵ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 11.

Sobre este mismo punto, el ordinal 13 explica que la participación ciudadana en la etapa de diseño y formulación de una política pública es fundamental para la creación de valor y legitimidad de la misma, por lo que la Administración Pública con competencia para esto debe proveer con anticipación suficiente información relevante y comprensible sobre la materia sujeta a opinión. Asimismo, indica dicho artículo que las prácticas participativas que inciden en el diseño de políticas, deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar²³⁶. El numeral 15 señala que, para hacer efectivo lo anterior, se deben implementar mecanismos que involucren a las comunidades y beneficiarios, así como conformar alianzas público-privadas a organizarse a partir de metodologías operativas que aseguren la producción de resultados y evidencias de valor público²³⁷.

El numeral 16, por su parte, estatuye que es un derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas, por lo que los Estados iberoamericanos deben facilitar la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las mismas²³⁸.

En el capítulo tercero, se desarrollan las diversas formas de participación. En ese particular, el artículo 20 señala, de modo expreso, lo siguiente:

*"La participación ciudadana en la gestión pública puede adoptar distintas formas según si se ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados, si se realiza individual o colectivamente o se institucionaliza a través de procedimientos, instancias o ambos y, por último, según los tipos de sujetos sociales concernidos"*²³⁹.

El numeral 22 refiere que, para garantizar dicha participación, las Administraciones Públicas deben propiciar lo siguiente:

*"a. El acceso a información de interés general, su difusión activa y la posibilidad de consulta a través de medios físicos, audiovisuales y electrónicos.
b. La difusión pública de los canales de comunicación abierta y permanente con cada área de la Administración.*

²³⁶ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 13.

²³⁷ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 15.

²³⁸ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 16.

²³⁹ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 20.

- c. *La invitación pública a la ciudadanía a vincularse con la Administración sin otro requisito que su condición de ciudadano y ciudadana.*
- d. *La respuesta en tiempo y forma adecuada a toda consulta, solicitud o propuesta presentada.*
- e. *La provisión de mecanismos participativos especiales para incluir a todo ciudadano y ciudadana que por su lengua, condición social y cultural, discapacidad, ubicación geográfica u otras causas tenga dificultades para comunicarse con la Administración, o limitaciones para acceder a los mecanismos de participación ordinarios.*
- f. *Instrumentar mecanismos de colaboración adecuados para que los pueblos indígenas, las comunidades o colectivos de ciudadanos, se estructuren y definan sus propias fórmulas de representación interna a fin de hacer viable el diálogo con las Administraciones Públicas.*
- g. *La gestión transparente de intereses a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes*"²⁴⁰.

El ordinal 24 menciona que los Estados iberoamericanos favorecerán la incorporación formal, con carácter consultivo o de gestión participativa, a las organizaciones sociales con fines públicos cuyos objetivos sean convergentes con las cuestiones específicas del ámbito de competencia de las instituciones públicas, y que además: a) Tengan reconocimiento legal y certifiquen pleno cumplimiento de las obligaciones legales que las abarcan; b) apliquen para sí mismas los principios de rendición de cuentas, transparencia en la gestión, toma de decisiones participativas y apertura pública continua a todo ciudadano con voluntad de participar para contribuir con sus fines; c) tengan en vigencia y pleno cumplimiento los mecanismos de designación y renovación de autoridades, así como las normas de acceso y gestión del empleo y d) certifiquen su compatibilidad con el interés público que voluntariamente defienden²⁴¹.

La participación como organización y proceso es regulada en el capítulo cuarto. En primer término, el artículo 27 indica, de modo expreso, lo siguiente:

*"Los Estados iberoamericanos desarrollarán medios de participación que posibiliten la incidencia ciudadana en las políticas públicas, cualquiera que sea su ámbito territorial, y que den poder a la sociedad, independientemente del nivel en que la participación ciudadana se desarrolle, sea a través de la información, la comunicación, la consulta, la deliberación o la participación en la toma de decisiones"*²⁴².

²⁴⁰ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 22.

²⁴¹ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 24.

²⁴² Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 27.

El ordinal 28, por su parte, aclara que es importante asegurar la articulación de los mecanismos de participación ciudadana, en especial los dedicados al control, con los órganos estatales fiscalizadores unipersonales o colegiados que dependen del poder legislativo o ejecutivo, de las contralorías o tribunales de cuentas, del defensor del pueblo o del ciudadano y de los organismos estatales especializados en el combate de la corrupción con el fin de potenciar el ejercicio de control social²⁴³.

El artículo 30 señala que la participación es un proceso de doble vía que requiere de dos condiciones, sea: 1) Que los entes y órganos públicos particulares a quienes se han transferido competencias públicas sean receptivos a las opiniones y propuestas de la sociedad y 2) que los ciudadanos, comunidades y colectivos, entre otros, conozcan, dialoguen, deliberen e incidan sobre las competencias de las instituciones estatales²⁴⁴. En ese mismo orden de consideraciones, el numeral 31 hace referencia a la voluntad pública que se requiere para adoptar los resultados de la participación. En ese sentido, dicho artículo indica:

*"Los Estados iberoamericanos, en uso de sus facultades constitucionales, adoptaran, en su caso, las medidas necesarias para que los procesos de participación ciudadana puedan incidir en las políticas y la gestión públicas de manera real y efectiva"*²⁴⁵.

Por su parte, el numeral 32 menciona que las Administraciones Públicas deben abrir o facilitar espacios de interlocución, deliberación y comunicación, en donde las autoridades que representen los entes y órganos públicos informen y expliquen a los ciudadanos sobre los resultados encomendados y sometidos al control social²⁴⁶. Aparejado con lo anterior, el artículo 34 indica:

"En el marco de la participación ciudadana, las Administraciones Públicas propenderán a:

- a. Fortalecer sus capacidades internas para una apertura efectiva mediante actividades de capacitación y reflexión que reconstruyan la cultura organizacional.*
- b. Desarrollar tecnologías, programas, planes y acciones que posibiliten la incidencia ciudadana.*
- c. Involucrar la comunidad en la elaboración de diagnósticos y estudios de necesidades antes de la determinación de acciones a seguir.*

²⁴³ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 28.

²⁴⁴ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 30.

²⁴⁵ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 31.

²⁴⁶ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 32.

- d. Estimular y aprovechar espacios informales generados por la comunidad.
- e. Facilitar el acceso a la información y documentos públicos, así como su comprensión, según diferentes públicos.
- f. Garantizar la transparencia en la gestión pública.
- g. Institucionalizar la planeación participativa y la toma de decisiones mediante formas deliberativas.
- h. Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente que promueva, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos.
- i. Diseñar políticas que permitan y promuevan presupuestos participativos, esto es decisiones de la comunidad sobre inversiones públicas.
- j. Propiciar la generación de redes de comunicación social desde las entidades públicas cuya misión encierre obligaciones frente a la promoción y protección de la participación ciudadana y en corresponsabilidad con todas las organizaciones públicas o particulares con funciones públicas.
- k. Implementar acciones afirmativas hacia los pueblos indígenas y los sectores más excluidos y con menos capacidad organizativa de la población, por medio de políticas y programas que favorezcan su organización y el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos y en su propio desarrollo"²⁴⁷.

El ordinal 35 hace referencia a los derechos específicos relacionados con el derecho genérico a la participación ciudadana en la gestión pública. Al respecto, dicho precepto señala los derechos a:

- "a. Intervenir en las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas.
- b. Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como recibir un trato digno y una oportuna y adecuada respuesta, independientemente del derecho de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la legislación aplicable.
- c. Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos.
- d. Participar, a través del trámite previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales.
- e. Ser consultado previamente y participar en la elaboración, modificación y revisión de las normas y decisiones que afecten a los intereses de los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados.
- f. Solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada.
- g. Ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y los entes y órganos de la respectiva Administración Pública competente con la que se pueden relacionar para participar.

²⁴⁷ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 34.

h. Denunciar ante las autoridades competentes, cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.

i. Organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.

j. Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas"²⁴⁸.

Los ordinales 36 y 37 analizan la importancia de hacer uso de las tecnologías de la información y comunicación en los procesos de participación ciudadana²⁴⁹. El artículo 39 señala las responsabilidades cívicas que tienen los ciudadanos que ejercen el derecho a la participación ciudadana, como lo son, entre otras, conocer y hacer uso adecuado de los mecanismos de participación, informarse sobre los aspectos de interés público así como sobre las competencias asignadas a la entidad pública a la cual se dirija, respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general de la sociedad e intervenir en los procesos de evaluación de la participación ciudadana, así como de sus actuaciones²⁵⁰.

En el capítulo quinto se estipula lo tocante al acceso a la información pública como medio para garantizar la participación ciudadana. De modo expreso, el artículo 40 indica:

"El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente.

Cualquier excepción al libre acceso a la información pública estará prevista expresamente en los ordenamientos jurídicos nacionales"²⁵¹.

En ese mismo orden de consideraciones, el ordinal 43 indica que los Estados deben adoptar las medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos garantice el principio de transparencia, en particular su relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación²⁵². El artículo 44, por su parte,

²⁴⁸ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 35.

²⁴⁹ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 36-37.

²⁵⁰ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 39.

²⁵¹ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 40.

²⁵² Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 43.

señala la obligación del Estado de poner a disposición –sin que, necesariamente, medie solicitud de los ciudadanos–, información referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas²⁵³.

Finalmente, llama la atención lo dispuesto en el último de los capítulos, sea, el sexto, tocante a la evaluación de los procesos de participación en la gestión pública. En ese particular, los ordinales 47 al 50 señalan, expresamente, lo siguiente:

"47. Para conocer los avances y promover una mayor y mejor incidencia de la ciudadanía en la gestión pública, se hace necesario que los Estados y organizaciones sociales iberoamericanas evalúen el proceso de participación ciudadana."

"48. A los efectos de diseñar y ejecutar políticas públicas de participación ciudadana, los Estados iberoamericanos, en función de sus marcos jurídicos y características territoriales y competenciales, generarán mecanismos de evaluación de la participación ciudadana, para lo cual será imprescindible la intervención y toma en consideración de los puntos de vista de la sociedad. Los Estados iberoamericanos considerarán las evaluaciones que efectúen de manera autónoma las organizaciones sociales."

"49. La participación ciudadana en cada política general o sectorial será evaluada a través de mecanismos válidos, previamente establecidos y publicitados por las administraciones públicas, que permitan la difusión de los resultados y recomendaciones que se obtengan."

"50. La evaluación interna de la política pública en cada una de sus fases incluirá instancias participativas sobre la base de mecanismos de comprobación de la efectividad, eficacia, eficiencia, equidad y calidad de la etapa de la política que se evalúa y de la participación en particular"²⁵⁴.

G. XV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y emisión de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública

Finalmente, dentro de este elenco de cartas firmadas en iberoamericana aparejadas a las nuevas reformas analizadas *supra*, tenemos a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, la cual fue aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en una reunión celebrada en Caracas, Venezuela, el 10 de octubre de 2013.

²⁵³ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 44.

²⁵⁴ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 47-50.

Lo anterior, a su vez, en cumplimiento de lo dispuesto en la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado realizada en Ciudad de Panamá, Panamá, los días 27 y 28 de junio de 2013.

Dicha carta, la cual, según señala su artículo 1º, tiene como fin reconocer el derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública²⁵⁵, contiene una serie de principios y derechos característicos del aparato burocrático tradicional y del modelo de la nueva gestión.

El referido instrumento jurídico, en sus artículos 2º al 24 –capítulo segundo–, desarrolla aquellos principios que constituyen la base del derecho fundamental a la buena Administración Pública. Específicamente, se hace referencia al principio promocional de los poderes públicos, al de racionalidad, al del ejercicio normativo del poder, al de igualdad de trato, eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad, ética, participación, publicidad y claridad, seguridad jurídica, proporcionalidad, objetividad, buena fe, facilitación, celeridad, transparencia y acceso a la información, protección de la intimidad y debido proceso²⁵⁶.

Particularmente, para los efectos de la presente investigación, merece destacar lo señalado, expresamente, en los ordinales 2º, 10 y 11 de la carta, los cuales, respectivamente, aluden a los principios de servicio objetivo, de evaluación de la Administración Pública y de calidad de los servicios públicos. Esto, bajo los siguientes términos:

“2. (...) El principio de servicio objetivo a los ciudadanos se proyecta a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública, sean expresas, tácitas, presuntas, materiales –incluyendo la inactividad u omisión– y se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que habrá de promover y facilitar permanentemente. La Administración Pública y sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública deben estar a disposición de los ciudadanos para atender los asuntos de interés general de manera adecuada, objetiva, equitativa y en plazo razonable.”

²⁵⁵ **Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.** Aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, octubre de 2013. Lo anterior, a su vez, en cumplimiento de lo dispuesto en la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Ciudad de Panamá, Panamá, junio de 2013. Artículo 1º

²⁵⁶ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 1º, 10 y 11. Artículos 2-24.

“10. De acuerdo con el principio de evaluación permanente de la Administración Pública, ésta tenderá a adecuar su estructura, funcionamiento y actividad, interna y externa, a la identificación de oportunidades para su mejora continua, midiendo de forma objetiva el desempeño de sus estructuras administrativas.”

“11. Principio de universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que estos precisen el uso de dichos servicios por parte de las Administraciones Públicas con presencia territorial”²⁵⁷.

De otra parte, el capítulo tercero define el derecho a la buena administración, y desarrolla el resto de derechos derivados del mismo. Concretamente, el ordinal 25, en cuanto al primero de tales derechos, señala, expresamente, lo siguiente:

“Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana (...)”²⁵⁸.

Paralelamente, como se dijo, la carta en referencia hace alusión a otros derechos que poseen los ciudadanos, producto del citado derecho a la buena Administración Pública, tales como el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas, a la tutela judicial efectiva, a ser oído antes que se adopten medidas que puedan afectar desfavorablemente a los ciudadanos, a la participación, a conocer y opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos, a formular alegaciones en el marco de un procedimiento administrativo, a presentar quejas y reclamos ante la Administración Pública, a acceder a información pública y de interés general, a ser informado y asesorado en asuntos de interés general, a ser tratado con cortesía y cordialidad, a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo, a conocer el estado de este último, etc.²⁵⁹.

De especial importancia resultan los derechos contemplados en los ordinales 33 y 37, a saber, los derechos a obtener servicios públicos y de interés general de calidad, a conocer las

²⁵⁷ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 1º, 10 y 11.

²⁵⁸ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 25.

²⁵⁹ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 26-46.

evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora. De manera expresa, tales ordinales mencionan lo siguiente:

"33. Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad. En observación en lo que dispone la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, los servicios de responsabilidad pública deben ofrecer a los usuarios determinados patrones o estándares concretos de calidad, que se medirán periódicamente y se pondrán en conocimiento de los usuarios para que estos estén lo mejor informados posible y puedan efectuar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes."

"37. Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente. Los ciudadanos podrán ser consultados periódicamente sobre su grado de satisfacción con los servicios que reciben de la Administración Pública, a través de encuestas, sondeos y demás instrumentos apropiados para ello"²⁶⁰.

El capítulo cuarto de la carta alude a los deberes del ciudadano iberoamericano con respecto a las Administraciones Públicas. En ese particular, la carta exige actuar con lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto, decoro y colaboración²⁶¹.

Finalmente, el capítulo quinto se encuentra conformado por el ordinal 54, el cual señala que el derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y sus derechos componentes, tendrán la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos²⁶².

4.- Modelos neo-institucionales: Plena vigencia de la evaluación del desempeño

Como se pudo claramente observar, los modelos de gestión pública llamados neo-institucionales nacieron en los años noventa, precisamente, con el fin de hacer frente a muchas de las críticas que le fueron formuladas al anterior modelo de la nueva gestión pública. Se crea así una especie de estado intermedio entre el modelo burocrático y de la nueva gestión pública,

²⁶⁰ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 33 y 37.

²⁶¹ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 47-53.

²⁶² Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 54.

rescatándose sabiamente y, de forma estratégica, los elementos más sobresalientes e importantes de ambos.

La consigna, en adelante, no se dirigió en desprestigiar las virtudes del Estado, sino, más bien, en redefinirlo, fortalecerlo y readecuarlo a los nuevos tiempos con el propósito de recuperar su legitimidad política y democrática, así como su capacidad de gobernar, nuevamente. En concreto, se pretende llegar a un Estado reconstruido y claramente fortalecido que, a su vez, tenga la capacidad de actuar de forma eficiente y eficaz, al igual que lo hace la empresa privada, en beneficio de todos los administrados.

De este modo, se han desarrollado y depurado, en tiempos, relativamente, recientes, diversas propuestas de modelos neo-institucionales, tanto a nivel doctrinal, como a partir de lo señalado por diversos organismos internacionales de renombre. En este particular, contamos, según se vio, con los modelos neo-weberiano, el de gobernanza, el del nuevo servicio público, así como el de democratización de la Administración Pública. De otra parte, tenemos diversos consensos y conferencias llevadas a cabo por organismos como el Banco Mundial y el CLAD, así como la consecuente emisión de documentos y cartas firmadas por diversos países iberoamericanos que, igualmente, recogen este tercer modelo de gestión pública.

Varios aspectos son los que se señalan en los anteriores modelos y propuestas mencionadas, según se pudo estudiar en las líneas que anteceden al presente apartado. No obstante, resulta de suma importancia rescatar que, pese a tal diversidad de aristas, dichos modelos y propuestas convergen en un mismo punto, es decir, se caracterizan por tener un común denominador llamado evaluación del desempeño.

Así, en primer término, nótese que el neo-weberianismo, aún cuando busca recuperar o revalorizar los postulados formulados por Weber, una de sus principales características es la de promover el mecanismo de evaluación. Lo anterior, se ve claramente reflejado en el tanto países que han optado por dicho modelo como los son Francia, Alemania, Dinamarca y Suecia, se adhirieron, también, a dicho mecanismo.

La gobernanza, por su parte, lleva esa misma línea de pensamiento. En ese particular, la Comisión de las Comunidades Europeas indica que uno de los principios relacionados con este modelo de gestión es el de la eficacia, el cual, a su vez, liga directamente con la verificación del cumplimiento de los objetivos previamente señalados a la Administración Pública a través de un procedimiento de evaluación realizado al efecto. El modelo llamado nuevo servicio público, también, busca la implementación del mecanismo bajo estudio.

De igual manera, el modelo de democratización promueve la instauración de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, entre los que se encuentra el de evaluación, como medio para que los administrados ejerzan sus derechos de participación de forma informada y controlen a quienes toman las decisiones en su nombre.

Ahora bien, este mismo panorama, como se dijo, es el que se presenta con respecto a los citados consensos, conferencias y la consecuente emisión de diversas cartas firmadas por varios países de Iberoamérica. En ese particular, el estudio llevado a cabo por el Banco Mundial en el año 1998 y que se relaciona o identifica con el Consenso de Santiago, promueve, como una de las estrategias a implementar en América Latina para tratar de solventar sus múltiples problemas, varios aspectos relacionados directamente con la evaluación del desempeño, como lo son la planificación estratégica de objetivos, la implementación de mecanismos para verificar y supervisar el cumplimiento de estos, especialmente, en lo que al rendimiento de los servidores públicos se refiere, así como la instauración de un sistema paralelo de incentivos y sanciones.

Por su parte, en el documento llamado "*Una Nueva Gestión Pública para América Latina*", el Consejo Científico del CLAD se detiene en el tema bajo estudio, perfilando la evaluación en el sector público como un excelente mecanismo de control, de fiscalización y de rendición de cuentas, el cual, a su vez, ayudará a mejorar las condiciones imperantes en América Latina. Particularmente, dicho documento enfatizó en aspectos tales como la planificación estratégica de objetivos y metas, las evaluaciones del desempeño efectuadas a los servidores públicos, la importancia de celebrar contratos de gestión, la formulación de indicadores de desempeño y la creación de sistemas de evaluación a través de la constitución de instituciones y entrenamiento de personal calificado.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, emitida en el año 2003 con ocasión de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, se enfoca principalmente en la evaluación del desempeño de los empleados públicos ejecutada de forma individual o grupal. En ese mismo orden de consideraciones, dicha carta hace referencia, entre otros aspectos de interés, a la planificación, a la creación de mecanismos para incentivar a los servidores públicos ante los resultados positivos de su gestión, concretamente, a través de remuneraciones, ascensos o capacitaciones, a la instauración de mecanismos para sancionar y responsabilizar a los empleados ante el incumplimiento de las tareas y objetivos señalados, a la difusión y publicación de los sistemas de evaluación a fin de ser conocidos por los sujetos que se someterán a los mismos, al apoyo y liderazgo que deben demostrar directivos y superiores para implementar el sistema de evaluación, al entrenamiento y capacitación que requieren constantemente los evaluadores y a la instauración de un sistema por el cual los evaluados puedan quejarse o discrepar con respecto al resultado obtenido.

De igual forma, dicho instrumento jurídico señala que los resultados de la evaluación deben ser sometidos a un proceso de retroalimentación, de forma tal que, *a posteriori*, se mejoren las políticas y prácticas de gestión. Asimismo, dispone que, en la medida en que se instaure la evaluación del desempeño, se promoverá una mejora en la motivación y en el rendimiento de las personas en sus distintos puestos de trabajo.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno dictado en el año 2006, plantea que los miembros del Poder Ejecutivo deben instaurar mecanismos de evaluación permanentes de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia, así como promover la participación de los ciudadanos en dicho proceso.

De otra parte, se tiene a la citada Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública emitida en el 2008 en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, la cual dispone que una gestión pública será de calidad cuando, entre otros aspectos, se centre en los resultados obtenidos, luego de un proceso de evaluación y rendición de cuentas llevado a cabo al efecto. En ese mismo sentido, el referido instrumento jurídico alude al principio de evaluación permanente y de mejora continua, indicando que, a través de la puesta en

práctica de dicho procedimiento, se identificarán oportunidades para mejorar los procesos, los servicios y las prestaciones públicas centradas en el servicio al ciudadano.

De igual manera, la citada carta señala que los ciudadanos tienen derecho a participar en las evaluaciones del desempeño realizadas a los servidores públicos y a todas las instituciones que conforman la Administración Pública, así como a solicitar y obtener información pública relacionada con los resultados obtenidos. Asimismo, se menciona que los directivos y superiores deben rendir cuentas de su gestión sometiéndose a controles o evaluaciones de resultados, así como impulsar activamente el cambio, definiendo visión, misión, objetivos y metas a cumplir según lo dispuesto en la ley. La carta referida, también, establece la importancia de formular una planificación estratégica, de promover una gestión por procesos, de implementar mecanismos para brindar incentivos como medio para motivar a los servidores públicos y de establecer indicadores de gestión o desempeño.

En ese mismo orden de consideraciones, la denominada Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública emitida en el año 2009, promueve la participación de los ciudadanos en el procedimiento de evaluación de resultados e impactos realizado a las políticas públicas. Dicho instrumento jurídico establece dicha participación como un derecho y deber cívico de los ciudadanos, indicando, paralelamente, que, para hacerla efectiva, se requiere, a su vez, que se garantice el acceso a información, se haga una difusión pública de los canales de comunicación y se efectúe una invitación pública a todos los interesados, entre otros aspectos de interés.

Finalmente, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública del año 2013, contempla igualmente la evaluación como uno de los principios que constituyen la base del derecho fundamental a la buena administración. La referida carta establece que, en virtud de tal principio, la Administración Pública deberá adecuar su estructura, funcionamiento y actividad interna y externa a la identificación de oportunidades para su mejora continua, midiendo de forma objetiva el desempeño de sus estructuras. De igual manera, dicho instrumento estatuye el derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente.

Partiendo de lo señalado, es factible afirmar que la evaluación del desempeño –sea a nivel institucional o desde la perspectiva del servidor público–, sin duda alguna, llegó para quedarse en la Administración Pública. Nótese que, lejos que tal mecanismo haya sido aminorado, criticado o desplazado con las nuevas vertientes o modelos de gestión pública planteadas en los últimos años, más bien, este ha sido total y plenamente acogido, depurado, desarrollado y promocionado como una excelente estrategia para mejorar sustancialmente la gestión pública.

Todos los modelos de gestión neo-institucionales imperantes en la época como las propuestas planteadas en los referidos congresos y cartas iberoamericanas demuestran claramente la plena vigencia de dicho mecanismo, así como el deseo concomitante porque este continúe creciendo y desarrollándose.

En ese mismo orden de consideraciones, es importante aclarar que el propósito de este trabajo no ha sido ni será determinar cuál de todos los modelos de gestión pública estudiados hasta ahora –incluidos los citados neo-institucionales–, es el que mejor resulte de ser implementado, sobre todo, en Iberoamérica.

Si hacemos un repaso por las nuevas propuestas analizadas *supra*, veremos que los Estados actualmente –principalmente, los iberoamericanos–, se encuentran en proceso de hallar, precisamente, ese modelo de gestión que –atendiendo a sus particulares condiciones económicas, sociales y políticas–, se ajuste mejor a sus necesidades y expectativas. Los modelos neo-institucionales referidos líneas arriba parecen tomar bastante fuerza en los últimos tiempos en el tanto, según se dijo, recogen, en la medida de lo posible, lo mejor de los dos anteriores modelos de gestión, sea, del burocrático y de la nueva gestión pública. Sin embargo, será el tiempo el que nos responda la disyuntiva arriba expuesta.

Ahora bien, de lo que sí estamos plenamente seguros, luego del análisis llevado a cabo hasta este punto de la investigación, es que, independientemente, del modelo por el que se decidan los referidos Estados, la evaluación del desempeño, por su gran éxito y consolidación, estará presente, lo cual, evidentemente, traerá consigo –según analizamos y profundizaremos más adelante–, una serie de ventajas y beneficios en su diario accionar. No obstante, debe tomarse en

consideración que esto dependerá siempre de la forma en que se instaure en cada Administración Pública, sobre todo, con respecto a la convergencia de una serie de condiciones que resultan necesarias e imprescindibles para su efectiva puesta en práctica, según se estudiará, igualmente, en las próximas líneas de esta investigación.

Así las cosas, no queda más que decir que, en atención a lo analizado hasta este momento, la evaluación del desempeño "va por buen camino", de modo tal que se augura un excelente y prometedor futuro con respecto a su implementación en los subsiguientes modelos de gestión pública que se redefinan y aparezcan en escena con el transcurrir de los años.

LIBRO SEGUNDO

Principios rectores de la evaluación del desempeño

Este segundo libro se encuentra abocado a analizar con detalle, entre los muchos que existen, los más destacados principios del Derecho Administrativo que se encuentran intrínsecamente relacionados con la evaluación del desempeño del sector público, tanto desde su vertiente institucional como desde la perspectiva del servidor público.

Principios como los de eficacia, eficiencia, transparencia, publicidad, ética pública, responsabilidad, participación ciudadana, objetividad, imparcialidad, neutralidad, celeridad, buena administración y el democrático, resultan consustanciales a la evaluación del desempeño. Por tal motivo, nos daremos a la tarea de examinar el principal contenido de tales principios, su importancia y la relación que cada uno de estos guarda con el procedimiento de evaluación llevado a cabo en la Administración Pública.

Paralelamente, en cada uno de estos estudios haremos alusión a algunas normas y jurisprudencia –cuando las hay–, que se han dictado en diversos países de Iberoamérica atinentes, en general, a los principios de interés, como medio para fortalecer y darle sustento mayor a los mismos.

Sin duda alguna, luego de analizar y comprender esto último, se allanará el camino para adentrarnos en los subsiguientes y más álgidos temas por analizar.

Capítulo Primero

Principios de eficacia y eficiencia

Estos principios, que, como vimos, toman fuerza a través del modelo de la nueva gestión pública, resultan fundamentales para guiar la actuación de la Administración Pública, especialmente, aquella dirigida a evaluar el desempeño de esta última.

Si bien la eficacia y la eficiencia parecen coincidir etimológicamente, lo cierto es que, ambos, como veremos a continuación, presentan notas propias, las cuales han sido desarrolladas no sólo por la doctrina, sino, también, a nivel normativo y jurisprudencial.

1.- Contenido

En términos sencillos, podríamos señalar que la eficacia se vincula con los fines y la eficiencia directamente con los medios. En ese particular, Jinesta Lobo hace referencia, de modo general a tales principios, bajo los siguientes términos:

"(...) La eficacia y eficiencia en relación con las administraciones públicas suponen que deben tener aptitud para cumplir con sus fines y objetivos, de la mejor forma posible o con producción de resultados efectivos, lo que supone una adecuada disposición de la organización, los medios y sus funciones (...)"²⁶³.

Sin embargo, resulta menester destacar con mayor detenimiento cada uno de estos conceptos por separado.

En lo que respecta a la eficacia, Rodríguez-Arana la considera un principio en cuya virtud las actuaciones administrativas se deben realizar en el marco de los *objetivos* establecidos por cada ente público. Especialmente, señala dicho autor *"(...) las autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad (...)"²⁶⁴*. Por su parte, Parejo Alfonso señala que *"(...) la palabra eficacia evoca básicamente la producción intencionada (con*

²⁶³ JINESTA LOBO (Ernesto). **Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo**. San José, Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, Ius Consultec S.A., 2007, p. 146.

²⁶⁴ RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). **El Derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración**. La Coruña, España, Editorial NETBIBLO S.L., 2013, p. 99.

arreglo a un fin o causa) de una realidad (adecuada al fin) como resultado de la acción de un agente idóneo para obrar (...)"²⁶⁵. De igual forma, autores costarricenses como Obando León indican que este principio "(...) hace referencia a la consecución de los objetivos, al logro de los efectos deseados, a la realización de la acción. Es el grado en que una actividad, programa o entidad alcanza sus objetivos y metas (...)"²⁶⁶.

De este modo, tenemos, entonces, que la eficacia busca garantizar que la Administración Pública adecúe su actuación a la realización o cumplimiento de los objetivos, metas y fines establecidos previamente.

En lo que respecta a la eficiencia, Gimeno Feliu nos explica que dicho término tuvo originalmente una connotación meramente de índole económico. Sin embargo, igualmente aclara que el mismo, con posterioridad, presentó especial relevancia a la hora de informar y condicionar la actuación y la organización administrativa²⁶⁷.

Solís Fallas señala que la eficiencia pretende que la gestión de los negocios públicos maximice los resultados a partir de una determinada cantidad de recursos, o permita cumplir con los objetivos al menor costo posible²⁶⁸. Por su parte Parejo Alfonso apunta, de modo expreso, lo siguiente:

*"(...) La eficiencia no es otra cosa, por ello, que el poder en acto o la potestad en ejercicio, tratándose de la causalidad más compleja y más condicionada. Requiere la posición actual de los medios adecuados para producir el efecto, tocando el arte y la habilidad en la aplicación a cada caso de nuestras potencias, y obtiene su consagración en la causa final, en cuanto adapta o aplica los medios al fin (...)"²⁶⁹.
(El destacado no forma parte del original).*

²⁶⁵ PAREJO ALFONSO (Luciano). **Eficacia y Administración. Tres estudios**. Madrid, España, editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, el Instituto Nacional de la Administración Pública y el Ministerio de la Presidencia, 1995, p. 92.

²⁶⁶ OBANDO LEÓN (Francisco José). **La Rendición de Cuentas de la Administración Pública Costarricense**. Tesis de grado para optar por el título de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2002, p. 132.

²⁶⁷ GIMENO FELIU (José María). **El principio de eficiencia**. En: SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso) (Dir.). Los principios jurídicos del Derecho Administrativo. Madrid, España, Editorial La Ley (grupo Wolters Kluwer), 2010, p. 1260.

²⁶⁸ SOLIS FALLAS (Alex). **Reyes sin corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados**. San José, Costa Rica, Editorial Impresión Gráfica del Este, 2002, p. 102.

²⁶⁹ Ver LUCIANO PAREJO (Alfonso). **Op. cit.**, pp. 92-93.

En similares términos, Zárate Pérez considera que la eficiencia requiere que se cuente con los medios necesarios para poder alcanzar el resultado deseado y la mayor habilidad en la utilización de los mismos, con lo cual, en su criterio, se afirma que la persona u organización que mejor optimice los recursos, adecuando medios a fines, posee el más alto grado de competencia²⁷⁰.

Bajo dicha inteligencia, podemos considerar a la eficiencia como el cumplimiento de los objetivos y metas *supra* señaladas y el consecuente logro de los resultados esperados a través del mejor o más adecuado uso dado a los medios y recursos disponibles, especialmente, en términos de menores costos.

Asimismo, en lo que a la eficiencia se refiere, es importante señalar que varios autores lo identifican, en el lenguaje o contexto de la Administración Pública, con el término de eficiente. Así, Zárate Pérez explica lo siguiente:

"(...) la eficiencia se usa en sentido de cualidad de eficiente, con lo cual se asigna a la persona o cosa que perfectamente alcanza la labor a la que se encuentra asignada, pudiéndose hablar, por ende, de organizaciones eficientes y de personas capaces, eficientes, aptas o competentes (...)"²⁷¹.

En virtud de lo señalado *supra*, debe destacarse, paralelamente, la importancia que la Administración Pública realice, previamente, una adecuada escogencia y definición en las respectivas políticas, planes, programas y proyectos no sólo de los objetivos y metas a cumplir, sino, también, de los medios a ser utilizados para tal efecto. Sin esta denominada planificación previa, evidentemente, la institución pública no podrá llegar a ser ni eficaz ni eficiente. En lo que atañe a este relevante punto, Obando León, citando a Rojas Chaves, indica lo siguiente:

"(...) Para que la Administración sea eficaz y eficiente se requiere de una definición de objetivos, objetivos que deben estar previamente definidos políticamente. Precisamente, muchas veces la Administración no puede ser eficaz ni eficiente, porque los objetivos son difíciles de definir o bien pueden ser irreales, conflictivos o estar sujetos a cambios, sin excluir la posibilidad de que se definan los fines pero no se dote a la Administración de los medios idóneos para realizarlos. Por ello se requiere claridad, coherencia y precisión en la definición de los fines y de los

²⁷⁰ ZÁRATE PÉREZ (Aníbal Rafael). **La incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa**. Bogotá, Colombia, Editorial de la Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 63.

²⁷¹ *Ibíd.*

*medios. Debemos recordar que para la Administración Pública, éstos (sic) objetivos le vienen predeterminados por el ordenamiento, la Constitución, la Ley y por las directrices políticas del Gobierno (...)*²⁷². (El destacado no forma parte del original).

Durán Martínez, igualmente, hace referencia a los principios bajo estudio, los cuales, en términos del ciudadano común, dice, se traducen en el "*hacer bien las cosas*" por parte de la Administración Pública y, a su vez, en el hecho de efectuar una adecuada escogencia de los fines y los medios²⁷³. En ese particular, el referido autor menciona lo siguiente:

*"(...) Ese hacer bien las cosas comprende, a mi juicio, tanto la correcta determinación de fines, como la adecuada selección de medios para alcanzarlos. Es que si no se determinan correctamente los fines, las cosas no se pueden hacer bien; pero si determinan bien los fines y no se eligen los medios adecuados, no se puede alcanzar el fin debido. Por tanto, aún admitiendo que lo más importante es la determinación de los fines, no se puede desdeñar los medios para hacer las cosas bien (...)"*²⁷⁴.

En otro orden de consideraciones, es de suma relevancia afirmar –pues es un tema que, constantemente, se presta para discusión o confusión–, que los principios de eficacia y eficiencia no se contraponen, de modo alguno, con el principio de legalidad. Jinesta Lobo sostiene dicha tesis al indicar, de forma expresa, lo siguiente:

*"(...) Entre los principios de eficacia y eficiencia y el de legalidad no existe contraposición, a lo sumo una tensión dialéctica, puesto que, debe entenderse que las administraciones públicas deben atender las exigencias de los principios que tratamos con respeto al ordenamiento jurídico, sin embargo, en el afán de ser más eficientes es cierto que los entes públicos buscan mayores ámbitos de discrecionalidad, sin que por ésta se entienda arbitrariedad (...)"*²⁷⁵.

En Costa Rica, esa relación coherente y armónica entre los citados principios se desprende de lo dispuesto en el ordinal 225, párrafo primero, de la Ley General de la Administración Pública, al indicar que "*(...) 1. El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de*

²⁷² ROJAS CHAVES (Magda) citada por OBANDO LEÓN (Francisco José). **Op. cit.**, p. 132.

²⁷³ DURÁN MARTÍNEZ (Augusto). **Eficacia y Eficiencia: ¿Mérito o Legalidad?**. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo. Costa Rica, Año 11, No. 11, 2011, pp. 104-105.

²⁷⁴ Ver DURÁN MARTÍNEZ (Augusto). **Op. cit.**, p. 105.

²⁷⁵ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo. **Op. cit.**, p. 146.

*lograr un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado. (...)*²⁷⁶.

En España, por su parte, es la propia Constitución la que refleja la relación aludida al señalar el ordinal 103, párrafo primero, que la Administración Pública actúa, entre otros, de conformidad con el principio de eficacia y, a su vez, con pleno sometimiento a la ley y al Derecho²⁷⁷. Sobre esta norma constitucional, Ponce Solé agrega lo siguiente:

*"(...) Esta exigencia constitucional cobra especial significación en aquellos supuestos en que las normas jurídicas infraconstitucionales abren espacios decisionales a la Administración, permitiendo una elección entre alternativas a fin de servir de la forma más adecuada a los intereses generales. Existiendo discrecionalidad, la eficacia llega hasta donde no quieren o no pueden llegar las normas jurídicas: a guiar la toma de la decisión discrecional, orientando el comportamiento administrativo para que éste se desarrolle de tal forma que permita la obtención de la decisión que cumpla con este deber jurídico establecido al más alto nivel (...)"*²⁷⁸. (El destacado no forma parte del original).

A mayor abundamiento, este último autor afirma que es imposible, por tanto, que exista una contraposición entre el cumplimiento del ordenamiento jurídico y la eficacia, por la sencilla razón que el deber de comportamiento administrativo eficaz forma parte de ese ordenamiento. Más bien, señala que la posible contraposición debería buscarse en un comportamiento administrativo ineficaz en su servicio a los intereses generales, que vulneraría, este sí, el principio de legalidad²⁷⁹.

De otra parte, debe tomarse en cuenta que, en virtud del carácter genérico que poseen los principios de eficacia y eficiencia, según se vio, su contenido es bastante amplio y, por ende, es capaz de habilitar y respaldar diversas actuaciones e iniciativas administrativas. Por tal motivo, es que dichos principios son invocados ante actuaciones relacionadas, por ejemplo, con la contratación administrativa, la prestación de servicios públicos, el seguimiento de procedimientos

²⁷⁶ **Ley General de la Administración Pública.** Ley No. 6227 de 2 de mayo de 1978. Costa Rica. Artículo 225, párrafo primero.

²⁷⁷ **Constitución Política de España** de 1978. Artículo 103, párrafo primero.

²⁷⁸ PONCE SOLE (Juli). **Procedimiento administrativo, globalización y buena administración.** En: PONCE SOLE (Juli) (Coord.). Derecho administrativo global. Organización, procedimiento, control judicial. España, Editorial Marcial Pons, 2010, p. 136.

²⁷⁹ **Ibíd.**

administrativos, la resolución de gestiones o solicitudes varias, la actuación regular de diversos órganos o entes públicos, etc..

2.- Relación con el procedimiento de evaluación

Una de esas tantas actuaciones administrativas en donde inciden directamente y se ven plenamente involucrados los principios bajo estudio es, precisamente, en las evaluaciones del desempeño. Esto, merece destacar, desde dos perspectivas de interés.

Así, nótese en primer término que, durante todo el procedimiento de evaluación al que se ven sometidos todos los servidores públicos (en su condición individual o grupal), así como las instituciones públicas (entiéndase los diversos entes, órganos, direcciones, departamentos, secciones, unidades y oficinas, etc.), debe privar la eficacia y eficiencia²⁸⁰. De manera tal que se puedan cumplir los objetivos y metas propuestas y planteadas con respecto propiamente a dicho mecanismo, a través, a su vez, del más adecuado uso dado a los medios y recursos dispuestos para tal efecto.

Ahora bien, de otra parte, debe tenerse presente que, en la medida en que la Administración Pública se someta regularmente a dicho procedimiento de evaluación y rinda cuentas de su gestión, se logrará que, tanto esta en general como sus servidores públicos, trabajen, ejecuten plenamente las funciones encomendadas, cumplan a cabalidad los objetivos y metas propuestas y definidas con anticipación en las mencionadas políticas, planes, programas y proyectos y, paralelamente, brinden los servicios a los administrados con eficacia y eficiencia.

3.- Regulación normativa

A. Constitucional

²⁸⁰ Para los efectos de la presente investigación, al hablarse de la evaluación de los servidores públicos, debe entenderse aquella realizada sobre todos estos –ya sea de forma individual o grupal–, sin importar grado o jerarquía. Asimismo, cuando se hace alusión a la evaluación institucional, estamos haciendo referencia a aquella efectuada sobre los diversos entes, órganos, direcciones, departamentos, secciones, unidades y oficinas, etc..

En primer término, es importante señalar que los principios de interés pueden ser hallados en la Constitución Política de Costa Rica, al referirse esta a conceptos tales como el "*buen desempeño*" (artículo 85), la "*buena marcha del gobierno*" (artículo 139, inciso 4°), el "*buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas*" (numeral 140, inciso 8°), el "*buen servicio*" (ordinal 157) y al señalar, explícitamente, en el artículo 191 que "*Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración*"²⁸¹.

En otras latitudes como lo es España, la Constitución Política, en el artículo 31, párrafo segundo, hace referencia al principio de eficiencia relacionándolo con aspectos económicos, particularmente, con el gasto público. De este modo, dicho numeral indica que "*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía (...)*". De igual forma, en esta materia, resulta representativo lo dispuesto en el ordinal 103, párrafo primero, el cual, según se dijo *supra*, dispone que la Administración Pública, entre otras cosas, debe actuar de acuerdo con el principio de eficacia²⁸².

De otra parte, resulta menester hacer alusión a tres Constituciones Políticas de Iberoamérica que se destacan por la gran cantidad de normas que contienen sobre los principios bajo estudio, a saber, la Constitución Política de México de 1917, la Constitución Política de Colombia de 1991 y la Constitución Política de Ecuador de 2008. En virtud de lo anterior, procederemos a hacer referencia a algunos de tales preceptos de interés.

En lo que respecta a México, la Carta Magna señala primeramente en su artículo 21, párrafo noveno, que las actuaciones de las instituciones de seguridad pública se regirán por varios principios, entre estos, el de eficiencia. Por su parte, el numeral 109, párrafo tercero, menciona que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Asimismo, el ordinal 134, párrafo primero, haciendo alusión al ámbito económico, establece,

²⁸¹ **Constitución Política de Costa Rica** de 1949. Artículos 85, 139, inciso 4°, 140, inciso 8°, 157 y 191.

²⁸² Ver Constitución Política de España. **Op. cit.**, artículos 31, párrafo segundo y 103, párrafo primero.

expresamente, lo siguiente: *"Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia (...) para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (...)"*²⁸³.

En lo tocante a Colombia, los ordinales 48, párrafo primero y 49 de la Constitución Política, invocan que la eficiencia es un principio que vincula y tiene como destinatarios a los entes responsables de la seguridad social en el país, al formular un deber jurídico imputable a los sujetos en cuestión. Por su parte, el artículo 209, párrafo primero, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento en varios principios, entre estos, el de eficacia²⁸⁴.

Igualmente, el citado cuerpo normativo le estipula al Contralor General de la República efectuar varias de sus funciones según lo dispuesto en los principios de interés. Así, el artículo 268, incisos 2º) y 6º), señalan lo siguiente: *"El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: (...) 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado. (...) 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado"*. En similar sentido, el numeral 277 constitucional le impone al Procurador General de la República en sus incisos 2º) y 5º), respectivamente, proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del Defensor del Pueblo, así como velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas²⁸⁵.

Asimismo, el artículo 365, párrafo primero, constitucional, dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de este último asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional²⁸⁶.

²⁸³ **Constitución Política de México** de 1917. Artículos 21, párrafo noveno, 109, párrafo tercero y 134, párrafo primero.

²⁸⁴ **Constitución Política de Colombia** de 1991. Artículos 48, párrafo primero, 49 y 209, párrafo primero.

²⁸⁵ Ver Constitución Política de Colombia. **Op. cit.**, artículos 268, incisos 2º) y 6º) y 277, incisos 2º) y 5º).

²⁸⁶ Ver Constitución Política de Colombia. **Op. cit.**, artículo 365, párrafo primero.

La Constitución Política de Ecuador, por su parte, señala en el ordinal 32, párrafo segundo, que la prestación de los servicios de salud se debe regir, entre otros, por los principios de eficacia y eficiencia. El artículo 66, inciso 25), indica que a las personas se les garantizará el derecho de acceder a bienes y servicios públicos y privados con eficacia y eficiencia. Asimismo, el numeral 227 establece que la Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige igualmente por los principios bajo estudio. Por su parte, el numeral 288 constitucional estipula que las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia. Finalmente, el artículo 368 señala que el sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos y servicios y prestaciones de seguridad social y funcionará, entre otros, con base en el criterio de eficiencia²⁸⁷.

B. Infraconstitucional

A nivel infraconstitucional abundan las normas que clara y, expresamente, aluden a tales principios en Costa Rica. Desde el año 1974 se emitió la Ley denominada Ley de Planificación Nacional, por la cual en su capítulo V no sólo se reguló el principio de eficiencia de la Administración Pública sino que, a su vez, se creó una Comisión de Eficiencia Administrativa. Dicha norma legal, de modo expreso, en sus ordinales 16 y 17, señala lo siguiente:

"Artículo 16.- Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades y con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación."

"Artículo 17.- Para alcanzar los anteriores objetivos y como uno de los mecanismos de coordinación y asesoría previstos en esta ley, habrá una Comisión de Eficiencia Administrativa. Esta Comisión estará integrada por personas del sector público y privado de reconocida capacidad en el campo administrativo y trabajará en estrecho contacto con el Departamento de Eficiencia Administrativa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. La organización y funciones de la Comisión se regirán por lo que al efecto se dispone en el correspondiente decreto ejecutivo, el cual se establecerán los procedimientos necesarios para la oportuna y eficaz aplicación de las recomendaciones que ésta formule"²⁸⁸.

²⁸⁷ Constitución Política de Ecuador de 2008. Artículos 32, párrafo segundo, 66, inciso 25), 227, 288 y 368.

²⁸⁸ Ley de Planificación Nacional. Ley No. 5525 de 2 de mayo de 1974. Costa Rica. Artículos 16 y 17.

Posteriormente, los referidos principios se incorporaron en la Ley General de la Administración Pública de 1978 de Costa Rica. En ese sentido, el ordinal 4° señala que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público para asegurar, entre otros aspectos, su eficiencia. Por su parte, el ordinal 8° de dicho cuerpo normativo establece que el ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo. De igual forma, la Ley General de la Administración Pública, según se vio en el apartado anterior, establece en el artículo 225, párrafo primero, que el órgano administrativo debe conducir el procedimiento administrativo con el fin de lograr eficiencia. Finalmente, dicha ley en el numeral 269, párrafo primero, dispone que la actuación administrativa, entre otros aspectos de interés, se debe realizar con eficiencia²⁸⁹.

La Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos señala en su artículo 73, inciso a), que dentro de las funciones encomendadas al Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones se encuentra la de proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando, entre otros aspectos, la eficiencia²⁹⁰.

El Reglamento de Organización y Servicio de Policía Profesional de Migración y Extranjería de Costa Rica señala en su ordinal 21 que, para el mejor cumplimiento de sus fines y, en aras de la eficiencia y eficacia de la labor policial, la Dirección de Policía contará con una Gestión Policial Regional con coordinadores y oficinas policiales regionales. Por su parte, el numeral 47, inciso 8°), de ese mismo cuerpo normativo, estatuye que la persona servidora de la policía tiene el deber de desempeñar su labor con el interés y la diligencia que el cargo requiere, a efecto de lograr mayor eficiencia y eficacia en el servicio que presta²⁹¹.

²⁸⁹ Ver Ley General de la Administración Pública. Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 4°, 8°, 225, párrafo primero y 269, párrafo primero.

²⁹⁰ **Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.** Ley No. 7593 de 9 de agosto de 1996. Costa Rica. Artículo 73, inciso a).

²⁹¹ **Reglamento de Organización y Servicio de Policía Profesional de Migración y Extranjería.** Decreto Ejecutivo No. 38756 de 24 de octubre de 2014. Costa Rica. Artículos 21 y 47, inciso 8°.

Asimismo, el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo indica en su artículo 2° que el Ministro Rector es el encargado de regir una agrupación de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con el fin de imprimir mayor grado de coordinación, eficacia y eficiencia en la Administración Pública²⁹².

En el ámbito legal español, la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992, reitera en su artículo 3°, párrafo primero, lo dispuesto en el ordinal 103, párrafo primero, de la Constitución Política Española. Asimismo, en el párrafo segundo de ese mismo numeral se agrega que *"Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos"*²⁹³.

Por su parte, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado del año 1997 de España, establece en el numeral 3° que la Administración Pública se organiza y actúa según una serie de principios de organización y funcionamiento. Dentro de tales principios de funcionamiento se señalan el de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y el de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos²⁹⁴.

Colombia cuenta con la Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, cuyo artículo 3° aclara que la función administrativa se desarrollará conforme con los principios constitucionales de eficacia y eficiencia²⁹⁵.

C. Instrumentos regionales e internacionales

²⁹² **Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.** Decreto Ejecutivo No. 38536 de 25 de julio de 2014. Costa Rica. Artículo 2°.

²⁹³ **Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.** Ley No. 30/1992 de 26 de noviembre de 1992. España. Artículo 3°, párrafos primero y segundo.

²⁹⁴ **Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.** Ley No. 6/1997 de 14 de abril de 1997. España. Artículo 3°, párrafo segundo), incisos a) y b).

²⁹⁵ **Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.** Ley No. 489 de 29 de diciembre de 1998. Colombia. Artículo 3°.

En primer término, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno señala en el apartado I, artículo 3º, que, dentro de los valores que guiarán la acción del buen gobierno, se encuentra la eficacia. Asimismo, el apartado IV, artículo 26, dispone, como parte de las reglas vinculadas a la gestión pública, que los miembros del Poder Ejecutivo deben actuar de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia, entre otros²⁹⁶.

Asimismo, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en sus artículos 13 y 14, establece –dentro de los principios inspiradores de una gestión pública de calidad–, a la eficacia y a la eficiencia. Ese mismo cuerpo normativo en su ordinal 36, inciso c), ubicado dentro de la sección llamada "Orientaciones para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública", dispone que las Administraciones Públicas identificarán aquellas organizaciones públicas o privadas con las cuales colaborar y cooperar, con el propósito de, entre otros aspectos, mejorar la eficacia, eficiencia y economía de los servicios públicos²⁹⁷.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, tiene la particularidad que no sólo hace referencia a los principios bajo estudio, sino que, a su vez, los define. De este modo, los artículos 6º y 7º señalan, expresamente, lo siguiente:

"6. Principio de eficacia, en cuya virtud las actuaciones administrativas deberán realizarse, de acuerdo con el personal asignado, en el marco de los objetivos establecidos para cada ente público, que siempre estarán ordenadas a la mayor y mejor satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano. Las Autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, procurarán remover de oficio los obstáculos puramente formales y evitarán las dilaciones y los retardos, buscando la compatibilidad con la equidad y el servicio objetivo al interés general. En esta materia será de aplicación, de acuerdo con los diferentes ordenamientos jurídicos, el régimen de responsabilidad del personal al servicio de la Administración Pública."

*"7. El principio de eficiencia obliga a todas las autoridades y funcionarios a optimizar los resultados alcanzados en relación con los recursos disponibles e invertidos en su consecución en un marco de compatibilidad con la equidad y con el servicio objetivo al interés general"*²⁹⁸.

²⁹⁶ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartados I, artículo 3º y IV, artículo 26.

²⁹⁷ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 13, 14 y 36, inciso c).

²⁹⁸ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 6º y 7º.

4.- Tratamiento jurisprudencial

Diversos Tribunales Constitucionales de Iberoamérica han abordado y analizado, a través de su jurisprudencia –en mayor o menor medida–, los principios de eficacia y eficiencia.

En España, el Tribunal Constitucional, a partir de lo dispuesto en las Sentencias Nos. 22-1984 de 17 de febrero de 1984, 27-1987 de 27 de febrero de 1987 y 178-1989 de 2 de noviembre de 1989 –según explica Parejo Alfonso–, tuvo a la eficacia como un verdadero principio jurídico "*(...) del que resulta para la Administración Pública un deber positivo de actuación conforme a sus exigencias (...)*"²⁹⁹.

En Costa Rica, por su parte, fue hasta en el año 2003 cuando los principios bajo estudio fueron definidos y tratados con mayor detenimiento por la Sala Constitucional con el propósito de resolver un determinado recurso de amparo. Específicamente, este primer e importante desarrollo de los principios de eficacia y eficiencia se le debe al Magistrado Jinesta Lobo al redactar la Sentencia 11222-2003 de 30 de septiembre de 2003 la cual, resulta menester aclarar, ha sido utilizada como referencia para abordar y resolver cientos de casos más planteados al citado Tribunal Constitucional. Así, en dicho voto se señaló, de modo expreso, lo siguiente:

"(...) III.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVAS. La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que las organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la

²⁹⁹ Ver PAREJO ALFONSO (Luciano). **Op. cit.**, p. 103.

evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. (...) Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular (...)"³⁰⁰. (El destacado no forma parte del original).

De otra parte, merece destacar la línea jurisprudencial que ha mantenido, sobre el tema en particular, la Corte Constitucional de Colombia. Así, en la Sentencia No. T-054 de 14 de febrero de 1994, redactada por el Magistrado Cifuentes Muñoz, se analizaron los principios de eficacia y eficiencia. Llama la atención que en dicha oportunidad se definieron tales principios, brindándosele suma preponderancia no sólo al cumplimiento de lo dispuesto en la norma, sino, a su vez, al verdadero logro de los objetivos y resultados propuestos por la Administración Pública. Así, de modo expreso, en el referido voto se dispuso lo siguiente:

"(...) 3. El principio de eficacia de la función administrativa.

17. Frente a semejante situación de olvido y desconocimiento de los derechos, es necesario recordar el sentido y alcance de los propósitos de eficacia plasmados en la constitución política. Son numerosas e insistentes las referencias constitucionales al principio de eficacia: en el artículo segundo se consagra la efectividad de los derechos como uno de los fines del Estado; en su artículo cuarto, el carácter normativo de la constitución; en el cinco, la primacía de los derechos inalienables de la persona; en el ochenta y seis, la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales; en el ochenta y cuatro, la no exigencia de requisitos adicionales sobre derechos reglamentados de manera general y, en el doscientos nueve, el principio de eficacia en la administración pública.

18. La eficacia es un concepto propio de la teoría de la administración, que vincula ciertos objetivos con determinados resultados. Se diferencia de la mera efectividad, en cuya virtud se cumple con lo prescrito por las reglas pero no se logran los objetivos. La situación ideal de la eficacia se realiza en el concepto de eficiencia que consiste en el logro de los objetivos a través de los mejores medios posibles.

19. Para hacer del derecho un conjunto de postulados inocuos no siempre es necesario acudir a la rebeldía o a la oposición de las personas frente a las normas; muchas veces basta con cumplir la voluntad normativa de manera tal que los fines buscados no se logren. La Constitución de 1991 quiso poner fin a esta costumbre que carcome las instituciones, debilita su capacidad reguladora y deslegitima al Estado, por medio de la consagración del principio de eficacia, concepto que va más allá del cumplimiento puntual de lo prescrito por la norma y exige del funcionario una especial diligencia para que con dicho cumplimiento se logren ciertos resultados.

³⁰⁰ Sentencia No. 11222-2003 de 30 de septiembre de 2003. Sala Constitucional de Costa Rica.

20. *De la misma manera como el derecho de petición no se satisface con la mera respuesta o comunicación de la autoridad administrativa, sino que requiere una solución a las inquietudes o problemas planteados, el principio de eficacia (CP art. 209) no se reduce al simple cumplimiento de las disposiciones y exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión, esto es, por la persona destinataria de la acción o de la abstención estatal.*

21. *El principio de eficacia es especialmente importante cuando se trata de procesos administrativos que involucran derechos fundamentales. El acatamiento de las normas del Estado social de derecho impone a los funcionarios una atención especial a la persona y a sus circunstancias. Por eso sorprende una sentencia como la del Juez Laboral del Circuito de Bogotá, en la que se denota una indiferencia palmaria por las condiciones humanas del caso y por su solución, sobre todo teniendo en cuenta que son los jueces, a través de sus sentencias, quienes mayor responsabilidad tienen en la realización de la justicia material.*

22. *Tratándose de derechos fundamentales, la administración pública está obligada a cumplir con unos resultados y no simplemente con la puesta en obra de unos medios.* *En este sentido son, por lo menos hasta cierto punto, indiferentes las causas del retraso administrativo. La deliberada negligencia administrativa, las fallas ocasionadas por la ineptitud o incompetencia de los funcionarios o simplemente la ineficacia del sistema, no pueden ser presentadas como razones válidas para disculpar la protección de los derechos de las personas. La Corte ha dicho al respecto: "La aplicación de una norma que protege un derecho fundamental no puede estar condicionada por problemas de tipo administrativo o presupuestal. Si esto fuera así las instancias aplicadoras de las normas constitucionales tendrían el poder de determinar el contenido y la eficacia de tales normas y en consecuencia estarían suplantando al legislador o al constituyente (Corte Constitucional sentencia C-546 de 1992) (...)"³⁰¹. (El destacado no forma parte del original).*

Cuatro años más tarde, esa misma Corte Constitucional de Colombia dictó la Sentencia No. T-068-1998 de 5 de marzo de 1998 –redactada por el Magistrado Martínez Caballero–, mediante la cual se dispuso que, en general, la garantía de los derechos de los ciudadanos, así como la consolidación del Estado Social de Derecho, depende de la efectiva aplicación y puesta en ejecución de los principios de eficacia y eficiencia. En dicha ocasión, la referida Corte mencionó lo siguiente:

"(...) Estado Social de Derecho, principios de eficacia de la función pública y de eficiencia de la seguridad social.

5. La legitimidad del Estado Social de Derecho radica, por un lado en el acceso y ejecución del poder en forma democrática, y por otro lado en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, lo cual indudablemente depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, con sus fines de servicio a la sociedad. De ahí pues, que los

³⁰¹ **Sentencia No. T-054-1994** de 14 de febrero de 1994. Corte Constitucional de Colombia.

mandatos contenidos en los artículos 2º y 209 de la Constitución imponen a las autoridades la obligación de atender las necesidades, hacer efectivos los derechos de los administrados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales.

Ahora bien, la efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones.

*6. En este orden de ideas, el logro de los objetivos y fines del Estado requieren de una función administrativa eficiente que responda a las exigencias del Estado Social de Derecho. Ello, con mayor razón cuando se trata del derecho a la seguridad social de personas de la tercera edad quienes por sus condiciones de debilidad manifiesta requieren de atención oportuna y eficaz de sus derechos. Así pues, el artículo 48 de la Constitución preceptúa como uno de los principios de la seguridad social el de la eficiencia en la prestación del servicio público, de tal forma que a la Caja Nacional de Previsión se le impone, como entidad administradora de la seguridad social, un grado de eficiencia que sea competitivo en el mercado y que concrete la efectividad de sus deberes jurídicos (...)*³⁰². (El destacado no forma parte del original).

Finalmente, más, recientemente, la citada Corte colombiana ha abordado el principio de eficacia en relación con el deber de las autoridades públicas de actuar frente a diversos tipos de situaciones que afecten a los ciudadanos. De este modo, en la Sentencia No. T-733-2009 de 15 de octubre de 2009, redactada por el Magistrado Sierra Porto, se indicó lo siguiente:

"(...) Principio de eficacia de la administración pública y derechos correlativos de los ciudadanos. Reiteración de jurisprudencia. (...) la capacidad jurídica de los órganos del Estado, supone su responsabilidad por las acciones u omisiones de quienes legalmente lo integran y representan. Junto con esto, se ha reconocido también capacidad política, fundada en los principios de la representación y del mandato, por lo cual gozan de cierto grado de libertad para desarrollar y ejecutar sus actos. Esto, a la vez, permite a los asociados formular en su contra pretensiones que van desde reclamar de ellos cursos de acción, hasta el establecimiento de responsabilidades; todo lo cual constituye una garantía constitucional de las personas frente a su inactividad, incumplimiento de deberes e incluso frente a los daños antijurídicos que puedan causar en el ejercicio de los deberes y poderes de gestión e intervención.

Así pues, surgen obligaciones concretas del postulado constitucional contenido en artículo 2º Superior, según el cual dentro de los fines esenciales del Estado está

³⁰² Sentencia No. T-068-1998 de 5 de marzo de 1998. Corte Constitucional de Colombia.

“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...”

6.- *Con fundamento en esto, la jurisprudencia de esta Corte ha protegido el denominado “principio de eficacia de la administración pública”, según el cual las autoridades administrativas ostentan cargas relativas al desempeño de sus funciones, en orden a implementar y brindar soluciones a problemas de los ciudadanos. Dichas problemas constituyen deficiencias atribuibles a deberes específicos de la administración, y así las mencionadas soluciones han de ser ciertas, eficaces y proporcionales a éstos.*

En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido, por ejemplo que el principio de eficacia de la administración imprime obligaciones a las autoridades carcelarias para garantizar niveles de dignidad en las condiciones y manejo integral de la población de internos del país (T-412/09, T-515/08). También, cuando la población ha sido víctima de desastres naturales, se ha ordenado a la administración tomar las medidas necesarias para superar dicha situación, y ha hecho énfasis en la eficacia de éstas (T-1094/02). En relación con el acceso de la población indigente a información y a programas especiales de atención, esta Corte ha garantizado de manera íntegra la eficacia y eficiencia de las acciones de las autoridades, y ha dispuesto la improcedencia de eximentes para ello, incluso ha rechazado el argumento de la indisponibilidad presupuestal (T-646/07, T-166/07).

También, es recurrente y fundamental el argumento de esta Corporación, dirigido a justificar constitucionalmente la provisión de cargos de carrera mediante la implementación de un concurso, y la subsiguiente consecuencia que ello trae, cual es el retiro de personas que despeñan en el cargo de carrera pero no ganan el concurso. En este punto, el principio de eficacia de la administración, sustenta no solo el deber de realización del concurso, convirtiéndose así en un pilar esencial del sistema de carrera; sino la adecuación constitucional de que una persona sea retirada de su trabajo para que la ganadora del concurso la reemplace[7]. (...)

7.- *Como se ve, el principio de eficacia de la administración pública, impide a las autoridades administrativas permanecer impávidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades. En este orden, la implementación práctica de ello supone la obligación de actuación de la administración, y de la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención. (...)*³⁰³. (El destacado no forma parte del original).

³⁰³ Sentencia No. T-733-2009 de 15 de octubre de 2009. Corte Constitucional de Colombia.

Capítulo Segundo

Principios de transparencia y publicidad

En segundo término, resulta esencial, para los efectos de la presente investigación, hacer alusión a los principios de transparencia y publicidad, los cuales se encuentran íntimamente relacionados, según veremos, con el derecho de acceso a la información administrativa y con la obligación de las Administraciones Públicas de publicar datos relacionados con su gestión. Temas anteriores que, igualmente, guardan una relación intrínseca con la evaluación del desempeño del sector público.

Así las cosas, a continuación definiremos dichos principios, nos referiremos a los distintos perfiles en que se representan o actúan –entre estos los mencionados *supra*–, haremos un recuento por las principales normas que los regulan y, finalmente, se expondrán varias sentencias dictadas, sobre el particular, por jurisdicciones constitucionales de Iberoamérica.

1.- Contenido

Es importante reconocer que el aparato administrativo resulta, en ocasiones, bastante opaco y oscuro para los administrados, los medios de comunicación masivos y los diversos órganos y entes de control que, a lo largo de los años, se han creado al efecto (v. gr. Parlamento, Entidades de Fiscalización Superior, Poder Judicial, Defensoría de los Habitantes, etc.), entre otros³⁰⁴. Al respecto, Hintze apunta que los ciudadanos, en la mayoría de las ocasiones, no disponen de suficientes mecanismos de control sobre la gestión pública, los poderes ejecutivos resultan verdaderas cajas negras frente a los parlamentarios y, de igual forma, los políticos no cuentan con informaciones suficientes de las áreas que les corresponde conducir a fin de controlar adecuadamente las burocracias de las que son cabezas³⁰⁵.

³⁰⁴ Las referidas partes las asociaremos con los denominados sujetos que llevan a cabo controles verticales y horizontales, los cuales serán explicados con mayor detalle en el libro quinto de la presente investigación.

³⁰⁵ HINTZE (Jorge). **Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público**. En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española

Por su parte, Jinesta Lobo señala que las Administraciones Públicas han optado por parapetarse en el escudo del secreto y la confidencialidad, haciendo prevalecer la "*ley impenetrable del secreto*"³⁰⁶.

Esta actitud hermética y cerrada de la Administración Pública ha conllevado a propiciar un poder incontrolado e ilimitado que, consecuentemente, ha fomentado actos de corrupción, arbitrariedades, abusos de poder, ilegalidades y hasta la amoralidad en muchos funcionarios públicos. La fórmula es muy sencilla, al no ser controlado, al servidor público se le abren fácilmente las puertas para hacer y disponer a su antojo de los bienes y recursos públicos que le son confiados.

Sin embargo, debemos entender, también, que tal estado de cosas ha buscado cambiar con el pasar de los años y, más que avanzar hacia una mayor opacidad, nos dirigimos hacia Administraciones Públicas transparentes y abiertas al escrutinio público. En ese sentido, Hintze apunta, acertadamente, lo siguiente:

*"(...) vistas las cosas desde la perspectiva del largo plazo, tanto el aparato institucional del Estado como los resultados de su accionar son ahora más transparentes para la ciudadanía que hace tres siglos, que hace medio y, también, que hace un cuarto de siglo: antes los ciudadanos tenían menor nivel de educación, menos voluntad y exigencia de conocer sobre el accionar del Estado; el costo del acceso a la información era sideralmente más alto; había muchísima menos información y ésta se hallaba mucho más restringida a lo local. En consecuencia, los ciudadanos tenían antes (...) menor posibilidad que ahora de acceder a informaciones, interpretarlas y hacerse una composición de lugar sobre lo que ocurría fuera de su entorno inmediato (...)"*³⁰⁷.

Los principios de transparencia y publicidad buscan una Administración Pública totalmente diferente, esto es, como bien lo señala Jinesta Lobo, "*absolutamente, traslúcida, cristalina, accesible y sencilla*"³⁰⁸. En otros términos, tales principios pretenden que el ejercicio del poder se

de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A., 2005, p. 202.

³⁰⁶ JINESTA LOBO (Ernesto). **Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa**. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 2006, p 14.

³⁰⁷ Ver HINTZE (Jorge). **Op. cit.**, p. 205.

³⁰⁸ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). **Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa**. **Op. cit.**, p. 14.

lleve a cabo de cara a los administrados e, incluso, a los diversos órganos y entes de control creados sobre el particular.

Esto último, con el fin concomitante que se puedan conocer los diversos pormenores y detalles de la función o conducta administrativa, específicamente, el entero desenvolvimiento de la actuación y gestión administrativa y, por ende, de los actos, normas y procedimientos llevados a cabo para adoptar las decisiones políticas y administrativas fundamentales.

En similar sentido, un estudio realizado por la Asociación Civil de Transparencia de Perú señala que tales principios permiten, a quienes son afectados por las acciones desarrolladas desde la función pública, conocer los hechos, datos y cifras básicas, así como los mecanismos y procesos que se configuran e intervienen en dichas acciones. Asimismo, se agrega que:

*“(…) Es el deber de los servidores civiles, gerentes y directorios [trustees] de actuar de modo visible, predecible y comprensible”. En el contexto del Estado y gobierno, se “refiere a hacer toda regla, plan y acción íntegramente públicos, de manera que puedan ser comprendidos por toda persona que pueda resultar afectada”. Es la obligación que tienen los políticos y funcionarios de las entidades públicas de comunicar a los ciudadanos sus decisiones y acciones, así como justificarlas públicamente; más aún si estos se lo demandan. Parte de esta obligación es el hacerse responsables de los actos y consecuencias del ejercicio del poder y de sus funciones, recibiendo las sanciones que la ley establece, si fuera el caso (...)*³⁰⁹. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Dromi apunta, sobre el particular, lo siguiente:

*“(…) La transparencia y su derivada, la publicidad de los actos públicos, son valores predicados por la ética pública que deben imperar en todas las facetas y dimensiones del control de la gestión administrativa, estatal o no. La publicidad de los actos del gobierno -sean de gestión o de control- es un factor clave en la democracia. Esto es así ya que los gobernantes administran cosa ajena, y los gobernados deben ser informados en tiempo y forma de la ejecución del mandato. La publicidad asegura el conocimiento de las actuaciones administrativas de gestión y control, y obliga a los responsables a no tener secretos con sus ciudadanos en el ejercicio de sus funciones (...)*³¹⁰.

³⁰⁹ FERMI (Ennio), et ál. **Guías temáticas. Reformas clave para un Estado en buen estado. Guía Cero. Un estado para la ciudadanía. Reformas estatales como construcción de Integridad.** Colección Agenda Integridad. Lima, Perú, editado por la Asociación Civil de Transparencia, 2007, pp. 43-44.

³¹⁰ DROMI (Roberto). **Modernización del Control Público.** Madrid, México, Editorial Hispania Libros, 2005, pp. 118-119.

Resulta menester tomar en consideración que los principios bajo estudio poseen diversas aristas o perfiles. En otros términos, la transparencia y publicidad exigida a las Administraciones Públicas se puede traducir, entre otros, en los siguientes aspectos de interés³¹¹:

- a) La comunicación de los diversos actos administrativos.
- b) La motivación y debida fundamentación de las diversas actuaciones administrativas.
- c) La publicidad de las normas administrativas.
- d) La comprensibilidad de los procedimientos de toma de decisiones.
- e) La publicidad de algunas reuniones de los funcionarios públicos a través de las cuales se adopten decisiones sobre asuntos que tengan repercusión directa en los ciudadanos.
- f) La clara delimitación de las competencias administrativas.
- g) La implementación de varios mecanismos de participación directa (v. gr. referéndum, cabildo, plebiscito, etc.).
- h) La exigencia de declarar las actividades, bienes y derechos al acceder, ejecutar y egresar de la función pública.
- i) El establecimiento de un régimen de incompatibilidades y prohibiciones de los funcionarios públicos, así como el uso y efectiva aplicación de las figuras de abstención y recusación.
- j) La divulgación de noticias concernientes a la organización y a la actividad de los poderes públicos.
- k) La publicidad y libre concurrencia en materia de contratación.
- l) La idoneidad en el acceso a la función pública mediante la celebración de concursos de antecedentes.
- m) La tipificación y sanción de los delitos de prevaricato, cohecho, malversación de fondos públicos y tráfico de influencias.
- n) El establecimiento de sistemas de responsabilidad administrativa.
- o) La obligación, de parte de los órganos, entes y, en general, de todo funcionario público, de publicar y dar a conocer la información sobre sus actuaciones administrativas.
- p) El derecho de los ciudadanos de solicitar información administrativa a todo aquel que la detente y el consecuente derecho a recibirla de forma satisfactoria.

³¹¹ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa. **Op. cit.**, pp. 23-24 y ARBELOA CASTILLO (Emma). **El derecho a una buena administración: Responsabilidad de los cargos públicos**. Tesis de grado para optar por el título de Doctora en Derecho. Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Político, Universidad Nacional a Distancia, Madrid, 2013, pp. 192-193.

- q) La implementación y puesta en práctica de los diversos mecanismos de rendición de cuentas, entre estos, la evaluación del desempeño administrativo.

Ahora bien, para los efectos precisos de la presente investigación, resulta menester destacar algunas de esas diversas maneras en que se expresan o actúan los principios de transparencia y publicidad. Así las cosas, consideramos de suma relevancia, hacer alusión, en breves términos, a la obligación de publicar y poner a disposición de los administrados la información relacionada con el quehacer y funcionamiento de una determinada institución pública (publicidad activa), así como al correlativo derecho de los ciudadanos de solicitar información administrativa y de recibirla de manera satisfactoria (derecho de acceso a la información administrativa).

En lo que respecta a la publicidad activa, tenemos, entonces, que los funcionarios públicos y algunos sujetos de derecho privado que detentan información pública, se encuentran obligados a publicar, de forma periódica y actualizada, así como a través de medios físicos y electrónicos, todos aquellos datos principales o de interés relacionados con el funcionamiento de la institución para la cual prestan servicios.

Asimismo, en lo que tocante al derecho *supra* señalado³¹², debemos tener presente, en primer lugar, que la información administrativa que puede ser requerida se refiere a toda aquella que conste en soportes documentales –expedientes, registros, archivos, ficheros–, electrónicos o informáticos –bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, discos compactos, memorias USB–, audiovisuales, magnetofónicos, etc..

Toda persona o administrado o bien, aquellos grupos con algún tipo de interés social o económico representativo, a su vez, de intereses colectivos o corporativos, tienen el derecho a solicitar la referida información en su condición de lo que la doctrina ha llamado sujetos activos. Por su parte, los sujetos pasivos, bajo este mismo contexto, se identifican con aquellos obligados a entregar tal información a los citados sujetos activos. En concreto, se trata de los entes y órganos públicos, empresas públicas o bien, sujetos de derecho privado que detentan información

³¹² Una exposición más detallada y exhaustiva sobre el derecho de acceso a la información administrativa se puede consultar en JINESTA LOBO (Ernesto). Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa. **Op. cit.**, 256 pp.

administrativa (v. gr. sujetos de derecho privado que ejerzan transitoriamente potestades públicas, sujetos de derecho privado que presten un servicio público impropio, partidos políticos respecto al patrimonio y contribuciones privadas que perciben, etc.).

En lo que respecta a la tipología, la doctrina igualmente ha distinguido entre el derecho de acceso a la información administrativa *ad extra* y *ad intra*³¹³. El primer de tales derechos comprende el acceso a los archivos, documentos y registros administrativos que contengan información claramente de interés público y que se encuentren fuera de un procedimiento administrativo en trámite. Específicamente, este derecho puede ser invocado por cualquier administrado sin necesidad o obligación alguna de justificar su legitimación para tal efecto. Igualmente, no es necesario fundamentar o exponer las razones por las cuales solicita esa determinada información.

Por su parte, el derecho de acceso a la información en su vertiente *ad intra*, alude al ejercicio de este último dentro de un determinado procedimiento administrativo, refiriéndose, específicamente, al conjunto de actuaciones y documentos que conforman un expediente administrativo en trámite. Por ende, este derecho puede ser ejercitado, únicamente, por la parte interesada o por sus representantes en cualquier etapa del citado procedimiento.

Asimismo, es importante señalar que la información administrativa, sea solicitada en cualquiera de ambas vertientes, debe ser puesta en manos de los administrados de forma inmediata o bien, dentro de un plazo razonable –dependiendo de la magnitud de lo requerido–, siendo, previamente, sufragada por estos últimos. Igualmente, la información en cuestión debe ser entregada de forma íntegra y actualizada y, además, debe poseer las condiciones de veracidad y comprensibilidad.

De otra parte, resulta menester aclarar que no existe un acceso absoluto o irrestricto a la referida información. La doctrina y los diversos ordenamientos jurídicos han configurado poco a poco algunas excepcionales situaciones que imponen límites a la publicación o bien, entrega de

³¹³ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). *Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa*. **Op. cit.**, pp. 115-118 y 174-181.

información en manos de los mencionados sujetos pasivos. Esto, bajo el argumento que estas últimas actuaciones pueden causar serios perjuicios o trastornos a los intereses generales o bien, particulares de los propios administrados.

Específicamente, se han perfilado límites tanto intrínsecos y extrínsecos³¹⁴. Los límites intrínsecos se han utilizado o aplicado generalmente con aquella información relacionada, a su vez, con los secretos de Estado, ya sea por razones de seguridad, defensa nacional y relaciones internacionales. De igual manera, se han aparejado con aquellos asuntos que no versan estrictamente con información de interés público. Los segundos límites, por su parte, pueden guardar relación con aspectos como el derecho a la intimidad personal y familiar, la presunción de inocencia, el secreto bancario e industrial, así como con la averiguación de varios delitos.

De igual manera, debe tenerse presente que, en caso que el respectivo sujeto pasivo deniegue la citada información aludiendo a alguno de tales límites, debe así hacérselo saber al administrado de forma expresa y, debidamente, justificada.

2.- Relación con el procedimiento de evaluación

Concomitantemente a lo dicho, anteriormente, resulta menester apuntar que el principio de transparencia, así como la correlativa publicidad activa y el derecho de acceso a la información administrativa se tornan fundamentales cuando hablamos de la evaluación de la Administración Pública.

Debe tomarse en cuenta que todos estos aspectos deben privar, en un primer término, durante el procedimiento de evaluación llevado a cabo, propiamente, sobre el desempeño de los servidores e instituciones públicas.

De este modo, los jefes institucionales y los evaluadores principalmente, se encuentran compelidos a publicitar y a proporcionar, por todos los medios que sean atinentes, la

³¹⁴ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa. **Op. cit.**, pp. 181-243.

normativa³¹⁵, las reglas que regirán y los demás aspectos relacionados con el mecanismo bajo estudio. Actuaciones anteriores que deben operar no sólo frente a los propios servidores públicos de todos los niveles de las instituciones a evaluar, sino, también, frente a los administrados. Esto les permitirá a estos últimos sujetos enterarse plenamente del mecanismo en cuestión, aclarar todas las dudas que estimen pertinentes y conocer de qué manera serán fiscalizados o bien, tomados en cuenta para participar.

Asimismo, durante dicho procedimiento de evaluación resulta imprescindible que los propios servidores públicos, en un claro acto de transparencia, brinden a los evaluadores, sin traba alguna, todos aquellos datos que resulten de interés para lograr el cometido propuesto.

De otra parte, debe observarse que esa publicidad y transparencia debe hacerse plenamente efectiva, también, cuando, posteriormente, se obtengan los resultados de la evaluación ejecutada. En esa misma medida, la Administración Pública se encuentra obligada (con excepción de todo dato confidencial) a publicar los resultados así como a entregarlos de forma inmediata cuando le sean requeridos, como medio, a su vez, de rendir cuentas de su gestión. Esto último, igualmente, opera frente a los propios funcionarios públicos, las instancias institucionales encargadas de imponer sanciones, otorgar incentivos y darle seguimiento a dichos resultados, así como frente a los administrados, medios de comunicación masivos y demás partes interesadas en conocer dicha información.

Incluso, nótese que, en ese mismo orden de consideraciones, resulta importante la entrega y puesta a disposición de los administrados y de todo aquel que tenga interés, de las políticas, planes, programas y proyectos a fin que se conozcan los objetivos y metas planteadas previamente y, posteriormente, se coteje, vistos los resultados obtenidos, si estos últimos se llegaron a cumplir o no realmente.

³¹⁵ Esto, se aclara, sin perjuicio de la publicidad que, de previo, debió efectuar el respectivo órgano parlamentario en caso que la normativa haya sido dictada desde su seno.

Varios autores se han pronunciado, precisamente, sobre esta relación que existe entre el acceso a la información administrativa o pública, la transparencia y la rendición de cuentas. Uno de estos es Oszlak, quien apunta lo siguiente:

"(...) Los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilización. Si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resultara imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas (...)"³¹⁶.

Finalmente, debe tenerse presente que, en la medida que se implemente y ejecute plenamente el procedimiento de evaluación en las diversas instituciones públicas, se logrará tener Administraciones Públicas más transparentes. Administraciones que rindan cuentas de su gestión y que, correlativamente, busquen eliminar todos los actos abusivos, de corrupción y de arbitrariedad a los que hicimos referencia líneas arriba.

3.- Regulación normativa

A. Constitucional

En Costa Rica, la Constitución Política no señala, expresamente, el principio de transparencia como tal. Sin embargo, sí regula el derecho de acceso a la información administrativa en su ordinal 30, el cual indica lo siguiente: *"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"*³¹⁷. Igualmente, resulta significativo lo señalado en el artículo 27 de ese mismo cuerpo normativo, por el cual se garantiza la libertad de petición de forma individual o colectiva ante cualquier funcionario público o entidad oficial, así como su correlativo derecho a obtener una pronta resolución³¹⁸. Nótese que, a través del ejercicio de la petición, el administrado puede acceder igualmente a datos de interés público.

³¹⁶ OSZLAK (Oscar). **¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable.** En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2005, p. 267.

³¹⁷ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 30.

³¹⁸ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 27.

Asimismo, en lo que a este tema se refiere, resulta relevante el artículo 96, inciso 4), constitucional, por el cual se estipula que las contribuciones privadas que se brinden a los partidos políticos están sometidas al principio de publicidad³¹⁹.

Ahora bien, en lo que corresponde a otros países iberoamericanos, podemos hacer referencia, en primer término, a España. Este último país no cuenta con normativa constitucional que haga, propiamente, alusión al principio de transparencia pero sí al de publicidad. Así, el artículo 9º, párrafo tercero, estipula que la Constitución garantiza, entre otros aspectos, la publicidad de las normas³²⁰. Asimismo, en lo que respecta al referido derecho de acceso a la información administrativa, como medio de actuar el principio de transparencia, el ordinal 105, inciso b), estatuye, de modo expreso, lo siguiente:

*"La ley regulará: (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. (...)"*³²¹.

Igualmente, cabe destacar que, mediante el artículo 29, párrafo primero, de la citada Constitución Política, se regula el derecho de petición individual y colectiva que poseen todos los españoles³²². Derecho por el cual, según se dijo, se puede igualmente acceder a datos que contengan información de interés público.

Colombia, por su parte, estatuye en el numeral 209 de la Constitución Política que la función administrativa se debe desarrollar con fundamento en el principio de publicidad. Asimismo, en lo que respecta al derecho de acceso a la información administrativa, el ordinal 20 de ese mismo cuerpo normativo señala que *"Se garantiza a toda persona la libertad de (...) informar y recibir información veraz e imparcial (...)"*. El artículo 74, en similar sentido, estipula que *"Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable"*. Asimismo, el numeral 23 consagra el

³¹⁹ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 96, inciso 4º).

³²⁰ Ver Constitución Política de España. **Op. cit.**, artículo 9º, párrafo tercero.

³²¹ Ver Constitución Política de España. **Op. cit.**, artículo 105, inciso b).

³²² Ver Constitución Política de España. **Op. cit.**, artículo 29, párrafo primero.

derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución³²³.

En lo que respecta a México, su Carta Magna contiene una mayor cantidad de normas referentes, expresamente, a los principios de transparencia y publicidad y al correlativo derecho de acceso a la información administrativa. Algunas de estas son, a modo de ejemplo, el artículo 3º, apartado IX, párrafo sétimo, a través del cual se indica que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se debe regir por el principio de transparencia; el ordinal 26, inciso b), párrafo cuarto, que dispone que las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica se establecerán en una ley según los principios de accesibilidad a la información y transparencia, entre otros; el numeral 28, párrafo dieciocho, por el cual se establece que las concesiones del espectro radioeléctrico para uso público y social se otorgarán en condiciones de transparencia; el artículo 28, párrafo veinte, apartado VI, que señala que los órganos de gobierno –haciendo alusión, a su vez, a la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones–, deben cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información; el ordinal 29, párrafo tercero, por el cual se establece que la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías se debe llevar a cabo observando, entre otros, el principio de publicidad; el numeral 115, apartado II, inciso a), mediante el cual se estipula que las leyes relacionadas con la administración pública municipal y el procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, se deben dictar con sujeción al principio de publicidad y el artículo 134 que indica que los recursos económicos que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán, entre otros aspectos, con transparencia a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados³²⁴.

Tocante, puntualmente, al derecho de acceso a la información administrativa, el numeral 6º, apartado A, de la Constitución Política de México, dispone, de modo expreso, lo siguiente:

"(...) El derecho a la información será garantizado por el Estado.

³²³ Ver Constitución Política de Colombia. **Op. cit.**, artículos 20, 23, 74 y 209.

³²⁴ Ver Constitución Política de México. **Op. cit.**, artículos 3º, apartado IX, párrafo sétimo; 26, inciso b), párrafo cuarto; 28, párrafo dieciocho; 28, párrafo veinte, apartado VI; 29, párrafo tercero; 115, apartado II, inciso a) y 134.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. *Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

I. *Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*

II. *La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

III. *Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

IV. *Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.*

V. *Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.*

VI. *Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

VII. *La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*

VIII. *La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.*

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. (...)"³²⁵.

Asimismo, los ordinales 8° y 35, apartado V, de la *supra* citada Constitución Política regulan el derecho de petición. Expresamente, el primero de tales numerales dispone lo siguiente: *"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario"* Por su parte, el artículo 35, apartado V, señala que dicho derecho puede ser ejercido por los ciudadanos en toda clase de negocios³²⁶.

En Perú, por su parte, la Constitución Política igualmente alude al derecho de acceso a la información en su ordinal 2°, inciso 5°, el cual dispone lo siguiente: *"(...) Toda persona tiene derecho: (...) 5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado"*³²⁷.

B. Infraconstitucional

Se han dictado en Costa Rica una gran cantidad de preceptos, a nivel infraconstitucional, que aluden a los principios bajo estudio. De este modo tenemos que la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios del año 2013, en su artículo 7°, inciso 1°), señala

³²⁵ Ver Constitución Política de México. **Op. cit.**, artículo 6°, apartado A.

³²⁶ Ver Constitución Política de México. **Op. cit.**, artículos 8° y 35, apartado V.

³²⁷ **Constitución Política de Perú** de 1993. Artículo 2°, inciso 5°).

que uno de los objetos de dicho sistema es el generar una cultura de control y fiscalización en el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos que brindan las organizaciones públicas y las empresas privadas de conformidad con los principios de transparencia y de rendición de cuentas³²⁸. Por su parte, la Ley de Tránsito del año 2012, en su ordinal 216, inciso c), le impone como obligación a la denominada Sección de Asuntos Internos –dependiente, a su vez, de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes–, "*Realizar investigaciones especiales en el interior del cuerpo policial para prevenir, detectar y erradicar la ocurrencia de focos de corrupción, incrementando (...) la transparencia en el cumplimiento de la función policial*"³²⁹.

Asimismo, el artículo 20, inciso h), del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo estatuye que, dentro de las funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo, se encuentra la de fortalecer, impulsar y dar seguimiento a los programas y proyectos de desarrollo de la región, promoviendo una administración pública efectiva, transparente y orientada a la rendición de cuentas³³⁰.

De igual forma, el principio de publicidad, en consuno con el derecho de acceso a la información administrativa en su vertiente *ad intra*, son plenamente desarrollados en la Ley de Contratación Administrativa, específicamente, en el ordinal 6°, el cual señala lo siguiente:

"Principio de publicidad. Los procedimientos de contratación se darán a la publicidad por los medios correspondientes a su naturaleza.

Todo interesado tendrá libre acceso al expediente de contratación administrativa y a la información complementaria.

En el primer mes de cada período presupuestario, los órganos y entes sujetos a las regulaciones de esta Ley darán a conocer el programa de adquisiciones proyectado, lo cual no implicará ningún compromiso de contratar. Para tales efectos, podrá recurrirse a la publicación en el Diario Oficial o a otros medios idóneos, tales como la página electrónica oficial del órgano o entidad. De utilizarse medios distintos de la publicación en La Gaceta, el respectivo órgano o entidad por lo menos deberá informar, en el citado diario o en dos diarios de circulación nacional, acerca del medio empleado para dar a conocer su programa de adquisiciones.

³²⁸ **Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios.** Ley No. 9158 de 8 de agosto de 2013. Costa Rica. Artículo 7, inciso 1°).

³²⁹ **Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial.** Ley No. 9078 de 4 de octubre de 2012. Costa Rica. Artículo 216, inciso c).

³³⁰ Ver Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 20, inciso h).

En el Diario Oficial se insertará un boletín que funcionará como sección especial dedicada exclusivamente a la contratación administrativa.

En el primer tercio del plazo previsto para el estudio de ofertas o para el trámite de la apelación, la administración o la Contraloría General de la República, en su caso, podrán conceder una audiencia solicitada por algún interesado. De ser concedida esa audiencia o cualquier otra durante el procedimiento de contratación, la administración o la Contraloría deberá poner en conocimiento a las restantes partes o interesados, acerca de su hora, lugar y fecha, por medio de la dirección electrónica o el fax previamente señalados, asimismo, mediante un aviso que se colocará en un lugar accesible al público. En todo caso, de la audiencia se levantará una minuta y se adjuntará al expediente”³³¹.

En lo que se refiere, exclusivamente, al citado derecho de acceso a la información administrativa, especialmente, a aquella tocante a los fondos públicos, Costa Rica cuenta con la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, cuyo artículo 7°, párrafo primero, dispone lo siguiente: *"Libre acceso a la información. Es de interés público la información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, así como la información necesaria para asegurar la efectividad de la presente Ley, en relación con hechos y conductas de los funcionarios públicos (...)"³³²*. Por su parte, el numeral 10 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos estatuye, expresamente, que *"Se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones a las que se refiere el artículo 2 de esta ley. Cuando se trate de documentos declarados secreto de Estado o de acceso restringido, perderán esa condición después de treinta años de haber sido producidos, y podrán facilitarse para investigaciones de carácter científico-cultural, debidamente comprobadas, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales”³³³*.

Asimismo, resulta pertinente agregar que en Costa Rica se cuenta con la Ley de Regulación del Derecho de Petición, mediante la cual se norma con detalle el ejercicio ciudadano de dicha garantía constitucional³³⁴.

³³¹ **Ley de Contratación Administrativa.** Ley No. 7494 de 2 de mayo de 1995. Costa Rica. Artículo 6°.

³³² **Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.** Ley No. 8422 de 6 de octubre de 2004. Costa Rica. Artículo 7°, párrafo primero.

³³³ **Ley del Sistema Nacional de Archivos.** Ley No. 7202 de 24 de octubre de 1990. Costa Rica. Artículo 10.

³³⁴ **Ley de Regulación del Derecho de Petición.** Ley No. 9097 de 26 de octubre de 2012. Costa Rica.

En España, por su parte, tanto la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³³⁵, como la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado³³⁶, señalan, respectivamente, en sus artículos 3º, párrafo quinto y 3º, párrafo segundo, inciso g), que la Administración Pública debe actuar según el principio de transparencia.

En lo que respecta, propiamente, al derecho de acceso a la información Administrativa, existen varias normas en España que lo regulan, entre estas, a modo de ejemplo, se halla la ya citada Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyos artículos 35, incisos a), g) y h) y 37, señalan, respectivamente, lo siguiente:

"Artículo 35. Derechos de los ciudadanos. Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos. (...)

g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

h) Al acceso a la información pública, archivos y registros (...)"

"Artículo 37. Derecho de acceso a la información pública. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación"³³⁷.

Siguiendo lo expuesto en el *supra* citado artículo 37 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resulta menester destacar que la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno fue dictada en España, específicamente, en el mes de diciembre de 2013. En términos generales, dicho cuerpo normativo regula, entre otros aspectos de suma importancia, los tipos de sujetos involucrados en

³³⁵ Ver Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. España. **Op. cit.**, artículo 3º, párrafo quinto.

³³⁶ Ver Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. España. **Op. cit.**, artículo 3º), párrafo segundo), inciso g).

³³⁷ Ver Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. España. **Op. cit.**, artículos 35, incisos a), g) y h) y 37.

la materia y la llamada publicidad activa, sea, la obligación de ciertos órganos y entes de publicar de forma periódica y actualizada información relevante para garantizar la transparencia de su actividad. De igual manera, desarrolla lo concerniente al derecho de acceso a la información administrativa, se define este tipo de información, se establecen sus límites, se explica puntualmente el procedimiento para ejercer dicha garantía y se estatuye, incluso, un sistema de impugnación y de sanciones. Asimismo, llama la atención la creación del denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órgano independiente al que se le otorgan las competencias de promoción de la cultura de transparencia en la Administración Pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de la garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno³³⁸.

De igual manera, es importante señalar que en el mes de marzo del año 2014 se dictó en Colombia la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, cuyo cuerpo normativo regula, entre otros aspectos, la ya citada obligación de publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública, el procedimiento para hacer este último efectivo, así como las excepciones o limitaciones que le son impuestas³³⁹.

También, Colombia cuenta con la Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, cuyo artículo 3° aclara que la función administrativa se desarrollará conforme con los principios constitucionales de publicidad y transparencia³⁴⁰. Asimismo, dicho país se regula por la Ley por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, la cual

³³⁸ **Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.** Ley No. 19/2013 de 9 de diciembre de 2013. España.

³³⁹ **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.** Ley No. 1712 de 6 de marzo de 2014. Colombia.

³⁴⁰ Ver Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Colombia. **Op. cit.**, artículo 3°.

contiene el artículo 2°, párrafo primero, que dispone que la función pública se rige igualmente por los principios de transparencia y publicidad³⁴¹.

Asimismo, resulta menester destacar que México cuenta con una ley especial que regula el tema bajo estudio. Específicamente, con la denominada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mediante la cual se regula, entre otros aspectos, los sujetos obligados a brindar dicha información, las competencias del instituto encargado de garantizar el respeto por el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, las políticas de gobierno abierto, las obligaciones de transparencia, los tipos de información y el procedimiento para poder acceder a los datos públicos³⁴².

En Perú se cuenta con una ley especial sobre la materia llamada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue emitida en el año 2002, siendo, posteriormente, reglamentada en el año 2003³⁴³. En términos generales, dicha ley regula lo tocante a la obligación de la Administración Pública de publicar activamente cierto tipo de información a través del denominado Portal de Transparencia, los sujetos obligados a brindar información pública a los ciudadanos, el procedimiento a seguir para tal efecto, las excepciones y limitaciones impuesta a tal derecho, etc.. Asimismo, este último cuerpo normativo contiene secciones tocantes a la transparencia fiscal y la transparencia en el manejo de las finanzas públicas.

C. Instrumentos regionales e internacionales

La Carta Iberoamericana de la Función Pública consagra a la transparencia como uno de los criterios orientadores y principios rectores de toda el sistema de la función pública (artículos 7°, inciso f) y 8°). Asimismo, el ordinal 62 emula la importancia –como parte, a su vez, del cambio

³⁴¹ **Ley por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.** Ley No. 909 de 23 de septiembre de 2004. Colombia. Artículo 2°, párrafo segundo.

³⁴² **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Ley de 9 de mayo de 2016. México.

³⁴³ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Ley No. 27806 de 3 agosto de 2002. Perú. **Reglamento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Decreto Supremo No. 072-2003-PCM de 7 de agosto de 2003. Perú.

cultural que se propugna–, de incorporar, por los diferentes actores institucionales, el referido principio en su diario accionar³⁴⁴.

Por su parte, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno señala a la transparencia como un valor de relevancia que guiará la acción del buen gobierno (apartado I, artículo 3°). En el apartado II, artículo 7°, se estipula que el Poder Ejecutivo –como parte de las reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno–, se encuentra obligado a impulsar y garantizar el debate político con transparencia y de conformidad con los respectivos mecanismos de información. El ordinal 10 incluido en ese mismo apartado, señala que el citado Poder Ejecutivo, igualmente, debe promover normas de financiamiento político que aseguren, entre otros aspectos, la transparencia de ingresos y gastos. Asimismo, el código mencionado –como parte de las reglas vinculadas a la gestión pública contempladas en el apartado IV–, estipula en sus ordinales 28 y 34, respectivamente, que los miembros del Poder Ejecutivo:

"28. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes."

*"34. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos"*³⁴⁵.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública señala en su ordinal 6° –inserto, a su vez, en el capítulo de principios inspiradores de una gestión pública de calidad–, que *"Las Administraciones Públicas tienen que ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía."* Por su parte, el artículo 22 estipula que *"La calidad institucional atañe tanto a las acciones políticas y programas como a las actividades vinculadas a la racionalización del gasto, la comunicación de resultados alcanzados, la transparencia y responsabilidad pública y la rendición de cuentas a la sociedad (...)"*³⁴⁶.

³⁴⁴ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 7°, inciso f), 8° y 62.

³⁴⁵ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartados I, artículo 3°, II, artículos 7° y 10, IV, artículos 28 y 34.

³⁴⁶ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 6° y 22.

Este mismo cuerpo normativo regula, también, lo relativo al acceso a la información pública. En ese sentido, el ordinal 18 establece en sus incisos b), c), d), e), y h), lo siguiente:

"18. Los ciudadanos tienen derecho a una gestión pública de calidad, que estará reconocida por los ordenamientos jurídicos nacionales. En consecuencia, los ciudadanos podrán: (...)

b. Solicitar y obtener información pública de interés general, en especial aquella referida a los resultados de la gestión pública y al desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública, que sea completa, veraz y actualizada. Con dicho objetivo, se podrá acceder a aquella información contenida en archivos y registros, con las excepciones contempladas en la ley.

c. Conocer el esquema de organización de los órganos y entes de la Administración Pública, los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y procedimientos administrativos y medios para acceder a ellos.

d. Identificar a las autoridades, funcionarios públicos encargados de las prestaciones o servicios públicos a que tengan derecho, o bajo cuya competencia se tramiten sus peticiones, solicitudes, reclamos o procedimientos.

e. Presentar con facilidad las peticiones, solicitudes o reclamos a los órganos y entes de la Administración Pública, así como recibir oportuna y adecuada respuesta a tales peticiones o solicitudes, independientemente del derecho de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la ley nacional. (...)

h. Acceder fácilmente a los datos que la Administración Pública dispone sobre el mismo, con las excepciones contempladas en la ley y solicitar la modificación que corresponda, así como la preservación de su privacidad"³⁴⁷.

Por su parte, el ordinal 49 alude a los mecanismos para difundir información relevante para el ciudadano y, en ese particular, señala lo siguiente: *"La Administración establecerá mecanismos adecuados para la comunicación y la difusión de información relevante para los ciudadanos. Dicha información incluirá los servicios que presta la Administración Pública y la forma de acceder a ellos, así como los derechos y deberes de los ciudadanos como destinatarios. Entre los posibles instrumentos, se pueden contemplar los siguientes: formularios, guías de servicios, publicaciones, folletos divulgativos, hojas de instrucciones, circulares, páginas de información sobre la organización y sus servicios ubicadas en Internet, puntos automáticos de información y consulta, u otros medios"³⁴⁸.*

En lo que respecta a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el principio de transparencia es señalado, expresamente, en los ordinales 24, inciso b),

³⁴⁷ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 18, incisos b), c), d), e), y h).

³⁴⁸ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 49.

34, inciso f) y, especialmente, en el artículo 42, el cual indica que *"La transparencia es un principio que debe orientar la relación de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas en el manejo de la gestión pública"*. Igualmente, el derecho de acceso a la información administrativa es ampliamente regulado. Así, el artículo 34, inciso e), señala que, en el marco de la participación ciudadana, las Administraciones Públicas propenderán a facilitar el acceso a la información y documentos públicos, así como su comprensión. En concordancia con lo anterior, los ordinales 40, 41 y 43 disponen, expresamente, lo siguiente:

"40. El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente. Cualquier excepción al libre acceso a la información pública estará prevista expresamente en los ordenamientos jurídicos nacionales."

"41. Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, los ciudadanos y las ciudadanas podrán ejercer los derechos siguientes, de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos jurídicos nacionales:

- a. Acceder a la información que obre en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado.*
- b. Acceder a los archivos y registros de las Administraciones Públicas.*
- c. Ser asistidos en su búsqueda de información.*
- d. Recibir la información que soliciten, en los plazos máximos establecidos en la norma correspondiente.*
- e. Recibir la información solicitada en forma o formato accesible para quienes la demanden.*
- f. Conocer los motivos por los cuales no se les suministra total o parcialmente la información, o en la forma o formato solicitados. Sin perjuicio del principio de gratuidad del proceso de participación, conocer las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, las normas que establecen dichas tasas y precios así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.*

"43. Los Estados adoptarán las medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos y las ciudadanas garantice el principio de transparencia, en particular su relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación"³⁴⁹.

Asimismo, resulta menester que, a través de los numerales 44, 45 y 46, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública regula la obligación de

³⁴⁹ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 24, inciso b), 34, incisos e) y f), 40, 41, 42 y 43.

publicación activa a la que hemos venido igualmente haciendo referencia. Tales numerales señalan, respectivamente, lo siguiente:

"44. El Estado pondrá a disposición, sin que necesariamente medie solicitud de los ciudadanos y las ciudadanas, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas."

"45. Las Administraciones Públicas pondrán a disposición de los ciudadanos y ciudadanas la información relativa a los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y plazos de los procedimientos administrativos y los medios para acceder a ellos."

"46. Los entes y órganos públicos dispondrán de sistemas de organización y producción de información básica sobre su gestión, para facilitar la participación ciudadana"³⁵⁰.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública rescata en su ordinal 14 el principio de publicidad. En ese sentido, dicho artículo dispone, expresamente, lo siguiente:

"Principio de publicidad y claridad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo en el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que por razones de confidencialidad o interés general, que serán objeto de interpretación restrictiva. Las autoridades procurarán dar a conocer a los ciudadanos y a los interesados, de forma sistemática y permanente, según las diferentes legislaciones de cada uno los países de la región, sus actos, contratos y resoluciones, mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva tal información"³⁵¹.

Asimismo, a través de los ordinales 22 y 38 de la citada carta se regula el principio de transparencia, así como el derecho de acceso a la información administrativa. El artículo 29, por su parte, estatuye el derecho de petición³⁵².

Finalmente, resulta oportuno mencionar que la transparencia y el correlativo derecho de acceso a la información administrativa se encuentran igualmente regulados en otros cuerpos normativos de gran relevancia como resulta ser la llamada Convención de las Naciones Unidas

³⁵⁰ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 44, 45 y 46.

³⁵¹ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 14.

³⁵² Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 22, 29 y 38.

contra la Corrupción. Esta convención se caracteriza por preponderar políticas y estrategias que combatan la corrupción y, de forma concomitante, transparenten la gestión pública a través de una adecuada rendición de cuentas. Asimismo, regula en su ordinal 10 la obligación de publicación activa de la Administración Pública y el derecho de acceso a la información pública³⁵³.

De igual manera, cabe destacar que el derecho de acceso a la información administrativa se encuentra plenamente estatuido en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁵⁴, 19, párrafos segundo y tercero, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁵⁵ y 13, párrafos primero y segundo, de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos³⁵⁶.

4.- Tratamiento jurisprudencial

La Sala Constitucional de Costa Rica, en el Voto No. 136-2003 de 15 de enero de 2003 – redactado por el Magistrado Jinesta Lobo–, se refirió, en concreto, a los principios de transparencia y publicidad. Principios que, a su vez, en dicha ocasión, relacionó con la evaluación y la rendición de cuentas, bajo el siguiente orden de consideraciones:

"(...) I.-TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ADMINISTRATIVAS. En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios

³⁵³ **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.** Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003. Artículo 10.

³⁵⁴ **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Artículo 19.

³⁵⁵ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Artículo 19, párrafos segundo y tercero.

³⁵⁶ **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).** Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, noviembre de 1969. Artículo 13, párrafos primero y segundo.

de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política). Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes. Existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación –publicación y notificación–, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, etc., sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa. (...)"³⁵⁷. (El destacado no forma parte del original).

Igualmente, en esa misma oportunidad, el referido Tribunal Constitucional hizo su más importante desarrollo y exposición del derecho de acceso a la información administrativa. En la citada sentencia, dicha jurisdicción constitucional, teniendo, como se dijo, de ponente al Magistrado Jinesta Lobo, se refirió al citado derecho en términos generales y, de forma paralela, desarrolló temas de gran relevancia relacionados con este último. Así, se hizo alusión a la tipología de tal derecho, a los referidos sujetos activos y pasivos, al objeto, así como a los límites establecidos al efecto. Todo esto, según el siguiente orden de consideraciones:

"(...) II.- EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El ordinal 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los "departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público", derecho fundamental que en la doctrina se ha denominado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin embargo, la denominación más acertada es la de derecho de acceso a la información administrativa, puesto que, el acceso a los soportes materiales o virtuales de las administraciones públicas es el instrumento o mecanismo para alcanzar el fin propuesto que consiste en que los administrados se impongan de la información que detentan aquéllas. Es menester indicar que no siempre la información administrativa de interés público que busca un administrado se encuentra en un expediente, archivo o registro administrativo. El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control

³⁵⁷ **Sentencia No. 136-2003** de 15 de enero de 2003. Sala Constitucional de Costa Rica.

ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública. Finalmente, el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. El contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados –bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.

III.- TIPOLOGIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. Se puede distinguir con claridad meridiana entre el derecho de acceso a la información administrativa (a) *ad extra* –fuera- y (b) *ad intra* –dentro- de un procedimiento administrativo. El primero se otorga a cualquier persona o administrado interesado en acceder una información administrativa determinada –*uti universi*- y el segundo, únicamente, a las partes interesadas en un procedimiento administrativo concreto y específico –*uti singuli*-. Este derecho se encuentra normado en la Ley General de la Administración Pública en su Capítulo Sexto intitulado "Del acceso al expediente y sus piezas", Título Tercero del Libro Segundo en los artículos 272 a 274. El numeral 30 de la Constitución Política, evidentemente, se refiere al derecho de acceso *ad extra*, puesto que, es absolutamente independiente de la existencia de un procedimiento administrativo. Este derecho no ha sido desarrollado legislativamente de forma sistemática y coherente, lo cual constituye una seria y grave laguna de nuestro ordenamiento jurídico que se ha prolongado en el tiempo por más de cincuenta años desde la vigencia del texto constitucional. La regulación de este derecho ha sido fragmentada y sectorial, así, a título de ejemplo, la Ley del Sistema Nacional de Archivos No. 7202 del 24 de octubre de 1990, lo norma respecto de los documentos con valor científico y cultural de los entes y órganos públicos –*sujetos pasivos*- que conforman el Sistema Nacional de Archivos (Poderes Legislativo, Judicial, Ejecutivo y demás entes públicos con personalidad jurídica, así como los depositados en los archivos privados y particulares sometidos a las previsiones de ese cuerpo legal).

IV.- SUJETOS ACTIVO Y PASIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El sujeto activo del derecho consagrado en el artículo 30 de la Carta Magna lo es toda persona o todo administrado, por lo que el

propósito del constituyente fue reducir a su mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas. Independientemente de lo anterior, el texto constitucional prevé, también, un acceso institucional privilegiado a la información administrativa como, por ejemplo, del que gozan las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa (artículo 121, inciso 23, de la Constitución Política) para el ejercicio de su control político. Debe advertirse que el acceso institucional privilegiado es regulado por el ordenamiento infraconstitucional para otras hipótesis tales como la Contraloría General de la República (artículos 13 de la Ley Orgánica No. 7428 del 26 de agosto de 1994; 20, párrafo 2º, de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, No. 6872 del 17 de junio de 1983 y sus reformas), la Defensoría de los Habitantes (artículo 12, párrafo 2º, de la Ley No. 7319 del 17 de noviembre de 1992 y sus reformas), las comisiones para Promover la Competencia y Nacional del Consumidor (artículo 64 de la Ley No. 7274 del 20 de diciembre de 1994), la administración tributaria (artículos 105, 106, y 107 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios), etc.. En lo tocante a los sujetos pasivos del derecho de acceso a la información administrativa, debe tomarse en consideración que el numeral 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los "departamentos administrativos", con lo que serán sujetos pasivos todos los entes públicos y sus órganos, tanto de la Administración Central –Estado o ente público mayor- como de la Administración Descentralizada institucional o por servicios –la mayoría de las instituciones autónomas-, territorial –municipalidades- y corporativa –colegios profesionales, corporaciones productivas o industriales como la Liga Agroindustrial de la Caña de Azúcar, el Instituto del Café, la Junta del Tabaco, la Corporación Arrocera, las Corporaciones Ganadera y Hortícola Nacional, etc.-. El derecho de acceso debe hacerse extensivo, pasivamente, a las empresas públicas que asuman formas de organización colectivas del derecho privado a través de las cuales alguna administración pública ejerce una actividad empresarial, industrial o comercial e interviene en la economía y el mercado, tales como la Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (RECOPE), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz Sociedad Anónima (CNFL), Radiográfica de Costa Rica Sociedad Anónima (RACSA), Correos de Costa Rica Sociedad Anónima, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia Sociedad Anónima (EPSH), etc., sobre todo, cuando poseen información de interés público. Por último, las personas privadas que ejercen de forma permanente o transitoria una potestad o competencia pública en virtud de habilitación legal o contractual (munera pública), tales como los concesionarios de servicios u obras públicas, los gestores interesados, los notarios, contadores públicos, ingenieros, arquitectos, topógrafos, etc. pueden, eventualmente, convertirse en sujetos pasivos cuando manejan o poseen información –documentos- de un claro interés público.

V.- OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. *El texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los "departamentos administrativos", siendo que el acceso irrestricto a las instalaciones físicas de las dependencias u oficinas administrativas sería inútil e insuficiente para lograr el fin de tener administrados informados y conocedores de la gestión administrativa. Consecuentemente, una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los*

administrados o las personas pueden acceder cualquier información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente, de su soporte, sea documental –expedientes, registros, archivos, ficheros-, electrónico o informático – bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, disquetes, discos compactos-, audiovisual, magnetofónico, etc..

VI.- LÍMITES INTRÍNSECOS Y EXTRÍNSECOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. En lo relativo a los límites intrínsecos al contenido esencial del derecho de acceso a la información administrativa, tenemos, los siguientes: 1) El fin del derecho es la "información sobre asuntos de interés público", de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza el derecho se ve enervado y no se puede acceder. 2) El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2º del ordinal 30 constitucional al estipularse "Quedan a salvo los secretos de Estado". El secreto de Estado como un límite al derecho de acceso a la información administrativa es reserva de ley (artículo 19, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), empero, han transcurrido más de cincuenta años desde la vigencia de la Constitución y todavía persiste la omisión legislativa en el dictado de una ley de secretos de estado y materias clasificadas. Esta laguna legislativa, obviamente, ha provocado una grave incertidumbre y ha propiciado la costumbre contra legem del Poder Ejecutivo de calificar, por vía de decreto ejecutivo, de forma puntual y coyuntural, algunas materias como reservadas o clasificadas por constituir, a su entender, secreto de Estado. Tocante el ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspecto tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre éste y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público (vid. artículo 284 del Código Penal, al tipificar el delito de "revelación de secretos"). No resulta ocioso distinguir entre el secreto por razones objetivas y materiales (ratione materiae), referido a los tres aspectos anteriormente indicados (seguridad, defensa nacionales y relaciones exteriores) y el secreto impuesto a los funcionarios o servidores públicos (ratione personae) quienes por motivo del ejercicio de sus funciones conocen cierto tipo de información, respecto de la cual deben guardar un deber de sigilo y reserva (vid. artículo 337 del Código Penal al tipificar y sancionar el delito de "divulgación de secretos). El secreto de Estado se encuentra regulado en el bloque de legalidad de forma desarticulada, dispersa e imprecisa (v. gr. Ley General de Policía No. 7410 del 26 de mayo de 1994, al calificar de confidenciales y, eventualmente, declarables secreto de Estado por el Presidente de la República los informes y documentos de la Dirección de Seguridad del Estado –artículo 16-; la Ley General de Aviación Civil respecto de algunos acuerdos del Consejo Técnico de Aviación Civil –artículo 303-, etc.). El secreto de Estado en cuanto constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de la transparencia y la publicidad de los poderes públicos y su gestión debe ser interpretado y aplicado, en todo momento, de forma restrictiva. En lo concerniente a las limitaciones o límites extrínsecos del derecho de acceso a la información administrativa tenemos los siguientes: 1) El artículo 28 de la Constitución Política establece como límite extrínseco del cualquier derecho la moral y el orden público. 2) El artículo 24 de la Constitución Política le garantiza a

todas las personas una esfera de intimidad intangible para el resto de los sujetos de derecho, de tal forma que aquellos datos íntimos, sensibles o nominativos que un ente u órgano público ha recolectado, procesado y almacenado, por constar en sus archivos, registros y expedientes físicos o automatizados, no pueden ser accedidos por ninguna persona por suponer ello una intromisión o injerencia externa e inconstitucional. Obviamente, lo anterior resulta de mayor aplicación cuando el propio administrado ha puesto en conocimiento de una administración pública información confidencial, por ser requerida, con el propósito de obtener un resultado determinado o beneficio. En realidad esta limitación está íntimamente ligada al primer límite intrínseco indicado, puesto que, muy, probablemente, en tal supuesto la información pretendida no recae sobre asuntos de interés público sino privado. Íntimamente ligados a esta limitación se encuentran el secreto bancario, entendido como el deber impuesto a toda entidad de intermediación financiera de no revelar la información y los datos que posea de sus clientes por cualquier operación bancaria o contrato bancario que haya celebrado con éstos, sobre todo, en tratándose de las cuentas corrientes, ya que, el numeral 615 del Código de Comercio lo consagra expresamente para esa hipótesis, y el secreto industrial, comercial o económico de las empresas acerca de determinadas ideas, productos o procedimientos industriales y de sus estados financieros, crediticios y tributarios. Habrá situaciones en que la información de un particular que posea un ente u órgano público puede tener, sobre todo articulada con la de otros particulares, una clara dimensión y vocación pública, circunstancias que deben ser progresiva y casuísticamente identificadas por este Tribunal Constitucional. 3) La averiguación de los delitos, cuando se trata de investigaciones criminales efectuadas por cuerpos policiales administrativos o judiciales, con el propósito de garantizar el acierto y éxito de la investigación y, ante todo, para respetar la presunción de inocencia, el honor y la intimidad de las personas involucradas (...)"³⁵⁸.

Es importante destacar que, de conformidad con este último desarrollo jurisprudencial, se acogió un recurso de amparo que formuló un recurrente luego que una Junta Educación de un determinado centro educativo le negara el acceso a los estados o balances financieros de los años comprendidos entre 1998 y el 2001; datos que, en criterio de la Sala Constitucional, resultaban claramente públicos en el tanto aludían, a su vez, a un órgano público, así como a fondos públicos.

Asimismo, resulta relevante aclarar que el voto *supra* transcrito ha sido utilizado como referencia desde el año 2002 hasta la fecha por el Tribunal Constitucional para resolver importantes controversias que se han presentado en el país con respecto al acceso a información

³⁵⁸ Ver Sentencia No. 136-2003. Sala Constitucional de Costa Rica. **Op. cit.** Asimismo, sobre el derecho de acceso a la información puede verse la Sentencia previa **No. 3074-2002** de 2 de abril de 2002. Sala Constitucional de Costa Rica.

de interés público. A modo meramente de ejemplo, mediante la Sentencia No. 2120-2003 de 14 de marzo de 2003, la Sala le ordenó a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social proporcionarle a uno de los medios de prensa escrita más importantes del país, el nombre de los beneficiarios del llamado Régimen No Contributivo de Pensiones, incluyendo el número de cédula, el monto de la pensión y el motivo de la asignación. Por su parte, en el Voto No. 3489-2003 de 2 de mayo de 2003, el referido Tribunal, atendiendo al principio de publicidad establecido en la materia, le ordenó a las autoridades del Banco de Costa Rica brindarle a un recurrente información referente a las contribuciones privadas que habían recibido varios partidos políticos. De igual manera, a través de la Sentencia No. 13658-2008 de 5 de septiembre de 2008, la Sala Constitucional le ordenó al Ministro de Hacienda entregarle, de forma inmediata, también a un periodista del *supra* citado medio de comunicación, la copia del contrato de compra venta de los bonos de deuda que la República Popular de China había firmado con el Ministerio de Hacienda, así como información tocante al plazo, tasa, monto, mecanismo, intermediario y porcentaje de intermediación de esa venta de bonos, y el nombre de la entidad financiera que adquirió los bonos.

Todas estas órdenes, emanadas de parte del citado Tribunal Constitucional, no sólo han transparentado y publicitado la gestión pública costarricense, sino que, a su vez, han servido como un excelente mecanismo para que las autoridades públicas rindan cuentas de sus distintas actuaciones administrativas ante los ciudadanos. Esto, sobre todo, si se toma en consideración que, a partir de muchos datos que se han visto obligados a brindar las instituciones públicas a propósito de órdenes dirigidas por la jurisdicción constitucional, se han levantado, *a posteriori*, investigaciones tanto administrativas como penales en contra de varios funcionarios públicos.

Otra jurisdicción que ha preponderado y desarrollado fuertemente los principios bajo estudio, así como el derecho de acceso a la información administrativa es la Corte Constitucional de Colombia. Así, en la Sentencia No. C-491-2007 de 27 de junio de 2007, redactada por el Magistrado Córdoba Triviño, dicho órgano señaló que la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública y que, por ende, se constituye en un relevante mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal. De modo expreso, en tal ocasión se indicó lo siguiente:

"(...) 9. El constitucionalismo contemporáneo del cual hace parte la Constitución Nacional, rechaza la tesis según la cual la gestión estatal, para ser eficiente en el

logro de sus resultados, debe ampararse en el secreto. Por el contrario, para la Constitución la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública. Las decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática.

En efecto, la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos políticos conexos. En este sentido, la Corte ha reiterado que el acceso a información y documentación oficial, constituye una condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos del gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. Finalmente, la Corte ha encontrado que el derecho de acceso a la información pública es una herramienta fundamental para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y el derecho a la memoria histórica de la sociedad.

En suma, la transparencia y publicidad de la gestión pública son una de las más importantes salvaguardas del ciudadano contra la arbitrariedad estatal y la condición de posibilidad de un Estado de derecho genuinamente fundado en el principio democrático.

10. Por las razones anteriores, la Constitución consagra expresamente el derecho fundamental de acceso a información pública (C.P. art. 74) y el derecho fundamental de petición (C.P. art. 23) como herramientas esenciales para hacer efectivos los principios de transparencia y publicidad de los actos del Estado. En este sentido, la Corte ha reiterado que tales derechos son mecanismos esenciales para la satisfacción de los principios de publicidad y transparencia y en consecuencia se convierten en una salvaguarda fundamental de las personas contra la arbitrariedad estatal y en condiciones de posibilidad de los derechos políticos. Por tales razones, los límites a tales derechos se encuentran sometidos a exigentes condiciones constitucionales y el juicio de constitucionalidad de cualquier norma que los restrinja debe ser en extremo riguroso. (...)”³⁵⁹. (El destacado no forma parte del original).

En ese mismo voto, la citada Corte efectuó una excelente exposición sobre los requisitos que se deben cumplir a fin de limitar o restringir el derecho de acceso a la información en el ámbito colombiano, así como una importante referencia al desarrollo que esta última garantía ha tenido a partir de varios instrumentos jurídicos de índole internacional.

³⁵⁹ Sentencia No. C-491-2007 de 27 de junio de 2007. Corte Constitucional de Colombia.

Finalmente, es importante hacer alusión brevemente a otras importantes sentencias dictadas por la Corte Constitucional Colombiana desde sus inicios hasta fechas recientes. Particularmente, resulta de suma relevancia lo dispuesto por dicha jurisdicción en la Sentencia No. T-473-1992 de 28 de julio de 1992. En dicha ocasión, la Corte desarrolló con plenitud el derecho de acceso a la información administrativa, se refirió a su regulación legal y constitucional, definió el documento público e hizo alusión al derecho correlativo de petición, entre otros aspectos.

De otra parte, resulta de interés una más reciente sentencia, específicamente, la No. C-274-2013 de 9 de mayo de 2013, a través de la cual la citada Corte –con el propósito de revisar la constitucionalidad de la denominada y hoy vigente Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional señalada *supra*–, realizó un recuento de la mayoría de los más importantes criterios externados a lo largo de su historia sobre los principios bajo análisis y el correlativo derecho de acceso a la información administrativa.

Capítulo Tercero

Principio de ética pública o administrativa

Aparejado igualmente a la evaluación del desempeño, tenemos al principio de ética pública o administrativa, cuyo contenido, tratamiento normativo y jurisprudencial, analizaremos en las siguientes líneas.

1.- Contenido

Para Ramírez Altamirano, la ética es la rama de la filosofía que trata de la dimensión moral de la vida humana o bien, que estudia la moralidad del obrar humano³⁶⁰. Por su parte, Bautista considera a la ética como aquella disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. En criterio de este último autor, la ética explica el porqué de la conducta humana, enseña que se encuentra en poder de cada individuo hacer lo correcto o incorrecto y, además, propone formas deseables para actuar³⁶¹. Asimismo, de forma expresa, señala lo siguiente:

"(...) El objeto principal de la ética es lograr una "vida activa" en la que el individuo tenga una conducta libre y responsable orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. (...) En suma, la ética tiene por objeto lograr que el individuo sea consciente de cada uno de los actos que realiza y en consecuencia obtenga el dominio de sí mismo para actuar en favor de la comunidad política (...)"³⁶².

De este modo, se puede afirmar que se posee ética cuando cada persona logra establecer, para sí mismo, un conjunto de virtudes que se tornan en principios morales y valores bajo los cuales, a su vez, se rige su conducta.

³⁶⁰ RAMÍREZ ALTAMIRANO (Marina). **Ética de la función pública. Una aproximación al tema**. San José, Costa Rica, editado por la Asamblea Legislativa: Centro para la democracia, 1996, p. 23.

³⁶¹ BAUTISTA (Oscar Diego). **Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público**. Toluca, México, editado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2009, pp. 21 y 30.

³⁶² Ver BAUTISTA (Oscar Diego). **Op. cit.**, pp. 29 y 30.

Tales valores y principios éticos pasan, entonces, a ser sumamente relevantes, en el tanto moldean la conducta y la forma de ser de cada persona.

Ahora bien, cuando se habla de ética pública o administrativa, nos referimos sencillamente a la ética que se aplica y se pone en práctica en la Administración Pública. La ética administrativa, en consecuencia, versa sobre aquellos valores y principios que todo servidor público debe poseer y aplicar en su diario actuar al ejercer las funciones y tareas que le son encomendadas. En ese sentido, Naessens señala lo siguiente:

"(...) La ética pública es la disciplina que estudia y analiza el perfil, la formación y el comportamiento responsable y comprometido de las personas que se ocupan de los asuntos públicos, generando un cambio de actitud en ella (sic) al inculcarles valores de servicio público (...)"³⁶³.

Por su parte Villoria Mendieta apunta:

"(...) La ética administrativa sería así pues, una ética profesional, parte de la ética política, que se refiere (...) a los estándares de conducta, sólidamente definidos y establecidos, que prescriben lo que los empleados públicos deben hacer, en términos de deberes de servicio público, principios, virtudes y beneficios para la sociedad (...)"³⁶⁴.

Los referidos valores, principios y actuaciones varias que se asocian con la ética pública, resultan prácticamente innumerables. Sin embargo, hoy en día, la mayoría de las Administraciones Públicas buscan, en términos generales, que el funcionario público – independientemente del cargo o puesto que asuma–, actúe con honestidad, integridad, lealtad, probidad, respeto, imparcialidad, buena fe, rectitud, honradez, transparencia, responsabilidad, profesionalidad, solidaridad, confianza mutua, sensibilidad, amabilidad, etc..

Asimismo, la ética pública promueve, entre otros aspectos, que dicho funcionario tenga un profundo respeto por las libertades y derechos fundamentales de los administrados, se conduzca

³⁶³ NAESENS (Hilda). **Ética pública y transparencia**. En: REY TRISTRÁN (Eduardo) y CALVO GONZÁLEZ (Patricia) (Coord.). 200 años de Iberoamérica (1810-2010) Congreso Internacional. Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Santiago de Compostela 15-18 de septiembre de 2010. España, Editorial de la Universidad de Santiago de Compostela, 2010, p. 2116.

³⁶⁴ VILLORIA MENDIETA (Manuel). **La ética pública y los códigos de conducta administrativos vs corrupción y escándalos políticos** En: ÁVILA RODRÍGUEZ (Carmen María) y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ (Francisco). (Coord.). El derecho a una buena administración y ética pública. Valencia, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2011, p. 90.

con sentido de deber, busque servir siempre a los intereses generales de los administrados y nunca a los intereses personales, políticos o de algún sector o grupo en específico, trabaje con el fin de cumplir los objetivos y metas que le fueron impuestos en la Administración Pública ante la cual presta servicios, busque trabajar bajo altos estándares de calidad, eficacia y eficiencia, haga un uso correcto de los bienes y recursos públicos que le son confiados, rinda cuentas de su gestión, labore siempre con afán de servicio, entrega y dedicación a los ciudadanos y no pretenda obtener provechos o beneficios indebidos a costa de su condición.

Dicha ética y el consecuente grupo de valores y principios referidos, resultan de suma relevancia, en el tanto guían al funcionario en la toma de decisiones y, en ese sentido, se podrá lograr un estado de bienestar para todos los administrados en general, sea, el bien común. Sobre el particular, Bautista se expresa bajo los siguientes términos:

"(...) La ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas. De esta manera, el estudio de la ética pública es importante al auxiliar en la definición sobre lo que es conveniente o no para la comunidad política. Se refiere a los criterios que debe tomar el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar buenos resultados. Los asuntos de gestión están plagados de dilemas éticos (...)"³⁶⁵.

Lo anterior, se vuelve trascendente en el tanto las distintas actuaciones que debe llevar a cabo el servidor público no se encuentran absolutamente definidas y clarificadas en las normas, reglamentos y decretos varios establecidos en el ordenamiento jurídico. Por el contrario, existirán cientos de decisiones y formas de proceder del funcionario que serán guiadas, únicamente, por lo que los principios y valores éticos que ha internalizado le sugieren e indican.

En consecuencia, resulta factible afirmar que es necesario que todos empleados públicos actúen no sólo según las normas y los controles externos establecidos, sino, también, apegados a los valores, principios y reglas éticas. El conjunto de normas y controles externos no garantizan, en exclusiva, que el empleado público actúe de forma éticamente correcta. Sólo la fortaleza de las convicciones éticas del empleado puede cubrir el vacío que el contexto produce³⁶⁶.

³⁶⁵ Ver BAUTISTA (Oscar Diego). **Op. cit.**, p. 32.

³⁶⁶ RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime) citado por BAUTISTA (Oscar Diego). **Op. cit.**, p. 35.

Por lo anterior, a su vez, es importante que las Administraciones Públicas, a la hora de elegir a los referidos servidores, tomen en consideración los atributos académicos y la experiencia que estos poseen, pero, también, de forma concomitante, sus valores y principios éticos.

En ese mismo orden de consideraciones, debe observarse que, entre más fuertes y arraigados tengan los funcionarios públicos los valores y principios éticos a los que hemos hecho referencia, menor podría ser la incidencia de actuaciones arbitrarias, abusivas, corruptas, irregulares y desleales que cometan. Actuaciones que no, solamente –resulta menester aclarar–, se deben asociar con las usuales malversaciones de fondos, aceptaciones indebidas de dádivas o tráfico de influencias. Igualmente, se comporta de forma irregular y anti ética aquel funcionario que desperdicia su tiempo, que no cumple de forma eficaz y eficiente las labores encomendadas, que se ausenta o llega de forma tardía al trabajo de manera reiterada y sin justificación alguna, que no es cuidadoso a la hora de ejercer sus funciones, que crea ambientes hostiles y conflictivos con sus compañeros de trabajo y jerarcas, que no atiende las necesidades de los administrados con respeto y amabilidad, etc..

El principio de ética pública y todos sus componentes, en resumen, deben permear el gran conglomerado de actuaciones administrativas, las cuales, como se vio *supra*, resultan claramente innumerables.

2.- Relación con el procedimiento de evaluación

Una de estas actuaciones donde debe privar e incidir la ética pública es, sin duda alguna, en la evaluación del desempeño de la Administración Pública, de donde, a su vez, emergen una serie de relaciones de interés.

Así, nótese, en primer término, que la ética pública y, en consecuencia, los valores y principios que la conforman, deben prevalecer durante todo el procedimiento y ejecución de la evaluación efectuada a los servidores y a las instituciones públicas. De esta manera, se busca que el personal a cargo de dicha labor se destaque, entre otros aspectos, por ser responsable, íntegro,

recto, transparente e imparcial. Lo anterior garantizará que el procedimiento arroje resultados fidedignos apegados totalmente a la realidad institucional, lo cual, a su vez, le permitirá a la Administración, *a posteriori*, tomar las medidas de enmienda, de responsabilización o bien, de motivación que estime pertinentes.

Otro punto de interés a subrayar es que, en la medida en que los servidores públicos sometidos a control tengan la virtud de poseer el cúmulo de valores y principios éticos referidos, el procedimiento de evaluación se podrá llevar a cabo con mayor desenvoltura, eficacia y eficiencia, allanándosele el camino a los evaluadores. Esto, por cuanto, dichos funcionarios no tendrán temor –en el tanto hayan actuado ajustado a dicha ética pública–, a ser fiscalizados, controlados y sometidos a una evaluación, la cual puede traer aparejados no solo incentivos, sino, también, fuertes sanciones dependiendo del resultado obtenido.

De otra parte, a la inversa, debe observarse que una de las razones por las cuales se implementa y pone en práctica el procedimiento de evaluación del desempeño, es, precisamente, el comportamiento anti ético de algunos empleados públicos. Por esto, su implementación y efectiva puesta en práctica busca combatir todas aquellas conductas ajenas al principio bajo estudio. De este modo, a través de la evaluación del desempeño se pretende que los servidores públicos y las instituciones públicas actúen no sólo apegados al ordenamiento jurídico sino, también, de forma ética y, en esa medida, claro está, se inhiban de cometer los ya mencionados actos irregulares que tanto perjudican al sector público. Estos mecanismos, en resumen, deben estar alertas a fin de identificar acciones anti éticas y cerrarles totalmente el paso³⁶⁷.

3.- Regulación normativa

A. Constitucional

La Constitución Política de Panamá estatuye en el ordinal 300, párrafo segundo, que la estabilidad en los cargos de los servidores públicos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio³⁶⁸. Por su parte, la Carta Magna Chilena establece en el artículo 8°,

³⁶⁷ Ver BAUTISTA (Oscar Diego). **Op. cit.**, p. 81.

³⁶⁸ **Constitución Política de Panamá** de 1972. Artículo 116.

párrafo primero, que el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones³⁶⁹.

La Constitución Política de Ecuador contiene varias normas atinentes al principio bajo análisis. Así, el artículo 3°, inciso 4°), indica que son deberes primordiales del Estado garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico. El ordinal 170 menciona que, para el ingreso a la función judicial, se deben observar, entre otros, los criterios de igualdad, equidad y probidad. Asimismo, el numeral 433, inciso 4°), señala que para ser designado miembro de la Corte Constitucional se requiere demostrar probidad y ética, entre otros aspectos³⁷⁰.

Finalmente, la Carta Política colombiana dispone en su artículo 83 que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben ceñirse a los postulados de la buena fe. Asimismo, el ordinal 209 establece que la función administrativa se debe desarrollar con fundamento en el principio de moralidad, entre otros³⁷¹.

B. Infraconstitucional

A través de leyes, reglamentos, decretos y códigos éticos de conducta o de buen gobierno se ha regulado, tanto en Costa Rica como en otros países del contexto iberoamericano, la ética pública o administrativa, haciéndose referencia, en específico, a varios de los valores y principios que, a su vez, la conforman.

Así, resulta oportuno referir que en Costa Rica, desde el año 1943, con el dictado del Código de Trabajo, se reguló incipientemente el principio bajo estudio. De este modo, el artículo 71, incisos b) y d) de dicho código, obligan a los trabajadores, entre otras cosas, a ejecutar su trabajo con "*la intensidad, cuidado y esmero apropiados*", así como a "*observar buenas costumbres durante sus horas de trabajo*"³⁷².

³⁶⁹ **Constitución Política de Chile** de 1980. Artículo 8°, párrafo primero.

³⁷⁰ Ver Constitución Política de Ecuador. **Op. cit.**, artículos 3°, inciso 4°), 170 y 433, inciso 4°).

³⁷¹ Ver Constitución Política de Colombia. **Op. cit.**, artículos 83 y 209.

³⁷² **Código de Trabajo**. Ley No. 2 de 27 de agosto de 1943. Costa Rica. Artículo 71, incisos b) y d).

En el año 1953, se emitió el Estatuto de Servicio Civil, indicándose en el ordinal 39 los deberes de los servidores públicos, entre los que figuran, guardar discreción sobre los asuntos relacionados con su trabajo, rehusar dádivas, obsequios o recompensas que les ofrezcan como retribución por sus labores, observar dignidad en su desempeño y guardar al público la consideración necesaria brindándole buena atención³⁷³. Por su parte, el reglamento a dicho estatuto señala en su ordinal 50, inciso d), que, además de los deberes que les impone este último cuerpo normativo, así como el Código de Trabajo en su ordinal 71, los servidores públicos, entre otros aspectos de interés, deben *"Observar conducta que no ofenda el orden y la moral públicos"*³⁷⁴.

Posteriormente, en el año 2002 se dictó en Costa Rica la Ley General de Control Interno, cuyo ordinal 13, inciso a), le impone a los jefes y a los titulares subordinados mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios³⁷⁵. Dos años más tarde, se promulgó la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la cual en su ordinal 3° regula el deber de probidad y señala, expresamente, lo siguiente:

*"El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente"*³⁷⁶.

Merece destacar, igualmente, que en el año 2006 se dictó un decreto denominado Principios Éticos de los Funcionarios Públicos, Decreto Ejecutivo No. 33146 de 24 de mayo de 2006. Según

³⁷³ **Estatuto de Servicio Civil.** Ley No. 1581 de 30 de mayo de 1953. Costa Rica. Artículo 39, incisos b), c), d) y e).

³⁷⁴ **Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.** Decreto Ejecutivo No. 21 de 14 de diciembre de 1954. Costa Rica. Artículo 50, inciso d).

³⁷⁵ **Ley General de Control Interno.** Ley No. 8292 de 31 de julio de 2002. Costa Rica. Artículo 13, inciso a).

³⁷⁶ Ver Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 3°.

las consideraciones expuestas, dicha norma se origina a partir del principio de transparencia y tiene como fin, a su vez, que los funcionarios públicos observen los más altos valores éticos en sus acciones políticas y en el ejercicio de la función pública como medio para combatir la corrupción política y administrativa. De este modo, el artículo 1° de dicho decreto señala que todos aquellos que ejerzan cargos de la función pública deben comportarse según los principios de afán de servicio, integridad, objetividad, rendición de cuentas, transparencia, honradez, racionalidad y liderazgo. El ordinal 2° hace referencia a varias conductas que deben llevar a cabo quienes sean designados en funciones ejecutivas y ejerzan cargos dentro del gobierno de la República como lo es declarar cualquier conflicto de interés o bien separarse de su cargo en el caso que un Tribunal dicte auto de enjuiciamiento o elevación a juicio en su contra por la presunta comisión de algunos de los delitos contra los deberes de la función pública. El artículo 3°, por su parte, alude a los órganos que se encargarán del fiel cumplimiento de lo dispuesto en el propio decreto³⁷⁷.

Finalmente, en lo que al contexto jurídico costarricense se refiere, resulta oportuno señalar la emisión, por parte de algunos entes y órganos públicos, de específicos códigos de ética. Así, en ese particular, tenemos que en el año 2012 se dictó el denominado Código de Ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes donde, en términos generales, se hace referencia a valores éticos que deben cumplir todos sus funcionarios como son la lealtad, honestidad, responsabilidad, respeto, disciplina, laboriosidad, confianza, sinceridad, transparencia, integridad, etc.³⁷⁸. En similar sentido, en el año 2013, desde grandes instituciones como lo es la Asamblea Legislativa³⁷⁹, hasta algunas más pequeñas como lo es la Municipalidad de Cartago³⁸⁰, dictaron igualmente normas de ética y conducta. Incluso, en el año 2014, se emitió el llamado Código de Ética de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos³⁸¹.

³⁷⁷ **Principios Éticos de los Funcionarios Públicos.** Decreto Ejecutivo No. 33146 de 24 de mayo de 2006. Costa Rica. Artículos 1°, 2° y 3°.

³⁷⁸ **Código de ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.** Decreto Ejecutivo No. 37228-MOPT de 28 de junio de 2012. Costa Rica.

³⁷⁹ **Código de Ética y Conducta de la Asamblea Legislativa ideas rectoras institucionales.** Código de 3 de diciembre de 2013. Costa Rica.

³⁸⁰ **Manual de ética y conducta de la Municipalidad de Cartago.** Reglamento Municipal No. 269 de 10 de diciembre de 2013. Costa Rica.

³⁸¹ **Código de Ética de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.** Reglamento No. 10 de 13 de febrero de 2014. Costa Rica.

España, por su parte, cuenta, actualmente, con el Estatuto Básico del Empleado Público. De dicho cuerpo normativo se debe hacer alusión, específicamente, a lo dispuesto en el capítulo VI, denominado "*Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta*". En este capítulo, el ordinal 52 dispone, de modo expreso, lo siguiente:

*"Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes. Los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos"*³⁸².

Por su parte, el artículo 53 de ese mismo cuerpo normativo contempla, como principios o actuaciones éticas a las que se deben ajustar los funcionarios públicos, entre otras, buscar la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos, actuar con lealtad y buena fe, respetar los derechos fundamentales y libertades públicas, evitar incurrir en obligaciones económicas o intervenir en operaciones financieras que supongan un conflicto de intereses, no aceptar algún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada por parte de personas físicas o entidades privadas, ejercer sus atribuciones con dedicación al servicio e imparcialidad etc.³⁸³.

En México, podemos observar igualmente instrumentos jurídicos de gran relevancia en lo que al tema bajo estudio se refiere. En primer lugar, se tiene actualmente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En esta normativa legal, concretamente, en los artículos 7° y 8°, inciso VI), se señalan algunos principios éticos que debe resguardar todo servidor público, como lo son la honradez, lealtad, imparcialidad, respeto, rectitud y diligencia, entre otros³⁸⁴. Asimismo, el título cuarto de dicha norma denominado "*De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público*",

³⁸² **Estatuto Básico del Empleado Público**. Ley No. 5/2015 de 30 de octubre de 2015. España. Artículo 52.

³⁸³ Ver Estatuto Básico del Empleado Público. España. **Op. cit.**, artículo 53.

³⁸⁴ **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**. Ley de 13 de marzo de 2002. México. Artículos 7° y 8°, inciso VI).

responsabiliza en el numeral 48 a las instituciones públicas en el establecimiento de acciones permanentes para delimitar las conductas que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones³⁸⁵.

Este mismo título cuarto contiene dos artículos de gran relevancia, en concreto, el 49 y 51. El ordinal 49 faculta y asigna responsabilidad a la Secretaría de la Función Pública de emitir un Código de Ética que contenga reglas claras acompañadas de principios que permitan lograr una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. El ordinal 51, por su parte, alude a la participación de los sectores privado y social, así como de los gobiernos estatales y municipales, en la elaboración de acciones para prevenir conductas indebidas³⁸⁶.

Pasando a otras latitudes tenemos a Perú, donde en el año 2002 se dictó la Ley del Código de Ética de la Función Pública, por la cual se establece que todos los empleados públicos deben ejercer sus funciones apegados a principios de respeto, probidad, eficiencia, idoneidad, lealtad, veracidad, justicia, neutralidad, transparencia, discreción, responsabilidad, etc..³⁸⁷ Dicho cuerpo legal se caracteriza, a su vez, por contener un capítulo dedicado a la promoción y difusión de los citados principios, así como al establecimiento de las sanciones por incumplimiento de estos últimos³⁸⁸. Asimismo, debe tenerse presente que dicha ley fue reglamentada y, consecuentemente, desarrollada con mayor detalle en el año 2005³⁸⁹.

El caso de Colombia es muy particular, ya que, a diferencia de los otros países señalados, no existe una norma general que regule o haga referencia a los valores y principios éticos que deben cumplir todos los funcionarios públicos sin distinción. Sin embargo, esto no ha obstado para que algunas instituciones públicas en específico, hayan dictado sus propios códigos éticos.

³⁸⁵ Ver Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México. **Op. cit.**, artículo 48.

³⁸⁶ Ver Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México. **Op. cit.**, artículos 49 y 51.

³⁸⁷ **Ley del Código de Ética de la Función Pública.** Ley No. 27815 de 12 de agosto de 2002. Perú. Artículos 6° y 7°.

³⁸⁸ Ver Ley del Código de Ética de la Función Pública. Perú. **Op. cit.**, capítulo IV, artículos 9-13.

³⁸⁹ **Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública.** Decreto Supremo No. 033-2005-PCM de 19 de abril de 2005. Perú.

Así, se tiene por ejemplo el caso del Ministerio de Educación Nacional, que en el 2011 emitió el llamado Código de Ética y Buen Gobierno³⁹⁰. Ese mismo año, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo emitió el Código de Buen Gobierno³⁹¹ y, dos años más tarde, el Ministerio de Trabajo Colombiano dictó el denominado Código de Ética³⁹².

C. Instrumentos regionales e internacionales

La Carta Iberoamericana de la Función Pública indica en su artículo 7°, inciso f), que, como parte de los criterios que inspiran los enunciados de la carta, se encuentra la observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales³⁹³.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno hace dos señalamientos importantes en su preámbulo sobre el tema bajo estudio. En un primer término, se indica que dicho código se traduce en un peldaño más en la búsqueda de una ética universal que sea fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, a saber, el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta. Por otra parte, señala que se inserta en las tendencias universales promotoras de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guían el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales³⁹⁴.

Asimismo, dicho código, en el apartado III, enumera una serie de reglas vinculadas a la ética gubernamental. Así las cosas, dispone que los miembros del Poder Ejecutivo, entre otras cosas, evitarán el uso abusivo del poder, se abstendrán de toda actividad privada que pueda

³⁹⁰ **Código de Ética y Buen Gobierno del Ministerio de Educación Nacional**. Código de 22 de noviembre de 2011. Colombia.

³⁹¹ **Código de Buen Gobierno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**. Código de 10 de agosto de 2011. Colombia.

³⁹² **Código de Ética del Ministerio de Trabajo**. Código del año 2013. Colombia.

³⁹³ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículo 7°, inciso f).

³⁹⁴ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, preámbulo.

constituir un conflicto de intereses con su cargo público, se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen sin propiciar favoritismo, rechazarán cualquier regalo, favor, servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que pueda condicionar el desempeño de sus funciones, etc.³⁹⁵.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública hace referencia al principio de ética pública, señalando que *"Una gestión pública de calidad implica la observancia de valores éticos que la orientan, tales como la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del Interés público sobre el privado"*³⁹⁶.

De igual forma, dicha carta, dentro de la sección primera llamada "Orientaciones para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública", cuenta con tres normas adicionales relacionadas con el tema bajo análisis. Así, el artículo 28 sostiene que la gestión pública de calidad exige una alta cualificación de los directivos, los cuales deberán destacar por sus elevadas competencias para la conducción de los órganos y entes públicos, su especial vocación por el servicio público y una concepción ética del ejercicio de sus funciones. El ordinal 29 señala que los niveles político y directivo deben integrar ética en el ejercicio de sus funciones, entre otros aspectos de interés. Asimismo, el numeral 33, inciso a), apunta que, para el desarrollo de capacidades, resulta de gran importancia elaborar normas éticas que proporcionen pautas de comportamiento a los funcionarios públicos, orientadas al servicio público³⁹⁷.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, en su artículo 12, hace referencia expresa al principio de ética administrativa bajo el siguiente orden de consideraciones:

"Principio de ética, en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad,

³⁹⁵ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado III, artículos 16-25.

³⁹⁶ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 9.

³⁹⁷ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 28, 29 y 33 inciso a).

promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular"³⁹⁸.

Otras normas que resultan significativas son la Convención Interamericana Contra Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La primera de estas, en su artículo III, inciso 3°), promueve el giro de instrucciones al personal de las entidades públicas que aseguren una adecuada comprensión de sus responsabilidades, así como de las normas éticas que rigen sus actividades³⁹⁹. La otra convención citada, fue creada, según se establece en su preámbulo, ante la preocupación por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y la seguridad de las sociedades al socavar las instrucciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia. Asimismo, su numeral 8° regula lo tocante a los "*Códigos de conducta para funcionarios públicos*". En sus dos primeros incisos, este último artículo dispone, expresamente, lo siguiente:

"1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.

2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas"⁴⁰⁰.

El resto de incisos de dicho ordinal, se abocan por regular los mecanismos y medidas que los Estados Parte deberán tomar en cuenta e instaurar para cumplir con el referido mandato, entre estas, la posibilidad de denunciar y aplicar, correlativamente, sanciones⁴⁰¹.

Finalmente, debemos reconocer lo señalado en el denominado Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1997. En términos generales, dicho código dispone que los titulares de

³⁹⁸ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 12.

³⁹⁹ **Convención Interamericana contra Corrupción**. Aprobada por la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1996. Artículo III, inciso 3°).

⁴⁰⁰ Ver Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. **Op. cit.**, preámbulo y artículo 8°, incisos 1°) y 2°).

⁴⁰¹ Ver Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. **Op. cit.**, artículo 8°, incisos 3°) al 6°).

cargos públicos deben velar por cumplir con lo dispuesto en las leyes y normas administrativas con integridad, de forma justa, imparcial y diligente y en pro, a su vez, del interés público. Asimismo, señala que los citados servidores públicos no deben incurrir en conflictos de intereses, se encuentran obligados a declarar sus bienes, no pueden aceptar regalos u otros favores que influyan en el desempeño de sus funciones y deben mantener en secreto los asuntos de carácter confidencial, etc.⁴⁰².

4.- Tratamiento jurisprudencial

La Sala Constitucional de Costa Rica ha emitido varios pronunciamientos que versan sobre los valores y principios éticos llamados a cumplir por los funcionarios públicos a los que hemos venido haciendo referencia a lo largo de este apartado. En un primer término, podemos citar la Sentencia No. 444-2000 de 12 de enero de 2000 –redactada por el Magistrado Sancho González–, donde se estimó constitucionales varios artículos contenidos en el Código Notarial que impiden el ejercicio del notariado a funcionarios públicos que se encuentran acogidos, a su vez, al régimen de dedicación exclusiva dentro de la Administración Pública. En criterio de dicha jurisdicción constitucional, tal prohibición no quebranta ningún derecho o principio constitucional y, por el contrario, insistió en que se ajusta perfectamente a los valores y principios éticos de la función pública.

En esa oportunidad, el Tribunal Constitucional, de manera expresa, sostuvo lo siguiente:

"(...) C.- DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMATIVA IMPUGNADA. Con fundamento en la jurisprudencia y doctrina citada, es que la Sala arriba a la conclusión de que la normativa impugnada no es inconstitucional, todo lo contrario, es expresión de los más altos valores y principios éticos y constitucionales en relación con la función pública, como se verá a continuación. (...) la Sala encuentra razonable un régimen de incompatibilidades para el funcionario, porque en el fondo, hay en la prestación del servicio público una exigencia moral por parte de la sociedad. Es obvio que de no existir una norma como la aquí impugnada, se correría el riesgo inminente de que se falte a la función pública (administrativa) o a la función notarial. Eventualmente a ambas, con perjuicio para la administración y también para los usuarios, lo que desde ningún punto de vista se puede aceptar. VI.-[. . .] En resumen pues, el contenido de la citada norma no es inconstitucional ya que se entiende que hay un sistema de garantías para el ejercicio de la función

⁴⁰² **Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos.** Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de enero de 1997.

pública, sistema que tiene también un soporte ético, y que guarda relación con la realización del principio de igualdad de trato para todos los administrados [. . .]"

El artículo 19 de la Ley Orgánica del Notariado estableció el impedimento o incompatibilidad del ejercicio del notariado respecto de determinados funcionarios públicos: los empleados de los Poderes Ejecutivo y Judicial. La normativa impugnada, extiende esta prohibición a todos los servidores públicos cuyo cargo haya sido calificado como incompatible con el ejercicio externo del notariado, conforme a la descripción de puestos de la institución y la reglamentación interna de la institución pública para la que labora:

"Artículo 4.- Impedimentos. Están impedidos para ser notarios públicos: [. . .] f) Quienes ejerzan cargos en cualquier dependencia del sector público, incluso en las estructuradas según modelos organizacionales del Derecho Privado, en los que se les prohíba el ejercicio externo del notariado. [. . .]"

De lo dispuesto, no puede estimarse que la incompatibilidad o impedimento para ejercer el notariado de los funcionarios públicos en general nazca de esta normativa, únicamente. Nótese que no es una prohibición en sentido estricto para todos los servidores públicos, como lo alegan los accionantes, sino que el impedimento nace al relacionar esta norma con otra, sea al estatuto interno de cada institución, en virtud de las tareas que tiene encomendadas el servidor en la institución en la que labora, lo que hace que la misma sea razonable y proporcionada. En el caso en estudio, la prohibición, o mejor dicho, el impedimento para que los profesionales que laboran en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal ejerzan el notariado viene dado de la relación de dos normas, el inciso f) del artículo 4 del Código Notarial y el Reglamento de Contratación de Abogados Externos para el Cobro Judicial y Servicios Notariales del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, dictado por la Gerencia de dicha institución bancaria, el cual, en su artículo 3, párrafo tercero, específicamente dispone: "La Gerencia General no podrá contratar para la prestación de estos servicios, a quienes sean funcionarios del Banco, medie o no relación laboral." Conforme con esta disposición, en el Transitorio I. de este mismo reglamento, se confiere un plazo de seis meses a partir su vigencia, para que la Gerencia General "[. . .] negocie el cese de funciones que, como abogados y notarios externos, actualmente desempeñan empleados y funcionarios del Banco."

Como se había indicado en los Considerandos anteriores, estas normas tienen un hondo contenido ético, cuyo objetivo principal es la de proteger la función pública y el correcto funcionamiento del Estado, motivo por el cual no puede estimarse violatoria de ninguna norma o principio constitucional, todo lo contrario, es expresión del principio de imparcialidad y objetividad de los funcionarios públicos, que deriva de lo dispuesto en los artículo 1° y 11 de la Constitución Política. Las condiciones esenciales y esenciales de la función notarial -independencia, imparcialidad y disponibilidad- no las puede cumplir un funcionario o empleado público, por una doble imposibilidad, la material y la jurídica, como lo son la superposición de horarios, el surgimiento de conflicto de intereses (el de la institución para la que labora y los de los clientes) y la imposibilidad material de tener oficina abierta; motivo por el cual la norma en cuestión -inciso f) del artículo 4 del Código Notarial- no es inconstitucional

VIII.- DEL RÉGIMEN DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA COMO IMPEDIMENTO PARA EJERCER EL NOTARIADO. El artículo 5 del Código Notarial es impugnado por establecer el pago de dedicación exclusiva como impedimento para el ejercicio del notariado: "Artículo 5.-Excepciones. Se exceptúan de la prohibición contenida en el inciso f) del artículo anterior:[. . .] d) Los funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las instituciones públicos y municipalidades, contratados a plazo fijo, excluidos del Régimen de Servicio Civil y que no gocen de sobresueldo ni compensación económica de ninguna clase por prohibición o dedicación exclusiva, siempre que no exista la superposición horaria ni disposición en contrario, en la legislación reguladora del órgano o institución donde se presten los servicios."

Ante todo, los accionantes deben tener en cuenta que no es la dedicación exclusiva la que impide el ejercicio del notariado, sino que es su liberalidad la que define deberes éticos para dar un servicio conforme a derecho. Como se había dicho en los anteriores considerandos, la dedicación exclusiva es la obligación a que voluntariamente se compromete el profesional con institución pública para la que labora, de no ejercer, de manera particular en forma remunerada o ad honorem, ninguna de las profesiones que ostenta, ni realizar o participar en actividades relacionadas con éstas, adquiriendo la institución, el compromiso de retribuirle un porcentaje adicional sobre el salario base, previa suscripción de un contrato entre el servidor y la institución. De esta suerte, los abogados y notarios que han optado por acogerse a éste régimen, no pueden en ningún momento, ejercer la abogacía y el notariado en ninguna otra institución, ni en forma privada, pues se encuentran inhibidos a prestar sus servicios profesionales por los cuales han sido contratados. (...) En este sentido, la dedicación exclusiva, cualquier sobresueldo o compensación económica que se formule como un pago adicional al salario del profesional bajo ese régimen sí constituye un obstáculo para el ejercicio de la función notarial; por lo que bien puede concluirse que este impedimento sólo se excluye a quien no perciba una dedicación exclusiva o prohibición de ninguna clase. Por ello es que la norma analizada -artículo 5 inciso d)- es acorde con los principios y valores constitucionales que fundamentan el instituto jurídico de la dedicación exclusiva. (...)

IX.-DEL FUNDAMENTO ÉTICO-CONSTITUCIONAL PARA EL NO PAGO DE HONORARIOS DE LOS ABOGADOS Y NOTARIOS QUE TRABAJAN EN UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA. Por último, se impugnan los artículos 7 inciso b) y párrafo final del artículo 8 del Código Notarial, por no permitir que los notarios públicos que trabajan en instituciones públicas bajo el régimen de dedicación exclusiva, cobren honorarios profesionales por el ejercicio del notariado. (...)

Los accionantes deben tener presente que la imposibilidad de cobrar honorarios no proviene de lo dispuesto en las normas impugnadas, sino que éste nace a partir de la promulgación de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, número 6872, de diecisiete de junio de mil novecientos ochenta y tres, que dispone: "Los funcionarios y empleados de los Poderes Públicos y de las instituciones autónomas, de las universidades y de las municipalidades, que devenguen porcentajes de su salario o sumas de otra índole como indemnización por el no ejercicio particular o privado de su profesión, no tendrán derecho a percibir honorarios por los servicios profesionales que brinden en el ejercicio de sus funciones. Las sumas que correspondan al Estado por honorarios,

se destinarán al fondo especial a que se refiere el párrafo primero del artículo 100 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa." Si bien es cierto que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal tiene una naturaleza especial, al categorizarlo como una "[. . .] institución de Derecho Público no estatal, con Personería Jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía administrativa y funcional", según lo dispone el artículo 2 de su Ley Orgánica, número 4351, de once de julio de mil novecientos sesenta y nueve, su funcionamiento -expresamente- está sujeto a las normas del Derecho Público, como lo dispone esa misma disposición, en virtud de lo cual, no puede entenderse que haya una excepción para la aplicación de esta normativa a los funcionarios del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Como lo había considerado la Procuraduría General de la República en la Consulta C-188-91, del veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, toda vez que la interpretación auténtica a que hace referencia -artículo 16 de la Ley número 6999, de veintiocho de agosto de mil novecientos ochenta y cinco-, es únicamente respecto de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, número 6995, y la que la contiene, sea la número 6999: "Interprétanse auténticamente las disposiciones de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, No. 6995 del 24 de febrero de 1984 y sus reformas, así como la presente ley, en el sentido de que se entenderá por instituciones públicas únicamente las estatales, salvo que expresamente se manifieste lo contrario." Posteriormente, se promulga la Ley de la Contratación Administrativa, número 7494, de dos de mayo de mil novecientos noventa y cinco, reformada por la número 7612, de veintidós de julio de mil novecientos noventa y seis; que contiene una disposición bajo los mismos principios que rigen las normas en comentario, en cuanto dispone: "Artículo 67.- Servicios profesionales con sueldo fijo. Se autoriza a las entidades públicas para que, utilizando su régimen ordinario de nombramiento de funcionarios, contraten, con sueldo fijo, a los profesionales que requieran para formalizar las operaciones, los avalúos, los peritajes, la atención de diligencias judiciales o administrativas o cualquier otro tipo de intervención profesional relacionada con los servicios que brindan. Para esos efectos, no operará el pago que rija por concepto de honorarios para la prestación de la actividad. La institución no trasladará el costo de la contratación de esos profesionales al usuario de los servicios; pero sí deberá cobrar los demás costos implícitos, cuando deba inscribirse el documento respectivo o se requiera pagar algún tipo de tributo." Se repite, todas estas disposiciones, tienen un hondo contenido ético y moral, que en este punto está en estrecha relación con el principio de la sana administración de los fondos públicos. (...)⁴⁰³. (El destacado no forma parte del original).

De otra parte, tenemos que en el Voto No. 18564-2008 de 17 de diciembre de 2008, redactado por el Magistrado Jinesta Lobo, la Sala Constitucional de Costa Rica, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de varios artículos contenidos en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hizo

⁴⁰³ **Sentencia No. 444-2000** de 12 de enero de 2000. Sala Constitucional de Costa Rica.

referencia al régimen de ética e integridad de los funcionarios públicos, así como al deber de probidad al que se encuentran estos obligados a respetar. De modo expreso, en dicha ocasión se apuntó lo siguiente:

“(…) V.- RÉGIMEN DE ETICA E INTEGRIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Sin querer agotar un tema sumamente amplio, para este Tribunal Constitucional es evidente que a nivel mundial y, Costa Rica no ha sido la excepción, se dan frecuentes cuestionamientos contra funcionarios públicos, directamente, relacionados con conductas irregulares. En virtud de lo anterior, se ha gestado todo un movimiento normativo, que ha tenido por fin establecer un régimen de ética en el ejercicio de la función pública. A nivel internacional, por ejemplo, se han aprobado convenios sobre el tema, como lo son la Convención Interamericana y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ambas ratificadas y aprobadas para su aplicación en Costa Rica por parte de la Asamblea Legislativa, mediante leyes Nos. 7670 de 17 de abril de 1997 y 8557 de 29 de noviembre de 2006, respectivamente. La Convención de las Naciones Unidas, en su artículo 1º, establece como finalidad de la Convención los siguientes aspectos: “(...) a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.”

Asimismo, el propósito de la Convención Interamericana parte, en su Preámbulo, de la premisa que la “corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos” e indica en el artículo 2º que uno de sus propósitos es “Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”. A partir de la suscripción de tales instrumentos internacionales, surge la obligación del Estado Costarricense de implementar instrumentos jurídicos de diversa naturaleza, dirigidos a la prevención de la corrupción, lo cual, no es más que la consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia, la responsabilidad y la legalidad en el ejercicio de la función pública, como una condición necesaria para el debido funcionamiento y consolidación del sistema democrático. De ahí que, a nivel interno, nuestros legisladores aprobaron la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública que ahora se impugna, cuyo artículo 1º, de forma más tajante, indica que los fines de la normativa son el prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública.

VI.- EL DEBER DE PROBIDAD Y LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Como derivación de la normativa mencionada, se ha incluido en ésta el llamado deber de probidad, el cual, está definido en el artículo 3º de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, de la manera siguiente: “El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las

necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”

Del contenido propio del artículo, la Sala no encuentra inconstitucionalidad alguna, pues siguiendo un lineamiento que corresponde al régimen de ética mencionado, el concepto de probidad establecido en la norma, si bien es amplio, responde a principios ya establecidos para la función pública, sea, a través de la imposición de una pauta de comportamiento, la rectitud en el desempeño de las funciones públicas atribuidas. Este Tribunal Constitucional en la sentencia No. 2001-09685 de las 11:34 horas del 26 de septiembre de 2001, se refirió a la constitucionalidad del inciso 6 del artículo 10 de la Ley Orgánica del Colegio de Abogados, norma en la que se insertó el concepto de probidad. En dicho voto se dispuso lo siguiente: “(...) El accionante considera que es inconstitucional la utilización de los términos ‘probidad’ y ‘honradez’, por no implicar una descripción clara y precisa de la conducta sancionable. Según la Real Academia Española, por ‘probidad’, es sinónimo de rectitud o integridad; y por ‘honradez’, se entiende la calidad de honrado, lo cual implica que procede con rectitud en el ánimo e integridad en el obrar; en virtud de lo cual, es un principio general que todas las labores que impliquen el ejercicio de la profesión, en este caso del derecho, deben ser ejecutadas o realizadas con la mayor rectitud, integridad y honradez. Obviamente no se describen conductas particulares, pero ello no hace inconstitucional la norma, toda vez que resulta imposible para la ley determinar todas y cada una de las posibles faltas a estos deberes (honradez y probidad), por cuanto las posibilidades de su infracción son infinitas (...)”

Así las cosas, el deber de probidad, como se ha indicado, no puede per se, considerársele inconstitucional, ya que, se trata de un concepto jurídico indeterminado inherente al servicio y la función pública. Por esto, si tal y como lo expresa la propia acepción de la Real Academia, la rectitud o integridad es parte integral de lo que se espera de un servidor público en ejercicio de sus funciones, aún los legisladores estarían sujetos a este concepto, sin que por ello, se pueda indicar afectación propia al desempeño de sus funciones. Este Tribunal estima que el deber de probidad intrínseco a la función pública, no puede considerarse una “autocensura”, en el tanto, si bien se trata de un concepto jurídico indeterminado, tal y como se ha dicho, la rectitud o integridad no se aparta de la idea general del servicio público y la función pública. En la sentencia supra mencionada, refiriéndose a los conceptos jurídicos indeterminados y su uso en leyes disciplinarias, este Tribunal indicó, en lo conducente, lo siguiente: “(...) Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los primeros delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca, como lo son la mayoría de edad, plazos para promover recursos y apelaciones, etc. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no

obstante lo cual, es claro que intenta delimitar un supuesto concreto, conceptos como lo son la buena fe, la falta de probidad, la moral, las buenas costumbres, etc. Así, aunque la ley no determine con claridad los límites de estos conceptos, porque se trata de conceptos que no admiten cuantificación o determinación rigurosa, pero que en todo caso, es manifiesto que con ellos se está refiriendo a un supuesto de realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de aplicación. (...)” De este modo, no podría interpretarse que el concepto de probidad contenido en la norma cuestionada resulte inconstitucional.(...)”⁴⁰⁴.

Es importante aclarar que en la *supra* citada Sentencia No. 18564-2008, el referido Tribunal aclaró que el deber de probidad cubría igualmente a los legisladores y, a su vez, dispuso que era un deber impostergable de la Asamblea Legislativa, ante la constatación de una laguna o vacío normativo, de proveerse –conforme lo dispuesto en el ordinal 121, inciso 22), de la Carta Magna–, de un régimen explícito para actuar las políticas y normas jurídicas internacionales e internas que pretenden asegurar la rectitud, probidad y honradez en el ejercicio de la función pública.

Año y medio más tarde la Sala Constitucional tuvo la oportunidad de conocer un caso planteado en similares términos al anterior citado, pudiendo constatar que la Asamblea Legislativa no se había provisto del referido régimen. Por tal motivo, en la Sentencia No. 11352-2010 de 29 de junio de 2010, redactada por el Magistrado Castillo Víquez, se señaló y ordenó lo siguiente:

"(...) el Derecho Internacional le impone al Estado de Costa Rica el deber de garantizar el principio de probidad en el ejercicio de la función pública. No obstante, por una omisión constitucional, a los diputados no se les puede sancionar cuando, en el ejercicio de su cargo, violan dicho principio; a diferencia de lo que ocurre con todos los otros funcionarios públicos, quienes sí están sujetos a sanciones específicas. Lo anterior constituye un claro incumplimiento de una obligación que imponen los Tratados Internacionales al Estado de Costa Rica a causa de una omisión constitucional.

Con base en la anterior normativa internacional, es claro para la Sala que se deben crear o adoptar medidas legislativas –incluso reformas constitucionales.– y administrativas para regular las causales que permitirían suspender y cancelar las credenciales a los legisladores por faltas al principio de Probidad, así como las demás sanciones disciplinarias que quedarían reguladas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, al promover políticas y fortalecer mecanismos para prevenir, detectar, investigar, disciplinar o sancionar esas faltas, y con ello hacer eficaces

⁴⁰⁴ **Sentencia No. 18564-2008** de 17 de diciembre de 2008. Sala Constitucional de Costa Rica.

*dichas disposiciones. En este sentido, constata esta Sala que a la fecha la Asamblea Legislativa no ha emitido tales normas que contengan las causales que regulen esas faltas al deber de probidad de los Diputados, a pesar de lo resuelto en sentencia No. 2008-18564 de las catorce horas cuarenta y cuatro minutos del diecisiete de diciembre de dos mil ocho. Consecuentemente, persiste la necesidad ineludible de los Diputados de proveerse de reglas que cumplan con las obligaciones internacionales sobre la rectitud y honradez en el ejercicio de la función pública, con las cuales establezcan un régimen que les alcance y que les regule en esta materia por medio de la respectiva reforma constitucional y al Reglamento de la Asamblea Legislativa. Cuando el Tribunal Constitucional constata que el Estado de Costa Rica, con la aprobación, ratificación y vigencia de un instrumento internacional, asume una obligación internacional y, no obstante esto, no la está cumpliendo, sea por acción o por omisión, siguiendo los principios de pacta sunt servanda y bona fides y de que ningún Estado puede invocar su ordenamiento jurídico (incluida la Constitución Política) como justificación del incumplimiento de un tratado (artículo 27 de la Convención de Viena sobre los Tratados), que regentan el Derecho Internacional de los tratados y la filosofía a la que responde – por ejemplo- el numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala que los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidas en esa Convención. A esta Sala, con fundamento en el texto de los artículos 65 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y el número VII de la Convención Interamericana contra la corrupción, no le cabe duda que tiene competencia de dar un plazo al órgano o ente correspondiente para que se cumpla con la obligación internacional, inclusive cuando se trata de una reforma o modificación constitucional. El principio de derecho internacional *effet utile* exige del Estado, en la interpretación y aplicación de los Tratados sobre derechos humanos, y de aquellos no autoaplicables (*non-self executing*), la de estimular a todos los órganos del aparato estatal para que se generen efectos duraderos en el orden interno de acuerdo con las obligaciones internacionales adquiridas, de modo que se deben tomar las medidas necesarias en todo su conjunto, para asegurar que los términos de un acuerdo internacional tengan efectos en armonía con el derecho interno. A esto siguen los mecanismos de cooperación entre los Estados y organizaciones internacionales, y de seguimiento sobre la compatibilidad de la legislación interna con la de los convenios internacionales.*

Al igual que lo puede hacer un Tribunal Internacional (véase las sentencias de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos en el caso de “Última Tentación de Cristo” contra Chile y otros, Caso Boyce y otros vs. Barbados, y Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago, entre otros), el Tribunal Constitucional tiene competencia para fijar plazos a la Asamblea Legislativa, con el objeto de que reforme parcialmente la Constitución Política, y la ponga en sintonía con el Derecho Internacional, cumpliendo con las obligaciones que el Estado ha asumido con la comunidad internacional. (...)

La postura que estamos siguiendo tiene una ventaja adicional, y que el Tribunal Constitucional ejerce una función preventiva ante eventuales responsabilidades internacionales que se le pueden exigir al Estado costarricense, por no cumplir con

las obligaciones internacionales que se derivan de un instrumento internacional. En este sentido, el Tribunal Constitucional se convierte en un garante del cumplimiento de las obligaciones que el Estado de Costa Rica ha asumido en los tratados internacionales y, por consiguiente, cuando constata alguna vulneración a éstas, no tiene otra alternativa que declarar la norma inconstitucional, si se trata de un precepto legal o de inferior rango (artículo 73 inciso d de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) o de darle un plazo a la Asamblea Legislativa para que actúe como poder reformador si la violación está residenciada en la Carta Fundamental, sea por acción o por omisión.

Por otra parte, si el Estado de Costa Rica está sujeto al Derecho Internacional, no cabe duda de que debe actuar conforme a sus principios, preceptos y costumbres, dentro de los cuales está el ajustar su legislación interna (incluida la Constitución Política) a ese Derecho.

Se trata de casos excepcionalísimos, a aquellos en los que la Sala Constitucional constata una violación evidente y manifiesta al Derecho Internacional a causa de una omisión constitucional. Frente a ello, hay dos alternativas. La primera, que el Tribunal se limite a señalar la violación. La segunda, que la Sala Constitucional señale el quebranto al Derecho Internacional y, a su vez, le fije un plazo razonable a la Asamblea Legislativa para que, actuando como poder reformador, ajuste la Carta Fundamental al Derecho Internacional. Esta segunda postura tiene varias ventajas. En primer lugar, tal y como se indicó atrás, el Tribunal Constitucional actúa de forma preventiva, evitando que el Estado de Costa Rica sea expuesto algún tipo de responsabilidad en las Instancias Internacionales por incumplir con sus obligaciones internacionales. La segunda, le impone al Estado de Costa Rica actuar conforme con el Derecho Internacional.

Por último, es aceptada por la doctrina mayoritaria del Derecho Procesal Constitucional y por la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales (véanse la postura del Tribunal Federal Constitucional alemán, la de la Corte Constitucional italiana y la de la Sala Constitucional) la competencia que tienen estos órganos jurisdiccionales para dictar sentencias estimatorias exhortativas, como en el presente caso.

Por todo lo anterior, la Sala debe declarar parcialmente con lugar la acción contra el artículo 262 del Código Electoral, y anular la frase "... sin perjuicio de lo que establece el artículo 68 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República", se debe otorgar a la Asamblea Legislativa el plazo de 36 meses para que dicte la reforma parcial a la Constitución Política y la enmienda al Reglamento de la Asamblea Legislativa, para que se incorpore como causal de pérdida de credencial de los Diputados, las faltas al deber de probidad, así como el establecimiento de otras sanciones administrativas que no impliquen esa cancelación, cuando los Diputados cometan faltas a los deberes éticos-funcionariales. En lo demás, se declara sin lugar la acción. (...)"⁴⁰⁵.

Dos casos interesantes más los podemos encontrar en las Sentencias Nos. 1759-2000 y 10466-2010 también de la Sala Constitucional de Costa Rica. En la primera de estas, dicha

⁴⁰⁵ Sentencia No. 11352-2010 de 29 de junio de 2010. Sala Constitucional de Costa Rica.

jurisdicción sostuvo que no resultaba violatorio de los derechos a la defensa y al debido proceso y, por ende, de la garantía de elegir un defensor de confianza, lo dispuesto en el ordinal 318 del Código Procesal Penal en cuanto prevé el nombramiento de un defensor público (servidor público del Poder Judicial) ante la inasistencia a la audiencia del abogado defensor privado. Esto, por cuanto, entre otros aspectos de interés, dicho funcionario público se encuentra compelido a actuar siempre de conformidad con principios éticos de carácter obligatorio⁴⁰⁶. Por su parte, en el Voto No. 10466-2010 la citada jurisdicción constitucional estimó que no se vulneraron los derechos fundamentales del entonces Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad, especialmente, los referentes al debido proceso y derecho de defensa, por el hecho que la Procuraduría de la Ética Pública le haya recomendado al primero separarse de su cargo en virtud de encontrarse sujeto a un proceso penal. Según la Sala Constitucional, dicho acto no se trató de una orden de renuncia sino, simplemente, de una recomendación fundamentada en los principios éticos que rigen a los funcionarios públicos, específicamente, en aquellos contemplados en el Decreto Ejecutivo No. 33146, llamado Principios Éticos de los Funcionarios Públicos⁴⁰⁷.

En otras latitudes, como lo es Perú, el Tribunal Constitucional ha hecho referencia igualmente al principio bajo estudio. Así, a modo de ejemplo, podemos citar la Sentencia de 26 de julio de 2011 de la Sala Segunda de dicho órgano jurisdiccional. En dicha oportunidad, el citado Tribunal dispuso desestimar y declarar infundada la demanda formulada por una servidora pública quien fue despedida por cometer una falta grave consistente en reemplazar una acta probatoria por otra sin autorización alguna y elaborar otra acta con datos falsos. En criterio de dicho órgano, los derechos de la recurrente no fueron vulnerados a través de dicho acto de despido, pues, entre otras cosas, la autoridad recurrida logró comprobar que la tutelada había actuado en claro irrespeto al principio ético de buena fe laboral, así como en contra de lo dispuesto en el artículo 6°, inciso 5°), de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, el cual señala el principio de veracidad, definido como cuando el servidor “*Se expresa con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de su institución y con la ciudadanía, y contribuye al esclarecimiento de los hechos*”⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ **Sentencia No. 1759-2000** de 23 de febrero de 2000. Sala Constitucional de Costa Rica.

⁴⁰⁷ **Sentencia No. 10466-2010** de 15 de junio de 2010. Sala Constitucional de Costa Rica.

⁴⁰⁸ Sentencia de 26 de julio de 2011. Sala Segunda del Tribunal Constitucional de Perú.

En similar sentido, se pronunció la Sala Primera de ese mismo Tribunal en la Sentencia de 15 de agosto de 2011. En dicha ocasión, dicho órgano sostuvo que no medió un despido fraudulento o infundado del entonces Director Ejecutivo de la Dirección Ejecutiva del SENASA, quien efectuó una indebida donación de bienes propiedad de dicha institución pública, ya que, este último, entre otros aspectos, violentó flagrantemente el referido principio de buena fe laboral y, adicionalmente, se había comprobado la infracción al deber de responsabilidad contemplado en el artículo 7°, inciso 6°, de la Ley del Código de Ética de la Función Pública⁴⁰⁹. De ahí que, la demanda haya sido considerada infundada y, por ende, desestimada.

⁴⁰⁹ Sentencia de 15 de agosto de 2011. Sala Primera del Tribunal Constitucional de Perú.

Capítulo Cuarto

Principio de responsabilidad

Un principio que resulta de interés analizar, tanto en su dimensión general como con respecto al procedimiento de evaluación del desempeño, es el de responsabilidad. Así las cosas, procederemos a estudiar en qué consiste, así como su regulación normativa y tratamiento jurisprudencial.

1.- Contenido

En muchas ocasiones nos encontramos con Administraciones Públicas donde priva no sólo la corrupción, la arbitrariedad, los actos ilegales, irregulares y anti éticos, sino, también y, mucho más grave aún, la impunidad. Cientos de actuaciones que debieron y deben, incluso, ser sancionadas, se han dejado intencionalmente en el olvido por muchos a costa del grave perjuicio que esto conlleva para la propia Administración Pública, los administrados y el país en general.

Ante este estado de cosas, surge el principio bajo estudio, el cual se vuelve imprescindible para atacar y sopesar, de alguna manera, tan lamentable y perjudicial situación.

El principio de responsabilidad, en primer término, se tiene –desde al ámbito meramente subjetivo e interno–, como aquel compromiso personal del funcionario público, originado en su consciencia, de atender y cumplir, con prudencia y diligencia, las obligaciones y responsabilidades encomendadas, de conformidad no sólo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico sino, a su vez, con lo que le dictan los valores y principios éticos. Ese mismo compromiso personal es el que, a su vez, le permitirá analizar, reflexionar y medir internamente las consecuencias –positivas o negativas–, que podrían estar aparejadas a sus actuaciones.

De otra parte, el principio bajo estudio alude a la disposición de asumir las consecuencias de las decisiones y de las actuaciones llevadas a cabo, respondiendo por estas ante una determinada persona –el administrado–, o bien, ante un específico ente u órgano. La

responsabilidad, entonces, desde esta perspectiva, se traduce en la capacidad de dar la cara, hacer frente y brindar respuesta ante los actos irregulares, arbitrarios, anti éticos y desapegados del ordenamiento jurídico que fueron cometidos o bien, en virtud de las omisiones injustificadas en las que se incurrieron. En ese particular, los autores Lima Bandeira y Motta señalan:

*"(...) indica la obligación de la administración pública de responder por los resultados de las decisiones y acciones que inevitablemente afectan a la sociedad (...)"*⁴¹⁰.

Asimismo, los costarricenses León Umaña y Morales Molina, apuntan lo siguiente:

*"(...) La responsabilidad surge en los casos donde el funcionario se ha extralimitado en la aplicación de las normas, o por el contrario, ha hecho caso omiso de ellas (...) todo funcionario público (sea que haya sido elegido popularmente, haya sido designado por otro o algún cuerpo colegiado, o haya ganado la plaza mediante concurso; sea propietario, suplente o interino; esté nombrado indefinidamente o a plazo; sea de confianza o goce de estabilidad laboral; sea funcionario de carrera o no, etc.) está expuesto, desde que asume el cargo, a la fiscalización de sus actos en el desempeño de su cargo y si se detecta algún yerro de su parte, debe asumir la respectiva responsabilidad por sus actos (...)"*⁴¹¹. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte Rodríguez-Arana se refiere al principio de responsabilidad –dentro del cual involucra tanto a la Administración Pública como a los funcionarios públicos–, bajo el siguiente orden de consideraciones:

*"(...) Principio de responsabilidad, según el que la Administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico (...)"*⁴¹².

Paralelamente a lo dicho hasta ahora, debe tomarse en cuenta que el principio bajo estudio conlleva aparejados dos aspectos de interés, a saber, la reparación de los daños y la imposición de

⁴¹⁰ LIMA BANDEIRA (Mariana) y MOTTA (Paulo Roberto). **Responsabilidad pública: los reflejos de la diversidad ética en la gestión pública**. En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2005, p. 274.

⁴¹¹ LEÓN UMAÑA (Ana Janice) y MORALES MOLINA (Michael Steve). **Análisis del Marco Jurídico del Sistema de Evaluación de Resultados y Rendición de Cuentas en el Poder Judicial y los Mecanismos Prácticos para su Aplicación**. Tesis de grado para optar por el título de Licenciados en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2007, pp. 19-20.

⁴¹² Ver RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). El Derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración. **Op. cit.**, p. 101.

sanciones según el tipo de responsabilidad. En lo que respecta al primer punto, Jinesta Lobo considera que la función primordial –primera y constante– de la responsabilidad consiste, precisamente, en reparar una lesión antijurídica, esto es, en compensar un daño injusto imputable a la Administración Pública⁴¹³. En ese particular, se deberán ejecutar los mecanismos establecidos en cada ordenamiento jurídico para proceder, de manera oportuna, con dicha compensación que puede ser, entre otras, pecuniaria o en especie.

Asimismo, debe observarse que, frente a las actuaciones irregulares a las que hicimos referencia *supra*, se deben ejercer las acciones pertinentes para determinar la respectiva responsabilidad, la cual puede ser civil, administrativa o disciplinaria, política, penal, ética, fiscal, etc.⁴¹⁴. Así, una vez fijada esta última, se deberán imponer las sanciones que correspondan. Se vuelve así sumamente importante, igualmente, que, en lo tocante a este aspecto, los Estados establezcan los medios y, concomitantemente, fomenten las acciones que hagan realidad la determinación de las distintas responsabilidades y la consecuente aplicación de las sanciones a quienes hayan resultado merecedoras de las mismas.

2.- Relación con el procedimiento de evaluación

La responsabilidad está relacionada, como se dijo, frente a toda actuación u omisión de la Administración Pública. Especialmente, dicha responsabilidad permea, también, lo tocante a la evaluación del desempeño desde varios ángulos de interés.

Así, en primer lugar, debe observarse que dicha responsabilidad debe ser asumida por los propios evaluadores durante la ejecución del mecanismo bajo estudio a través de sus distintas etapas. Esto, como medio de garantizarle no sólo a los administrados sino, también, a los

⁴¹³ JINESTA LOBO (Ernesto). **Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Responsabilidad Administrativa**. San José, Costa Rica, Editorial Guayacán, Ius Consultec S.A., segunda edición, 2012, p. 45.

En esta misma fuente bibliográfica se puede observar un análisis exhaustivo sobre dicho tema en particular, pp. 88-129.

⁴¹⁴ De conformidad con Groisman y Lerner, los distintos tipos de responsabilidad surgen a partir de los diferentes grados en que el servidor público ejerce sus funciones de forma irregular, así como en los distintos bienes y valores jurídicos que, respectivamente, tienden a proteger o tutelar. GROISMAN (Enrique) y LERNER (Emilia). **Responsabilización por los controles clásicos**. En: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord.). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Buenos Aires. Argentina, Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 2000, p. 77.

servidores públicos y a las instituciones evaluadas, la seriedad y el compromiso adquirido en el ejercicio de sus funciones.

De otra parte, la responsabilidad recae sobre los propios servidores públicos evaluados, independientemente de su jerarquía. Estos últimos, bajo esta consigna, deben ser responsables de someterse regular y voluntariamente a una evaluación de su desempeño, so pena de ser sancionados en caso de negarse a hacerlo de forma arbitraria o injustificada.

Por último, debe destacarse que, en el tanto –luego de efectuada la evaluación–, se logre comprobar el incumplimiento de las tareas y funciones asignadas, así como de los respectivos objetivos y metas establecidas en las políticas, planes, programas y proyectos, se deben aplicar aquellas sanciones señaladas para tal efecto, lográndose así la responsabilización de parte de los servidores y de la propia institución pública.

En lo tocante al procedimiento de evaluación y su correlativa responsabilidad, Lima Bandeira y Motta, indican lo siguiente:

"(...) La responsabilidad del administrador implica la posibilidad irrecusable de ser cuestionado en relación con la gestión, de ser evaluado respecto a las decisiones tomadas y estar dispuesto a recibir recompensas o sanciones como resultado de su acción (...)"⁴¹⁵. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Groisman y Lerner mencionan:

"(...) El moderno concepto de rendición de cuentas y la consiguiente responsabilización tienen un sentido más amplio: no se trata solamente de no haber incurrido en transgresiones sino de haber respondido al mandato recibido o de haber alcanzado las metas establecidas (...)"⁴¹⁶. (El destacado no forma parte del original).

3.- Regulación normativa

A. Constitucional

⁴¹⁵ Ver LIMA BANDEIRA (Mariana) y MOTTA (Paulo Roberto). **Op. cit.**, p. 287.

⁴¹⁶ Ver GROISMAN (Enrique) y LERNER (Emilia). **Op. cit.**, p. 77.

En Costa Rica, el artículo 9° de la Carta Magna indica que el Gobierno de la República es, entre otros aspectos, responsable. Por su parte, dicho instrumento normativo, en lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios públicos aparejada a los procedimientos de rendición de cuentas y evaluación en el sector público, señala en su ordinal 11, párrafo segundo, de manera relevante, lo siguiente:

*"(...) 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"*⁴¹⁷.

Asimismo, la referida Constitución Política regula las responsabilidades que se le exigen a varias autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones. A modo de ejemplo, se estatuye la responsabilidad del Presidente y del Poder Ejecutivo (ordinales 148, 149 y 150), de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (numerales 165 y 166) y de los directores de las instituciones autónomas (artículo 188). Igualmente, sin ánimo de ser exhaustivos, resulta menester destacar otras normas constitucionales relacionadas con el principio de responsabilidad, especialmente, en materia administrativa, como lo son, los artículos 18 y 33, que establecen el principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas, el numeral 41, por el cual se estatuye el derecho resarcitorio y el acceso a la jurisdicción para hacerlo efectivo, así como el ordinal 45, que regula el principio de la intangibilidad del patrimonio⁴¹⁸.

En México, la Carta Magna hace alusión, igualmente, en numerosas oportunidades, a la responsabilidad de la Administración Pública y de sus funcionarios. En ese particular, específicamente, resulta relevante el título cuarto –conformado, a su vez, por los numerales 108 al 114–, por el cual se regula "las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado". Así, el artículo 108 señala quiénes serán considerados como servidores públicos y, a su vez, dispone que estos serán responsables por los actos u omisiones en las que incurran en el desempeño de sus funciones. El ordinal 109 señala aquellas sanciones que se podrán imponer a los servidores públicos que incurran en responsabilidad frente al Estado. El numeral 110 estipula

⁴¹⁷ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 9° y 11, párrafo segundo.

⁴¹⁸ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 18, 33, 41, 45, 148-150, 165, 166 y 188.

cuáles autoridades y servidores públicos podrán ser sujetos de juicio político, los motivos, las sanciones a aplicar, así como el respectivo procedimiento a seguir⁴¹⁹.

Los artículos 111 y 112 constitucionales, señalan, en términos generales, el procedimiento a seguir para proceder penalmente contra varias autoridades públicas, los efectos y las eventuales sanciones a imponerse⁴²⁰.

Finalmente, el artículo 114 de la Carta Política de México formula algunas aclaraciones tocantes al inicio del procedimiento del juicio político, así como al período en que se aplicarán las respectivas sanciones. Asimismo, hace referencia a los plazos de prescripción aplicables ante los casos de responsabilidad penal y administrativa⁴²¹.

Nótese que, en el caso de Colombia, la Carta Magna contiene varias normas que hacen referencia, también, al tema de responsabilidad. El ordinal 6° señala que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes o bien, por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, dentro de las normas más relevantes se encuentran los ordinales 90, 91 y 92, los que, de modo expreso, señalan lo siguiente:

"ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."

"ARTICULO 91. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta. Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden."

"ARTICULO 92. Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas"⁴²².

⁴¹⁹ Ver Constitución Política de México. **Op. cit.**, artículos 108-110.

⁴²⁰ Ver Constitución Política de México. **Op. cit.**, artículos 111 y 112.

⁴²¹ Ver Constitución Política de México. **Op. cit.**, artículo 114.

⁴²² Ver Constitución Política de Colombia. **Op. cit.**, artículos 6° y 90-92.

El artículo 124 constitucional dispone que será la ley la que determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera en hacerla efectiva. De igual manera, dicha Carta Magna alude a la responsabilidad de varias autoridades y servidores públicos, verbigracia, a la del Presidente de la República por sus actos u omisiones (artículo 198) y a la de los presidentes, directores y gerentes de las entidades descentralizadas (ordinal 210)⁴²³.

La Constitución Política de Uruguay regula la responsabilidad que le puede ser atribuida a varias autoridades, órganos y entes administrativos. A modo de ejemplo, el ordinal 23 se refiere a la responsabilidad de los jueces; el artículo 24 señala que el Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado es civilmente responsable del daño causado a terceros en la ejecución de los servicios públicos; el numeral 179 norma la responsabilidad de los Ministros y, por último, el artículo 209 la de los miembros del Tribunal de Cuentas⁴²⁴.

En España, por su parte, la Constitución Política dispone en su artículo 9º, párrafo tercero, que garantizará, entre otros aspectos, la responsabilidad. Asimismo, dicho cuerpo normativo regula la responsabilidad de las personas que refrendan los actos del rey (artículo 64, párrafo primero), la responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno (ordinal 102), así como la responsabilidad de los Jueces y Magistrados (numeral 117)⁴²⁵.

Asimismo, entre otras normas de interés sobre la materia, el artículo 108 constitucional aclara que el gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados. El numeral 113, por su parte, se aboca por regular la responsabilidad política que el referido Congreso puede exigirle al Gobierno. El ordinal 136, párrafo segundo, señala que el Tribunal de Cuentas debe remitir a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, se comuniquen, a su vez, las infracciones o responsabilidades que se hubieran cometido con respecto a la gestión económica del Estado. Finalmente, el artículo 149, inciso 18), de la Constitución Política de España indica que el Estado tiene competencia exclusiva sobre varias

⁴²³ Ver Constitución Política de Colombia. **Op. cit.**, artículos 124, 198 y 210.

⁴²⁴ **Constitución Política de Uruguay** de 1967. Artículos 23, 24, 179 y 209.

⁴²⁵ Ver Constitución Política de España. **Op. cit.**, artículos 64, párrafo primero, 102 y 117.

materias, entre estas, lo referente al sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas⁴²⁶.

B. Infraconstitucional

En Costa Rica, lo tocante a la responsabilidad administrativa del Estado y de los servidores públicos se norma, a nivel general, en la Ley General de la Administración Pública, especialmente, mediante los ordinales 190 al 192 y del 194 al 213⁴²⁷.

De forma particular, igualmente, el principio de responsabilidad atinente a los servidores públicos se encuentra estatuido a nivel reglamentario. Así, por ejemplo, el Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Comercio Exterior regula lo pertinente a las obligaciones, deberes y prohibiciones de los empleados de dicho ministerio, así como lo relacionado con la aplicación del régimen disciplinario en caso que estas últimas se incumplan⁴²⁸. En similar sentido, se puede observar el denominado Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Seguridad Pública⁴²⁹.

En lo que respecta a México, en el año 2002 se emitió la, anteriormente, citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual tiene por objeto, según lo dispone su propio artículo 1º, reglamentar lo tocante a los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, así como el registro patrimonial de los funcionarios públicos⁴³⁰.

Colombia cuenta con el denominado Código Disciplinario Único del año 2002, por el cual se regula la aplicación del régimen disciplinario a los funcionarios públicos⁴³¹. Igualmente,

⁴²⁶ Ver Constitución Política de España. **Op. cit.**, artículos 108, 113, 136, párrafo segundo y 149, inciso 18.

⁴²⁷ Ver Ley General de la Administración Pública. Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 190-192 y 194-213.

⁴²⁸ **Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Comercio Exterior**. Decreto Ejecutivo No. 24924 de 22 de diciembre de 1995. Costa Rica.

⁴²⁹ **Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Seguridad Pública**. Decreto Ejecutivo No. 24896 de 31 de agosto de 1995. Costa Rica.

⁴³⁰ Ver Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México. **Op. cit.**, artículo 1º.

⁴³¹ **Código Disciplinario Único**. Ley No. 734 de 5 de febrero de 2002. Colombia.

merece destacar el ordinal 41, inciso b), de la Ley por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Según este último precepto, la Administración Pública puede retirar del servicio a un funcionario público de carrera administrativa por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia, a su vez, de haber obtenido un resultado insatisfactorio en la evaluación del desempeño laboral⁴³². Asimismo, Colombia cuenta con la Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, cuyo artículo 3° aclara que la función administrativa se desarrollará conforme con el principio constitucional de responsabilidad⁴³³.

En Uruguay, por su parte, se tiene el denominado Estatuto y la nueva carrera del funcionario público de la administración central, donde el artículo 82 señala, expresamente, lo siguiente:

*"Destitución por ineptitud, omisión o delito.
-Ineptitud. Se entiende por ineptitud la carencia de idoneidad, la incapacidad personal o inhabilitación profesional. Sin perjuicio de ello, se configurará ineptitud cuando el funcionario obtenga evaluaciones por desempeño insatisfactorias en dos periodos consecutivos, y rechace la capacitación cuando no haya alcanzado el nivel satisfactorio para el ejercicio del cargo o desempeño de la función (...)"⁴³⁴.*

C. Instrumentos regionales e internacionales

La Carta Iberoamericana de la Función Pública señala en su capítulo segundo varios criterios orientadores que inspiran los enunciados de esa propia carta. En específico, el numeral 7°, inciso e), refiere como uno de tales criterios a la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el

⁴³² Ver Ley por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Colombia. **Op. cit.**, Artículo 41, inciso b).

⁴³³ Ver Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Colombia. **Op. cit.**, artículo 3°.

⁴³⁴ **Estatuto y la nueva carrera del funcionario público de la administración central.** Ley No. 19121 de 8 agosto de 2013. Uruguay. Artículo 82.

desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos. Asimismo, el inciso g), de ese mismo numeral hace referencia al protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo⁴³⁵.

Los artículos 42, 43 y 44 de dicha carta, aluden, específicamente, a la responsabilidad laboral. En ese sentido, indican, en términos generales, que los sistemas de función pública deben contar con mecanismos que aseguren el control de la presencia, la realización completa de la jornada de trabajo, la reducción del abstencionismo y el cumplimiento de sus obligaciones por parte de los empleados públicos (ordinal 42), que se deben establecer y aplicar normas sobre incompatibilidades de los empleados públicos a fin de evitar conflictos de intereses que comprometan la imparcialidad (artículo 43) y que los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir las conductas inadecuadas de los empleados públicos con fundamento en un procedimiento disciplinario que, entre otras cosas, tipifique las infracciones y las sanciones y brinde las respectivas garantías a los afectados (numeral 44)⁴³⁶.

Por último, el artículo 54, inciso b), de la carta en referencia, estipula de forma relevante que una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos que hagan posible, entre otros aspectos, unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Asimismo, agrega que los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados⁴³⁷.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno, por su parte, aclara en su preámbulo que se considera inaceptable un gobierno irresponsable y que no rinda cuentas. En el apartado I, artículo 3°, se estatuye a la responsabilidad como uno de los valores que guían la acción del buen gobierno. De igual manera, en el apartado III, ordinal 22, se señala que los miembros del Poder Ejecutivo *"Se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y*

⁴³⁵ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículo 7°, incisos e) y g).

⁴³⁶ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 42-44.

⁴³⁷ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 54, inciso b).

*asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.*⁴³⁸.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, igualmente, contiene disposiciones atinentes al objeto bajo estudio. En ese particular, el artículo 16 regula el principio de responsabilización señalando lo siguiente: *"Una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública"*⁴³⁹.

El ordinal 22 de esa misma carta, menciona que una calidad institucional atañe tanto a las acciones políticas y programas como a las actividades vinculadas a la racionalización del gasto, la comunicación de resultados alcanzados, la transparencia y responsabilidad pública y la rendición de cuentas a la sociedad. Asimismo, el artículo 28 regula lo que denominada responsabilidad directiva, liderazgo y constancia de objetivos. Según dicha normativa, las anteriores particularidades se cumplen, entre tanto, los directivos rindan cuentas de su gestión, se sometan a un control por los resultados obtenidos, tengan una concepción ética del ejercicio de sus funciones y, además, busquen brindar servicios públicos de calidad a los administrados, entre otros aspectos de interés⁴⁴⁰.

Finalmente, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública señala en su ordinal 6° que, en la medida en que no se cumpla el principio de eficacia y, consecuentemente, no se cumplan los objetivos establecidos, se deberá aplicar el régimen de responsabilidad del personal al servicio de la Administración Pública. El numeral 9°, por su parte, indica que, en virtud del principio de responsabilidad, la Administración Pública responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente. Igualmente, el ordinal 46 habla del derecho a exigir el

⁴³⁸ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, preámbulo y apartados I, artículo 3° y III, artículo 22.

⁴³⁹ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 16.

⁴⁴⁰ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 22 y 28.

cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública, según los siguientes términos:

*"Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo. Los ciudadanos, además del derecho a exigir la justa indemnización en plazo razonable por la lesión que puedan sufrir en sus bienes o derechos a causa del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general, en los casos en que así se determine de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente, podrán demandar, ante la Administración y/o ante los Jueces o Tribunales, las responsabilidades en que puedan haber incurrido los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones"*⁴⁴¹.

4.- Tratamiento jurisprudencial

La Sala Constitucional de Costa Rica, en el año 2004, a través de la Sentencia No. 5207-2004 –redactada por el Magistrado Jinesta Lobo–, declaró inconstitucional el artículo 5°, inciso a), de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, por la cual se eximía de responsabilidad a dicho instituto en aquellos casos de daños y perjuicios causados en virtud de la impureza, irregularidad o insuficiencia, real o alegada, del agua que suministrada. En dicha oportunidad, el referido órgano constitucional se sustentó en lo dispuesto por el principio de responsabilidad administrativa, el cual desarrolló de conformidad con lo estatuido en el Carta Magna costarricense, bajo el siguiente orden de consideraciones:

"(...) IV.- PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Nuestra Constitución Política no consagra explícitamente el principio de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas por las lesiones antijurídicas que, en el ejercicio de la función administrativa, le causen a los administrados. Empero, este principio se encuentra implícitamente contenido en el Derecho de la Constitución, siendo que puede ser inferido a partir de una interpretación sistemática y contextual de varios preceptos, principios y valores constitucionales. En efecto, el artículo 9°, párrafo 1°, de la Carta Política dispone que "El Gobierno de la República es (...) responsable (...)", con lo cual se da por sentada la responsabilidad del ente público mayor o Estado y sus diversos órganos – Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial-. El ordinal 11°, de su parte, establece en su párrafo primero la "(...) responsabilidad penal (...)" de los funcionarios públicos y el segundo párrafo nos refiere la "(...) responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes (...)". El artículo 34 de la Constitución Política ampara los "derechos patrimoniales adquiridos" y las "situaciones jurídicas consolidadas", los cuales solo pueden ser, efectiva y

⁴⁴¹ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 6°, 9° y 46.

realmente, amparados con un sistema de responsabilidad administrativa de amplio espectro sin zonas inmunes o exentas cuando sean vulnerados por las administraciones públicas en el despliegue de su giro o desempeño público. El numeral 41 *ibidem*, estatuye que “Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales (...)”, este precepto impone el deber al autor y responsable del daño de resarcir las lesiones antijurídicas efectivamente sufridas por los administrados como consecuencia del ejercicio de la función administrativa a través de conductas positivas por acción o negativas por omisión de los entes públicos, con lo cual se convierte en la piedra angular a nivel constitucional para el desarrollo legislativo de un sistema de responsabilidad objetiva y directa en el cual el resarcimiento no depende del reproche moral y subjetivo a la conducta del funcionario público por dolo o culpa, sino, única y exclusivamente, por habersele inflingido o recibido, efectivamente, “(...) injurias o daños (...) en su persona, propiedad o intereses morales (...)”, esto es, una lesión antijurídica que no tiene el deber de soportar y, por consiguiente, debe serle resarcida. El numeral 41 de la Constitución Política establece un derecho fundamental resarcitorio a favor del administrado que haya sufrido una lesión antijurídica por un ente –a través de su funcionamiento normal o anormal o su conducta lícita o ilícita- y la obligación correlativa, de éste de resarcirla o repararla de forma integral, el acceso a la jurisdicción previsto en este mismo precepto constitucional, se convierte, así en un derecho instrumental para asegurar, forzosamente, el goce y ejercicio del derecho resarcitorio del damnificado cuando el sujeto obligado a la reparación incumpla voluntariamente con la obligación referida. El artículo 45 de la Carta Magna acoge el principio de la intangibilidad del patrimonio al disponer que “La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley (...)”, se reconoce, de esta forma, por el texto fundamental que los sacrificios especiales o las cargas singulares que el administrado no tiene el deber de soportar o tolerar, aunque devengan de una actividad lícita –como el ejercicio de la potestad expropiatoria- deben resarcirse. El artículo 49, párrafo 1º, de la Constitución Política en cuanto, de forma implícita, reconoce la personalidad jurídica y, por consiguiente, la posibilidad de demandar en estrados judiciales a los entes públicos, cuando incumplan con sus obligaciones constituye un claro basamento de la responsabilidad administrativa. De su parte el párrafo *in fine* del ordinal 49 ya citado dispone que “La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados”, siendo que una de las principales formas de garantía de éstos lo constituye un régimen de responsabilidad administrativa objetivo, directo, amplio y acabado. El párrafo final del artículo 50 de la Constitución Política, en materia del daño ambiental, establece que “La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”, régimen de responsabilidad del que, obviamente, no pueden abstraerse los entes públicos de carácter económico (denominados empresas públicas-ente público) y empresas públicas (llamadas también empresas públicas-ente de Derecho privado) cuando contaminan al desplegar una actividad industrial, comercial o de servicios y, en general, el Estado cuando incumple sus obligaciones de defensa y preservación del medio ambiente a través de una deficiente actividad de fiscalización o de control de las actividades públicas y privadas actual o potencialmente contaminantes. En la

hipótesis de los miembros de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas, el artículo 188 de la norma fundamental dispone que “Sus directores responden por su gestión”. En lo que se refiere al Poder Ejecutivo, el Título X del texto constitucional contiene un Capítulo V cuyo epígrafe es “Responsabilidades de quienes ejercen el Poder Ejecutivo”, siendo que el artículo 148 consagra la responsabilidad del Presidente por el “uso que hiciera de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva”, la conjunta de éste con el respectivo Ministro del sector “respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos” –la cual es especificada por el artículo 149 ibidem- y la del Consejo de Gobierno por los acuerdo que adopte. El principio de responsabilidad administrativa de los entes públicos y de sus funcionarios resulta complementado con la consagración constitucional del principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas (artículos 18 y 33) que impide imponerle a los administrados una carga o sacrificio singular o especial que no tienen el deber de soportar y el principio de la solidaridad social (artículo 74), de acuerdo con el cual si la función administrativa es ejercida y desplegada en beneficio de la colectividad, es ésta la que debe soportar las lesiones antijurídicas causadas a uno o varios administrados e injustamente soportadas por éstos. Finalmente, es menester tomar en consideración que la Constitución Política recoge un derecho fundamental innominado o atípico que es el de los administrados al buen funcionamiento de los servicios públicos, el que se infiere claramente de la relación de los numerales, interpretados, a contrario sensu, 140, inciso 8°, 139, inciso 4° y 191 de la Ley fundamental en cuanto recogen, respectivamente, los parámetros deontológicos de la función administrativa tales como el “buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, “buena marcha del Gobierno” y “eficiencia de la administración”. Este derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos le impone a los entes públicos actuar en el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios públicos de forma eficiente y eficaz y, desde luego, la obligación correlativa de reparar los daños y perjuicios causados cuando se vulnera esa garantía constitucional. De esta forma, queda en evidencia que el constituyente originario recogió de forma implícita el principio de la responsabilidad de las administraciones públicas, el que, como tal, debe servir a todos los poderes públicos y operadores del Derecho como parámetro para interpretar, aplicar, integrar y delimitar el entero ordenamiento jurídico. Bajo esta inteligencia, un corolario fundamental del principio constitucional de la responsabilidad administrativa lo constituye la imposibilidad para el legislador ordinario de eximir o exonerar de responsabilidad a algún ente público por alguna lesión antijurídica que le cause su funcionamiento normal o anormal o su conducta lícita o ilícita a la esfera patrimonial y extramatrimonial de los administrados.

V.- CARÁCTER ESENCIAL DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. *La responsabilidad de las administraciones públicas por el ejercicio de la función administrativa forma parte, como lo hemos constatado en el considerando anterior, de la concepción constitucional de éstas. Es una pieza clave y esencial del Estado social y democrático de Derecho, dados los fines a los que propende un régimen de responsabilidad administrativa. De modo general, la responsabilidad administrativa tiene por función básica la reparación o*

resarcimiento de las lesiones antijurídicas causadas a un administrado (víctima o damnificado) en su esfera patrimonial o extrapatrimonial por un ente público en el ejercicio de la función administrativa. Uno de sus fines clásicos y tradicionales es servir de control o garantía para las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados que sean lesionadas por un ente público en el ejercicio de sus competencias o en la prestación de los servicios públicos expresamente asignados por la Constitución o la ley. La responsabilidad administrativa junto con la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 49 de la Constitución Política), son las piezas claves de un Estado Constitucional para la defensa de los administrados frente a las prerrogativas y privilegios formales y materiales con que la propia Constitución provee a los entes públicos para el cumplimiento de sus cometidos. Esta finalidad determina que el principio constitucional de la responsabilidad administrativa debe ser fortalecido y acentuado mediante una interpretación extensiva y no restrictiva, de la misma forma el legislador al desarrollar los sistemas de responsabilidad administrativa debe adecuarse al parámetro constitucional de una responsabilidad administrativa objetiva y directa, estándole vedado establecer conductas administrativas exentas o inmunes a éste y menoscabando los derechos fundamentales resarcitorio y al buen funcionamiento de los servicios públicos de los que son titulares todos los administrados. De otra parte, la responsabilidad administrativa permite actuar los principios constitucionales de eficiencia y eficacia administrativas (artículos 140, inciso 8°, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4°, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”), puesto que, el deber de reparar o indemnizar las lesiones antijurídicas infligidas a los administrados les impone actuar de forma correcta, ponderada, reflexiva y ajustada a Derecho. De acuerdo con estos dos principios que informan la organización y función administrativas, las administraciones públicas deben prestar servicios públicos de buena calidad con altos estándares para la debida satisfacción de las necesidades de los administrados que son sus destinatarios y ejercer cumplida y normalmente sus competencias. La eficiencia y la eficacia son, entonces, obligaciones o imperativos constitucionales que necesariamente obligan a los entes públicos a actuar responsablemente en el ejercicio de la función administrativa en sus diversas manifestaciones (actuaciones materiales o técnicas y actividad formal). Como correlato de tales deberes constitucionales de las administraciones públicas, los administrados son titulares del derecho fundamental innominado al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, con elevados estándares de calidad, el cual se puede inferir, a contrario sensu, de los supracitados artículos 140, inciso 8°, 139, inciso 4° y 191 de la Constitución Política. (...)⁴⁴². (El destacado no forma parte del original).

⁴⁴² **Sentencia No. 5207-2004** de 18 de mayo de 2004. Sala Constitucional de Costa Rica.

Posteriormente, en el año 2009 ese mismo Tribunal Constitucional dictó el Voto No. 8920-2009 de 27 de mayo de 2009, en el cual, sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus labores, se indicó lo siguiente:

"(...) II.- SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SU LABOR. La doctrina administrativista y constitucionalista ha establecido el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos como una de las características fundamentales del gobierno representativo, y de esta forma de gobierno, la que todos los funcionarios públicos se desempeñen según normas obligatorias que rigen su conducta y que respondan por las consecuencias de sus actos y omisiones, pues ejercen la función en nombre del pueblo. Así, el juramento que deben hacer los funcionarios públicos contenido en el artículo 94 de la Carta Política, de observar y defender la Constitución y las leyes de la República y cumplir fielmente sus deberes. Al asumir funciones y al obligarse a cumplir las leyes, por el juramento Constitucional no pueden bajo ninguna excusa dejar de hacerlo. En ese orden, el funcionario público es un servidor de los administrados en general y en particular de cada individuo que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar. Y es por ello, sin perjuicio de lo que otras leyes establezcan para el servidor, que se considera, en especial, irregular desempeño de su función, todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasiona trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados y es por esto que deben ejecutar sus labores con toda capacidad, dedicación y diligencia, observando una conducta que no ofenda el orden y la moral públicas. Para ello se han establecido controles constitucionales y legales, pues su función radica en que estos deben hacer que las administraciones públicas sirvan con objetividad a los intereses generales como principios esenciales de un Estado de Derecho. De este modo, si no procediere conforme se ha dicho, la Administración en general incumpliría los fines que le son propios (véase en ese sentido la sentencia numero 14-80-96). De esta vigilancia no escapan los funcionarios de los Gobiernos Locales, pues el Constituyente, si bien quiso en el artículo 169 constitucional que la Administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estuviera a cargo del Gobierno Local y el artículo 170 ibídem coloca a estas entidades en la categoría de entidades autónomas, el reconocimiento que la Carta Política hizo a las Municipalidades como organismos autónomos encargados de la administración local, no las elevó (sic) a la categoría de entes soberanos, ni quiso decir con ello que la actividad administrativa, por ende la del funcionario municipal, aún el de elección popular, estuviera exenta o se prescindiera de control de cualquier otra autoridad, sino que queda sujetos a lo que las leyes dispongan en casos específicos. En otras palabras, el Estado Democrático no puede existir si los límites de las todas las funciones públicas no están claramente determinadas por la ley y si la responsabilidad de todos los funcionarios no está asegurada. (...)"⁴⁴³. (El destacado no forma parte del original).

⁴⁴³ Sentencia No. 8920-2009 de 27 de mayo de 2009. Sala Constitucional de Costa Rica.

La Corte Constitucional de Colombia, por su parte, ha desarrollado, igualmente, en múltiples sentencias el principio de responsabilidad. Así, en la Sentencia No. C-030-2012 de 1° de febrero de 2012, redactada por el Magistrado Vargas Silva, el referido órgano jurisdiccional se pronunció ampliamente sobre la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos y la correlativa potestad sancionatoria. Un pequeño extracto de dicha sentencia sería el siguiente:

"(...) 4. La potestad sancionadora del Estado en el ámbito del derecho disciplinario. 4.1 Esta Corporación se ha referido de manera reiterada a la potestad sancionadora en el derecho disciplinario, el cual hace parte del ius puniendi del Estado, conjuntamente con el derecho penal, el derecho contravencional y el derecho correccional. El ámbito disciplinario hace parte del denominado derecho administrativo sancionador y se refiere a "un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas"

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en afirmar que la potestad sancionadora de la administración se justifica en cuanto se orienta a permitir la consecución de los fines del Estado, a través de "otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal (C.P. arts. 1°, 2°, 4° y 16)"

Así, la potestad sancionadora es una característica esencial de la administración y una función que es necesaria para el adecuado cumplimiento de los fines de nivel superior. (...)

En cuanto al objetivo del derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha destacado que es el de controlar y vigilar el buen desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, a través de la regulación de su comportamiento en lo referente al ejercicio de su cargo o función, "...fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, limitando el alcance de sus derechos y funciones, consagrando prohibiciones y previendo un estricto régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, que al ser desconocidos, involucran, si es del caso, la existencia de una falta disciplinaria, de sus correspondientes sanciones y de los procedimientos constituidos para aplicarlas" (...)

Así mismo, la Corte ha expresado que la finalidad del derecho disciplinario "es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos. Es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables" (...)

En este orden de ideas, esta Corporación ha insistido en que el derecho disciplinario encuentra entonces su justificación constitucional en el logro de los

objetivos constitucionales y legales de la función pública, en razón a que “todos los servidores públicos deben propender por el logro del objetivo principal para el cual fueron nombrados, esto es, servir al Estado y a la comunidad en general con estricta sujeción a lo dispuesto en la Constitución, la ley y el reglamento (C.P. arts. 6° y 122). De donde resulta que cualquier funcionario del Estado, puede verse sometido a un proceso de responsabilidad pública de índole disciplinaria, no sólo cuando en su desempeño vulnera el ordenamiento superior y legal vigente, sino también cuando incurre en omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (C.P. art. 6° y 123)”⁴⁴⁴.

Asimismo, conviene señalar que en la Sentencia No. C-633-12 de 15 de agosto de 2012, el citado órgano colombiano se pronunció nuevamente sobre la responsabilidad de los servidores públicos, en específico, de aquellos que laboran en el Ministerio de Defensa Nacional.

⁴⁴⁴ Sentencia No. C-030-2012 de 1° de febrero de 2012. Corte Constitucional de Colombia.

Capítulo Quinto

Principio de participación ciudadana

El principio que analizaremos a continuación se convierte, también, en primordial con respecto al procedimiento de evaluación del desempeño. Por tal motivo, al igual que ha sido la tónica con el resto de principios estudiados, buscaremos conceptualizar la participación ciudadana y haremos alusión a algunas de sus principales características, así como a los mecanismos y condiciones a través de las cuales se puede hacer realmente efectiva. Lo anterior, además, haciendo referencia a algunas normas y sentencias dictadas, sobre el particular, en el contexto iberoamericano.

1.- Contenido

Originalmente se ideó la democracia representativa con el fin que el pueblo, cada cierto período de tiempo, designe a las personas que lo representan y actúan en su nombre. A estos representantes, entonces, les corresponde la conducción del Estado, así como la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales y de interés público en general.

Sin embargo, con el pasar de los años, se ha producido un evidente descontento con este tipo de democracia. Hoy, este sistema se considera desadaptado e inadecuado para ser utilizado como la única vía para resolver y hacer frente a los problema de los administrados, quienes, con ocasión del mismo, se sienten, en muchas oportunidades, alejados de los centros de poder, así como de las personas encargadas de tomar las grandes e importantes decisiones. Se afirma, entonces, "*(...) que la teoría de la representación de vieja data (democracia representativa), hoy resulta inadecuada para interpretar y traducir en políticas públicas, toda la gama de intereses que pugnan en el seno de las modernas sociedades (...)*"⁴⁴⁵.

En virtud de lo anterior, se le ha otorgado mayor preponderancia a mecanismos de democracia participativa, a través de los cuales se busca obtener una mayor contribución de los

⁴⁴⁵ Ver SOLIS FALLAS (Alex). **Op. cit.**, p. 130.

administrados en las actuaciones del gobierno, de forma tal que su intervención no se limite, únicamente, a la selección periódica de sus representantes o gobernantes. En ese sentido, Arbeloa Castillo apunta lo siguiente:

"(...) Así pues, ante una Administración Pública cada vez más compleja, corrupta y alejada de la ciudadanía, ya no basta con una participación indirecta y por representantes política (sic). Se demanda la «voz del ciudadano-consumidor» en las estructuras sociales en defensa de sus propios intereses, esto es, una participación más directa, en virtud de la cual, el pueblo soberano tenga atribuidos mayores poderes de decisión sobre determinadas cuestiones fundamentales (...)"⁴⁴⁶. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Solís Fallas agrega:

"(...) Se plantea como una necesidad, que los ciudadanos y las comunidades sean protagonistas de su propio desarrollo; pues nadie está en mejor condición que ellos, para identificar sus problemas, establecer prioridades, generar soluciones y controlar y evaluar su ejecución (...)"⁴⁴⁷.

Así las cosas, podemos conceptualizar el principio de participación ciudadana como aquel por el cual todos los administrados, de forma individual o colectiva (sea, a través de asociaciones, fundaciones, sindicatos, etc.), intervienen, de manera protagónica, en la gestión, planificación o toma de decisiones relacionadas, a su vez, con aquellos asuntos públicos en los que tengan interés o les afecten de forma directa o indirecta.

En otros términos, se busca que el administrado, entre otros aspectos, identifique problemas, defina prioridades y proporcione sugerencias, soluciones y respuestas apropiadas; en fin, que brinde su parecer o experiencia sobre determinada cuestión pública. Simplemente, que se le permita tomar parte de alguna actuación de relevancia pública.

Jinesta Lobo, haciendo alusión particular al procedimiento administrativo, explica que el administrado ha abandonado su papel de garantía accesoria del principio de legalidad y de tutela judicial, propia del Estado Liberal y que asume, en el Estado configurador, una función de velar por la corrección material de las decisiones administrativas de carácter complejo, a través de la

⁴⁴⁶ Ver ARBELOA CASTILLO (Emma). **Op. cit.**, p. 238.

⁴⁴⁷ Ver SOLIS FALLAS (Alex). **Op. cit.**, p. 58.

participación efectiva en el procedimiento de adopción⁴⁴⁸. Asimismo, el *supra* citado autor, citando a Bacigalupo Saggese, añade que "(...) *En el Estado social avanzado o configurador, entonces, el punto de atención no lo es la decisión administrativa -producto final estático- sino el procedimiento de emanación de la decisión administrativa cuya corrección depende de la observancia efectiva de un procedimiento participativo (...)*"⁴⁴⁹.

Adicionalmente, debe observarse que lo que se busca con dicha participación es acortar la distancia entre representantes y representados. Para esto, según lo explica Rodríguez-Arana, se requiere de Administraciones Públicas abiertas a escuchar a los ciudadanos y no cerradas y prepotentes, así como de la correlativa instauración de mecanismos de receptividad y de un diálogo real, efectivo, flexible y, sobre todo, respetuoso entre ambos sectores para conocer y comprender las preocupaciones, ilusiones y objetivos de los segundos⁴⁵⁰. Se requiere así, de encuentros permanentes, conversaciones y explicaciones que busquen el consenso y la aceptación⁴⁵¹.

Asimismo, debe tomarse en consideración que dicha participación de los administrados es libre y optativa, quedando en manos de cada uno de estos definir la intensidad, la duración y el campo o materia en la que querrán intervenir. De igual manera, es importante aclarar que dicha participación no puede efectuarse en absolutamente todos los aspectos públicos. Resulta materialmente inviable sostener un gobierno continuo a través de la exclusiva decisión de los administrados. De ahí que, como bien cita Villoria Mendieta "(...) *hoy en día, la participación ciudadana se realice sobre todo para ayudar a mejorar la calidad de la representación, no para sustituirla (...)*"⁴⁵². Deberá ser cada ordenamiento jurídico el que disponga, entonces, en qué materias y mediante cuáles mecanismos hará efectiva dicha participación y colaboración ciudadana.

⁴⁴⁸ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo. **Op. cit.**, p. 153.

⁴⁴⁹ BACIGALUPO SAGGESE (Mariano) citado por JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo. **Op. cit.**, p. 153.

⁴⁵⁰ Ver RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). El Derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración. **Op. cit.**, pp. 28-31.

⁴⁵¹ SCHMIDT-ASSMANN (E.) citado por JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo. **Op. cit.**, p. 153.

⁴⁵² Ver VILLORIA MENDIETA (Manuel). La Administración burocrática y la nueva gestión pública. La participación de los ciudadanos. Las técnicas de dirección y gerencia pública. La ética pública. **Op. cit.**, p. 10.

En ese sentido, a modo de ejemplo, dicha participación se ha buscado implementar y poner en práctica mediante los mecanismos políticos del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el cabildo abierto, la revocatoria de mandato, la consulta popular, la elección de representantes, etc.. Asimismo, tal participación se puede efectuar a través de la presentación de solicitudes de información y peticiones, la intervención en audiencias públicas y, en general, en varios tipos de procedimientos administrativos, la formulación de quejas, reclamos e impugnaciones, así como mediante la colaboración en comités o grupos de vigilancia y control, entre otros.

Al respecto Villoria Mendieta, haciendo alusión al ámbito español, señala que dicha participación ciudadana se puede llevar a cabo, también, mediante asambleas, juntas de distrito, fondos de distrito, presupuestos participativos, jurados ciudadanos, comisiones consultivas, planes estratégicos participativos y los planes de desarrollo comunitarios, mesas redondas del sector público-privado, mecanismos de representación de los ciudadanos-usuarios de servicios públicos, etc..⁴⁵³

Sin embargo, concomitantemente, debe tenerse presente que, para que tales mecanismos operen, efectivamente, se requiere, en primer lugar, que los Estados los instituyan, los promuevan y, a su vez, eliminen todo tipo de obstáculos que inhiban a los administrados de utilizarlos. Solo de esta manera se podrá garantizar realmente su uso y aplicación por parte de los ciudadanos. De otra parte, deviene en fundamental que los administrados no resulten apáticos y, por el contrario, paralelamente, muestren gran interés y entusiasmo por utilizar tales medios o instrumentos de participación. Si la democracia implica un gobierno en función y servicio del pueblo, este debe participar, activamente, en los esfuerzos que realice el primero para la consecución de esos ideales⁴⁵⁴.

2.- Relación con el procedimiento de evaluación

Ahora bien, para los efectos de la presente investigación conviene llamar la atención sobre una particular e importante manera en la que los administrados pueden y deben intervenir con

⁴⁵³ Ver VILLORIA MENDIETA (Manuel). La Administración burocrática y la nueva gestión pública. La participación de los ciudadanos. Las técnicas de dirección y gerencia pública. La ética pública. **Op. cit.**, pp. 10-12.

⁴⁵⁴ Ver SOLIS FALLAS (Alex). **Op. cit.**, p. 63.

respecto a los asuntos públicos, sea, a través de la evaluación del desempeño de la Administración Pública.

Constituyéndose tales sujetos como la razón principal de ser de las Administraciones Públicas y, por ende, como destinatarios de los servicios públicos, resulta fundamental que participen activamente en el procedimiento de evaluación ejecutado con respecto a los servidores públicos y las instituciones públicas en general. Lo anterior puede llevarse a cabo en la práctica a través de diversos medios como sería, por ejemplo, integrando temporalmente comisiones u órganos institucionales encargados de efectuar dicho procedimiento, completando encuestas, otorgando entrevistas, participando en grupos externos conformados por ciudadanos para monitorear y evaluar la manera en que está funcionado y operando el sector público, etc..

Nótese, que todas las aportaciones que brinde el ciudadano en dicho procedimiento serán de gran relevancia pues, como se señaló, son estos quienes reciben directamente la atención y los servicios públicos, creándose así una opinión sobre las deficiencias y virtudes de los mismos. Por consiguiente, constituirán un magnífico insumo en la labor de análisis y calificación, así como en el posterior proceso de enmienda y de retroalimentación que se lleve a cabo. En ese particular, Dromi es enfático al señalar que los procedimientos de control deben ser públicos y que, en la medida en que lo permita el acto controlado, deben contar con una real participación de los ciudadanos. En ese mismo sentido, dicho autor agrega:

"(...) Si no hay participación de los habitantes en el control de la actividad pública se potencian, de alguna manera, los riesgos del quehacer administrativo y gubernativo y la apatía o la indiferencia social de los administrados (...)"⁴⁵⁵.

Asimismo, es importante que, dentro de ese mismo procedimiento, las Administraciones Públicas brinden a los administrados y a otras partes interesadas –sin oponer resistencia u obstáculo alguno–, los resultados obtenidos luego de ejecutada la evaluación bajo estudio. Con fundamento en la rendición de cuentas del desempeño obtenido se podrá ejercer, entonces, un control crítico sobre el rendimiento administrativo e impulsar, a futuro, medidas correctivas en aras de una gestión pública de calidad, eficiente y eficaz.

⁴⁵⁵ Ver DROMI (Roberto). **Op. cit.**, p. 119.

Sobre esta particular intervención de los ciudadanos en la evaluación de resultados, Fallas Solís apunta lo siguiente:

"(...) Recordemos que los gobernantes son simples gestores suyos. Por esa misma razón, el pueblo puede y debe no solo participar en la gestión de los negocios públicos, sino pedir cuentas y evaluar los resultados. También debe oponerse, criticar y controlar el ejercicio del poder político y hasta impugnar, judicialmente, los actos que contraríen la voluntad general, expresada en el ordenamiento jurídico y en la ética (...)"⁴⁵⁶. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Merino Cuesta, de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de España, menciona:

"(...) Este modelo no se limitaría a manifestar la opinión existente acerca de los logros y los modos de entrega de bienes y servicios a la sociedad en cada convocatoria electoral, sino que revelaría el grado de legitimidad con que cuentan las instituciones en cada momento y para cada actividad, así como las preferencias de los ciudadanos acerca de las políticas públicas (...)"⁴⁵⁷.

3.- Regulación normativa

A. Constitucional

En primer término, conviene señalar que el referido principio se encuentra regulado en la Constitución Política de Costa Rica, específicamente, en el ordinal 9º, párrafo primero, al señalar que el Gobierno, entre otras cosas, es participativo. Asimismo, ese cuerpo normativo hace referencia a las figuras del referéndum (artículo 105), de la iniciativa popular (numeral 123), así como al mecanismo del plebiscito (ordinal 168)⁴⁵⁸.

De otra parte, la Constitución Política de España contempla el principio bajo estudio, en términos generales, en los artículos 9º, párrafo segundo y 23, párrafo primero. El primero de tales numerales establece que le corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. El otro de los preceptos citados,

⁴⁵⁶ Ver SOLIS FALLAS (Alex). **Op. cit.**, p. 63.

⁴⁵⁷ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, pp. 22.

⁴⁵⁸ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 9º, párrafo primero, 105, 123 y 168.

indica que los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal⁴⁵⁹.

En lo que refiere, particularmente, a los jóvenes, el ordinal 48 constitucional señala que *"Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural."* Asimismo, la citada Carta Magna, en el numeral 105, inciso a), alude a la audiencia brindada a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. Igualmente, dicho cuerpo normativo hace referencia a varios institutos como lo son la iniciativa popular (ordinal 87, párrafo tercero) y el referéndum popular (artículos 92, 151, 152, 167, párrafo tercero y 168, párrafo tercero)⁴⁶⁰.

En otras latitudes como Perú, la Constitución Política, en el ordinal 2°, inciso 17), señala que toda persona tiene derecho a participar, de forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Asimismo, ese mismo artículo indica que *"Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum."* Por su parte, el artículo 31 hace referencia, nuevamente, a varios mecanismos de participación directa, así como a la participación de los ciudadanos en la exigencia de rendición de cuentas. Esto, según los siguientes términos:

*"Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.
Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. (...)"*⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ Ver Constitución Política de España. **Op. cit.**, artículos 9°, párrafo segundo y 23, párrafo primero.

⁴⁶⁰ Ver Constitución Política de España. **Op. cit.**, artículos 48, 87, párrafo tercero, 92, 105, inciso a), 151, 152, 167, párrafo tercero y 168, párrafo tercero.

⁴⁶¹ Ver Constitución Política de Perú. **Op. cit.**, artículos 2°, inciso 17) y 31.

Igualmente, el artículo 32 constitucional regula las materias que pueden ser sometidas a referéndum y las que no y, por su parte, el numeral 197 dispone que las municipalidades tienen la obligación de promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local⁴⁶².

Un caso especial que merece destacarse en el presente apartado, corresponde a lo dispuesto en la Constitución Política de Ecuador. Sin duda alguna, esta es la Carta Magna Iberoamericana que regula el principio de participación ciudadana de la forma más acabada y exhaustiva posible a través de decenas de numerales. Sin embargo, por la citada gran extensión, únicamente, pasaremos a señalar algunos de tales preceptos.

De este modo, en términos generales, el artículo 1° constitucional dispone que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Por su parte, el ordinal 61, incisos 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 8°), estatuye que todos los ecuatorianos gozan de los derechos a participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular, conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de estos y participar en todas las decisiones que estos adopten⁴⁶³.

El numeral 83, inciso 17), constitucional indica que uno de los deberes de los ecuatorianos es, precisamente, el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país de forma honesta y transparente. Igualmente, de manera relevante, el artículo 85, párrafo in fine, dispone que *"En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades."* El ordinal 95, por su parte, señala lo siguiente:

"Principios de la participación (...) Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por

⁴⁶² Ver Constitución Política de Perú. **Op. cit.**, artículos 32 y 197.

⁴⁶³ Ver Constitución Política de Ecuador. **Op. cit.**, artículos 1° y 61, incisos 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 8°).

*los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria*⁴⁶⁴.

En el artículo 100 se regula la participación en los diferentes niveles de gobierno. De esta forma se indica que en todos esos niveles se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno con el fin de elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos de los gobiernos, fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social y promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Ese mismo numeral aclara que, para el ejercicio de esta participación, se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía⁴⁶⁵.

El ordinal 101 resulta particular, en el tanto dispone que las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y que en estas existirá una silla vacía que ocupará un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el fin de participar en su debate y en la toma de decisiones⁴⁶⁶.

El numeral 204, señala que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho a la participación. Igualmente, le otorga a la denominada Función de Transparencia y Control Social la competencia de fomentar e incentivar la participación ciudadana. Por su parte, mediante el artículo 207 de la Carta Magna de referencia se crea el llamado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el que, entre otras cosas y, a tenor de lo señalado en el ordinal 208, inciso 1º), tiene encomendada la labor de promover la participación ciudadana⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴ Ver Constitución Política de Ecuador. **Op. cit.**, artículos 83, inciso 17), 85, párrafo final y 95.

⁴⁶⁵ Ver Constitución Política de Ecuador. **Op. cit.**, artículo 100.

⁴⁶⁶ Ver Constitución Política de Ecuador. **Op. cit.**, artículo 101.

⁴⁶⁷ Ver Constitución Política de Ecuador. **Op. cit.**, artículos 204, 207 y 208 inciso 1º).

Los ordinales 227 y 238, señalan, respectivamente, que la Administración Pública y los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por el principio de participación ciudadana. Igualmente, llama la atención el artículo 278, inciso 1º), constitucional, el cual menciona que, para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas "(...) *les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles*"⁴⁶⁸.

Asimismo conviene señalar, de manera resumida, que la Constitución Política de Ecuador contempla la posibilidad de formular propuestas y proyectos en todos los niveles del gobierno (artículo 102), así como los institutos de iniciativa popular (ordinal 103), de consulta popular (numeral 104), la revocación del mandato (artículo 105) y el referéndum (ordinales 420 y 441-443). Igualmente, dicho cuerpo normativo regula el principio de participación con respecto a ciertas poblaciones en específico como lo son los adultos mayores (artículo 38, inciso 2º), los jóvenes (ordinal 39, párrafo primero), las personas con discapacidad (numeral 48, incisos 1º y 4º) y los indígenas (artículo 57, incisos 7º, 16 y 17), etc.⁴⁶⁹.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre lo dispuesto en las Constituciones Políticas de Panamá del año 1972 y de Venezuela de 1999, tocante a la intervención o participación ciudadana en el procedimiento de evaluación. Así, la primera de estas Cartas Políticas señala en su ordinal 116 que "*Las comunidades tienen el deber y el derecho de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los distintos programas de salud*"⁴⁷⁰. Asimismo, en Venezuela, el artículo 168 constitucional dispone que las actuaciones del municipio, en el ámbito de sus competencias, se cumplirán incorporando la participación ciudadana en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley⁴⁷¹.

B. Infraconstitucional

⁴⁶⁸ Ver Constitución Política de Ecuador. **Op. cit.**, artículos 227, 238 y 278, inciso 1º).

⁴⁶⁹ Ver Constitución Política de Ecuador. **Op. cit.**, artículos 38, inciso 2º), 39, párrafo primero, 48, incisos 1º) y 4º), 57, incisos 7º), 16) y 17), 102-105, 420 y 441-443.

⁴⁷⁰ Ver Constitución Política de Panamá. **Op. cit.**, Artículo 116.

⁴⁷¹ **Constitución Política de Venezuela** de 1999. Artículo 168.

A nivel infraconstitucional no existe una ley en Costa Rica que regule, en términos generales y, tal y como ocurre en otras latitudes, el principio de participación ciudadana. Por el contrario, dicha regulación se encuentra disgregada en numerosas leyes y algunos reglamentos emitidos al efecto sobre diversas y muy variadas materias. Así, a modo de ejemplo, tenemos que el artículo 17, inciso 1°), de la Ley de Planificación Urbana establece la obligación de tomarle opinión a los ciudadanos, a través de la celebración de una audiencia pública, de previo a la aprobación del denominado plan regulador. Dicho numeral señala, de modo expreso, lo siguiente:

“(...) Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:1) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles (...)”⁴⁷².

Por su parte, la Ley General de la Administración Pública, en lo tocante a los proyectos de reglamentos, señala en su ordinal 361, párrafo segundo, que *“Se concederá a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición la oportunidad de exponer su parecer, dentro del plazo de diez días, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el anteproyecto.”*. Ese mismo ordinal, en su párrafo tercero, contempla el trámite de información pública bajo los siguientes términos: *“(...) 3. Cuando, a juicio del Poder Ejecutivo o del Ministerio, la naturaleza de la disposición lo aconseje, el anteproyecto será sometido a la información pública, durante el plazo que en cada caso se señale”⁴⁷³.*

La Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en su artículo 36, compele a celebrar una audiencia pública, con la participación de todas aquellas persona que tengan interés, con respecto a la fijación ordinaria de tarifas y precios de los servicios públicos, las solicitudes de generación de fuerza eléctrica, la formulación y revisión de las normas técnicas aplicables a los servicios regulados y la formulación o revisión de los modelos de fijación de precios y tarifas⁴⁷⁴.

⁴⁷² **Ley de Planificación Urbana.** Ley No. 4240 de 15 de noviembre de 1968. Costa Rica. Artículo 17, inciso 1°).

⁴⁷³ Ver Ley General de la Administración Pública. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 361, párrafos segundo y tercero.

⁴⁷⁴ Ver Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 36.

El reglamento a dicha ley, igualmente, contiene una importante regulación sobre el referido trámite de audiencia pública, particularmente, de los artículos 44 al 61⁴⁷⁵.

En el ámbito municipal costarricense, el Código Municipal del año 1998 contempla varias normas referentes al tema de la participación ciudadana, verbigracia, el ordinal 5°, el cual dispone, de modo expreso, lo siguiente: *“Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente”*⁴⁷⁶.

Mediante el artículo 4°, inciso g), de dicho Código Municipal se regula la figura de las consultas populares bajo los siguientes términos: *“La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes: (...) g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento”*⁴⁷⁷.

Igualmente, dicho cuerpo normativo –específicamente, en su artículo 13, inciso k)–, hace referencia a los tipos de consultas populares cuya celebración puede ser acordada por el concejo municipal, sea, a los plebiscitos, referendos y cabildos. Esto, de la siguiente forma:

*“Son atribuciones del concejo: (...) k) Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente. En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados”*⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵ **Reglamento a la Ley Reguladora de los Servicios Públicos.** Decreto Ejecutivo No. 29732 de 16 de agosto de 2001. Costa Rica. Artículos 44-61.

⁴⁷⁶ **Código Municipal.** Ley No. 7794 de 30 de abril de 1998. Costa Rica. Artículo 5°.

⁴⁷⁷ Ver Código Municipal. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 4°, inciso g).

⁴⁷⁸ Ver Código Municipal. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 13, inciso k).

Por su parte, el artículo 19 del Código Municipal de Costa Rica regula con mayor detalle la figura del plebiscito, indicando, expresamente, lo siguiente:

"Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal. Tal decisión no podrá ser vetada. Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón.

El plebiscito se efectuará con el padrón electoral del respectivo cantón, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo referido en el párrafo primero de este artículo.

Si el resultado de la consulta fuere la destitución del funcionario, el Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario, según el artículo 14 de este código, por el resto del período.

Si ambos vicealcaldes municipales son destituidos o renuncien, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, el presidente del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga este Código"⁴⁷⁹.

De otra parte y, en atención a lo dispuesto en el artículo 13, inciso k), del Código Municipal *supra* señalado, se dictó en Costa Rica el denominado Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital, el cual, según su artículo 1°, constituye una guía para que los concejos municipales "(...) *elaboren sus reglamentos para la realización de plebiscitos, referendos y cabildos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos cuatro, inciso g) y decimotercero, inciso j) del Código Municipal*"⁴⁸⁰.

Particularmente, dicho manual en su artículo 2.1.1., define la consulta popular como el mecanismo mediante el cual la municipalidad somete a consideración de los ciudadanos un determinado asunto, a fin de obtener su opinión⁴⁸¹. Asimismo, los ordinales 2.1.2, 2.1.3 y 2.1.4 conceptualizan, respectivamente, el plebiscito, el referendo y el cabildo.

⁴⁷⁹ Ver Código Municipal. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 19.

⁴⁸⁰ **Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital.** Decreto No. 03-98 de 21 de octubre de 1998. Costa Rica. Artículo 1°.

⁴⁸¹ Ver Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 2.1.1.

De este modo, se entiende el plebiscito como la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal. Por su parte, el referendo –según dicho manual–, es aquella consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo. Asimismo, el cabildo se define como aquella reunión pública del concejo municipal y los concejos distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad⁴⁸².

España, por su parte, no cuenta, tampoco, con una ley general que regule el principio bajo estudio. Sin embargo, algunas comunidades autónomas como lo son Valencia y Canarias sí se han dado a la tarea de emitir normativa sobre el tema en particular. En ese sentido, se puede observar, en primer término, la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, cuyo artículo 43 dispone que la Generalitat fomentará la participación ciudadana, de forma individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana e impulsará la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas, así como la generación de cultura y hábitos participativos entre la ciudadanía⁴⁸³.

El ordinal 44 de esa misma ley, reconoce los siguientes derechos específicos en el ámbito de la participación ciudadana: *“a) A la información y el asesoramiento sobre los distintos instrumentos de participación ciudadana. b) A participar de manera real y efectiva en la elaboración, modificación y revisión de anteproyectos de ley, así como en las normas, planes, programas, procedimientos y otros instrumentos de planificación. c) A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de las razones que sustenten las decisiones adoptadas y, en especial, la información relativa al proceso de participación pública”*⁴⁸⁴.

⁴⁸² Ver Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital. Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 2.1.2, 2.1.3 y 2.1.4.

⁴⁸³ **Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.** Ley No. 2/2015 de 2 de abril de 2015. España. Artículo 43.

⁴⁸⁴ Ver Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. **Op. cit.**, artículo 44.

Asimismo, dicha ley, entre otros aspectos, contempla la iniciativa legislativa y la participación ciudadana en la elaboración de normas, planes, procedimientos y otros instrumentos de planificación⁴⁸⁵. Igualmente, esta normativa, en sus artículos 51, 52 y 53, regula de forma sobresaliente el tema de la participación ciudadana de los valencianos en el exterior⁴⁸⁶.

De otra parte, la Comunidad Autónoma de Canarias, en el año 2010, emitió la denominada Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. Debe destacarse que esta ley hace alusión a la participación de los ciudadanos en los procedimientos de evaluación de políticas públicas. De este modo, en su ordinal 3º, párrafo quinto, se dispone que una de las finalidades de la ley es, precisamente, *"Establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública por parte de la ciudadanía"*. El artículo 4º, párrafo tercero, señala como una obligación de los poderes públicos canarios, adoptar *"(...) todas las medidas que posibiliten la participación de la ciudadanía, así como de los agentes económicos y sociales en el diseño y evaluación de las actuaciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias"*⁴⁸⁷.

El artículo 18, párrafo primero, de la Ley de Canarias indica que los programas o políticas de actuación sectorial del gobierno, entre otros, deberán someterse con carácter general en su fase de elaboración, a un proceso de participación ciudadana. El párrafo tercero de ese mismo ordinal señala que el resultado del proceso participativo se plasmará en un informe en el que se indicarán los mecanismos de participación que se usaron, el resultado del proceso participativo y *"La evaluación por parte del órgano proponente del proceso de participación, especificando qué sugerencias o recomendaciones de la ciudadanía, en su caso, han sido incorporadas al texto"*⁴⁸⁸. Igualmente, dicha ley hace referencia a la labor de valoración y de evaluación que les corresponde llevar a cabo a los denominados foros de consulta y jurados de ciudadanos –

⁴⁸⁵ Ver Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. **Op. cit.**, artículos 47 y 48.

⁴⁸⁶ Ver Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. **Op. cit.**, artículos 51, 52 y 53.

⁴⁸⁷ **Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.** Ley No. 5/2010 de 21 de junio de 2010. España. Artículos 3º y 4º, párrafo tercero.

⁴⁸⁸ Ver Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. España. **Op. cit.**, artículo 18.

contemplados en los artículos 21 y 23—, con respecto a las iniciativas y programas de actuación de la Administración Pública⁴⁸⁹.

Paralelamente, conviene destacar que, desde el año 1994, Perú cuenta con una ley general sobre el tema bajo estudio llamada Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Esta última regula figuras como la iniciativa de reforma constitucional, de formación de leyes y de formación de ordenanzas regionales y municipales, el referéndum, la revocatoria de autoridades, la remoción de autoridades y la demanda de rendición de cuentas⁴⁹⁰.

Especialmente, este último aspecto —el cual se encuentra enfocado en el tema de los recursos públicos—, está regulado en el capítulo IV de la ley, concretamente, en los artículos 31 al 36. Así, el primero de tales ordinales indica, de modo expreso, lo siguiente:

"Mediante la Rendición de Cuentas el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción. Los fondos a que se refiere el artículo 170o. de la Constitución están sujetos a rendición de cuentas conforme a la ley de la materia."

Por su parte, el resto de artículos citados hacen alusión al procedimiento que se debe llevar a cabo para hacer efectiva tal demanda⁴⁹¹.

De otra parte, resulta menester señalar que Ecuador cuenta con la llamada Ley Orgánica de Participación Ciudadana, por la cual se estatuyen diversas formas de participación (v. gr. la consulta popular, la iniciativa popular normativa, la revocatoria de mandato, la reforma constitucional por iniciativa popular, la audiencia pública, los cabildos, la silla vacía, las veedurías, observatorios y los consejos consultivos, la consulta previa, las asambleas locales etc.), se promueve la participación ciudadana en diversos niveles del Estado, se regulan los consejos ciudadanos sectoriales y se establecen los llamados presupuestos participativos, entre otros aspectos de interés⁴⁹².

⁴⁸⁹ Ver Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. España. **Op. cit.**, artículo 21 y 23.

⁴⁹⁰ **Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.** Ley No. 26300 de 2 de mayo de 1994. Perú.

⁴⁹¹ Ver Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Perú. **Op. cit.**, artículos 31-36.

⁴⁹² **Ley Orgánica de Participación Ciudadana.** Ley de 2 de febrero de 2010. Ecuador.

De esta ley deben resaltarse primordialmente los ordinales 49 y 51, a través de los cuales se le otorga a la llamada Asamblea Ciudadana Plurianual e Intercultural para el Buen Vivir – integrada por representantes ciudadanos–, la competencia de dar seguimiento y evaluar periódicamente el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, los ordinales 52 y 53 le confieren a los llamados consejos ciudadanos sectoriales la función de dar seguimiento igualmente a las políticas públicas nacionales y sectoriales. Esa misma labor de evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas le es otorgada en el ordinal 79 a los llamados observatorios, que son un grupo de personas u organizaciones ciudadanas que se caracterizan por no tener conflictos con el objeto observado o analizado⁴⁹³.

C. Instrumentos regionales e internacionales

En primer lugar, tenemos que el citado principio de participación ciudadana ha sido contemplado en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, concretamente, en su apartado I, artículo 4°, el cual señala que se entiende por buen gobierno aquél que busca promover, entre otros aspectos, la participación ciudadana. Asimismo, el apartado IV, artículo 25 establece que el Poder Ejecutivo deberá fomentar la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad⁴⁹⁴.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública dispone en su artículo 5°, párrafo segundo, que la legitimidad democrática de la gestión pública proviene de la elección popular de las autoridades públicas, así como de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos. El artículo 6° subtítulo como transparencia y participación ciudadana, señala que las Administraciones Públicas tienen que ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía. Asimismo, el ordinal 18 estipula que los ciudadanos tienen derecho a una gestión pública de calidad por lo que, consecuentemente, pueden participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, presentar propuestas de transformación e innovación de este último,

⁴⁹³ Ver Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. Ecuador. **Op. cit.**, artículos 49, 51-53 y 79.

⁴⁹⁴ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartados I, artículo 4° y IV, artículo 25.

intervenir en la formación de las políticas públicas de conformidad con la ley nacional, así como en las evaluaciones del desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública y conocer sobre su resultado. Lo anterior, es reforzado en el artículo 19, inciso d), el cual estatuye que el ciudadano debe participar en el ciclo de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas. Por último, el numeral 42 –inserto, a su vez, dentro de la sección segunda titulada acciones e instrumentos para la calidad en la gestión pública–, menciona, expresamente, lo siguiente:

*"La Administración Pública desarrollará mecanismos de participación ciudadana, a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas. En particular, a través de comités consultivos, o grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad, foros, encuentros, jornadas de intercambio de experiencias con otras instituciones o Administraciones Públicas y actividades similares, o las encuestas de opinión y sistemas de recogida de sugerencias de mejora y atención de reclamos"*⁴⁹⁵.

Asimismo, se cuenta con la denominada Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual regula de una forma sumamente completa y satisfactoria el principio bajo estudio. De este modo, su numeral 1° señala que los objetivos de dicho cuerpo normativo son los siguientes:

"Fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica.
b. Definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública.
c. Establecer un marco de principios rectores e instrumentos que contribuyan a alcanzar un lenguaje común en relación a la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública.
d. Servir como orientación para el desarrollo y la consolidación de modelos nacionales de participación ciudadana en la gestión pública.
e. Recrear el necesario vínculo de confianza de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos y las ciudadanas, facilitando la información, la comunicación y la participación de éstos.
*f. Contribuir al cumplimiento de los compromisos emanados de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por los Estados"*⁴⁹⁶.

⁴⁹⁵ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 5°, párrafo segundo, 6°, 18, incisos f) y j), 19, inciso d) y 42.

⁴⁹⁶ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 1°.

En términos generales, la referida carta, en su capítulo primero, define la participación ciudadana (artículo 2°), la relaciona con la democracia (ordinales 3°, 4° y 5°), hace referencia a su fomento y a la necesidad de educar e informar a los ciudadanos sobre la misma (artículos 7 y 8) y señala los subprincipios que la conforman (numeral 10).⁴⁹⁷

Asimismo, el capítulo segundo hace referencia a la participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas. De forma particular, merece destacar dos artículos contenidos en este segundo capítulo, a saber, los ordinales 11 y 16. El primero de estos aclara que dicha participación debe preverse tanto en su fase de formulación como en las fases de planificación, ejecución, monitoreo, evaluación y control mediante mecanismos apropiados. Por su parte, el ordinal 16 llamado "seguimiento, evaluación y control de políticas públicas" indica, de forma expresa, lo siguiente:

*"Es derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas; por tanto, los Estados iberoamericanos facilitarán la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las mismas"*⁴⁹⁸.

En el capítulo tercero se regulan las diversas formas de participación. De manera particular el ordinal 20 señala que la participación ciudadana en la gestión pública puede adoptar distintas formas según se ejerza sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o bien, sobre la evaluación de resultados, si se realiza de forma individual o colectiva o se institucionaliza a través de procedimientos, instancias o ambos y, por último, según los tipos de sujetos sociales concernidos. Por su parte, el capítulo cuarto se aboca por normar la participación como organización y proceso. De relevancia, dentro de este capítulo cuarto, resultan los artículos 28 y 34, inciso h), por los cuales, respectivamente, se hace referencia a la importancia de articular los mecanismos de participación con los órganos de control estatal y, a su vez, se dispone que las Administraciones Públicas deberán *"Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente que promueva, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos"*. Igualmente, merece destacar que el ordinal 35, inciso j), dispone como un derecho específico de los ciudadanos, inserto dentro del

⁴⁹⁷ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, capítulo primero, artículos 2° al 5°, 7°, 8° y 10.

⁴⁹⁸ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, capítulo segundo, artículos 11 y 16.

principio de participación ciudadana, el de seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados⁴⁹⁹.

Asimismo, el capítulo quinto de la carta en mención norma el acceso a la información pública como medio para garantizar la participación ciudadana, mientras que el capítulo sexto alude a la importancia de llevar a cabo una evaluación del propio proceso de participación en la gestión pública⁵⁰⁰.

De otra parte, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, en su artículo 13, hace referencia al principio de participación bajo los siguientes términos:

*"Principio de participación, en cuya virtud los ciudadanos, en el marco de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, podrán, según la legislación interna de cada país, estar presentes e influir en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos de aplicación. Igualmente, se propiciará que los ciudadanos participen en el control de la actividad administrativa de acuerdo con la Legislación administrativa correspondiente. De igual manera, la Administración Pública facilitará que los ciudadanos interesados participen, individual o colectivamente, también a través de sus legítimos representantes, en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que puedan afectarles"*⁵⁰¹.

Ese mismo instrumento dispone en el ordinal 32 que los ciudadanos poseen el correlativo derecho de participar en las actuaciones administrativas en las que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas, así como en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general. Por su parte, el artículo 45 hace referencia al derecho que tienen los administrados en participar igualmente en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general⁵⁰².

⁴⁹⁹ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, capítulo tercero, artículo 20 y capítulo cuarto, artículos 28, 34, inciso h) y 35, inciso j).

⁵⁰⁰ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, capítulos quinto y sexto.

⁵⁰¹ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 13.

⁵⁰² Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 32 y 45.

Por último, debe tomarse en cuenta que el principio bajo estudio está recogido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, específicamente, en el ordinal 25, inciso a), el cual dispone que todos los ciudadanos gozarán de la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos⁵⁰³. Texto último, que, en similar sentido, se repite en el ordinal 21, párrafo primero, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵⁰⁴ y en el artículo 23, párrafo primero, inciso a), de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos⁵⁰⁵.

4.- Tratamiento jurisprudencial

La Sala Constitucional de Costa Rica ha tenido la oportunidad de desarrollar el principio de participación ciudadana. Así, en el Voto No. 14454-2004 de 17 de diciembre de 2004 –redactado por el Magistrado Armijo Sancho–, dicho órgano jurisdiccional hizo referencia a la reforma constitucional operada en el año 2003 por la cual se incorporó el principio bajo estudio y, a su vez, mencionó varios mecanismos de participación dispuestos tanto en la Carta Magna como en otras leyes sectoriales. En tal oportunidad, se indicó, de modo expreso, lo siguiente:

“(…) I.- La reforma del artículo 9º constitucional, por obra de la Ley No. 8364 de 1 de julio del 2003, ha incorporado el principio de participación en el gobierno de la República, con lo cual, se ha operado una modificación sustancial en la forma del poder. La incorporación de ese principio en el artículo 9º implica mucho más que un asunto formal, puramente adjetivo, de añadir un nuevo calificativo al Gobierno, entendido como conjunto de los poderes públicos (v. sentencia 919-99); se trata de un cambio sustancial en el diseño de la democracia y amplía radicalmente el contenido del principio democrático reconocido en el artículo 1 y desplegado en toda la Constitución Política, al sumar al principio y mecanismos de representación en los que ha descansado tradicionalmente nuestra democracia, el elemento de la participación ciudadana. La Constitución, previamente reformada, ha creado mecanismos específicos de participación ciudadana, como el referendum y la iniciativa popular (...); por otra parte, diversas leyes anteriores al nuevo texto constitucional contemplan también otros mecanismos mediante los cuales las personas o colectividades intervienen en la toma de decisiones públicas, así, por ejemplo, el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública incorpora la audiencia a entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo en los procedimientos de elaboración de normas de carácter general; en

⁵⁰³ Ver Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. **Op. cit.**, artículo 25, inciso a).

⁵⁰⁴ Ver Declaración Universal de los Derechos Humanos. **Op. cit.**, artículo 21, párrafo primero.

⁵⁰⁵ Ver Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). **Op. cit.**, artículo 23, párrafo primero, inciso a).

el artículo 13 del Código Municipal, se contemplan los plebiscitos, referendums y cabildos. Así, la existencia de esos instrumentos a nivel infraconstitucional son signos de la existencia de la democracia participativa. En particular, el artículo 36 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593 de 9 de agosto de 1996 dispone que la Autoridad Reguladora convocará a una audiencia, en la que podrán participar las personas que tengan interés legítimo para manifestarse, para lo cual ordenará publicar en La Gaceta y en dos periódicos de circulación nacional, entre otras, las solicitudes para la fijación ordinaria de tarifas y precios de los servicios públicos. Después de la publicación se convocará a una audiencia, dentro de un plazo de treinta días naturales para la presentación de oposiciones con base en estudios técnicos. (...)”⁵⁰⁶. (El destacado no forma parte del original).

Un año más tarde, dicho Tribunal, con redacción del Magistrado Jinesta Lobo, dictó la relevante y muy destacada Sentencia No. 5649-2005 de 11 de mayo de 2005, a través de la cual se declaró inconstitucional la omisión absoluta de la Asamblea Legislativa de dictar las dos leyes especiales que debían desarrollar lo dispuesto en los ordinales 105 y 123 de la Constitución Política, referentes, respectivamente, a los mecanismos de participación ciudadana conocidos como el referéndum y la iniciativa popular. En dicha ocasión, se plasmaron, entre otras consideraciones de interés, las siguientes:

"(...) VI.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISION LEGISLATIVA EN EL DICTADO DE LAS DOS LEYES ESPECIALES QUE DESARROLLAN LOS ARTÍCULOS 105 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN. La omisión normativa de la Asamblea Legislativa, en cuanto poder constituido, en el dictado de las dos leyes especiales ya referidas, resulta inconstitucional al transgredir palmariamente el plazo establecido para dictarlas, por el constituyente derivado, en una reforma parcial a la Constitución, dado que, no cabe la menor duda que las disposiciones transitorias son parte integral de aquélla. Adicionalmente, la omisión legislativa, en cuanto retarda e impide el ejercicio de la potestad originaria y soberana del pueblo de legislar, vía referéndum, y de ejercer su iniciativa en la formación de la ley, quebranta trascendentes valores y principios de orden constitucional. En efecto, el principio democrático contenido en el preámbulo y artículo 1° de la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, supone, necesariamente, el de la participación política directa, efectiva, libre y consciente de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas fundamentales en cuanto les atañen. Sobre este último principio, el artículo 9° de la Constitución Política, en su versión actual, después de la reforma parcial verificada por la Ley No. 8364 del 1° de julio del 2003, dispone que “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”. No cabe la menor duda que la última reforma parcial al artículo 9°, fue jalonada, en buena parte, por la que se produjo, casi un año antes, de los ordinales 105 y 123 de la Constitución, en cuanto se

⁵⁰⁶ Sentencia No. 14454-2004 de 17 de diciembre de 2004. Sala Constitucional de Costa Rica.

*enfatisa el carácter participativo del Gobierno de la República y se señala explícitamente que, además de los tres Poderes, éste lo ejerce el pueblo, obviamente, a través de su participación en el diseño de las grandes líneas políticas del país, mediante el referéndum y la iniciativa popular en la formación de la ley. En el ámbito de los instrumentos internacionales de derechos humanos es menester indicar que existe una convergencia absoluta de estos en consagrarle y garantizarle a las personas el derecho de participar o tomar parte directamente en el gobierno o en la dirección de los asuntos públicos de su país, así lo establecen, a título de ejemplo, los artículos 21, párrafo 1º, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, 23, párrafo 1º, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969 y 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 19 de diciembre de 1966. Debe agregarse que la omisión legislativa en el dictado de las dos leyes especiales vacía de contenido normativo y despoja de eficacia a los artículos 105 y 123 constitucionales, con lo cual se infringe el principio de la supremacía constitucional y de su vinculación más fuerte a los poderes públicos contenido en los ordinales 10, 48 de la Constitución Política y 1º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Es notorio que la actitud silente y el incumplimiento de un mandato expreso que ha mantenido la Asamblea Legislativa, produce una alteración, por ineficacia e inaplicación, del contenido normativo de la Constitución, con lo cual, de forma indirecta, ese poder constituido ha desplazado y sustituido al Poder constituyente derivado. Bajo esta inteligencia, la omisión legislativa consistente en el retardo para el dictado de las dos leyes especiales de marras, resulta inconstitucional por contrariar una norma constitucional que impuso la necesidad de dictarlas y fijó un plazo, así como el principio democrático y el derecho fundamental de participación política directa del pueblo en el gobierno o en la dirección de los asuntos públicos. (...)*⁵⁰⁷. (El destacado no forma parte del original).

De igual forma, el Tribunal Constitucional costarricense, en la Sentencia No. 8125-2008 de 13 de mayo de 2008, redactada por el Magistrado Vargas Benavides, se refirió al principio bajo estudio, haciendo correlativa alusión a las audiencias públicas que debe organizar la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para la ciudadanía interesada en aquellos casos en los que se tramita un estudio de fijación tarifaria de servicios públicos. Lo anterior, bajo los siguientes términos:

“(...) La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se encuentra prevista en el artículo 9 de la Constitución Política, por lo que adquiere el rango y la fuerza de un derecho constitucional de carácter fundamental. No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, aunque sí por supuesto, de una forma de gobierno más democrático, que

⁵⁰⁷ **Sentencia No. 5649-2005** de 11 de mayo de 2005. Sala Constitucional de Costa Rica.

amplía los foros de debate sobre diferentes temas que le afectan a la colectividad, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de democracia y este amparo ofrece una magnífica oportunidad de darle clara y efectiva vigencia, para que no se quede en el mero discurso. El precepto comentado, entonces, recoge el principio citado a través del acceso a la información de que se dispone y a la divulgación de ella, para que la toma de decisiones no se circunscriba a un limitado grupo de intereses. De esta forma, y de conformidad a nuestro sistema democrático, el ARESEP se encuentra en la obligación de convocar a tal audiencia, particularmente para garantizar el derecho de defensa y el acceso a una información que atañe a todos y cada uno de los habitantes de nuestro país, de manera que las decisiones no se tomen sorpresivamente para los interesados "afectados". Precisamente, en la Ley de la ARESEP y su reglamento, el legislador dispuso un procedimiento administrativo especial, que es la audiencia pública cuya característica principal es la de dar transparencia en las decisiones del Ente Regulador y la posibilidad de dar participación a los consumidores y usuarios dentro del trámite. Asimismo, al dar la oportunidad de que participen en ella vecinos, organizaciones sociales, el sector estatal y el privado, instituciones de defensa al ciudadano y otras instituciones gubernamentales se logra obtener un mayor provecho, lo cual facilita un mejor intercambio de información de los participantes, constituyéndose la audiencia en un instrumento trascendental en la toma de decisiones y un instrumento de transparencia en un sistema democrático como el nuestro. En virtud de lo anterior, la fijación o modificación tarifaria debe ser sometida a una audiencia pública en la cual pueden participar aquellos ciudadanos que presenten una oposición fundamentada en criterios técnicos, dándole derecho al interesado de ejercer el uso de la palabra en la celebración del acto respectivo con el objeto de que defienda su interés en el asunto. De esta forma, la audiencia pública que debe realizar la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en aquellos casos en los que tramita un estudio de fijación tarifaria de servicios públicos, tiene por objeto permitir el ejercicio del derecho a la participación de la comunidad en un asunto que le afecta, directamente, con anterioridad a la toma de la decisión administrativa y, en esa forma, se constituye en una manifestación del principio democrático. Con esa audiencia se pretende que las personas interesadas manifiesten lo que a bien tengan, respecto de la solicitud de fijación de tarifas que esté en estudio ante la Autoridad Reguladora, por lo que no se le aplica la rigurosidad que se exige para los procedimientos que pretendan la supresión de un derecho subjetivo (sentencia 2002-08848 de las dieciséis horas cincuenta y siete minutos del diez de septiembre de dos mil dos); sin embargo, no se trata de un simple requisito formal, de manera que se pueda fijar de tal forma que haga nugatorio el ejercicio del derecho que pretende tutelar, al otorgarse en condiciones que impidan u obstaculicen el cumplimiento de los objetivos que está llamada a obtener, en protección del derecho a la información y participación ciudadana (...)⁵⁰⁸. (El destacado no forma parte del original).

⁵⁰⁸ Sentencia No. 8125-2008 de 13 de mayo de 2008. Sala Constitucional de Costa Rica.

En otras latitudes como lo es Colombia, la Corte Constitucional igualmente se ha pronunciado sobre el principio de interés. Así, mediante la Sentencia No. C-585-1995 de 7 de diciembre de 1995 –redactada por el Magistrado Herrera Vergara–, dicho órgano se refirió a la participación de los ciudadanos en lo tocante a la prestación de los servicios públicos, señalando, a su vez, de modo expreso, lo siguiente:

"(...) La Carta Política de 1991 consagra desde su Preámbulo el principio de la democracia participativa a fin de que se garantice dentro de la misma el orden político, económico y social justo.

Así mismo, el artículo 1o. de la Carta Fundamental destaca el principio de la democracia participativa vigente en el Estado colombiano, que se traduce en el deber de los ciudadanos a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (artículo 95 numeral 5o. de la Constitución Política).

A su vez, conforme al artículo 2o. del Estatuto Fundamental, uno de los fines esenciales del Estado es el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Sobre este aspecto, ha expresado la Corporación que: "La democratización del Estado y la Sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción que compromete a los colombianos en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación pública." (Sentencia No. C-089 de 1994. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Ahora bien, la participación encaminada a dar mayor legitimidad al ejercicio del poder y así mismo permitir la vinculación de las personas para lo referente a la adopción de decisiones públicas que las afecten, implican a la vez un contenido político y jurídico. La Corte Constitucional anteriormente se ha referido a la relación que existe entre el concepto de democracia participativa y de participación ciudadana, y ha puntualizado el alcance de una y otra, en los siguientes términos:

"El principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia (...). El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual." (Sentencia No. C-180 de 1994, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara)

El artículo 40 de la Carta Política consagra como un derecho fundamental de todo ciudadano el de participar "en la conformación, ejercicio y control del poder político", lo cual lo faculta para tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos,

consultas populares y otras formas de participación ciudadana, situación que corresponde al ámbito propio de la democracia participativa.

Como una de las formas de participación previstas en la Carta Política de 1991 se encuentra la relativa a la prestación de los servicios públicos, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 78 de la Constitución según el cual "El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen" para lo cual "las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos". Esta disposición, en concordancia con los artículos 365 a 370 de la Carta, consagran el régimen de prestación de los servicios públicos, los cuales "son inherentes a la finalidad social del Estado" (artículo 365 inciso 1o. Superior). A su turno, el artículo 369 de la Constitución establece que la ley determinará el régimen de protección de los usuarios de los servicios públicos "y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios. (...)"⁵⁰⁹. (El destacado no forma parte del original).

Posteriormente, ese mismo órgano jurisdiccional, en la Sentencia No. T-123-2009 – redactada por la Magistrada Vargas Hernández–, al estudiar la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana, se refirió, preliminarmente, al principio bajo estudio. Esto, bajo los siguientes términos:

"(...) 3.1.- Uno de los pilares de la Constitución de 1991 es el reconocimiento del principio de participación democrática, que inspira no sólo el ejercicio del control político sino que irradia transversalmente diferentes esferas de la sociedad. Erigido sobre la base del pluralismo, de la tolerancia, de la vigencia de los derechos y libertades, este principio revaloriza el papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, a la vez que le impone nuevas responsabilidades como miembro activo de la comunidad.

La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado su importancia en reiteradas oportunidades. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-180 de 1994, MP. Hernando Herrera Vergara, que examinó la constitucionalidad de la ley estatutaria sobre los mecanismos de participación ciudadana, precisó lo siguiente:

"El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo".

"El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional".

⁵⁰⁹ Sentencia No. C-585-1995 de 7 de diciembre de 1995. Corte Constitucional de Colombia.

“No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”.

“La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho”.

“En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido”

“En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-522 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte destacó la proyección del principio democrático y de la participación ciudadana en otros escenarios en virtud de su carácter universal y expansivo. Dijo entonces:

“[D]e otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de

los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.

3.2.- La participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. En este sentido la Corte ha precisado que “uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los arts. 2, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución”, entre otros. (...)⁵¹⁰. (El destacado no forma parte del original).

⁵¹⁰ **Sentencia No. T-123-2009** de 24 de febrero de 2009. Corte Constitucional de Colombia.

Capítulo Sexto

Principio de celeridad

Otro principio que deviene en fundamental con respecto a la evaluación del desempeño es el de celeridad. Este último, al igual que el resto que hemos analizado, se proyecta no sólo a nivel doctrinal, sino, también, en la normativa y jurisprudencia, según veremos a continuación.

1.- Contenido

Para Rodríguez Arana la celeridad se configura en un principio en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizan optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos dentro de plazos razonables. Ese mismo autor agrega, sobre el particular, lo siguiente: "*(...) En especial, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas (...)*"⁵¹¹. Zárate Pérez coincide con el anterior autor al explicar que es, precisamente, el empleo eficiente o la racionalización del factor tiempo dentro de la Administración Pública lo que se identifica con la celeridad⁵¹².

Jinesta Lobo, por su parte, traduce el principio de celeridad con la imperiosa necesidad que la Administración Pública instruya y resuelva los procedimientos administrativos con rapidez y dentro de plazos razonables, evitando cualquier retardo injustificado⁵¹³.

Así las cosas, podemos definir el principio de celeridad como aquel por el cual la Administración Pública se ve compelida a efectuar toda actuación administrativa con prontitud, suma diligencia, dentro de plazos razones y sin incurrir en dilaciones injustificadas o infundadas.

⁵¹¹ Ver RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). El Derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración. **Op. cit.**, pp. 101-102.

⁵¹² Ver ZÁRATE PÉREZ (Aníbal Rafael). **Op. cit.**, p. 75.

⁵¹³ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo. **Op. cit.**, pp. 137-138.

En ese mismo orden de consideraciones, debe aclararse que la celeridad no puede confundirse con el apresuramiento. En ese particular, siempre debe primar la racionalidad en el empleo del tiempo, de los medios y en la configuración de las formas⁵¹⁴. De este modo, la Administración Pública debe efectuar una ponderación de aspectos (jurídicos, fácticos, etc.) resolviendo con prontitud, pero sin soslayar el principio de legalidad y el consecuente sometimiento al ordenamiento jurídico. Nótese que de nada sirve obtener una respuesta administrativa pronta si esta luego será invalidada o anulada.

Igualmente, debe observarse, que, en virtud que el principio de celeridad, según se dijo *supra*, se puede aplicar ante todo tipo de actuaciones administrativas (v. gr. desde la instrucción y resolución final de un procedimiento administrativo, hasta ante una simple atención que reclame el usuario en una determinada institución pública), es que, a su vez, se sostiene que todas estas no merecen la inversión, de parte de la Administración Pública, de la misma cantidad de tiempo. En ese particular, Jinesta Lobo, citando a González Pérez y a González Navarro y, haciendo especial referencia a los procedimientos administrativos, señala, de modo expreso, lo siguiente:

"(...) la razonabilidad dependerá naturalmente del objeto del procedimiento y de los intereses en juego (...) el procedimiento en que se demanda el cumplimiento de una prestación sanitaria exige una resolución inmediata, aquél en el que se trata de decidir la adjudicación de un contrato de ejecución de una gran obra pública, por su misma naturaleza, requerirá una tramitación larga (...)"⁵¹⁵.

2.- Relación con el procedimiento de evaluación

Atendiendo a la multitud de actuaciones administrativas en las que deviene aplicable el principio de celeridad, resulta importante señalar que este, igualmente, se encuentra, íntimamente, relacionado con la evaluación de la actuación y del desempeño administrativo.

Así, debe observarse que dicha rapidez y agilidad a la que nos hemos venido refiriendo debe ser, efectivamente, puesta en práctica durante la ejecución de las distintas etapas que comprende propiamente el procedimiento de evaluación. De este modo, el personal dedicado a

⁵¹⁴ Ver DROMI (Roberto). **Op. cit.**, p. 115.

⁵¹⁵ GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO citados por JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo. **Op. cit.**, p. 137.

dicha labor de control y medición debe utilizar los mecanismos pertinentes para entregar los respectivos resultados dentro de los plazos fijados al efecto en cada ordenamiento jurídico.

Nótese que, en el tanto dicho procedimiento se efectúe de forma oportuna y sin dilaciones indebidas o injustificadas, la Administración Pública rendirá cuentas de su gestión y se podrán tomar, de manera igualmente expedita, todas aquellas medidas correctivas y de mejora que resulten pertinentes, según se analizará en las subsiguientes líneas de la presente investigación. En igual medida, los administrados, los medios de comunicación masivos y los órganos y entes de control, entre otros, podrán, una vez obtenidos y analizados tales resultados de la evaluación, llevar a cabo, de forma celeridad, las acciones posteriores de fiscalización que estimen necesarias.

En ese mismo orden de consideraciones, Dromi, acertadamente, explica que el principio de celeridad bajo estudio claramente contribuye a consolidar una fuerte seguridad jurídica en la relación Administración-administrados "*(...) al eliminar o reducir la dilación en la fiscalización y la consiguiente incertidumbre sobre la legitimidad de la conducta administrativa (...)*"⁵¹⁶.

Ahora bien, desde otro punto de vista, resulta menester tomar en cuenta que, en el tanto la Administración Pública, con ocasión de ese procedimiento de evaluación, ejecute las medidas correctivas y de mejora que considere pertinentes, se garantizará *a posteriori*, igualmente, una excelente prestación de los servicios a los administrados, particularmente, en términos de rapidez y celeridad.

3.- Regulación normativa

A. Constitucional

En Costa Rica, a nivel constitucional no existe una norma que clara y expresamente señale el principio de celeridad en el contexto del Derecho Administrativo. Sin embargo, este último principio se puede desprender –y, consecuentemente, aplicar y proyectar al ámbito administrativo–, de lo dispuesto en el artículo 41 de la Carta Magna, que hace alusión a la esfera jurisdiccional. Esta última norma, señala, de modo expreso, lo siguiente:

⁵¹⁶ Ver DROMI (Roberto). **Op. cit.**, p. 116.

"Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes"⁵¹⁷. (El destacado no forma parte del original).

En la Constitución Política de Colombia, específicamente, en el ordinal 209, se señala que la función administrativa se debe desarrollar, entre otros, con fundamento en el principio de celeridad⁵¹⁸.

De otra parte, en Constituciones Políticas como las de Bolivia y México, el principio de celeridad se debe desprender igualmente del ámbito judicial a efecto de ser aplicado en la Administración Pública, tal y como ocurre con el caso costarricense.

Dicho desprendimiento y consecuente aplicación al ámbito administrativo se debe efectuar en el caso de Bolivia a partir de lo dispuesto en los ordinales 178 y 180, a través de los cuales, a su vez, se señala, en términos generales, que la impartición de justicia se debe ajustar, entre otros, al principio de celeridad⁵¹⁹. En México, por su parte, dicha conexión se debe realizar según el artículo 17, párrafo segundo, el cual, de modo expreso, estatuye lo siguiente:

"(...) Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. (...)"⁵²⁰. (El destacado no forma parte del original).

B. Infraconstitucional

En el ámbito infraconstitucional costarricense abundan las normas que hacen alusión expresa al citado principio a nivel administrativo. Así, en primer término, se cuenta con la Ley General de la Administración Pública, la cual en el ordinal 225, párrafo primero, haciendo referencia al procedimiento administrativo, indica que este último se debe conducir con la intención de lograr un máximo de celeridad. Por su parte, de una forma más general, el artículo

⁵¹⁷ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 41.

⁵¹⁸ Ver Constitución Política de Colombia. **Op. cit.**, artículo 209.

⁵¹⁹ **Constitución Política de Bolivia** de 2009. Artículos 178 y 180.

⁵²⁰ Ver Constitución Política de México. **Op. cit.**, artículo 17, párrafo segundo.

269, párrafo primero, señala que la actuación administrativa se realizará con arreglo, entre otras, a normas de celeridad⁵²¹.

De igual manera, la citada ley contiene una serie de numerales que buscan compeler a la Administración y a los funcionarios públicos a actuar bajo esa consigna de rapidez. De este modo, el numeral 114, párrafo segundo, dispone que se considerará irregular desempeño de la función del servidor público todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados. El artículo 225, párrafo segundo, señala que serán responsables la Administración y el servidor por cualquier retardo grave e injustificado. Asimismo, el artículo 263 de la Ley General de la Administración Pública indica, expresamente: *"1. En el caso de suspensión de plazo por fuerza mayor, o si por cualquiera otra razón el órgano no ha podido realizar los actos o actuaciones previstos, dentro de los plazos señalados por los artículos 261 y 262, deberá comunicarlo a las partes y al superior dando las razones para ello y fijando simultáneamente un nuevo plazo al efecto, que nunca podrá exceder de los ahí indicados. 2. Si ha mediado culpa del servidor en el retardo, cabrá sanción disciplinaria en su contra y, si la culpa es grave, responsabilidad civil ante el administrado tanto del servidor como de la Administración."* El numeral 269, párrafo segundo, establece la obligación de las autoridades superiores de cada centro o dependencia de velar, respecto de sus subordinados, por el cabal cumplimiento del principio de celeridad, entre otros. Finalmente, el ordinal 329 de ese mismo cuerpo normativo estatuye en sus párrafos primero y segundo lo siguiente: *"1. La Administración tendrá siempre el deber de resolver expresamente dentro de los plazos de esta ley. 2. El no hacerlo se reputará falta grave de servicio (...)"*⁵²².

De otra parte, existe normativa especial que regula igualmente el principio de celeridad. A modo, meramente, de ejemplo, la Ley Orgánica del Ambiente señala en su ordinal 106 que el Tribunal Ambiental Administrativo deberá realizar sus funciones sujeto a una serie de principios, entre estos, al de celeridad⁵²³. En similar sentido, la Ley General de Migración y Extranjería del

⁵²¹ Ver Ley General de la Administración Pública. Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 225, párrafo primero y 269, párrafo primero.

⁵²² Ver Ley General de la Administración Pública. Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 114, párrafo segundo, 225, párrafo segundo, 263, 269, párrafo segundo y 329, párrafos primero y segundo.

⁵²³ **Ley Orgánica del Ambiente**. Ley No. 7554 de 4 de octubre de 1995. Costa Rica. Artículo 106.

año 2009 dispone en su artículo 28 que el Tribunal Administrativo Migratorio deberá desempeñarse según ese mismo principio de interés⁵²⁴.

Igualmente, los ordinales 137 y 138, inciso 3º), del Reglamento de Organización y Servicio de la Policía Profesional de Migración de Costa Rica aluden al principio bajo análisis durante la tramitación del procedimiento por hostigamiento o acoso sexual, bajo los siguientes términos:

"Artículo 137. -Deber de celeridad y plazo máximo. Los órganos competentes deben conducir el procedimiento teniendo como propósito lograr el máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto a los derechos fundamentales de las partes. En todo caso, el procedimiento disciplinario no podrá exceder el plazo ordenatorio de tres meses según el artículo 5 inciso 2 de la Ley Contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia, contados a partir de la fecha de interposición de la denuncia."

*"Artículo 138. -Principios procedimentales. Son principios rectores del procedimiento disciplinario establecido en este capítulo, los siguientes: (...) 3) La economía y celeridad procesal"*⁵²⁵.

El ordinal 24 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos hace alusión a una ventanilla única que se debe crear para la recepción de documentos dirigidos a la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos. El inciso d), de dicho artículo dispone que dicha ventanilla debe realizar todas aquellas funciones que sean necesarias para la pronta y efectiva realización de sus objetivos, conforme el principio de celeridad⁵²⁶.

En España, la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común estatuye igualmente el principio de celeridad en sus ordinales 74, párrafo primero y 75. El primero de estos dispone que el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites. Por su parte, el artículo 75 indica, de modo expreso, lo siguiente:

"Celeridad. 1. Se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento"

⁵²⁴ **Ley General de Migración y Extranjería.** Ley No. 8764 de 19 de agosto de 2009. Costa Rica. Artículo 28.

⁵²⁵ Ver Reglamento de Organización y Servicio de la Policía Profesional de Migración. Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 137 y 138 inciso 3º).

⁵²⁶ **Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos.** Decreto Ejecutivo No. 38171 de 17 de octubre de 2013. Costa Rica. Artículo 24, inciso d).

*sucesivo. 2. Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.*⁵²⁷

Colombia, por su parte, cuenta con la Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, cuyo artículo 3° aclara que la función administrativa se desarrollará conforme con el principio constitucional de celeridad. Aparejado a lo anterior, el artículo 18, párrafo primero, de ese mismo cuerpo normativo establece, expresamente, lo siguiente:

*"Supresión y simplificación de trámites. La supresión y simplificación de trámites será objetivo permanente de la Administración Pública en desarrollo de los principios de celeridad y economía previstos en la Constitución Política y en la presente Ley (...)"*⁵²⁸.

C. Instrumentos regionales e internacionales

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno indica en el apartado IV, artículo 26, que los miembros del Poder Ejecutivo –como parte del conjunto de reglas vinculadas a la gestión pública–, deben actuar de conformidad con el principio de celeridad⁵²⁹.

Asimismo, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública en su artículo 21 indica que la Administración Pública está sometida al principio de celeridad, el cual, a su vez, define como aquel "*(...) en cuya virtud las actuaciones administrativas deberán realizarse optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en un plazo razonable que será el que corresponda de acuerdo con la dotación*

⁵²⁷ Ver Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. España. **Op. cit.**, artículos 74, párrafo primero y 75.

⁵²⁸ Ver Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Colombia. **Op. cit.**, artículos 3° y 18, párrafo primero.

⁵²⁹ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado IV, artículo 26.

*de personas y de medios materiales disponibles y de acuerdo con el principio de servicio objetivo al interés general, así como en función de las normas establecidas para tal fin*⁵³⁰.

4.- Tratamiento jurisprudencial

En Costa Rica, la Sala Constitucional, en el Voto No. 11222-2003 de 30 de septiembre de 2003 –redactado por el Magistrado Jinesta Lobo–, se refirió en términos generales al principio de celeridad, bajo los siguientes términos:

*"(...) III.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVAS (...) Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos (...)"*⁵³¹.

Ese mismo Magistrado, un año antes, concretizó el principio bajo estudio haciendo alusión, en particular, al derecho a obtener una resolución pronta y cumplida en los procedimientos administrativos. Así, mediante la Sentencia No. 8548-2002 de 3 de septiembre de 2002 –la cual, se aclara, ha sido utilizada por dicho despacho judicial para resolver cientos de casos más formulados con posterioridad y relacionados con este tema en particular–, se señaló lo siguiente:

"(...) I.-DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PRONTO Y CUMPLIDO. Las administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades, competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa o gubernativa previa, a través de un procedimiento, múltiples solicitudes de los administrados o usuarios de los servicios públicos a efecto de obtener un acto administrativo final, cuyo contenido psíquico puede ser volitivo, de juicio o de conocimiento. Ese acto administrativo conclusivo de un procedimiento administrativo puede otorgar o reconocer derechos subjetivos o intereses legítimos –situaciones jurídicas sustanciales– (actos favorables) o bien suprimirlos, denegarlos o imponer obligaciones (actos de gravamen o ablatorios). Es lógico y sensato que no puede haber una justicia administrativa inmediata, puesto que, la administración pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final. Lo anterior significa que entre el pedimento inicial formulado por el administrado y su resolución final debe mediar un tiempo fisiológicamente necesario (vacatio o distantia temporis), impuesto por la

⁵³⁰ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 21.

⁵³¹ Ver Sentencia No. 11222-2003. Sala Constitucional de Costa Rica. **Op. cit.**

observancia de los derechos fundamentales de aquel (debido proceso, defensa, bilateralidad de la audiencia o contradictorio) y la mejor satisfacción posible de los intereses públicos. No debe perderse de perspectiva que el procedimiento administrativo se define como un conjunto de actos —del órgano administrativo director, decisor y del propio gestionante— concatenados y teleológicamente vinculados o unidos que precisan de tiempo para verificarse. Consecuentemente, la substanciación de las solicitudes formuladas por los administrados requiere de un tiempo necesario que garantice el respeto de los derechos fundamentales de éstos, una ponderación adecuada de los elementos fácticos, jurídicos, del interés particular, de terceros y de los intereses públicos involucrados. Sin embargo, lo anterior no legitima jurídicamente a las administraciones públicas para que prolonguen indefinidamente el conocimiento y resolución de los asuntos que los administrados les han empeñado, puesto que, en tal supuesto los procedimientos se alargan patológicamente por causas exclusivamente imputables a éstas, siendo que los administrados no tienen el deber o la obligación de tolerar tales atrasos y dilaciones indebidas. El Derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política no se limita, en el Derecho Administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino que se proyecta y expande con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos. De modo y manera que es un imperativo constitucional que los procedimientos administrativos sean, igualmente, pronto, oportuno y cumplido en aras de valores constitucionales trascendentales como la seguridad y la certeza jurídicas de los que son merecidos acreedores todos los administrados. Precisamente por lo anterior, los procedimientos administrativos se encuentran informados por una serie de principios de profunda raigambre constitucional, tales como los de prontitud y oportunidad (artículo 41 de la Constitución Política), más conocido como de celeridad o rapidez (artículos 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), eficacia y eficiencia (artículos 140, inciso 8, de la Constitución Política, 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), simplicidad y economía procedimentales (artículo 269, párrafo 1º, ibidem). Estos principios rectores de los procedimientos administrativos, le imponen a los entes públicos la obligación imperativa de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el transcurso de un tiempo excesivo e irrazonable. El privilegio sustancial y posicional de las administraciones públicas, denominado autotutela declarativa y que, a la postre, constituye una pesada carga para los administrados, no debe invertirse y ser aprovechado por éstas para causarle una lesión antijurídica al administrado con la prolongación innecesaria de los procedimientos administrativos.

II.-NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y PLAZOS RAZONABLES. En materia de procedimientos administrativos, es menester distinguir entre el de naturaleza constitutiva y el de impugnación. El primero tiene como principal propósito el dictado de un acto administrativo final que resuelva el pedimento formulado por el gestionante o parte interesada —en un sentido favorable

o desfavorable—, y el segundo está diseñado para conocer de la impugnación presentada contra el acto final que fue dictado en el procedimiento constitutivo — fase recursiva—. El procedimiento constitutivo puede ser, a modo de ejemplo, los procedimientos ordinario y sumario normados en la Ley General de la Administración Pública o cualquier otro especial por razón de la materia regulado en una ley específica y que sea posible encuadrarlo dentro de las excepciones contenidas en el numeral 367, párrafo 2°, de la Ley General de la Administración Pública y en los Decretos Ejecutivos números 8979-P del 28 de agosto y 9469-P del 18 de diciembre, ambos de 1978. El procedimiento de impugnación comprende los recursos ordinarios (revocatoria, apelación y reposición) y los extraordinarios (revisión). Para sendos supuestos, y en lo que se refiere a los procedimientos administrativos comunes —ordinario, sumario y recursos—, la Ley General de la Administración Pública establece plazos dentro de los cuales la respectiva entidad pública debe resolver ya sea la petición o solicitud inicial o el recurso oportunamente interpuesto. En efecto, el artículo 261, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública establece que el procedimiento administrativo ordinario debe ser concluido, por acto final, dentro del plazo de dos meses posteriores a su iniciación; para la hipótesis del procedimiento sumario, el artículo 325 ibidem, dispone un plazo de un mes —a partir de su inicio— para su conclusión. En lo tocante a la fase recursiva o procedimiento de impugnación, el numeral 261, párrafo 2°, fija un plazo de un mes. Cuando un órgano o ente público se excede en estos plazos, se produce un quebranto del derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida establecido en el artículo 41 de la Constitución Política. (...)⁵³². (El destacado no forma parte del original).

La Corte Constitucional de Colombia, igualmente, ha hecho referencia al principio de celeridad bajo estudio. En la Sentencia No. T-012-1992 de 25 de febrero de 1992 –redactada por el Magistrado Hernández Galindo–, se dispuso que la cantidad excesiva de trámites y papeleos que, en ocasiones, establece la Administración Pública, podría atentar, entre otros, contra el principio de celeridad. Así, en dicha ocasión, se mencionó, expresamente, lo siguiente:

"(...) Observa la Corte que, si bien no cabe la tutela cuando se trata de actos de carácter general, impersonal y abstracto, como es el caso de la Resolución 2001 mencionada (artículo 6o., numeral 5o. del Decreto 2591 de 1991) -lo cual explica el sentido de este fallo-, no es menos cierto que el artículo 209 de la Constitución declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad, entre otros, a la vez que el 84 Ibidem prohíbe (sic) a las autoridades públicas establecer y exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de los derechos o actividades que han sido reglamentados de manera general. Lo anterior, unido a los principios de la buena fe y la prevalencia del derecho sustancial, que informan la totalidad de los preceptos consagrados en la Constitución de 1991, hace aconsejable y aún necesario, que las ramas del poder público y los servidores del Estado ajusten

⁵³² Sentencia No. 8548-2002 de 3 de septiembre de 2002. Sala Constitucional de Costa Rica.

sus decisiones y actos a los nuevos criterios constitucionales y procedan a eliminar los papeleos, trámites y obstáculos tan arraigados en el habitual comportamiento de nuestras oficinas públicas, que hoy, si transgreden los enunciados preceptos, van en contravía del ordenamiento superior y que generan con frecuencia la nugatoriedad de los derechos fundamentales y aún el cumplimiento de los deberes que corresponden a los gobernados. Así, en el caso sometido al examen de esta Corte, una disposición administrativa de orden puramente interno, adicionó requisitos y trámites a los ya establecidos por un decreto que tiene fuerza legislativa, como es el 196 de 1971, haciendo rigurosa en exceso la demostración de aquellos para el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales (...)⁵³³. (El destacado no forma parte del original).

Asimismo, resulta pertinente destacar la Sentencia No. C-370-12 –redactada por el Magistrado Pretelt Chaljub–, mediante la cual el referido Tribunal colombiano hizo un recuento por todos aquellos precedentes donde, a su vez, se ha sostenido que el ingreso de los mecanismos de oralidad en los procedimientos administrativos no violenta los derechos fundamentales de los administrados y que, por el contrario, dicha actuación se encuentra acorde, entre otros, con el principio de celeridad. De forma expresa, en dicho voto se afirma lo siguiente:

*"(...) En la época actual, en que la celeridad es elemento esencial de la eficacia, es preciso que los órganos de control cuenten con herramientas legales ágiles y dinámicas que permitan dar respuestas oportunas, cuando todavía la sociedad resiente la conducta irregular del funcionario o el daño acusado, y no cinco años después cuando la sanción ha perdido tanto la pertinencia como sus efectos reparadores. Este es el criterio que orienta e inspira el procedimiento disciplinario previsto en el último libro del proyecto. Por esta razón, se creo (sic) un procedimiento verbal simplificado a la realización de una audiencia dentro de los dos días siguientes a la verificación de la situación de flagrancia o al conocimiento del hecho; es aplicable por el jefe inmediato cuando la falta sea leve o cuando el servidor público sea sorprendido en flagrancia o confiese la autoría de una falta grave o gravísima." Adviértase entonces que el legislador quiso establecer el trámite verbal para casos muy concretos, en función de la confesión del hecho, la comisión en flagrancia o cuando se tratase de determinadas faltas disciplinarias (...)*⁵³⁴.

⁵³³ Ver Sentencia No. T-012-1992. Corte Constitucional de Colombia. **Op. cit.**

⁵³⁴ **Sentencia No. C-370-2012** de 16 de mayo de 2012. Corte Constitucional de Colombia.

Capítulo Sétimo

Principios de objetividad, imparcialidad y neutralidad

En este nuevo apartado haremos referencia a tres principios que se encuentran ligados intrínsecamente entre sí como lo son los principios de objetividad, imparcialidad y neutralidad, los cuales, a su vez, resultan plenamente aplicables al procedimiento de evaluación del desempeño. Así las cosas, procederemos a definirlos brevemente y a señalar, sobre los mismos, algunas referencias normativas y jurisprudenciales que le son atinentes.

1.- Contenido

A. Principio de objetividad

El principio de objetividad apunta, en primer lugar, a la satisfacción del interés general, sin discriminaciones y sin inclinar la balanza a favor de un particular, es decir, sin violar el principio de igualdad⁵³⁵.

García Costa traduce el referido principio en el deber general del funcionario público de interpretar y aplicar la ley en adecuación a la voluntad normativa, alejado, consiguientemente, de cualquier valoración personal y subjetiva⁵³⁶. En similar sentido, Cajarville Peluffo asevera que la Administración Pública está sometida a la legalidad objetiva y, en ese particular, apunta lo siguiente:

*"(...) La Administración existe para servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho objetivo. Esa es la razón de ser, el fin que justifica su existencia. Este principio rige por ello toda la actividad de la Administración, y por supuesto también la instrumental en que consiste el procedimiento administrativo (...)"*⁵³⁷.

⁵³⁵ BREWER-CARÍAS (Allan R.). **Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina**. Colombia. Legis Editores S.A.. 2003, p. 145.

⁵³⁶ GARCIA COSTA (Francisco Manuel). **Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad**. DA. Revista Documentación Administrativa. Madrid, España. No. 289, enero-abril de 2011, p. 30.

⁵³⁷ CAJARVILLE PELUFFO (Juan Pablo). **Sobre Derecho Administrativo. Tomo II**. Montevideo, Uruguay, editado por la Fundación de Cultura Universitaria, segunda edición, 2008, p. 153.

Adicionalmente, García Costa aclara que, pese a que el principio de objetividad se encuentra íntimamente ligado con el de imparcialidad, se diferencia de este último en el tanto el primero opera fundamentalmente *ad intra*, es decir, relacionando a la Administración Pública con el Parlamento cuyos mandatos adoptan la forma de leyes⁵³⁸.

B. Principio de imparcialidad

La imparcialidad del funcionario se identifica igualmente con el deber general de interpretar y aplicar la ley sin ningún tipo de subjetivismos personales, sin tomar partido o beneficiar ilegítimamente a una parte en perjuicio de la otra. Proclama que las decisiones, en esencia, deben ser tomadas, únicamente, en atención a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, con criterios de igualdad y en claro beneficio del interés general. Este principio de imparcialidad se diferencia sutilmente del de objetividad, ya que, el primero, según explica García Costa, despliega su eficacia *ad extra* o hacia afuera, es decir con respecto a las relaciones de la Administración Pública con los administrados⁵³⁹.

En ese mismo orden de consideraciones, Santofimio Gamboa menciona que la imparcialidad deviene a las actuaciones administrativas por vía del derecho fundamental a la igualdad, básicamente, a partir de las relaciones entre autoridades y administrados⁵⁴⁰. De modo expreso, dicho autor agrega, sobre el particular, lo siguiente:

"(...) La igualdad, entonces, como base de la imparcialidad configura otro de los elementos constitutivos del núcleo central del debido proceso. Es decir, la imparcialidad en las actuaciones administrativas constituye un presupuesto garantístico de la más alta importancia para la estabilidad del Estado de derecho. Las autoridades por lo tanto deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos es asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación, proporcionando a los ciudadanos igual trato y respetando siempre el orden en que actúen ante ellas. Ello se relaciona indubitablemente con el elemento finalístico del Acto Administrativo, que invita al cumplimiento de los cometidos estatales por parte de la administración, y no a la

⁵³⁸ Ver GARCIA COSTA (Francisco Manuel). **Op. cit.**, p. 31.

⁵³⁹ **Ibíd.**

⁵⁴⁰ SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando). **Tratado de Derecho Administrativo. Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez. Tomo II.** Colombia, Editorial de la Universidad Externado de Colombia, tercera edición, 1998, p. 99.

*consolidación de sistemas de actuación subjetivos, generadores evidentes de desviación de poder (...)*⁵⁴¹.(El destacado no forma parte del original).

Sin embargo, es importante tener presente que el contenido y la relevancia del principio de imparcialidad depende de los intereses que se encuentren en juego en cada procedimiento en particular. Cajarville Peluffo explica, al respecto, que la Administración Pública es imparcial en los procedimientos administrativos donde medie un conflicto entre varios intereses particulares contrapuestos, más no en aquellos donde se encuentra en juego el interés general del cual es gestora, ya que, siempre debe velar por este último por encima del interés particular⁵⁴². Sobre este último aspecto, el *supra* citado autor agrega lo siguiente:

*"(...) Los funcionarios intervinientes, en cuanto tales, deben defender el interés general tanto como la Administración que integran. Pero haciendo abstracción de ese deber funcional, no deben encontrarse en situaciones personales que afecten su imparcialidad, tanto ante el enfrentamiento entre los intereses de varios sujetos comprometidos en el procedimiento, como en la relación de esos intereses subjetivos con el interés general; si el funcionario tuviera un interés personal o subjetivo coincidente con el interés general o con el particular comprometidos en el procedimiento, su imparcialidad estará afectada y deberá abstenerse de intervenir (...)"*⁵⁴³.

C. Principio de neutralidad

Por último, el principio de neutralidad supone la no intervención en ninguna de las opciones que se encuentren en conflicto. No obstante, debe entenderse que dicha neutralidad no opera lógicamente en el ámbito de la acción administrativa donde se dirimen los intereses particulares de los administrados entre sí o los de estos con respecto al interés general, dado que, esto conllevaría al absurdo de sostener que dicha condición neutral impide a la Administración Pública la propia actuación administrativa. En estos casos, lógicamente, la Administración Pública debe intervenir.

En criterio de García Costa, dicha neutralidad debe entenderse, más bien, en el ámbito estrictamente de la acción propia del gobierno y agrega:

⁵⁴¹ Ver SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando). **Op. cit.**, pp. 99-100.

⁵⁴² Ver CAJARVILLE PELUFFO (Juan Pablo). **Op. cit.**, p. 152.

⁵⁴³ Ver CAJARVILLE PELUFFO (Juan Pablo). **Op. cit.**, pp. 152-153.

"(...) la neutralidad entrañaría la prohibición de la intervención de la Administración en el ámbito de la gobernación, es decir, la prohibición del carácter político de la Administración, de modo que ésta vendría obligada a respetar la elección de alternativas, tiempos y prioridades políticas que realice el Gobierno; supondría (...) la garantía de la sujeción de la burocracia al Gobierno, con independencia de la opción política que lo componga. En consecuencia, estamos en condiciones de poder sostener que la neutralidad opera en el ámbito de las relaciones entre la Administración y el Gobierno definiendo el modo en el que ha de quedar vinculada la Administración al poder de dirección del Gobierno, lo cual se traduce en una serie de deberes del funcionario, de carácter negativo (no interferencia y disponibilidad plena) y positivo (colaboración leal y eficaz) (...)"⁵⁴⁴.

Sin embargo, en nuestro criterio, también resulta oportuno tomar en consideración la perspectiva vertida, sobre el tema en particular, por Franch I Sagner. Según dicha autora, el principio de neutralidad no quiere decir, necesariamente, que el órgano administrativo no adopte una posición determinada en lo que respecta a las decisiones y actuaciones que lleva a cabo. Desde su perspectiva, dicho órgano es neutral porque no es interesado, es decir, porque carece de una competencia de interés para intervenir en la cuestión⁵⁴⁵. A mayor abundamiento, dicha autora refiere lo siguiente:

"(...) Como bien, la doctrina manifiesta, el asesoramiento jurídico de la administración implica su ausencia de compromiso con una decisión preconcebida a priori de lo que el ordenamiento pueda señalar en cada caso; "es decir, la neutralidad se refiere a la posición funcional de indiferencia del consultor en lo que hace al contenido o elemento objetivo de la decisión final, salvo en lo que es materia propia de su expertise, pero siempre considerado en sí mismo, y no en relación con el objeto de ningún acto en particular (...)"⁵⁴⁶.

2.- Relación con el procedimiento de evaluación

Los principios de imparcialidad, objetividad y neutralidad actúan plenamente y, desde distintas aristas, con respecto al procedimiento de evaluación de la Administración Pública.

Nótese, en primer término, que el contenido de tales principios debe ser respetado y garantizado íntegramente durante todas las etapas que conforman la evaluación. El personal

⁵⁴⁴ Ver GARCIA COSTA (Francisco Manuel). *Op. cit.*, p. 29.

⁵⁴⁵ FRANCH I SAGUER (Marta). **El procedimiento administrativo como garantía de los ciudadanos**. En: MATILLA CORREA (Andry), et ál (Coord.) *Temas actuales de derecho administrativo*. Panamá. Impresiones Cargal, 2014, p. 164.

⁵⁴⁶ *Ibíd.*

encargado de tales tareas debe utilizar, para tal efecto, instrumentos y criterios que se caractericen por su objetividad. Asimismo, durante dicho procedimiento no pueden mediar, de ningún modo, intereses subjetivos –principalmente de los evaluadores–, que conlleven a la parcialización del mismo y al consecuente beneficio injustificado del personal o instituciones públicas sometidas a evaluación que, en realidad, no se han desempeñado correctamente ni han cumplido los objetivos y metas que les fueron señaladas originalmente.

Esa misma objetividad, imparcialidad y neutralidad, debe estar presente, igualmente, cuando, *a posteriori*, se entreguen los resultados de la evaluación y se tomen, paralelamente, las medidas y acciones que resulten pertinentes. Es decir, tales principios deben mediar cuando se deba proporcionar a la propia Administración Pública, a los administrados, a los medios de comunicación masivos y a los órganos y entes de control la información arrojada producto de la evaluación llevada a cabo como parte, a su vez, de un proceso de rendición de cuentas. En ese particular, se deben brindar plenamente todos los datos públicos que sean necesarios y atinentes, sin recortar o manipular aquellos que podrían perjudicar a los sujetos sometidos a evaluación.

En la medida en que tales datos se entreguen cumpliendo dichos parámetros, tales partes podrán fiscalizar, efectivamente, la labor administrativa y formular los reclamos y gestiones que consideren oportunas a través de diversos medios dispuestos y creados al efecto.

De otra parte, debe tomarse en cuenta que la Administración Pública, al manipular datos fidedignos y objetivos de la evaluación realizada, podrá sancionar o bien, incentivar, respectivamente, los malos y buenos resultados obtenidos. Actuaciones últimas que, a su vez, deben estar permeadas por los principios de interés. Así las cosas, la objetividad, imparcialidad y neutralidad deben estar presentes, a modo de ejemplo, en los procedimientos sancionatorios que se instruyan contra un servidor público producto de su pésima gestión o bien, en aquellos casos en que le sean entregados incentivos económicos o cualquier otro tipo de beneficio laboral, gracias a los excelentes resultados obtenidos en el ejercicio de las tareas.

Finalmente, es importante destacar que, en la medida en que los principios bajo estudio imperen de principio a fin durante el mecanismo de evaluación, se podrá –vistos los resultados

arrojados–, controlar, efectivamente, la labor administrativa y tomar las medidas que resulten pertinentes para enmendar todos aquellos aspectos que no permiten la obtención y cumplimiento de los objetivos y metas previamente propuestas. Situación anterior que, sin lugar a dudas, generará una mejora sustancial en el servicio brindado a todos los administrados.

3.- Regulación normativa

Varios son los cuerpos normativos iberoamericanos que recogen los principios bajo estudio. Algunos de estos los pasaremos a estudiar a continuación.

A. Constitucional

En primer término, resulta de suma importancia lo dispuesto, sobre el particular, en la Constitución Política de España, cuyo artículo 103, párrafo primero, establece que "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales (...)*". Por su parte, el párrafo tercero de ese mismo ordinal señala lo siguiente:

*"3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones"*⁵⁴⁷.

La Carta Magna de Colombia establece en su artículo 209 que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla, entre otros aspectos, de conformidad con el principio de imparcialidad⁵⁴⁸. En similar sentido, la Constitución Política de Bolivia estatuye en su artículo 232 que la Administración Pública se rige por el principio de imparcialidad⁵⁴⁹.

Asimismo, resulta menester hacer alusión a la Constitución Venezolana, cuyo ordinal 145 dispone que "*Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. (...)*"⁵⁵⁰.

⁵⁴⁷ Ver Constitución Política de España de 1978. **Op. cit.**, artículo 103, párrafos primero y tercero.

⁵⁴⁸ Ver Constitución Política de Colombia de 1991. **Op. cit.**, artículo 209.

⁵⁴⁹ Ver Constitución Política de Bolivia de 2009. **Op. cit.**, artículo 232.

⁵⁵⁰ Ver Constitución Política de Venezuela de 1999. **Op. cit.**, artículo 145.

B. Infraconstitucional

Costa Rica cuenta con la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, cuyo artículo 38, inciso b), establece como causal de responsabilidad administrativa al funcionario público que, independientemente del régimen de prohibición o dedicación exclusiva al que esté sometido, ofrezca o desempeñe actividades que comprometan su imparcialidad⁵⁵¹. Por su parte, el ordinal 148, inciso f), del Código Municipal indica que está prohibido para los servidores municipales durante los procesos electorales violar las normas de neutralidad que estatuye el Código Electoral⁵⁵².

La Ley General de Migración y Extranjería costarricense estatuye en su ordinal 27, párrafo segundo, que todos los miembros del Tribunal Administrativo Migratorio deben ser personas que, por sus antecedentes, títulos profesionales y reconocida competencia en la materia, sean garantía de imparcialidad y acierto en el desempeño de sus funciones⁵⁵³.

El Reglamento de la Dirección Jurídica del Poder Judicial de Costa Rica dispone en su artículo 1° que la Dirección Jurídica creada por Corte Plena es un órgano asesor que deberá emitir criterios con imparcialidad, objetividad y neutralidad⁵⁵⁴. Asimismo, el Código de Ética para los Funcionarios de la Auditoría del Instituto Costarricense de Turismo indica en su numeral 2°, párrafo primero, que todos los servidores de dicha auditoría deben actuar con independencia, objetividad, imparcialidad y neutralidad política⁵⁵⁵. Particularmente, merece destacar los ordinales 3°, 5°, 6° y 9° del referido Código de Ética, los cuales señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 3°- Se debe ser independiente con respecto a la entidad fiscalizada, de grupos de intereses internos y externos, así como también deben ser objetivos al tomar decisiones".

⁵⁵¹ Ver Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 38, inciso b).

⁵⁵² Ver Código Municipal. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 148, inciso f).

⁵⁵³ Ver Ley General de Migración y Extranjería. Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 27, párrafo segundo.

⁵⁵⁴ **Reglamento de la Dirección Jurídica del Poder Judicial**. Reglamento No. 47 de 6 de octubre de 2014. Costa Rica. Artículo 1°.

⁵⁵⁵ **Código de Ética para los Funcionarios de la Auditoría del Instituto Costarricense de Turismo**. Reglamento No. 5397 de 17 de enero de 2006. Costa Rica. Artículo 2°, párrafo primero.

"Artículo 5º- En todas las cuestiones con su labor, los funcionarios de la Auditoría General deben cuidar porque su independencia no se vea afectada por intereses personales o externos. La independencia no debe verse afectada por las presiones o las influencias de personas internas o externa a la propia entidad; por los prejuicios de los jefes y demás funcionarios acerca de las personas, la administración, los proyectos o los programas; por haber trabajado recientemente en la administración de la entidad a la cual sirven; o por las relaciones personales o financieras que provoquen conflictos de lealtades o de intereses. Los funcionarios de la Auditoría General están obligados a abstenerse de intervenir en asuntos donde tengan algún interés personal o familiar, directa o indirectamente".

"Artículo 6º- Se requiere objetividad e imparcialidad en toda la labor efectuada y en particular en la toma de decisiones, las cuales deberán ser exactas, objetivas y apegadas al marco jurídico establecido".

"Artículo 9º- Se debe mantener la neutralidad política, tanto la real como la percibida, en el ámbito público y en el privado, de acuerdo con el régimen de prohibiciones legales existentes. Por lo tanto, se debe conservar la independencia con respecto a las influencias políticas partidistas o electorales para desempeñar con imparcialidad las responsabilidades asignadas"⁵⁵⁶.

En España, por su parte, se cuenta con la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 3º, párrafo primero, señala que las Administraciones Públicas sirven con objetividad a los intereses generales⁵⁵⁷. En similar sentido, fue redactado el ordinal 2º, párrafo primero, de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁵⁵⁸. Esta última ley, a su vez, dispone en su artículo 3º, párrafo segundo, inciso g), que la Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de objetividad, entre otros⁵⁵⁹.

El Estatuto Básico del Empleado Público contiene una serie de normas atinentes a los principios bajo estudio. Así, el ordinal 1º dispone que dicho estatuto tiene como fin establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, siendo que en el párrafo tercero, inciso e) apunta como uno de los fundamentos de actuación la objetividad, profesionalidad e

⁵⁵⁶ Ver Código de Ética para los Funcionarios de la Auditoría del Instituto Costarricense de Turismo. Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 3º, 5º, 6º y 9º.

⁵⁵⁷ Ver Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. España. **Op. cit.**, artículo 3º, párrafo primero.

⁵⁵⁸ Ver Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. España. **Op. cit.**, artículo 2º, párrafo primero.

⁵⁵⁹ Ver Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. España. **Op. cit.**, artículo 3º, párrafo segundo, inciso g).

imparcialidad en el servicio garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera. El artículo 20 de dicho Estatuto hace referencia a la evaluación del desempeño realizada a los empleados de las Administraciones Públicas. Específicamente, el párrafo segundo de tal ordinal estatuye que tales sistemas de evaluación deben adecuarse a criterios de objetividad e imparcialidad, aplicándose sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos⁵⁶⁰.

El artículo 52 del citado Estatuto alude a los deberes de los empleados públicos y cita, particularmente, el deber que tienen de actuar con objetividad, integridad, neutralidad e imparcialidad, entre otros. Por su parte, el numeral 53 se refiere a la actuación de los servidores públicos y estatuye en sus párrafos segundo y undécimo, lo siguiente de manera expresa:

"2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio."

"11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos"⁵⁶¹.

Asimismo, en la ya citada Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de España el artículo 26, párrafo segundo, inciso b), punto 5º, indica que todas aquellas personas cubiertas por dicha normativa no se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar su objetividad⁵⁶².

En Chile se halla la Ley que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, cuyo artículo 4º señala que el procedimiento administrativo estará sometido, entre otros, al principio de imparcialidad.

⁵⁶⁰ Ver Estatuto Básico del Empleado Público. España. **Op. cit.**, artículos 1º, párrafo segundo, inciso e) y 20, párrafo segundo.

⁵⁶¹ Ver Estatuto Básico del Empleado Público. España. **Op. cit.**, artículos 52 y 53, párrafos segundo y undécimo.

⁵⁶² Ver Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. España. **Op. cit.** Artículo 26, párrafo segundo, inciso b), punto 5º.

Principio que, a su vez, es desarrollado en el ordinal 11 bajo el siguiente orden de consideraciones:

*"La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte. Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos"*⁵⁶³

De igual manera, el ordinal 9°, párrafo in fine, de la Ley que Establece Asignación de Mejoramiento de la Gestión Municipal de Chile indica que, sin importar el tipo de mecanismo de evaluación del desempeño que utilice la municipalidad, siempre se deberá garantizar una adecuada objetividad e imparcialidad en sus resultados⁵⁶⁴. Asimismo, el Reglamento que Regula la Acreditación de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales y la Habilitación de Evaluadores dispone en su artículo 8°, inciso e), que tales centros tendrán la obligación de desarrollar su labor con total independencia, imparcialidad e integridad. El numeral 11 de dicho reglamento entiende por imparcialidad lo siguiente:

*"Artículo 11. Se entenderá por imparcialidad la capacidad que presenta la entidad de actuar de manera objetiva e independiente, sin contravenir los principios e inhabilidades del Sistema y sin aplicar sesgos o prejuicios a las personas, que impidan su libre acceso a los procesos de evaluación y certificación. Para cumplir con el requisito de imparcialidad, la entidad postulante deberá declarar que no se encuentra afecta a las inhabilidades establecidas por la ley y este reglamento (...)"*⁵⁶⁵.

Colombia, por su parte, cuenta con la Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, cuyo artículo 3° aclara que la función administrativa se desarrollará conforme con el principio de imparcialidad⁵⁶⁶.

⁵⁶³ **Ley que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.** Ley No. 19880 de 29 de mayo de 2003. Chile. Artículos 4° y 11.

⁵⁶⁴ **Ley que Establece Asignación de Mejoramiento de la Gestión Municipal.** Ley No. 19803 de 27 de abril de 2002. Chile. Artículo 9°, párrafo in fine.

⁵⁶⁵ **Reglamento que Regula la Acreditación de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales y la Habilitación de Evaluadores.** Decreto No. 29 de 22 de junio de 2012. Chile. Artículos 8°, inciso e) y 11.

⁵⁶⁶ Ver Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los

C. Instrumentos regionales e internacionales

La Carta Iberoamericana de la Función Pública señala en su artículo 2°, párrafo segundo, que en el ámbito público las finalidades de un sistema de gestión y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad. Por su parte, el ordinal 3°, inciso a), de ese mismo cuerpo normativo dispone, expresamente, lo siguiente:

*"a) Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público"*⁵⁶⁷.

El artículo 8° de la Carta Iberoamericana de la Función Pública establece el elenco de principios rectores de todo el sistema de función pública que deben inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos. Particularmente, dentro de tales principios, se encuentran los de objetividad e imparcialidad. Asimismo, el numeral 43 estatuye que *"Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad o ponga en cuestión la imagen de la Administración pública"*⁵⁶⁸.

De otra parte, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno en el apartado I, artículo 3°, menciona que entre los valores que guiarán la acción del buen gobierno se encuentran los de objetividad e imparcialidad. Asimismo, el apartado II, numerales 6°, 11 y 12 señalan, respectivamente, lo siguiente:

"II. Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno. El Poder Ejecutivo: (...) 6. Perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, y sus decisiones y actuaciones se fundamentarán en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio".

numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Colombia. **Op. cit.**, artículo 3°.

⁵⁶⁷ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 2°, párrafo segundo y 3°, inciso a).

⁵⁶⁸ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 8° y 43.

"11. Respetará la independencia y asegurará los medios materiales, personales e informativos necesarios para que los tribunales y órganos electorales desempeñen eficaz e imparcialmente su función".

"12. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas"⁵⁶⁹.

Igualmente, el apartado III, artículo 23 dispone que los miembros del Poder Ejecutivo ejercerán sus competencias absteniéndose de conductas que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados. El ordinal 25 indica que tales miembros, también, se deben comprometer a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso, menoscabe o comprometa el ejercicio imparcial de sus funciones⁵⁷⁰.

La Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública en su artículo 2º menciona un concepto de calidad en la gestión pública y señala que esta constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades de la ciudadanía con objetividad, entre otros aspectos. Por su parte, el ordinal 7º, párrafo primero, alude al principio de legalidad y señala que una gestión pública de calidad implica el sometimiento de la Administración Pública al Estado de Derecho, cuya orientación se organiza y actúa con racionalidad y objetividad. Asimismo, el numeral 12 de dicha carta hace referencia al principio de imparcialidad bajo los siguientes términos:

"En una gestión pública de calidad, la atención a todos los ciudadanos se realiza con imparcialidad, asegurando que serán tratados con igualdad, sin discriminación por motivos tales como el género, edad, raza, ideología, religión, nivel económico, situación social o localización geográfica. Por causas objetivas, la Administración Pública podrá establecer discriminaciones positivas para proteger a los ciudadanos que lo puedan requerir. En todo caso, corresponde a la Administración Pública la defensa del interés general frente a los intereses particulares"⁵⁷¹.

Finalmente, se cuenta con la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. El artículo 1º de dicho cuerpo normativo estatuye que los ciudadanos iberoamericanos, al asumir una posición central en el sistema

⁵⁶⁹ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartados I, artículo 3º y II, artículos 6, 11 y 12.

⁵⁷⁰ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado III, artículos 23 y 25.

⁵⁷¹ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 2º, 7º, párrafo primero y 12.

administrativo, pueden exigir de todos los servidores públicos y personal al Servicio de la Administración Pública actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general⁵⁷².

El ordinal 2°, párrafo primero, de dicha carta explica que en el marco del respeto de los postulados del buen funcionamiento de las instituciones públicas y de la observación estricta del Ordenamiento Jurídico, la Administración Pública sirve con objetividad al interés general y actúa con pleno sometimiento a las leyes y al Derecho. Por su parte, el párrafo segundo de ese mismo ordinal señala, de modo expreso, lo siguiente:

*"El principio de servicio objetivo a los ciudadanos se proyecta a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública, sean expresas, tácitas, presuntas, materiales –incluyendo la inactividad u omisión– y se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que habrá de promover y facilitar permanentemente. La Administración Pública y sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública deben estar a disposición de los ciudadanos para atender los asuntos de interés general de manera adecuada, objetiva, equitativa y en plazo razonable"*⁵⁷³.

Los numerales 6° y 7° establecen que las autoridades recurridas deben actuar con eficacia y eficiencia, buscando la compatibilidad con la equidad y con el servicio objetivo al interés general. Asimismo, el artículo 10 señala, expresamente, lo siguiente:

*"De acuerdo con el principio de evaluación permanente de la Administración Pública, ésta tenderá a adecuar su estructura, funcionamiento y actividad, interna y externa, a la identificación de oportunidades para su mejora continua, midiendo de forma objetiva el desempeño de sus estructuras administrativas"*⁵⁷⁴.

De particular importancia resulta el ordinal 18 de la Carta bajo estudio, el cual señala lo siguiente:

"De acuerdo con el principio de objetividad, fundamento de los principios de imparcialidad e independencia, las autoridades y funcionarios, así como todas las personas al servicio de la Administración Pública, deberán abstenerse de toda

⁵⁷² Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 1°.

⁵⁷³ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 2°, párrafos primero y segundo.

⁵⁷⁴ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 6°, 7° y 10.

*actuación arbitraria o que ocasione trato preferente por cualquier motivo, actuando siempre en función del servicio objetivo al interés general, prohibiéndose la participación en cualquier asunto en el que él mismo, o personas o familiares próximos, tengan cualquier tipo de intereses o en los que pueda existir conflicto de intereses según el ordenamiento jurídico correspondiente*⁵⁷⁵.

De igual manera, el numeral 25 de la carta en referencia indica que el derecho fundamental a la buena Administración Pública consiste, entre otros aspectos, en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con objetividad e imparcialidad⁵⁷⁶.

4.- Tratamiento jurisprudencial

La Sala Constitucional de Costa Rica, en diversas ocasiones se ha referido a los principios bajo análisis. Así, en la Sentencia No. 11611-2004 –redactada por el Magistrado Armijo Sancho– dicho Tribunal dispuso que, en atención a lo señalado en los principios constitucionales de imparcialidad y objetividad, no resulta inconstitucional el ordinal 49 del Código Moral del Colegio de Abogados, el cual indica que durante el plazo de un año un abogado no puede ejercer su profesión en asuntos que deben ser resueltos en la misma oficina donde ejerció anteriormente puestos de autoridad como funcionario público, sea en la judicatura o bien, en algún cargo público. De manera expresa, en dicha ocasión, se señaló lo siguiente:

"(...) IV.- En particular sobre la norma impugnada. (...) Según el accionante, dicha disposición constituye una limitación arbitraria e injustificada de su derecho al trabajo, en cuanto veda la posibilidad, durante el plazo de un año, de dirigir asuntos que deben ser conocidos por la oficina donde ejerció puestos de autoridad. Por su parte, el Procurador General Adjunto y el Presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica en memoriales separados defienden la razonabilidad de la norma atacada, en cuanto tiene por objeto evitar "el eventual conflicto de intereses que se produciría si el patrocinio profesional de una determinada causa es asumida por un profesional que, hasta hace poco, formaba parte del órgano con competencia para decidir el caso" (folios 49 y 50), con lo cual se puede recibir un trato más o menos favorable por parte de esa Dependencia, todo ello en detrimento de los principios de imparcialidad y objetividad, que informan sin duda alguna la función de los órganos administrativos y jurisdiccionales. Tales razones son compartidas por este Tribunal Constitucional, por lo cual se estima que la segunda parte del artículo 49 del Código de Moral del Colegio de Abogados, lejos de violentar los derechos fundamentales

⁵⁷⁵ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 18.

⁵⁷⁶ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículo 25.

del promovente, se adecua al Derecho de la Constitución. En efecto, dicha norma se ajusta a las potestades de que gozan los Colegios Profesionales –en particular, el Colegio de Abogados de Costa Rica– para fiscalizar el cumplimiento de los principios éticos del ejercicio de la profesión. En este sentido, no se trata de una restricción abusiva del derecho consagrado en el artículo 56 constitucional, sino de una limitación temporal tendente a proteger la objetividad y la imparcialidad del servidor, quien se ve liberado de conocer asuntos durante el plazo de un año dirigidos por su antiguo superior, evitándose entonces el conflicto de intereses. Tampoco se considera irrazonable el término de un año que estipula la norma impugnada; por el contrario, dicho plazo no es sino una consecuencia lógica y necesaria de la primera parte del artículo 49 ídem, en cuya virtud el “abogado que haya cesado en la judicatura o en algún cargo público, no debe aceptar asuntos que hubiese conocido en su carácter de funcionario público” (...)⁵⁷⁷. (El destacado no forma parte del original).

Asimismo, tenemos que en el Voto No. 6614-2007 el Tribunal Constitucional conoció de una acción de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 16, inciso e), de la Ley del Sistema Nacional Financiero Nacional para la Vivienda –Ley No. 7052–. En criterio del accionante, dicha norma viola el principio de igualdad ante la ley, así como el principio de razonabilidad, en cuanto impide a la cámara de construcción (accionistas, socios, miembros de las juntas directivas, gerentes, subgerentes, ascendientes y descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad) formar parte de la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). En dicha ocasión, el referido Tribunal desestimó el proceso y sostuvo que dicha norma era razonable y proporcional, pues se encontraba ajustada a los fines que se buscan en todo establecimiento de incompatibilidades de cargos públicos, sea, garantizar la imparcialidad y la objetividad de la función pública. De modo expreso, la citada sentencia señaló:

"(...)V.- Sobre la razonabilidad de establecer un sistema de incompatibilidades.-Tal como se dijo, la norma en cuestión lo que hace es establecer una incompatibilidad entre el puesto de miembro de la Junta Directiva del BANHVI con el puesto de accionistas, socio, miembro de junta directiva, gerente, subgerente, sus ascendientes o descendientes, de la Cámara de la Construcción si éstos operan dentro del sistema financiero nacional para la vivienda. Todo lo cual es acorde con los objetivos que se pretenden con todo establecimiento de incompatibilidades, cual es, garantizar y promover los valores y principios éticos de la función pública, así como la imparcialidad y objetividad de su ejercicio. Claramente se comprende, por ejemplo, que un socio de la cámara de la construcción que opera dentro del sistema financiero nacional para la vivienda no tendría la imparcialidad que se necesita para ser miembro de la Junta Directiva del BANHVI, pues tal persona se encontraría en una situación donde existe colisión entre el interés público y el

⁵⁷⁷ **Sentencia No. 11611-2004** de 20 de octubre de 2004. Sala Constitucional de Costa Rica.

interés privado, ya que tendría que actuar como juez (miembro de la Junta Directiva del BANHVI) y parte (entidad autorizada por el BANHVI) al mismo tiempo. La Sala entiende la incompatibilidad como la imposibilidad -establecida por ley- de desempeñar, al mismo tiempo, dos puestos o funciones. El fundamento de las prohibiciones legales que determinan las incompatibilidades, es la necesidad de dotar de independencia a los servidores públicos, a fin de situarlos en una posición de imparcialidad, para evitar el conflicto de intereses y competencia desleal. Las incompatibilidades tienden a evitar la acumulación de facultades en una sola persona y una colisión entre el interés público y el privado. El artículo 11 de nuestra Carta Política sienta las bases constitucionales del deber de objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, al señalar que éstos están sometidos a la Constitución y a las leyes; de manera tal que cuando el legislador ha establecido una incompatibilidad, la misma es de acatamiento obligatorio, sin que sea posible alegar, costumbre administrativa o práctica en contrario. Aunado a lo anterior el Derecho de la Constitución ha previsto que la administración pública debe funcionar a base de eficiencia e idoneidad (artículo 191), razón por la cual, es constitucionalmente admisible establecer reglas como las de la incompatibilidad, para evitar que esos principios se vean comprometidos. Esta tesis no es extraña al espíritu constitucional, tal como puede colegirse del principio de responsabilidad de los funcionarios (artículo 9), del principio-deber de legalidad (artículo 11), así como de la exigencia de que la administración pública funcione a base de eficiencia e idoneidad (artículo 191). Así entonces, cuando se vea comprometido el deber de objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, tal como en el caso en cuestión, resulta razonable el establecimiento de una incompatibilidad para ocupar un puesto. (...)"⁵⁷⁸. (El destacado no forma parte del original).

De otra parte, se cuenta con la Sentencia No. 5272-2011 –redactada por el Magistrado Jinesta Lobo–, y en cuya oportunidad el Tribunal Constitucional costarricense se refirió a la constitucionalidad del párrafo segundo del artículo 22 de la Ley de Contratación Administrativa, el cual indica que la prohibición de contratar con la Administración podrá configurarse de forma sobreviniente cuando la respectiva causal se produzca después de iniciado el procedimiento de contratación y antes del acto de adjudicación. Particularmente, dicho órgano jurisdiccional sostuvo que, contrario a lo alegado por el accionante, la citada norma resulta no sólo razonable y proporcionada, sino que procura evitar la corrupción y promover los principios de probidad, imparcialidad y objetividad. Expresamente, el citado Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

"(...) VI.- SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA. LA ALEGADA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD. El accionante acusa que el párrafo segundo del artículo 22 de la Ley de Contratación Administrativa violenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Estima que la medida impuesta por la prohibición sobreviniente,

⁵⁷⁸ Sentencia No. 6614-2007 de 16 de mayo de 2007. Sala Constitucional de Costa Rica.

sea, la exclusión de la oferta afectada, no es necesaria ni idónea porque existen otro tipo de controles que se pueden aplicar para garantizar la transparencia en el procedimiento de contratación administrativa. Asimismo, considera que no hay proporcionalidad entre la finalidad y la restricción impuesta. (...) Sobre el particular, estima este Tribunal Constitucional que no lleva razón el actor, por cuanto, como se señaló supra, disposiciones como las impugnadas tienen por fin principal garantizar la solvencia moral de las personas que contraten con las administraciones públicas y tienen un alto contenido ético, pues se procura evitar la corrupción administrativa y promover un régimen de contratación administrativa plenamente transparente que evite la corrupción y promueva el deber de probidad a cargo de todo funcionario público, así como, los principios constitucionales de objetividad e imparcialidad. Es menester destacar que este tipo de controles no solo son congruentes con nuestra Constitución Política, sino que, además, son conformes con las obligaciones contraídas por nuestro país en el contexto internacional. En ese sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley No. 8557 de 29 de noviembre de 2006 y cuyo propósito es “Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción” dispone en el artículo 5 la obligación de los Estados de formular, aplicar y mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, estableciendo y fomentando prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción. Específicamente, en lo relativo a la contratación administrativa, el artículo 9 enfatiza en las medidas de prevención –como la cuestionada en el sub lite– para evitar injerencias negativas en los procedimientos de selección de los oferentes, poniéndose énfasis en los principios ya indicados de transparencia, libre competencia y objetividad. En lo conducente, se señala que “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción”. En consecuencia, estima este Tribunal que la norma en cuestión no es irrazonable, sino que, por el contrario, tiene una finalidad legítima y conforme con el Derecho de la Constitución, esto es, evitar que oferentes en un proceso de contratación administrativa puedan, eventualmente, verse beneficiados por una influencia irregular de un familiar que tiene una posición privilegiada en la Administración Pública y pueda generarle un beneficio sobre el resto de los participantes en el proceso de selección, lo que resultaría contrario a todos los principios ya examinados. (...)”⁵⁷⁹. (El destacado no forma parte del original).

En otras latitudes como Colombia, la Corte Constitucional se ha pronunciado igualmente sobre los principios bajo estudio. Particularmente, al tomar como punto de referencia el principio

⁵⁷⁹ Sentencia No. 5272-2011 de 27 de abril de 2011. Sala Constitucional de Costa Rica.

de imparcialidad, el citado órgano jurisdiccional, en la Sentencia No. C-095-2003 de 11 de febrero de 2003 –redactada por el Magistrado Escobar Gil–, declaró exequible el ordinal 45, inciso 6), del Decreto No. 267 de 2000, debido a que este le atribuía en algunos casos a la Oficina de Control Disciplinario de la Contraloría General de la República la potestad de sustanciar los fallos de alzada de aquellas decisiones en las que esta, a su vez, intervino en primera instancia. En tal ocasión, la Corte se pronunció en términos generales sobre el principio de imparcialidad y, a su vez, expuso los argumentos por los cuales este último se vulneraba abiertamente a partir de lo señalado en dicho numeral. Lo anterior, bajo el siguiente orden de consideraciones:

"(...) 6.4. Del principio de imparcialidad. 14. Siguiendo las consideraciones previamente expuestas, cabe destacar que para preservar el debido proceso y, en especial, el principio de la doble instancia, resulta exigible, como condición esencial, la imparcialidad del superior jerárquico. En efecto, es indispensable que el criterio del fallador que revisa la decisión adoptada en primera instancia, se encuentre libre de cualquier prejuicio, atadura o prevención que le impida juzgar o proceder autónomamente y, por lo tanto, evaluar si la determinación sujeta a control, real y efectivamente se fundamentó en consideraciones fácticas y jurídicas pertinentes, suficientes y adecuadas al caso en concreto. Precisamente, los artículos 209, 228 y 230 de la Constitución Política contemplan como característica de la propia esencia y sustantividad de la administración de justicia y, en general, de la función pública, la sujeción en la adopción de sus decisiones al principio de imparcialidad. En este orden de ideas, recuérdese que cualquier decisión judicial o administrativa, es la concreción de un orden normativo abstracto a una situación particular y específica, lo que impone que el juez o servidor público, sea que actúe en primera o segunda instancia, intervenga con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico, ya sea por haber emitido concepto previo sobre el asunto sometido a su consideración, o por la presencia de alguna de las causales de impedimento previstas en la ley, como la existencia de vínculos de parentesco o amistad íntima con una de las partes, o de un marcado interés personal en la decisión, etc.

En esta medida, la legitimidad de la decisión judicial o administrativa, descansa en la imparcialidad del órgano encargado de aplicar la ley, lo que significa que dicha garantía se convierte en el atributo que por excelencia debe tener un servidor público para que pueda considerarse como juez en un Estado de Derecho. Lo contrario es propio de los regímenes despóticos y arbitrarios, en donde no impera el reino de las leyes sino el dominio de los príncipes representados en las sociedades modernas por servidores públicos prepotentes que sólo siguen los dictados de su voluntad o capricho.

Los tratados internacionales de derechos humanos establecen como garantía fundamental del debido proceso, el adelantamiento de las actuaciones judiciales o administrativas con sujeción al principio de imparcialidad. En efecto, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), dispone que: “Artículo 8°. Garantías judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas

garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la acusación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (...)"

15. La doctrina procesal considera que la garantía de la imparcialidad, constituye no sólo un principio constitucional, sino también un derecho fundamental conexo con el derecho al debido proceso. Ello porque en un Estado Social de Derecho, la imparcialidad se convierte en la forma objetiva y neutral de obediencia al ordenamiento jurídico. En efecto, el derecho de los ciudadanos a ser juzgados conforme al Derecho, es decir, libre e independiente de cualquier circunstancia que pueda constituir una vía de hecho (C.P. Artículos 29 y 230), exige de forma correlativa el deber de imparcialidad de los jueces (C.P. artículos 209 y 230), ya que solamente aquél que juzga en derecho o en acatamiento pleno del ordenamiento jurídico, puede llegar a considerarse un juez en un Estado Social de Derecho. En otras palabras, para hacer efectiva dicha garantía, es necesario que la persona que ejerza la función de juzgar, sea lo suficientemente neutral y objetiva, precisamente, con el propósito de salvaguardar la integridad del debido proceso y de los demás derechos e intereses de los asociados. A partir de las citadas consideraciones, la doctrina procesal ha concluido que la imparcialidad requiere de la presencia de dos elementos. Un criterio subjetivo y otro objetivo. El componente subjetivo, alude al estado mental del juez, es decir, a la ausencia de cualquier preferencia, afecto o animadversión con las partes del proceso, sus representantes o apoderados. El elemento objetivo, por su parte, se refiere al vínculo que puede existir entre el juez y las partes o entre aquél y el asunto objeto de controversia - de forma tal - que se altere la confianza en su decisión, ya sea por la demostración de un marcado interés o por su previo conocimiento del asunto en conflicto que impida una visión neutral de la litis.

16. En este orden de ideas, se estima que no existe objetividad y, por ende, imparcialidad, cuando previamente el juez o servidor público ha tenido conocimiento de un asunto litigioso. En consecuencia, en tratándose de la doble instancia, la imparcialidad no sólo se expresa en la autonomía subjetiva y objetiva del juzgador para tomar la decisión, sino también en la apreciación de los hechos, en la valoración de las pruebas y, en general, en la preparación o sustanciación jurídica del proyecto de decisión.

17. Con todo, podría estimarse que el citado argumento es aparente o ilusorio, en atención a que el juez independientemente de su previo conocimiento de la decisión y de los argumentos de las partes, es capaz intrasubjetivamente de actuar con la debida imparcialidad y, por lo tanto, alejado de cualquier interés o amor propio. A pesar de los elementos de verdad que puede tener el citado argumento, lo cierto es que la valoración de la imparcialidad, no se realiza a partir de las posiciones morales, éticas o psicológicas de los jueces, sino a través de su postura intersubjetiva. Es decir, la apreciación de la imparcialidad del juez se concreta, en un juicio exterior derivado de la interrelación del juzgador con las partes y la comunidad en general. En efecto, el hecho de que una misma autoridad - en primera y en segunda instancia - conozca de lo actuado, conduce a que, independientemente de su actitud personal, su decisión pueda ser razonablemente considerada como

carente de objetividad y neutralidad, con lo cual se produce irremediamente la pérdida de credibilidad y legitimidad de las decisiones públicas, en perjuicio de la estabilidad del ordenamiento jurídico. En consecuencia, la garantía de la imparcialidad se convierte no sólo en un elemento esencial para preservar el derecho al debido proceso, sino también en una herramienta idónea para salvaguardar la confianza en el Estado de Derecho, a través de decisiones que gocen de credibilidad social y legitimidad democrática. (...)

29. Con base en las anteriores consideraciones procede la Corte a establecer si la disposición acusada resulta contraria al debido proceso, por desconocer la garantía de la doble instancia y en particular la imparcialidad de las decisiones públicas (artículos 29 y 31 C.P). (...)

32. A juicio de la Corte, esta estructura orgánica y jerárquica no permite preservar la garantía de la doble instancia, según lo dispuesto en el artículo 76 del Código Disciplinario Único, y resulta contraria al principio de imparcialidad. Ello, por cuanto le asigna a la Oficina de Control Disciplinario de la Contraloría General de la República, la sustanciación de los recursos de alzada dentro de los procesos disciplinarios internos que se adelantan contra sus servidores públicos, cuando, previamente, ha tenido injerencia directa en la elaboración de la decisión objeto de revisión, mediante el estudio y fallo de dichos asuntos en primera instancia.

33. En este orden de ideas, contrario a lo expuesto por Ministerio Público, no existe la suficiente imparcialidad para la decisión del recurso de alzada en el procedimiento disciplinario, a partir del simple hecho de ser el Contralor General de la República, en su condición de nominador, quien adopta el fallo definitivo en segunda instancia, ya que todo el trabajo previo, es decir, la apreciación de los hechos, la valoración de las pruebas y la revisión de la calificación jurídica, se encuentran adjudicadas en su tramitación o dirección a un sólo responsable, es decir, a la Oficina de Control Disciplinario. De suerte que, la visión que sobre la decisión definitiva tenga el Contralor, se encuentra decantada o limitada a partir del análisis excluyente de una misma autoridad, impidiendo, entonces, un juicio suficiente, neutro y objetivo del asunto litigioso.

Debe tenerse en cuenta que la estructura jerárquica de la Oficina de Control Disciplinario, impide a sus distintos funcionarios, sustraerse de las orientaciones, directrices, sugerencias, observaciones o recomendaciones del director de dicha Oficina. Sin duda, es claro que la estructura funcional de la Oficina de Control Disciplinario se encuentra dirigida por un funcionario director, quien es el responsable del cumplimiento de las funciones y competencias asignadas a dicha dependencia. Y, por lo mismo, puede revisar, modificar, alterar, determinar o disponer el alcance y sentido de la sustanciación de una decisión.

Y aún, si en gracia de discusión, se aceptase que la creación de un grupo especial, - que no está previsto en la ley acusada- , para la sustanciación de los recursos de apelación, pudiese poner a sus integrantes al margen de tal influencia directa, no puede desconocerse, que de todas maneras, su inserción dentro de una determinada estructura jerárquica compromete su imparcialidad y su independencia. Así, aun cuando formalmente los integrantes de ese grupo tuviesen autonomía para sustanciar las decisiones que habría de tomar el Contralor General, lo cierto es que, objetivamente puede presentarse una duda razonable en los destinatarios de la acción disciplinaria acerca de su imparcialidad a la hora de sustanciar una decisión

que resulte contraria a la previamente adoptada por su superior inmediato, aún cuando quien deba tomara la determinación final sea el superior común de ambos.

Por lo tanto, si el resto de funcionarios se encuentran subordinados jerárquicamente al director, siempre - aún cuando se divida en grupos de trabajo - se deben seguir las pautas o directrices determinadas por dicho servidor. Luego, asumir la imparcialidad de un juicio, en dichas condiciones, es material, jurídica y técnicamente imposible, en perjuicio de la credibilidad de las decisiones y de la confianza en el ordenamiento jurídico.

34. De conformidad con lo expuesto y en atención a la falta de previsión - en la norma acusada o en el Decreto de la cual forma parte -, de una estructura orgánica y jerárquica que permita preservar la garantía de la doble instancia, para la Corte es evidente que, la imparcialidad de la Oficina de Control Disciplinario de la Contraloría General de la República se encuentra comprometida, para sustanciar los fallos que resuelven los recursos de alzada dentro del agotamiento de los procesos de responsabilidad disciplinaria, puesto que se buscaría una decisión (definitiva) en relación con una situación que ya había generado un pronunciamiento anterior. Hipótesis que, clara y ostensiblemente, resulta lesiva de la garantía de imparcialidad que caracteriza el ejercicio de la función pública (C.P. artículo 209) y de la administración de justicia (C.P. artículos 228 y 230), la cual configura uno de los elementos esenciales del derecho fundamental al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. Ese compromiso del principio de imparcialidad en la sustanciación, en este caso concreto y en atención a la estructura jerárquica que se ha analizado, afecta la garantía de la doble instancia, porque las decisiones que deba tomar el Contralor General habrían sido en gran medida determinadas por personas que tienen una relación de dependencia jerárquica con quien profirió la decisión de primera instancia. (...)”⁵⁸⁰. (El destacado no forma parte del original).

La Corte Constitucional de Colombia igualmente se pronunció sobre el principio de imparcialidad en la Sentencia No. C-762-2009 de 29 de octubre de 2009, la cual fue redactada por el Magistrado Henao Pérez. En dicha ocasión, afirmó que los ordinales 80 y 81 de la Ley No. 23 no violentaban tal principio al reconocer en el Tribunal de Ética Médica la competencia tanto de formular cargos como de pronunciarse sobre el fondo de los procedimientos disciplinarios adelantados contra los médicos. En esa ocasión, de modo expreso, dicho órgano jurisdiccional apuntó lo siguiente:

"(...) 2.4. La imparcialidad objetiva predicable de quien resuelve el juicio disciplinario 43. De todos los elementos con los cuales se describe el debido proceso disciplinario que vienen de relacionarse, conviene formular algunas precisiones alusivas al principio de imparcialidad, por ser el que invoca el actor como vulnerado por las disposiciones que demanda en este proceso y que además, según se ha visto, es el que ha servido de fundamento a la necesidad de separar en el

⁵⁸⁰ Sentencia No. C-095-2003 de 11 de febrero de 2003. Corte Constitucional de Colombia.

proceso penal la investigación y la acusación del juzgamiento, que reclama como indispensable para el proceso disciplinario de los médicos.

44. Con referencia a la imparcialidad judicial en general, en sentencia C-037 de 1996, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 5° de la Ley estatutaria de Administración de Justicia, que consagra el principio de “autonomía e independencia”, la Corte incluyó como parte del mismo la imparcialidad de los jueces, que garantiza la aplicación en el proceso del principio de igualdad, igualdad de la que deben gozar todos los ciudadanos frente a quien administra justicia. “Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial. El logro de estos cometidos requiere que tanto los jueces como los demás profesionales del derecho se comprometan en los ideales y el valor de la justicia, para lo cual no basta el simple conocimiento de la ley y del procedimiento, sino que es indispensable el demostrar en todas las actuaciones judiciales los valores de la rectitud, la honestidad y la moralidad”.

45. Dicho principio supone que “los jueces deben actuar con plena independencia e imparcialidad, inmersos en un ámbito de autonomía orgánica de la Rama Judicial”, de modo que puedan materializar en sus decisiones el concepto de justicia derivado del Estado Social de Derecho y con el cual se logre “la efectividad de los derechos, obligaciones, garantías y las libertades públicas y asegurar la convivencia pacífica, la estabilidad institucional y la vigencia de un orden justo”.

46. En plena consonancia con lo anterior, se afirmó en la sentencia T-657 de 1998: “La convivencia pacífica y el orden justo, consagrados en la Constitución como principios que rigen la relación entre las personas y el ordenamiento constitucional colombiano, reposan sobre la institución del tercero imparcial(..). La actuación parcializada de este funcionario daría al traste con cualquier posibilidad de lograr una decisión justa, y convertiría al Estado de Derecho en una burla cruel para quienes se acercaran a los estrados judiciales en procura de cumplida justicia.”

47. La imparcialidad representa, pues, el principio más depurado de la independencia y la autonomía judiciales o de quien, conforme la Constitución y la ley, le ha sido reconocido un poder de juzgar a otros individuos, pues no sólo lo hace independiente frente a los poderes públicos, sino también, frente a sí mismo. Como se sostuvo en el auto A-188A de 2005, se trata de la fórmula con que se recoge la tradición jurídica de la humanidad, desde la cual se ha considerado universalmente como forma de resolver conflictos “la intervención de un tercero, ajeno al conflicto”; pero también se trata de que -aunque con algunas excepciones- los conflictos se resuelvan a través de la manera ofrecida por el Estado, “esto es, mediante la implementación de un proceso adelantado por un juez y con la potestad de hacer cumplir la solución que se impartió al conflicto”.

48. Estas consideraciones, es evidente, son perfectamente extrapolables a la noción de imparcialidad que debe animar el ejercicio del poder disciplinario, en donde también resulta indispensable evitar que el juzgador sea “juez y parte”, así como que sea “juez de la propia causa”. (...)

Bajo la misma perspectiva es que este Tribunal, en sentencia T-1034 de 2006, destacó que también en materia disciplinaria era indispensable asegurar tanto la

imparcialidad subjetiva como la imparcialidad objetiva: “La primera exige que los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase ni directo ni indirecto; mientras que la imparcialidad objetiva hace referencia a que un eventual contacto anterior del juez con el caso sometido a su consideración, desde un punto de vista funcional y orgánico, excluya cualquier duda razonable sobre su imparcialidad. “En esa medida la imparcialidad subjetiva garantiza que el juzgador no haya tenido relaciones con las partes del proceso que afecten la formación de su parecer, y la imparcialidad objetiva se refiere al objeto del proceso, y asegura que el encargado de aplicar la ley no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo”.

49. Y a los efectos de ilustrar con mayor precisión la dimensión objetiva del principio de imparcialidad pero en las actuaciones administrativas, retomó lo establecido en la sentencia T-297 de 1997, en donde se indicó sobre el particular:

“La imparcialidad de los órganos de la administración al pronunciar decisiones definitivas que afectan los derechos de las personas, en cuanto aplican el derecho al igual que los jueces, no obstante admitirse por la doctrina administrativa el interés de la administración en la solución del conflicto, según lo demanden los intereses públicos o sociales, comporta para aquéllos la asunción de una conducta recta, ausente de todo juicio previo o prevenido, acerca del sentido en que debe adoptarse la decisión.

“El trato imparcial y por lo tanto ajeno a todo favoritismo, traduce del mismo modo, no solamente la garantía de independencia con que deben actuar dichos órganos, sino la observancia y vigencia del principio de igualdad, en el sentido de que debe darse un tratamiento igualitario a todas las personas que se encuentren dentro de una misma situación fáctica y jurídica”.

50. Dicho lo anterior, se puede concluir que el principio de imparcialidad, como parte del debido proceso disciplinario, debe ser entendido como la garantía con la cual se asegura que el funcionario que adelante la investigación, o que conozca de los recursos interpuestos contra las actuaciones adelantadas, obre efectivamente como tercero neutral, tanto ante el sujeto disciplinado como ante la causa misma y el objeto o situación fáctica que se analiza. Un tercero que además deba desarrollar sus competencias, sin prejuicios ni posturas previas que afecten su ánimo y la sana crítica para actuar y en su momento decidir.

Mas esta condición tanto subjetiva como objetiva, en materia disciplinaria no está sujeta a requisitos formales fijos no previstos en la ley. El funcionario, la persona o el tribunal investidos de poderes disciplinarios deben obrar con imparcialidad, pues tal condición hace parte del debido proceso. Con todo, no existe una forma predeterminada que la haga efectiva, distinta de la que les impone someterse a los elementos sustanciales y procedimentales del debido proceso ya vistos y a las reglas en torno de las cuales se estructuran los impedimentos y recusaciones, que en suma aseguran que la función disciplinaria se ejerza respetando los derechos del investigado y en su caso de las víctimas, pero también de modo coherente con la naturaleza y finalidades del poder disciplinario (...)

58. Entrando en la precisión sobre el derecho al juez imparcial, el hecho de que el mismo tribunal de ética médica formule cargos y decida sobre el fondo del asunto, esto es, acuse y juzgue, no determina que por esa identidad orgánica y competencial,

pueda anticiparse una decisión contraria a derecho, injusta, viciada de prevenciones y sesgos. Pues no se debe olvidar que los miembros de los tribunales de ética médica cumplen una función pública (artículo 73 de la ley 23 de 1981), por lo cual deben actuar con la rectitud y sujeción a los principios que la misma impone (legalidad, moralidad, publicidad, eficiencia, art. 209 constitucional). Y si se presenta alguna circunstancia que pudiera afectar la imparcialidad de cualquiera de los miembros del tribunal, por ejemplo cuando en la actuación del galeno que se evalúa disciplinariamente hubiese participado o intervenido también como profesional de la medicina alguno de aquellos, nada obsta para que se declare impedido o sea recusado según las normas del Código de procedimiento penal (artículo 56) que se aplican por remisión expresa (artículo 82 de la Ley 23 de 1981). Porque en tal circunstancia, bien podría existir una predisposición subjetiva u objetiva en contra o a favor de la persona o actuación del investigado.

59. Adicionalmente, la decisión que impone una sanción deberá ser congruente con los cargos formulados (artículo 82 de la ley 23 de 1981 y artículo 448 CPP) y siempre podrá ser recurrida en vía gubernativa (artículos 87, 88 y 89 de la ley 23 de 1981). En el caso de la sanción de suspensión procede el recurso de apelación ante el Tribunal nacional (artículo 88), el que a su vez es el único autorizado para aplicar la suspensión por cinco años como sanción más grave por decretar, la cual tiene recurso de apelación ante el Ministerio de Salud (artículo 89). Y a estas formas de asegurar una decisión justa, independiente e imparcial, se debe agregar por supuesto la garantía última de que la sanción definitiva pueda ser revisada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 82 del CCA). (...) Por consiguiente, el cargo del actor respecto de las disposiciones acusadas no ha de prosperar. (...)"⁵⁸¹. (El destacado no forma parte del original).

⁵⁸¹ **Sentencia No. C-762-2009** de 29 de octubre de 2009. Corte Constitucional de Colombia.

Capítulo Octavo

Principio de buena administración

De otra parte tenemos el principio de buena administración. De este modo, procederemos a definir este último, explicaremos su relación o asocio con la evaluación del desempeño e, igualmente, haremos alusión a algunas normas y sentencias a través de las cuales se ha buscado tímidamente perfilar y desarrollar.

1.- Contenido

El término buena administración fue consignado formalmente en el artículo 41 de la llamada Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵⁸². Posteriormente, a nivel iberoamericano, la buena administración fue reconocida primordialmente a partir de la denominada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, donde se perfila, según se preámbulo, no sólo como derecho sino igualmente como uno de los principios rectores del Derecho Administrativo⁵⁸³.

Para autores como Jinesta Lobo, cuando se habla de una buena administración se evoca "*(...) una aspiración común y universal, compartida por todos los regímenes políticos democráticos y respetuosos de las libertades, de que los poderes públicos se comporten, frente a las personas que son destinatarias de sus potestades, prerrogativas, competencias, atribuciones, servicios y regulaciones, de manera correcta, regular y conforme con el bloque de legalidad y, sobre todo, con el estatuto constitucional e internacional de los derechos fundamentales y humanos en cabeza de los administrados (...)*"⁵⁸⁴.

⁵⁸² **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**. Adoptada en Niza, Francia el 7 de diciembre de 2000. Artículo 41.

⁵⁸³ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

Op. cit..

⁵⁸⁴ JINESTA LOBO (Ernesto). **Reforma de la Administración Pública y la Carta Iberoamericana de Administración Pública: Caso Costa Rica**. Ponencia. VII Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano. La reforma de las Administraciones Públicas. La Coruña, España, 2014, p. 20.

En similares términos a lo señalado *supra*, Guevara Quintanilla, citando, a su vez, a Lorenzo de Membiela, menciona lo siguiente:

*"(...) la buena administración requiere de un equilibrio entre las obligaciones propias de la Administración y el desarrollo de los derechos, conlleva una serie de reglas y prácticas que ésta debe cumplir, en el ejercicio de la función pública que realiza. Así, la buena administración busca consolidar una auténtica modernización de la Administración y se configura como herramienta contra la corrupción, siendo en definitiva, una estrategia para controlar la arbitrariedad y la desviación de poder (...)"*⁵⁸⁵.

El mismo autor Guevara Quintanilla, agrega que el objetivo de llegar a una buena administración puede ser alcanzado a través de instituciones democráticas y comprometidas con el respeto y garantía de los derechos y libertades fundamentales⁵⁸⁶.

Por su parte, Tomás Mallén busca definir el tema bajo estudio, más bien, en términos contrapuestos, concretamente, al hablar de *"la mala administración"*. De este modo, dicha autora, haciendo alusión, a su vez, a lo señalado por el Defensor del Pueblo Español en su informe anual de labores del año 1997, indica que esa mala administración se producirá, entonces, cuando un organismo público no obre de conformidad con las normas y principios a los que ha de atenerse obligatoriamente, sea, cuando no actúe según el Derecho⁵⁸⁷.

Asimismo, deviene en relevante la connotación que le otorga Rodríguez- Arana a la buena administración. En su criterio, esta última se realiza desde una perspectiva abierta, plural, dinámica y complementaria de los intereses generales, específicamente, del bienestar integral de los ciudadanos, considerados los protagonistas del Derecho Administrativo⁵⁸⁸. Así, de forma expresa, el referido autor apunta lo siguiente:

"(...) Una buena Administración Pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración Pública que sirva a

⁵⁸⁵ LORENZO DE MEMBIELA (Juan B.) citado por GUEVARA QUINTANILLA (Miguel Antonio). **El derecho a la buena administración**. Madrid, España, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 2010, p. 41.

⁵⁸⁶ Ver GUEVARA QUINTANILLA (Miguel Antonio). **Op. cit.**, p. 41.

⁵⁸⁷ TOMÁS MALLÉN (Beatriz). **El derecho fundamental a una buena administración**. Madrid, España, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, pp. 71-72.

⁵⁸⁸ RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). **El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo**. En: ÁVILA RODRÍGUEZ (Carmen María) y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ (Francisco). (Coord.). **El derecho a una buena administración y ética pública**. Valencia, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2011, p. 97.

*la ciudadanía, que realice su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se oriente continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas (...)*⁵⁸⁹.

Bajo tal orden de consideraciones podemos, entonces, entender el principio de la buena administración como aquella obligación que tienen las Administraciones Públicas de funcionar y llevar a cabo, en general, todas sus actuaciones no sólo ajustadas, plenamente, a lo dispuesto por la normativa nacional e internacional, sino, a su vez, de la mejor manera posible, sea, de forma buena, regular y correcta. Todo esto como medio para garantizar, paralelamente, el efectivo cumplimiento de otros principios y derechos fundamentales de los administrados. Consecuentemente, la Administración no solo debe cumplir con la ley, sino procurar que su gestión sea buena, adoptando y ejecutando sus decisiones de la mejor manera posible⁵⁹⁰.

De igual forma, resulta menester tener presente que este principio posee un contenido sumamente amplio o difuso por naturaleza, por lo que propicia la defensa, a su vez, tal y como veremos *infra*, de varios derechos y principios reconocidos de manera dispersa en los ordenamientos jurídicos nacionales⁵⁹¹. Sobre este último particular, González Alonso señala lo siguiente:

*"(...) El concepto de buena administración es vago o difuso por naturaleza; no tiene, en efecto, un contenido cerrado, sino cambiante o evolutivo, que cubre, además, aspectos con un claro perfil jurídico (...)"*⁵⁹².

Así las cosas, los derechos y principios que comprenden, a su vez, el principio de buena administración deben ser entendidos, como se dijo, en sentido amplio y no de forma cerrada o taxativa. La mencionada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública alude a varios de tales principios y derechos.

⁵⁸⁹ Ver RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). El Derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración. **Op. cit.**, p. 12.

⁵⁹⁰ Ver GUEVARA QUINTANILLA (Miguel Antonio). **Op. cit.**, pp. 96-97.

⁵⁹¹ Ver GUEVARA QUINTANILLA (Miguel Antonio). **Op. cit.**, p. 40.

⁵⁹² GONZÁLEZ ALONSO (Luis N.). **Artículo 41. Derecho a una buena administración**. En: MANGAS MARTÍN (Aracely) (Dir.^a). Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo. España, Editorial Fundación BBVA, 2008, p. 670.

Así, dentro de tales principios se encuentran el de racionalidad y motivación de las actuaciones administrativas, así como los de igualdad, eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad, evaluación permanente de la Administración Pública, universalidad, calidad de los servicios públicos y de interés general, ética, participación, publicidad y claridad de las normas, seguridad jurídica, proporcionalidad, celeridad, transparencia, acceso a la información, intimidad y debido proceso, entre otros⁵⁹³.

Por su parte, en esa misma carta, se citan los derechos a la motivación de las actuaciones administrativas, a la tutela judicial efectiva, a formular peticiones, a ejercer la participación, a acceder a información pública, a obtener servicios públicos de calidad y opinar sobre estos, a ser oído, a plantear alegaciones y quejas, a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos, a ser tratado con cortesía y cordialidad, a ser informado y asesorado en asuntos de interés general, a ser notificado por escrito y dentro de plazos de ley, a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública, etc.⁵⁹⁴.

2.- Relación con el procedimiento de evaluación

La evaluación del desempeño en el sector público es, especialmente, considerada parte del concepto de buena administración. Incluso, como se vio *supra*, así se encuentra, expresamente, establecido en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

Este principio de buena administración opera desde dos perspectivas de interés con respecto a la evaluación del desempeño, las cuales, pasaremos a señalar.

Así, en primer lugar, debe tomarse en cuenta que un buen funcionamiento de los servicios públicos y, en general, la puesta en práctica de una buena administración en el sector público, brinda, concomitantemente, las condiciones adecuadas e idóneas para implementar y ejecutar,

⁵⁹³ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 2-24.

⁵⁹⁴ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, artículos 25-46.

con mayor facilidad, eficacia y eficiencia, el procedimiento de evaluación. En el tanto la Administración Pública funcione bien, de forma regular, apegada al ordenamiento jurídico y, de manera paralela, no presente obstáculos o trabas injustificadas, la evaluación en referencia podrá ejecutarse de forma fluida y con gran éxito.

Nótese, específicamente, que cuando opera una buena administración las citadas instituciones pueden definir, con mayor detalle y claridad, en las correspondientes políticas, planes, programas y proyectos, los objetivos y metas, así como las tareas y funciones a cumplir y, en esa medida, será mayormente factible proceder con una posterior evaluación del desempeño, tanto a nivel institucional como de los servidores públicos. En igual medida, se podrán ejecutar las distintas actuaciones que conforman, a su vez, las diversas etapas de la evaluación del desempeño.

Desde otra perspectiva se tiene que, mientras las instituciones y los funcionarios públicos se vean sometidos periódicamente a una evaluación de su rendimiento y, de manera concomitante, se ejecuten medidas para solventar y remediar cualquier deficiencia encontrada conforme los resultados arrojados, se promoverá y fortalecerá una buena y mejor administración en el sector público.

3.- Regulación normativa

A. Constitucional

En Costa Rica por ejemplo, el principio bajo estudio se puede desprender de la propia Constitución Política, particularmente, a partir de algunas expresiones contenidas en los ordinales 139, inciso 4º) que indica "*la buena marcha del gobierno*" y 140, inciso 8º), que refiere al "*buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas*"⁵⁹⁵.

De otra parte, resulta menester hacer alusión al caso de Uruguay, único país iberoamericano cuya Carta Política se refiere, expresamente, a la buena administración. Así, el ordinal 311,

⁵⁹⁵ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 139, inciso 4º) y 140, inciso 8º).

párrafo segundo, establece que la decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo declarando la nulidad del acto "*en interés (...) de la buena administración*", producirá efectos generales y absolutos. Igualmente, dicho cuerpo normativo contiene el artículo 181, inciso 6º), el cual se refiere, de forma implícita, a esa buena gestión o buen funcionamiento de la Administración Pública. Esto, al indicar que los Ministros poseen la atribución de vigilar la gestión administrativa y adoptar las medidas adecuadas para que se efectúe debidamente⁵⁹⁶.

Otras normas que merecen ser destacadas por hacer alusión al tema bajo estudio, al menos, implícitamente, se encuentran contempladas en las Constituciones Políticas de Honduras y Venezuela. De esta forma, el ordinal 245, inciso 35), de la Carta Magna de Honduras señala que el Presidente de la República tiene la administración general del Estado y que, como parte de sus atribuciones, se encuentra mantener y suprimir servicios públicos, así como tomar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los mismos⁵⁹⁷.

En Venezuela, por su parte, se tiene en primer término al ordinal 274 constitucional, por el cual se establece que los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, entre otros aspectos, velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público. Asimismo, el numeral 285, inciso 2º), le otorga al Ministerio Público la atribución de garantizar la buena marcha de la administración de justicia⁵⁹⁸.

B. Infraconstitucional

En lo que respecta a Costa Rica, resulta menester hacer alusión a dos artículos de la Ley General de la Administración Pública, en particular, a los numerales 48, inciso d) y 102 inciso d). El primero de estos le otorga a la figura del Viceministro la potestad de realizar los estudios y reunir la documentación necesaria para "*la buena marcha del Ministerio*". El otro de los numerales alude a las potestades del superior jerárquico y señala, expresamente, el término buena administración de la siguiente forma:

⁵⁹⁶ Ver Constitución Política de Uruguay. **Op. cit.**, artículos 311, párrafo segundo y 181, inciso 6º).

⁵⁹⁷ **Constitución Política de Honduras** de 1982. Artículo 245, inciso 35).

⁵⁹⁸ Ver Constitución Política de Venezuela. **Op. cit.**, artículos 274 y 285 inciso 2º).

*"El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades: (...) d) Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo"*⁵⁹⁹.

De manera especial o particular, Costa Rica cuenta con el Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Alajuela, cuyo artículo 4° señala que dicha auditoría se regulará, entre otros aspectos, según *"los principios básicos del adecuado servicio público y de la buena administración y control."*⁶⁰⁰ Asimismo, debe observarse el artículo 172 del Reglamento a la Ley Orgánica del Colegio de Enfermeras de Costa Rica. Según este último, la Junta Directiva velará porque la gestión administrativa y financiera del colegio se ajuste a *"(...) los principios de eficacia y eficiencia, buena administración, seguridad y rentabilidad financiera, entre otros, que garanticen la consecución de los objetivos institucionales, con sostenibilidad financiera e innovación administrativa"*⁶⁰¹.

En Uruguay, llama la atención el decreto por el cual se regulan las Normas de Conducta en la Función Pública del año 2003. Según las consideraciones expuestas en tal normativa, esta última se dictó con el fin de hacer frente al uso indebido del poder público y a las prácticas corruptas que afectan la integridad funcional y la legitimidad estatal, a través de regulaciones objetivas que describan las conductas debidas del "buen administrador público"; figura última que, según se indica, se desprende, a su vez, de lo dispuesto en los *supra* citados artículos de la Carta Magna de Uruguay 181, inciso 6°) y 311. De manera particular, debe destacarse el ordinal 23 de dicho decreto, el cual asocia la buena administración con la gestión financiera del sector público, bajo los siguientes términos:

"Artículo 23°.- (Buena administración financiera). Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse a las normas de administración financiera aplicables, a los objetivos y metas previstos, al principio de buena administración, en lo relativo al manejo de los dineros o valores públicos y a la custodia o

⁵⁹⁹ Ver Ley General de la Administración Pública. Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 48 inciso d) y 102, inciso d).

⁶⁰⁰ **Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Alajuela.** Reglamento municipal de 7 de mayo de 2008. Costa Rica. Artículo 4°.

⁶⁰¹ **Reglamento a la Ley Orgánica del Colegio de Enfermeras de Costa Rica.** Decreto Ejecutivo No. 37286 de 19 de abril de 2012. Costa Rica. Artículo 172.

administración de bienes de organismos públicos. Sus transgresiones constituyen faltas administrativas aun cuando no ocasionen perjuicios económicos”⁶⁰².

En España, recientemente, como se dijo líneas atrás, fue dictada una ley que aboga por regular, precisamente, el buen gobierno, sea, la llamada Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Específicamente, debe resaltarse el título segundo de tal norma por el cual se regula el referido buen gobierno, señalándose, entre otros aspectos, los principios que lo conforman, las infracciones posibles a cometer en su perjuicio, las sanciones a imponer y el procedimiento a seguir para este efecto.

El ordinal 26, en especial, señala que las autoridades públicas sujetas a la aplicación del buen gobierno deben ejercer sus funciones observando lo dispuesto en la Constitución Política y en el resto del ordenamiento y que, además, deberán adecuar sus actividades según los principios de transparencia, eficacia, eficiencia, economía, respeto, imparcialidad, igualdad, dedicación, dignidad, responsabilidad, legalidad, reserva, etc.. Asimismo, merece recordar que, de conformidad con el artículo 33 –contenido en el título tercero–, se crea el denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al cual, según el ordinal 34, le corresponde verificar, precisamente, las disposiciones de buen gobierno⁶⁰³.

C. Instrumentos regionales e internacionales

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, en su artículo 1° señala que el objeto de la misma reside en definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de la función pública, como pieza clave para la gobernabilidad democrática y la buena gestión pública. El artículo 7°, inciso a), dispone que uno de los criterios que inspiran los enunciados de ese instrumento normativo es la preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos⁶⁰⁴.

⁶⁰² **Normas de Conducta en la Función Pública.** Decreto No. 30-003 de 23 de enero de 2003. Uruguay. Artículo 23.

⁶⁰³ Ver Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. España. **Op. cit.**, artículos 25-34.

⁶⁰⁴ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 1° y 7°, inciso a).

De otra parte, se cuenta con el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, cuyo total contenido se aboca, precisamente, a regular, como bien lo señala su título, el buen gobierno. De este modo, en el apartado I, artículo 2°, incisos a), b), c) y d), se señala que los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son los siguientes:

- "a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.*
- b. La búsqueda permanente del interés general.*
- c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.*
- d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social"*⁶⁰⁵.

En el ordinal 3° de ese mismo apartado se indica que los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, entre otros, especialmente, la tolerancia, la integridad, la responsabilidad, la credibilidad, la imparcialidad, la transparencia, la austeridad, la eficacia, la accesibilidad y la igualdad. Asimismo, el artículo 4° aclara que por buen gobierno se entenderá aquel *"que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho"*⁶⁰⁶.

Adicionalmente, el referido Código en su apartado II alude a las reglas vinculadas a la naturaleza democrática del Estado (v. gr. a la protección de los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, a la garantía del debate político con transparencia, a la promoción de la iniciativa legislativa, al combate de la pobreza y la exclusión social). El apartado III por su parte, menciona las reglas vinculadas a la ética gubernamental, entre las que se encuentran, evitar el uso abusivo del poder, abstenerse de toda actividad privada que conlleve un conflicto de intereses con el cargo público, rechazar cualquier regalo, favor o servicio personal o familiar en condiciones ventajosas que condicionen el desempeño de las funciones, etc.. Asimismo, el IV de los apartados contiene las reglas vinculadas, propiamente a la gestión pública, señalando que los miembros del Poder Ejecutivo, entre otros aspectos, deben actuar según los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia, garantizar que la gestión pública tenga un enfoque

⁶⁰⁵ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado I, artículo 2°, incisos a), b), c) y d).

⁶⁰⁶ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado I, artículos 3° y 4°.

centrado en el ciudadano, promover el ejercicio del derecho a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos, ser accesibles en el desempeño de sus cargos, etc.⁶⁰⁷.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública indica en su artículo 3° que la calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica. Igualmente, el ordinal 66 refiere a la importancia que, en los procesos de mejora, la evaluación de la calidad abarque, entre otras cosas, la evaluación del buen gobierno de las Administraciones Públicas⁶⁰⁸.

Asimismo, se cuenta con la mencionada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, que es aquella que, como se dijo *supra*, reconoce el principio bajo estudio de forma mayormente contundente. Así, tenemos que mediante el ordinal 10 de este cuerpo normativo se inserta dentro del elenco de principios componente de la buena administración a la evaluación del desempeño. Esto, bajo los siguientes términos:

*"De acuerdo con el principio de evaluación permanente de la Administración Pública, ésta tenderá a adecuar su estructura, funcionamiento y actividad, interna y externa, a la identificación de oportunidades para su mejora continua, midiendo de forma objetiva el desempeño de sus estructuras administrativas"*⁶⁰⁹.

De igual forma, el artículo 37 de ese mismo instrumento normativo, estatuye –como parte, también, del derecho a una buena administración–, el derecho a los ciudadanos a conocer el resultado de tales evaluaciones, como medio para proponer medidas de mejora. Lo anterior, bajo el siguiente orden de consideraciones:

"Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente. Los ciudadanos podrán ser consultados periódicamente sobre su grado de satisfacción con los servicios que reciben de la Administración"

⁶⁰⁷ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartados II, III y IV.

⁶⁰⁸ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 3° y 66.

⁶⁰⁹ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, Artículo 10.

Pública, a través de encuestas, sondeos y demás instrumentos apropiados para ello"⁶¹⁰.

Por último, conviene hacer referencia al citado numeral 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el cual, de modo expreso, establece lo siguiente:

"Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

. el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

. el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua."⁶¹¹.

4.- Tratamiento jurisprudencial

La Sala Constitucional de Costa Rica ha hecho referencia a la buena administración en diversas ocasiones. Sin embargo, fue en la Sentencia No. 11222-2003 de 30 de septiembre de 2003 –redactada por el Magistrado Jinesta Lobo–, en la que se desarrolló el tema bajo estudio, haciéndose referencia al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, así como a las normas constitucionales de donde se infiere el mismo. En dicha oportunidad, de forma expresa, se indicó lo siguiente:

"(...) IV.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. Todos los servicios públicos prestados por las administraciones públicas –incluidos los asistenciales o sociales– están regidos por una serie de principios que deben ser observados y respetados, en todo momento y sin excepción alguna, por los funcionarios públicos encargados de su gestión y prestación. Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad (artículo 11 de la

⁶¹⁰ Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **Op. cit.**, Artículo 37.

⁶¹¹ Ver Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. **Op. cit.**, Artículo 41.

Constitución Política) al que deben ajustarse en sus actuaciones está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del derecho administrativo (artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública). No debe perderse de perspectiva que los Principios Generales del Derecho, tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan, con lo que pueden asumir un rango constitucional si el precepto respecto del cual cumplen tales funciones tiene también esa jerarquía. Como veremos en el considerando subsiguiente nuestro texto fundamental recoge como derecho fundamental de las personas el del buen funcionamiento de los servicios públicos, consecuentemente los principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional. El ordinal 4° de la Ley General de la Administración Pública dispone claramente que “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios o beneficiarios”. La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc.. Cualquier actuación –por acción u omisión– de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico. La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o bien por los cambios tecnológicos. Ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de éstos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que los rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas ventajas. Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera.

V.- *DERECHO FUNDAMENTAL AL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. Nuestra constitución política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celer, eficaz y eficiente. Esta última obligación se desprende de la relación sistemática de varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración”. Esa garantía individual atípica o innominada se acentúa en tratándose de servicios públicos esenciales de carácter asistencial como los de la seguridad social (...)*⁶¹². (El destacado no forma parte del original).

Cabe destacarse que esta última referencia jurisprudencial ha sido utilizada en múltiples sentencias posteriores, principalmente, en aquellas donde se han acogido recursos de amparo ante la comprobación de una deficiente e irregular prestación de los servicios públicos a los administrados.

Paralelamente, dicho órgano jurisdiccional, en otras ocasiones, se ha referido, de una forma más escueta pero igualmente importante, a la buena administración. Así, por ejemplo, en la Sentencia No. 845-1995 de 14 de febrero de 1995, el citado Tribunal Constitucional dispuso que el cierre provisional de un camino público no implicaba la violación a los derechos fundamentales de los administrados ante situaciones de daño o amenaza de daño. De forma expresa, se indicó que *“(...) Antes que una medida excesiva o desproporcionada, se entiende que es de buena administración, previsor, aconsejada por las especiales circunstancias del caso concreto y se justifica en razón de las cuestiones de hecho que la motivan, cuya apreciación depende de la discrecionalidad de la administración y que desde luego, está sujeta, esa decisión final, al control del juez (...)*⁶¹³. Posteriormente, en el Voto No. 2702-1999 de 14 de abril de 1999, el órgano jurisdiccional mencionado señaló que la Administración Pública se encontraba obligada a motivar los actos administrativos, especialmente, aquellos mediante los cuales se

⁶¹² Ver Sentencia No. 11222-2003. Sala Constitucional de Costa Rica. **Op. cit.**

⁶¹³ **Sentencia No. 845-1995** de 14 de febrero de 1995. Sala Constitucional de Costa Rica.

removían funcionarios diplomáticos. Esto, "(...) *sin exceder los límites establecidos por el principio de legalidad y las reglas de oportunidad o buena administración (...)*"⁶¹⁴.

En el año 2011 se dictó la Sentencia No. 8085-2011, mediante la cual se estimó contraria a la Constitución Política la omisión en la que incurrió la Asamblea Legislativa tocante a la ratificación del nombramiento hecho por el Poder Ejecutivo de los miembros que conformaban el Tribunal Registral Administrativo. Sobre tal tarea en específico, la Sala Constitucional indicó que "(...) *Se trata de una función materialmente administrativa que debe ejercer la Asamblea Legislativa ajustada a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, buena administración pública y celeridad (...)*"⁶¹⁵.

Asimismo, el referido Tribunal costarricense, en el Voto No. 13799-2011 de 12 de octubre de 2011, haciendo alusión a la función pública, señaló que "(...) *La Administración Pública debe contar con los factores organizativos que le permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, siendo un factor importante en dicha función el personal que trabaja al servicio de la Administración (...)*"⁶¹⁶.

La Corte Constitucional de Colombia, se ha caracterizado por, igualmente, hacer breves referencias al tema bajo estudio, al hablar, específicamente, de la buena marcha del gobierno. De este modo, en la Sentencia No. C-426-1996 de 12 de septiembre de 1996, el referido órgano jurisdiccional estimó que el régimen de incompatibilidades dispuesto para los diputados en la Ley No. 200 tiene como función primordial preservar la probidad del servidor público en el desempeño de su cargo "(...) *al impedirle ejercer simultáneamente actividades o empleos que eventualmente puedan llegar a entorpecer el desarrollo y buena marcha de la gestión pública (...)*"⁶¹⁷. Posteriormente, en el año 2002, la referida Corte, en el Voto No. C-155-2002 de 5 de marzo de 2002, sostuvo que mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administración pública, asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales. En similar sentido, la Sentencia No. C-720-2006 de 23 de agosto de 2006

⁶¹⁴ **Sentencia No. 2702-1999** de 14 de abril de 1999. Sala Constitucional de Costa Rica.

⁶¹⁵ **Sentencia No. 8085-2011** de 22 de junio de 2011. Sala Constitucional de Costa Rica.

⁶¹⁶ **Sentencia No. 13799-2011** de 12 de octubre de 2011. Sala Constitucional de Costa Rica.

⁶¹⁷ **Sentencia No. C-426-1996**. de 12 de septiembre de 1996. Corte Constitucional de Colombia.

aclaró que uno de los bienes jurídicos a proteger a través de los citados procedimientos disciplinarios es el de la buena marcha de la administración.

Por último, se tiene que el Tribunal Constitucional de España, en la Sentencia No. 162-2009 de 29 de junio de 2009, hizo referencia a la buena administración de cara al análisis de un concurso de licitación pública. Así, en dicha ocasión, se indicó, expresamente, lo siguiente:

*"(...) La anterior conclusión no se contradice con la afirmación de que, tratándose —como se trata en el precepto autonómico cuestionado— de negocios jurídicos de explotación de bienes patrimoniales de las entidades locales, “estos bienes están destinados a obtener el máximo rendimiento económico para aquéllas, al igual que ocurre con los bienes cuyo titular es un particular” (STC 166/1998, de 15 de julio, FJ 13), pues dicha finalidad puede satisfacerse perfectamente seleccionando al adjudicatario mediante concurso, forma de adjudicación del contrato en la que, entre otros criterios a considerar, habrá de tenerse en cuenta, desde luego, el del precio ofertado, hasta el punto de que este criterio resultará determinante si existiera empate entre ofertas atendiendo a los restantes criterios de adjudicación del concurso, pues, existiendo esa situación de igualdad entre los licitadores, la racionalidad de los principios de **buena administración** de los intereses públicos (art. 103.1 CE) y de eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos (art. 31.2 CE), conduce a la elección del interesado que ofrezca pagar mayor precio por la utilización del bien patrimonial de que se trate. (...)"⁶¹⁸.*

⁶¹⁸ Sentencia No. 162-2009 de 29 de junio de 2009. Tribunal Constitucional de España.

Capítulo Noveno

Principio democrático

Para finalizar, haremos alusión a uno de los principios que, igualmente, se encuentra íntimamente relacionado con la evaluación del desempeño, como lo es el principio democrático. Así las cosas, haremos un breve repaso por su principal contenido y señalaremos, también, algunas normas y jurisprudencia emitida sobre el particular.

1.- Contenido

La palabra democracia proviene del griego "*demokratia*", que se compone de "*demos*", que quiere decir pueblo y de "*kratos*", que significa poder. Por tal motivo, dichos términos, traducidos al español, significan "poder del pueblo".

Como afirma Sartori, la democracia, a partir de lo anterior, se traduce en aquel sistema y régimen político donde el pueblo es el que manda⁶¹⁹. En palabras de Abraham Lincoln, sería el "*gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*".

En consecuencia, podemos asociar el principio democrático con aquella forma de gobierno donde el poder político es ejercido por los ciudadanos. Son estos últimos quienes participan, entonces, en la toma de decisiones y en todo tipo de cuestiones políticas y públicas. En similar sentido, Herrera Loaiza y Villalobos Quirós, señalan: "*(...) la democracia debe concebirse como un sistema de participación en la elaboración de las principales decisiones que afectan al cúmulo de ciudadanos; pero no de una forma pasiva sino activa en el tanto se concurre con la voluntad popular a expresar los intereses de la colectividad (...)*"⁶²⁰.

⁶¹⁹ SARTORI (Giovanni). **La democracia en 30 lecciones**. México, Editorial Santillana Ediciones Generales S.A., 2009, p. 15.

⁶²⁰ HERRERA LOAIZA (Edgar) y VILLALOBOS QUIRÓS (Enrique). **Sufragio y principio democrático: Consideraciones sobre su existencia y vinculancia**. Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica, No. 1º, primer semestre, 2006, p. 16.

La democracia, como se vio, representa un término muy amplio e, incluso, indeterminado, por lo cual se puede actuar y hacer efectivo a través de muy diversas formas. Tradicionalmente, se ha vinculado con mecanismos de participación indirectos y directos. La democracia indirecta se produce cuando el pueblo elige a sus representantes a través de elecciones periódicas, para que sean estos últimos quienes tomen las decisiones políticas de interés. La segunda, por su parte, se traduce en aquella por la cual los ciudadanos se expresan directamente en ciertas circunstancias particulares. Para llevar a cabo lo anterior, los ordenamientos jurídicos –según vimos en el capítulo quinto del presente libro–, han creado varios instrumentos, como serían, por ejemplo, el plebiscito, el referéndum, la revocatoria, la intervención en audiencias públicas, etc..

Sin embargo, como aclara Dahl, la democracia no se agota allí, pues, además, debe sumársele, entre otros aspectos, la posibilidad de los ciudadanos de formar partidos políticos y constituirse como candidatos a un puesto de elección popular, de expresarse libremente, de asociarse con plena libertad en todo tipo de organizaciones que respeten los derechos fundamentales y humanos, etc.⁶²¹.

De forma paralela, debe tomarse en cuenta que el régimen democrático se encuentra constituido por una serie de elementos de interés como lo son el consenso, el principio de la mayoría, la publicidad, el pluralismo, la soberanía popular, la participación, el respeto por las minorías, la división, el control y la responsabilidad del poder, así como la primacía del derecho⁶²². De igual forma, la democracia se asocia con el reconocimiento de la dignidad, la justicia, la igualdad, la libertad, la tolerancia, el diálogo y con el ejercicio y promoción de los derechos humanos.

La democracia, entonces, según Fallas Solís, se puede tener como un estilo de vida, es decir, una forma de vida cotidiana, una práctica concreta de todos los ciudadanos, en todos los espacios y en todas las instituciones⁶²³.

⁶²¹ DAHL (Robert). **La democracia**. Revista PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político. Argentina, No. 10, diciembre de 2004, p. 46.

⁶²² HERNÁNDEZ VALLE (Rubén). **El derecho de la constitución**. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, volumen I, 1993, pp. 288-290.

⁶²³ Ver SOLIS FALLAS (Alex). **Op. cit.**, p. 36.

2.- Relación con el procedimiento de evaluación

Ahora bien, para los efectos de la presente investigación, debe tomarse en cuenta que el principio democrático en estudio se encuentra intrínsecamente asociado con la evaluación del desempeño de la Administración Pública a través de distintas formas, algunas de las cuales mencionaremos a continuación.

Nótese, en primer término, que dicha evaluación se configura en un instrumento o mecanismo de suma relevancia para legitimar democráticamente a las Administraciones Públicas. Esto, por cuanto, los administrados –según vimos en los capítulos anteriores–, no sólo tendrán acceso irrestricto a la información pública relacionada con el procedimiento de evaluación llevado a cabo con respecto a los servidores públicos y las instituciones públicas (desde lo dispuesto en las políticas, planes, programas y proyectos donde constan los objetivos y metas planteadas, hasta los resultados obtenidos), sino que, al mismo tiempo, participarán directa y activamente en el mismo. Actuaciones últimas que, a su vez, permitirán controlar, fiscalizar y transparentar, *a posteriori*, un aparato administrativo plagado, en ocasiones –como, igualmente, se analizó–, de corrupción, arbitrariedad e impunidad.

De igual forma, debe tomarse en cuenta que la evaluación del desempeño, precisamente, como una de las formas para rendir cuentas y responsabilizar a los sujetos pasivos –según veremos con detalle más adelante–, ha servido, también, enormemente, para enaltecer el mencionado principio. En ese sentido, Cunill Grau y Ospina Bozzi apuntan lo siguiente:

"(...) hay una razón adicional por la cual es importante evaluar los resultados de la gestión pública en un contexto democrático. La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática si logra establecer claramente los niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones (accountability). Al adoptarse como un objetivo expreso de la rendición pública de cuentas, entonces la profundización de la democracia se incorpora en el “para qué” de la evaluación. (...) la evaluación se está convirtiendo cada vez más en una herramienta no sólo para modernizar la gestión pública, sino también para democratizarla, afectando así las actuales correlaciones de poder (...) el solo hecho de que la evaluación de los resultados de la gestión pública obligue a poner la mirada de los gestores “hacia afuera” de las organizaciones, constituye una victoria fundamental para la ciudadanía. Por otra parte, mediante prácticas de evaluación que suponen una rendición pública de cuentas se muestra que al aumentar la democracia se puede contribuir a la

*eficiencia, por lo que la victoria para la ciudadanía es doble (...)*⁶²⁴. (El destacado no forma parte del original).

En esencia, haciendo un análisis general, resulta factible afirmar que la puesta en práctica del mecanismo de evaluación, legitima y refuerza enormemente las bases democráticas del aparato administrativo.

3.- Regulación normativa

A. Constitucional

El principio democrático se encuentra, principalmente, señalado y consolidado en las Constituciones Políticas de los países de Iberoamérica.

Así, la Constitución Política de Costa Rica, en su primer numeral, aclara que dicha República es democrática, además de libre e independiente. El ordinal 95, inciso 8º), indica que el sufragio será regulado por una ley que garantice la designación de autoridades y candidatos a los partidos, según lo dispuesto por el principio democrático. Asimismo, el artículo 98 señala que los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos políticos, los cuales expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Además, ese mismo numeral aclara que la estructura y funcionamiento de tales partidos deberá ser democrática⁶²⁵.

En España, el principio de interés se encuentra contenido en varios numerales de su Carta Magna. El principal de estos es el artículo 1º, párrafo primero, donde se menciona que dicho país se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Por su parte, el contenido del numeral 6º es similar a lo dispuesto en la Carta Magna de Costa

⁶²⁴ CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). **Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión Pública**. En: CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia) (Ed.). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias Latinoamericanas. Caracas, Venezuela, editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Ministerio de Administraciones Públicas y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2003, pp. 13 y 19.

⁶²⁵ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículos 1º, 95, inciso 8º y 98.

Rica en su artículo 98. Asimismo, en los ordinales 7º, 36 y 52 se aclara que la estructura interna y funcionamiento respectivo de los sindicatos y asociaciones empresariales, de los colegios profesionales y de las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos, deberán ser democráticas⁶²⁶.

La Carta Política de Chile estatuye en el artículo 4º que dicho país es una república democrática. Asimismo, el ordinal 19, inciso 15), señala que los estatutos de los partidos políticos deberán contemplar normas que aseguren una efectiva democracia interna. Este último numeral, igualmente, aclara que resultan inconstitucionales los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos y conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional⁶²⁷.

En El Salvador, su Constitución Política contiene el principio democrático en el numeral 85, el cual, expresamente, señala lo siguiente:

“El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.

*La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución.*⁶²⁸”

Finalmente, citamos el caso de Panamá, cuyo artículo 1º constitucional estipula que la nación panameña está organizada en un Estado soberano en independiente, cuyo gobierno, además, es unitario, republicano, democrático y representativo. El numeral 138, párrafo primero, dispone, igualmente, que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política. Este último artículo, también, aclara que los citados partidos deberán estar fundados en principios democráticos. El ordinal 139, por su parte, señala que no es lícita la formación de partidos que tiendan a destruir la forma democrática de Gobierno⁶²⁹.

⁶²⁶ Ver Constitución Política de España. **Op. cit.**, artículos 1º, párrafo primero, 6º, 7º, 36 y 52.

⁶²⁷ Ver Constitución Política de Chile. **Op. cit.**, artículos 4º y 19, inciso 15.

⁶²⁸ **Constitución Política de El Salvador** de 1983. Artículo 85.

⁶²⁹ Ver Constitución Política de Panamá. **Op. cit.**, artículos 1º, 138, párrafo primero y 139.

Asimismo, en lo tocante a la materia municipal y el principio de interés, el artículo 232, párrafo segundo, constitucional de Panamá aclara que la organización municipal será democrática. En igual sentido, el ordinal 233, párrafo primero, señala que el municipio cuenta con un gobierno propio, democrático y autónomo⁶³⁰.

B. Infraconstitucional

El Código Electoral de Costa Rica le atribuye varias potestades al Tribunal Supremo de Elecciones, entre estas, el resguardo del principio democrático. Así, el ordinal 12, incisos f) y l), estatuyen, respectivamente, lo siguiente:

"Al TSE le corresponde, además de las atribuciones que le confieren la Constitución, este Código y demás leyes, lo siguiente:

f) Vigilar los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los integrantes de sus órganos, delegados a las asambleas y de los candidatos a puestos de elección popular, con el fin de que se sujeten al ordenamiento jurídico electoral y al principio democrático (...)

l) Formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía, en relación con la importancia que la participación política ciudadana y el financiamiento a los partidos políticos reviste para la democracia"⁶³¹.

La Ley denominada Ley de Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas, en su artículo 1°, declara de conveniencia, utilidad pública e interés social la constitución y funcionamiento de las asociaciones cooperativas, por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo democrático de los habitantes de Costa Rica⁶³².

Por su parte, el llamado Reglamento de la Junta Vial Cantonal del Cantón de Goicoechea, señala en su artículo 26 que, durante el desarrollo de las sesiones de los miembros de dicha junta, se debe fomentar el modelo democrático acatando la decisión de la mayoría pero respetando la posición de la minoría⁶³³.

⁶³⁰ Ver Constitución Política de Panamá. **Op. cit.**, artículos 232, párrafo segundo y 233, párrafo primero.

⁶³¹ **Código Electoral**. Ley No. 8765 de 19 de agosto de 2009. Costa Rica. Artículo 12, incisos f) y l).

⁶³² **Ley Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas**. Ley No. 6756 de 5 de mayo de 1982. Costa Rica. Artículo 1°.

⁶³³ **Reglamento de la Junta Vial Cantonal del Cantón de Goicoechea, ámbito de competencia y naturaleza jurídica**. Reglamento No. 12 de 5 de mayo de 2014. Costa Rica. Artículo 26.

En Colombia, la Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, señala en su artículo 32 lo siguiente:

*"Democratización de la Administración Pública. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública"*⁶³⁴.

Asimismo, el ordinal 31 de la citada Ley de Transparencia y del Derecho de acceso a la Información Pública Nacional indica que el Ministerio de Educación Pública deberá promover el derecho de acceso a la información como parte del fomento de las prácticas democráticas obligatorias de las instituciones educativas privadas y públicas⁶³⁵.

Igualmente, Chile cuenta con la Ley Sobre Seguridad del Estado, cuyo artículo 4°, incisos f) y g), señala, respectivamente, lo siguiente:

"Delitos contra la Seguridad Interior del Estado. ARTICULO 4° (...) cometen delito contra la seguridad interior del Estado los que en cualquiera forma o por cualquier medio, se alzaren contra el Gobierno constituido o provocaren la guerra civil, y especialmente: (...)

f) Los que propaguen o fomenten, de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia el orden social o la forma republicana y democrática de Gobierno;

*g) Los que propaguen de palabra o por escrito o por cualquier otro medio en el interior, o envíen al exterior, noticias o informaciones tendenciosas o falsas destinadas a destruir el régimen republicano y democrático de Gobierno (...)"*⁶³⁶.

C. Instrumentos regionales e internacionales

La Carta Iberoamericana de la Función Pública estatuye en su artículo 1°, inciso a), que dicho instrumento jurídico busca definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz

⁶³⁴ Ver Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. **Op. cit.**, artículo 32.

⁶³⁵ Ver Ley de Transparencia y del Derecho de acceso a la Información Pública Nacional. Colombia. **Op. cit.**, artículo 31.

⁶³⁶ **Ley sobre Seguridad del Estado.** Ley No. 12927 de 6 de agosto de 1958. Chile. Artículo 4°, incisos f) y g).

de la función pública, como medio o pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas. En similar sentido, el ordinal 2° indica que en el ámbito público las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad, propios de administraciones profesionales en contextos democráticos. Por su parte, el numeral 3°, inciso a), entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático pero no patrimonializada por esta. Igualmente, el artículo 62, inciso a), menciona que resulta imprescindible para conseguir una efectiva articulación del modelo que se busca con dicha carta, la interiorización de modelos de Administración Pública que excluyan su patrimonialización por la política y asuman la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas⁶³⁷.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno contiene en su apartado II, una serie de reglas que denomina vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno. Así, se establece que el Poder Ejecutivo, entre otros aspectos, deberá promover, reconocer y proteger los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos, perseguir la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, impulsar y garantizar el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate, asegurar la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos como medio para combatir las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas, promover la igualdad de derechos, oportunidad y trato entre hombres y mujeres, etc.⁶³⁸.

De otra parte, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública señala en su artículo 3° que una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un gobierno democrático, sea, cuando la gestión se centre en el servicio al ciudadano y, además, en los resultados. Este último artículo, igualmente, dispone que la adopción de enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad en la gestión pública

⁶³⁷ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículos 1°, inciso a), 2°, 3°, inciso a) y 62, inciso a).

⁶³⁸ Ver Código Iberoamericano de Buen Gobierno. **Op. cit.**, apartado II.

iberoamericana contribuye a la legitimidad y consolidación de la democracia y al logro del desarrollo económico y social de forma sostenible, con la mejora de la cohesión social. Asimismo, la carta referida hace alusión expresa al principio de legitimidad democrática en su artículo 5° bajo los siguientes términos:

“Una gestión pública de calidad tiene que estar inspirada en valores democráticos y, en tal sentido, constituirse en una garantía y protección de las libertades públicas consagradas a los ciudadanos.

La legitimidad democrática de la gestión pública proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos.

También, es una fuente de legitimidad el ejercicio independiente de una función pública profesional, seleccionada bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, al servicio de un programa de gobierno resultante del proceso democrático”⁶³⁹.

El principio democrático, igualmente, se contempla y regula perfectamente en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, a la que se hizo referencia con mayor detenimiento en el capítulo quinto del presente libro. Sin embargo, igualmente, resulta menester destacar algunas normas de interés para este capítulo. Así, el ordinal 1°, inciso a), señala que el objeto de dicha carta es el fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica. Por su parte, los artículos 3°, 4° y 5°, regulan lo atinente a la "democracia y participación ciudadana", de la siguiente manera:

"3. La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad."

"4. La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población.

Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural."

⁶³⁹ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 3° y 5°.

"5. Desde el punto de vista de los gobiernos la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones"⁶⁴⁰.

En similar sentido, se cuenta, también, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 29, párrafo segundo, dispone que toda persona está sujeta a las limitaciones establecidas por ley con el fin de asegurar, entre otros aspectos, el bienestar en una sociedad democrática⁶⁴¹.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estatuye en su ordinal 14, párrafo primero, que en aquellos procesos penales la prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática. Asimismo, los artículos 21 y 22 reconocen, respectivamente, el derecho a la reunión pacífica y el derecho a asociarse, los cuales, a su vez, según se aclara, solamente puede estar sujetos a las restricciones previstas por ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás⁶⁴².

Por último, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en sus ordinales 15 y 16, repite lo señalado por el *supra* citado Pacto en los artículos 21 y 22. Adicionalmente, el artículo 22, párrafo tercero, dispone que el derecho a la libertad de circulación y de residencia solamente pueden ser restringidos en virtud de una ley "(...) *en la medida indispensable en una sociedad democrática*". El numeral 29, inciso c), aclara que ninguna norma de dicha convención puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno. Asimismo, el artículo 32, párrafo segundo, señala que los derechos de cada persona están limitados por los

⁶⁴⁰ Ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículos 1°, inciso a), 3°, 4° y 5°.

⁶⁴¹ Ver Declaración Universal de los Derechos Humanos. **Op. cit.**, artículo 29, párrafo segundo.

⁶⁴² Ver Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. **Op. cit.**, artículos 14, párrafo segundo, 21 y 22.

derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática⁶⁴³.

4.- Tratamiento jurisprudencial

La Sala Constitucional de Costa Rica, en reiteradas ocasiones, se ha pronunciado sobre el principio democrático. Así, a modo de ejemplo, en la Sentencia No. 6111-1997 de 26 de septiembre de 1997 –redactada por el Magistrado Sancho González–, se indicó lo siguiente:

"(...) V.-EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO PARÁMETRO PARA EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA: El principio democrático resulta criterio válido para la interpretación de la norma impugnada, partiendo de una serie de presupuestos: a) Costa Rica es una República democrática (preámbulo y artículo 1 de la Constitución Política), con el sistema de representación –ejercicio indirecto- (artículos 9, 105, 106, 121 inciso 1 íbidem), donde la democracia es la fuente y norte del régimen y la representatividad el instrumento pragmático para su realización. Es decir, en Costa Rica, como Estado Democrático de Derecho, la idea democrático-representativa se complementa con la de una democracia participativa- de activa y plena participación popular-, que es precisamente donde el principio democrático adquiere su verdadera dimensión. En este sistema, el principio cristiano de la dignidad esencial de todo ser humano informa plenamente el orden social, colocando a los seres en un plano de igualdad y repudiando toda discriminación irrazonable. Por ello, la Sala dejó sentado que su sentencia N° 980-91, entre otros conceptos, que el régimen costarricense se fundamenta en el sistema del Estado de derecho y en los principios que lo informan de democracia representativa, participativa y pluralista, así como en la concepción occidental y cristiana de la atribución de dignidad, libertad y, en consecuencia, derechos fundamentales a todos ser humanos por su sola condición de tal. (...)"⁶⁴⁴. (El destacado no forma parte del original).

Posteriormente, en el Voto No. 9874-1999 de 15 de diciembre de 1999, redactado por el citado Magistrado Sancho González, el Tribunal Constitucional indicó sobre el particular:

"(...) V.-PRINCIPIO DEMOCRATICO Y SISTEMA REPRESENTATIVO.- En la octogésima séptima acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las catorce horas treinta minutos del diez de junio de mil novecientos cuarenta y nueve, se analizaron los alcances del concepto "democracia" contenido en el primer numeral de la Constitución Política de 1949, y en lo conducente se indicó:

⁶⁴³ Ver Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). **Op. cit.**, artículos 15, 16, 22, párrafo tercero, 29, inciso c) y 32, párrafo segundo.

⁶⁴⁴ **Sentencia No. 6111-1997** de 26 de septiembre de 1997. Sala Constitucional de Costa Rica.

"Democracia significa valoración personal: cada ser humano tiene el tesoro de su propio derecho, que debe considerar como su propia finalidad, nunca como un simple fin... El Estado es hecho para el hombre, no el hombre para el Estado. He aquí el fundamento de la concepción humana y la más genuina fuente de los demás artículos de nuestra fe. Democracia significa libertad: todos los hombres deben participar activamente en la selección de sus líderes, en darle forma a las leyes y en delegar las responsabilidades del gobierno. Cada hombre debe ser libre de pensar y de hablar, de escribir y de crear, de aprobar y de criticar, de asociarse y de organizarse, de escoger una profesión u oficio, de ir de un lugar a otro, de mejorar su condiciones, de ejercer el culto al Dios que escoja, de seguir los dictados de su conciencia, de conseguir por su propio modo, el camino de su verdad y felicidad... Democracia significa igualdad... No reconoce razas, castas o clases, ordenadas por Dios o calificadas por sus propios atributos, para explotar, gobernar o esclavizar a sus semejantes. Democracia significa el gobierno de la ley. La estructura y funciones del gobierno deben ser claramente definidos en los principios constitucionales; el completo proceso político de las elecciones, legislación, de las decisiones administrativas y judiciales deben ser conducidas de acuerdo con las leyes y principios libremente establecidos por el pueblo. Todas las individualidades y minorías deben ser protegidas en sus derechos y en sus libertades contra las pasiones de las turbas, las venganzas de partido, el poder de los privilegiados, la tiranía de los militares, el capricho de los gobernantes, las ambiciones de los demagogos y de las arbitrariedades del gobierno. Democracia significa moralidad pública: son los principios elementales de decencia en la dirección de los asuntos públicos... Sin mutua confianza y sin sentido social caritativo se precipitan en el derrumbe y la disolución. Democracia significa oportunidad para el individuo: es una sociedad activa y progresiva, en la cual cada hombre puede hacer su carrera de acuerdo con su propia intelectualidad, credo e inclinaciones. Una sociedad que pone al alcance de todos una abundante oportunidad para trabajar, para la salud, para la educación, para las relaciones humanas, para la luz de la sabiduría humana en todas las artes y las ciencias. Democracia significa responsabilidad individual: todos los hombres deben ser regidos por un sentimiento de fraternidad, por una devoción al bienestar general y con amor a la verdad y a la justicia. Si los hombres emplean sus libertades con vista a sus egoístas intereses, si son insensibles a las equivocaciones y desigualdades, si son indiferentes al bien público, ellos seguramente se hundirán en la servidumbre. La democracia supera todos los sistemas sociales, en sus demandas sobre el tiempo y la energía, tanto en la virtud como en el entendimiento del ciudadano".

Con fundamento en la premisa ideológica contenida en el texto transcrito, los miembros de la Asamblea Constituyente de 1949 optan por aprobar el artículo 1 de la Constitución Política, que define al Estado Costarricense como régimen democrático y pluralista. La democracia, más que un programa de gobierno, es una filosofía política que se caracteriza por su elasticidad, por su flexibilidad. En efecto, no prescribe determinada forma de gobierno, como tampoco formas concretas de organización política. No obstante, el régimen democrático está constituido por una serie de principios e instrumentos políticos y jurídicos imprescindibles, que deben ser precisados científicamente -doctrina de la democracia- e interpretados empíricamente -modus procedendi de los sistemas democráticos-, a efecto de dotar

de contenido al concepto indeterminado "democracia". La doctrina clásica recoge los rasgos básicos del método democrático, y lo define como el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas que realizan el bien común, haciendo que el propio pueblo decida las cuestiones mediante la elección de individuos que deberán reunirse para poner en práctica su voluntad. Sin pretender agotar el análisis doctrinario sobre la democracia, corresponde indicar que la noción transcrita coincide con el significado etimológico de "democracia" (Demos, pueblo, y Kratos, autoridad o gobierno). Un sistema se define democrático cuando el poder soberano reside en el pueblo entero. No siendo posible -dadas las dimensiones de las naciones modernas- hacer que el pueblo delibere y actúe directamente en asambleas públicas para tomar todas las decisiones políticas que realizan el bien común, ha sido necesaria históricamente la "delegación de poder" que se traduce en el "sistema representativo", según el cual los representantes ejercen el poder (toman decisiones) por mandato del pueblo (electores). De lo anterior se concluye que uno de los rasgos característicos de la democracia moderna es la "representatividad", cuyo concepto está ligado estrechamente a la noción de pluralismo, según el cual la democracia es un sistema de grupos en competencia que se disputan, con base en una recíproca tolerancia, la influencia sobre las definiciones de lo que es el bien común. Corresponde precisar entonces, que el "sistema representativo" constituye un instrumento de la "democracia" únicamente cuando reúne dos condiciones fundamentales de funcionamiento, a saber, la tolerancia y la igualdad de posibilidades (pluralismo electoral). De manera que todos los ciudadanos y todos los partidos (u organizaciones), sea cual fuere su ideología, deben ser admitidos en igualdad de condiciones jurídicas a la competencia pública por los cargos de gobierno (o de representación en general). En conclusión, y en atención al objeto de la acción sub examine, procede indicar que el concepto de democracia no excluye el de representatividad, siempre y cuando éste último término implique pluralismo electoral (tolerancia e igualdad). (...)"⁶⁴⁵. (El destacado no forma parte del original).

Asimismo, en el Voto No. 3475-2003 de 2 de mayo de 2003 –redactado por el Magistrado Solano Carrera–, la Sala Constitucional señaló, de modo expreso, lo siguiente:

"(...) VIII.- DE LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTOS INTEGRANTES DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO. Los principios de representación y participación (ciudadana) son propios del principio democrático, y en consecuencia, presuponen la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho; entendiéndose por tal, al sistema o régimen político de un Estado que es democrático, libre e independiente, lo cual implica, una forma de Estado en particular, en el que las recíprocas relaciones del gobierno, sea, entre las diversas instancias públicas de orden constitucional y legal, entre ellas y los miembros de la sociedad civil, y, entre éstos, se desenvuelven del modo más favorable a la dignidad de la persona, su libertad y el respeto y efectividad de los derechos fundamentales (en este sentido, entre otras, ver sentencias número 96-00676 y 99-06470). En el orden jurídico-constitucional costarricense, la definición del sistema democrático

⁶⁴⁵ Sentencia No. 9874-1999 de 15 de diciembre de 1999. Sala Constitucional de Costa Rica.

encuentra su fundamento en lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política, que define al Estado costarricense como una "República democrática, libre e independiente". Al respecto, debe considerarse que el sustento jurídico-constitucional del régimen democrático lo constituye la soberanía popular, en los términos reseñados en el artículo 2 constitucional, toda vez que "la soberanía reside exclusivamente en la Nación", esto es, el conjunto de ciudadanos –población- que conforman un Estado, y que es uno de los elementos integrantes del mismo (junto con el territorio y la forma de gobierno). De manera, que dada la imposibilidad de que la totalidad de los ciudadanos puedan gobernar –fenómeno denominado como "democracia directa", y que se desarrolló en la antigua Grecia en la Ciudad-Estado-, es que se ha definido la "democracia representativa", que como su nombre lo indica, implica la elección de representantes para el ejercicio del poder, a fin de hacer efectiva la participación del pueblo (ciudadanía) a través de sus representantes, elegidos mediante métodos de amplia participación popular. Por ello, la Carta Fundamental califica al Gobierno de la República de "representativo" (artículo 9), y en el artículo 105 de la Carta Fundamental, la ciudadanía delega en los diputados su soberanía para legislar.

IX.-En virtud de lo anterior, el principio democrático tiene una triple connotación constitucional: en primer lugar, como característica esencial de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, que implica, una especial forma de elección de nuestros gobernantes, que se traduce en el sistema de democracia representativa, participativa y pluralista, como el ejercicio indirecto del Poder a través de los diversos puestos de elección popular; en segundo lugar, como fuente o parámetro de interpretación, en tanto se constituye en la fuente y norte del régimen jurídico, al permear todo el ordenamiento y formas jurídicas, de modo que se impone como principio rector en la organización política del Estado y de todas las formas de organización colectiva (como sucede con la integración de los órganos colegiados de los entes corporativos, tanto de las municipalidades, como los colegios profesionales y corporaciones de producción) y, la representatividad en su instrumento pragmático de realización; y en tercer lugar, como verdadero derecho, y en esa condición, justiciable ante instancias administrativas y jurisdiccionales, como sucede respecto del sistema de las cuotas femeninas (ante el Tribunal Supremo de Elecciones) a fin de lograr el cuarenta por ciento de la representación, tanto en las candidaturas de puestos elegibles, como en la organización de los partidos políticos; o en lo que respecta a la participación de los vecinos de la localidad afectada en la celebración de la audiencia oral y pública prevista dentro de los procedimientos de estudio de impacto ambiental (sentencias número 2000-9060, de las diez horas veintisiete minutos del trece de octubre del dos mil y número 2001-05737, de las catorce horas cuarenta y un minutos del veintisiete de junio del dos mil uno). Es así, como el concepto de la "democracia-representativa" se complementa con el de la "democracia-participativa", de activa y plena participación popular, que es donde el principio democrático adquiere su verdadera dimensión (...)"⁶⁴⁶. (El destacado no forma parte del original).

⁶⁴⁶ Sentencia No. 3475-2003 de 2 de mayo de 2003. Sala Constitucional de Costa Rica.

La Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia No. C-141-2010 de 26 de febrero de 2010 –redactada por el Magistrado Sierra Porto–, desarrolló ampliamente el principio democrático. Un breve extracto de tan extensa sentencia, sería el siguiente:

"(...) 6.2.1.2.1. La democracia y el origen del poder

En cuanto al origen del poder, el común denominador de toda idea de democracia es la apelación al pueblo, al que se le atribuye el ejercicio de la soberanía radicada en él. Sin embargo, el concepto de pueblo varía en función del tipo de democracia que se pretenda instaurar, pues los regímenes de índole socialista, por ejemplo, identificaron al pueblo con la clase proletaria en la cual basaron el poder y, ciertamente, tal noción dista mucho de la prohijada en un régimen político de democracia liberal.(...)

Apoyándose en los conceptos de BOBBIO, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de precisar que “las sociedades modernas buscan los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa”, ya que la complementariedad de los dos modelos aprovecha “las virtudes del sistema representativo” e incorpora “las ventajas de la participación ciudadana”. Así, en el artículo 103 de la Carta el Constituyente enunció los “mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía” y en el artículo 133 señaló que “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo”, que “deberán actuar consultando la justicia y el bien común” y que son responsables “políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”. Empero, trátase de las formas de intervención directa del pueblo o de su actuación mediante representantes, el artículo 3º superior es claro al precisar que el pueblo ejerce la soberanía “en los términos que la Constitución establece”. (...)

6.2.1.2.2. La democracia y la dinámica del proceso político

Ahora bien, que el ejercicio de la soberanía correspondiente al pueblo deba observar cauces institucionales no significa que se le opongan obstáculos a la participación del pueblo, sino que esa participación está sometida a pautas jurídicas previamente acordadas. Conforme se ha indicado, el régimen político democrático comporta un determinado entendimiento de la dinámica del proceso político y, en el caso de la democracia de raigambre liberal, la conjunción de la teoría de la soberanía nacional con la teoría de la soberanía popular ha dado lugar a un tipo de democracia singularizada por su carácter participativo.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional al reconocer a la democracia como principio jurídico fundante “del Estado constitucional y de su producción jurídica” y al puntualizar que del contenido del principio democrático “también hace parte una peculiar visión del proceso político que la Constitución incorpora” cuando alude, “en su artículo 1º, al carácter participativo de la forma republicana en que, por mandato de la misma disposición, se organiza el estado colombiano” y cuando reitera, “en el artículo 2º, que uno de los fines esenciales de la organización política es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la Nación”.

A juicio de la Corte, la democracia participativa “expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo” y, en lugar de ser apenas “una práctica deseable”, constituye un fin esencial de la actividad del Estado, cuyas autoridades “tienen el deber de facilitarla y promoverla” y de “fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernen al destino colectivo”.

De este deber se desprende el carácter expansivo del principio democrático, porque “lejos de ignorar el conflicto social lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.

Además, en armonía con el propósito acabado de enunciar, la Constitución amplió el espectro de los derechos políticos, pues ya no se limitan a la simple previsión de la garantía de elegir y ser elegido, sino que incluyen un amplio conjunto de mecanismos de intervención popular que, en los términos del artículo 40 superior, buscan asegurar el derecho ciudadano a “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

El artículo 103 de la Carta enuncia los mecanismos de participación del pueblo “en ejercicio de su soberanía” y conforme lo ha enfatizado la Corte, tal “fortalecimiento de la democracia en el plano político” tiene varios objetivos, de entre los cuales se destacan la realización del estado democrático de derecho que consiste en “permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas” y el hacer “posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable”.

Pero el alcance de la participación democrática que la Constitución preconiza trasciende el espacio político electoral y se proyecta hacia “los planos de lo individual, familiar económico y social”, puesto que “el principio de democracia participativa no sólo permea el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal” y, por ello, “no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida”.

En esta perspectiva, al ya mencionado carácter expansivo del principio democrático se suma su carácter universal, que le corresponde “en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social (...)”⁶⁴⁷. (El destacado no forma parte del original).

⁶⁴⁷ Sentencia No. C-141-2010 de 26 de febrero de 2010. Corte Constitucional de Colombia.

Por su parte, el Tribunal Constitucional de España, en la Sentencia No. 161-2013 de 26 de septiembre de 2013, estimó, sobre el tema bajo estudio, lo siguiente:

“(...) La jurisprudencia constitucional establece, en relación con el principio democrático proclamado en el art. 1.1 CE, que garantiza la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo en aspectos que inciden en la democracia representativa, mediante la participación periódica en las elecciones de representantes en las diferentes esferas, nacional, autonómica y local. También se ha destacado que esta regla general de la democracia representativa aparece “complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Del mismo modo, la jurisprudencia constitucional ha puesto en relación directa el principio estructural del carácter democrático del Estado con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, establecido en el art. 23.1 CE (SSTC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2; o 212/1993, de 28 de junio, FJ 4).

La exigencia de publicidad de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo se constituye como un instrumento que posibilita el control político de los elegidos por los electores y se proyecta en relación con la publicidad de sus sesiones, la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documentación que los sirva de soporte. Esta exigencia de publicidad es, por tanto, no solo una genérica manifestación del principio democrático del Estado (art. 1.1 CE), sino también una manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) (...)”⁶⁴⁸.

Más recientemente, ese mismo órgano jurisdiccional Español emitió la Sentencia No. 42-2014 de 25 de marzo de 2014, donde señaló, sobre el principio democrático, lo siguiente:

“(...) Uno de los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución es el principio democrático, el cual ha sido caracterizado por este Tribunal como valor superior de nuestro ordenamiento reflejado en el art. 1.1 CE (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8). Entre las manifestaciones más evidentes y constitucionalmente relevantes de aquel principio se encuentran, entre otras, la que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados, la que exige que los representados elijan por sí mismos a sus representantes, la que impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, y la que exige que la minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría, pues un elemento basilar del principio democrático es el proceso de construcción de las decisiones y la democracia tiene importancia como procedimiento y no solo como

⁶⁴⁸ Sentencia No. 161-2013 de 26 de septiembre de 2013. Tribunal Constitucional de España.

*resultado. Todas estas manifestaciones del principio democrático tienen su reflejo en el texto constitucional, cuyo ejercicio no cabe fuera del mismo (...)*⁶⁴⁹.

⁶⁴⁹ **Sentencia No. 42-2014** de 25 de marzo de 2014. Tribunal Constitucional de España.

LIBRO TERCERO

Generalidades de la evaluación del desempeño

El libro tercero de esta investigación cumple un papel fundamental, cual es otorgarle al lector las herramientas básicas para comprender, de una forma clara y sencilla, en qué consiste, en términos generales, el procedimiento de evaluación del desempeño en el sector público.

De este modo, en las siguientes líneas ensayaremos un concepto del mecanismo bajo estudio y haremos referencia a sus principales finalidades y más destacadas características. Paralelamente, haremos un repaso por todos aquellos presupuestos o condiciones que resultan esenciales que converjan preliminarmente a efecto de poner en marcha la evaluación del desempeño en la Administración Pública.

En esta parte será también relevante conocer a todos aquellos sujetos que intervienen y hacen posible que el mecanismo bajo estudio se lleve a cabo. Así las cosas, hablaremos, en un primer término, de los distintos sujetos activos –internos, externos y mixtos–, quienes se encuentran a cargo de liderar y ejecutar la evaluación, así como de los sujetos pasivos, sea, de las instituciones y los servidores públicos sobre quienes, precisamente, se lleva a cabo tal procedimiento de control y fiscalización.

Aparejado a este último aspecto, haremos alusión a los distintos niveles –micro, meso y macro–, dentro de los cuales pueden ser catalogados o ubicados los mencionados sujetos pasivos a fin de aplicar sobre los mismos el referido mecanismo de evaluación e, igualmente, indicaremos porqué resulta esencial su implementación conjunta en la Administración Pública.

Concomitantemente, estudiaremos el objeto principal de la evaluación, sea, las intervenciones públicas –políticas, planes, programas y proyectos, traducidas, en concreto, en la prestación de servicios públicos–, cuyos objetivos y metas deben ser cumplidos plenamente, tanto por las instituciones públicas como por sus funcionarios. Será precisamente con respecto a tales intervenciones, según se verá, que se medirá el nivel del desempeño mostrado por tales sujetos y se obtendrán los respectivos resultados.

De otra parte, nos detendremos a analizar los dos principales sistemas conforme los cuales el procedimiento bajo estudio se puede llevar a cabo, es decir, el sistema concentrado y

desconcentrado de evaluación. Sistemas que, según observaremos, operan tanto a nivel nacional como institucional.

Igualmente, en este libro tercero nos referiremos a los principales tipos de evaluaciones que se pueden llevar a cabo en la Administración Pública a efecto, precisamente, de medir el desempeño y el efectivo cumplimiento de los objetivos y metas establecidas para una específica intervención pública por parte de las instituciones y sus servidores públicos. Finalmente, examinaremos rápidamente algunos de los principales criterios utilizados por los evaluadores para llevar a cabo el mecanismo bajo estudio.

Revisados tales aspectos y teniendo una base sólida de conocimiento sobre el procedimiento de evaluación del desempeño, podremos continuar con el análisis del tema en cuestión.

Capítulo Primero

La evaluación del desempeño en el sector público: Intento de aproximación

Para dar inicio a este tercer libro de la investigación y, a su vez, adentrarnos, poco a poco, en la materia bajo análisis, resulta imprescindible señalar brevemente, en qué consiste, en términos generales, la evaluación del desempeño en el sector público.

Así las cosas, pasaremos a repasar algunos de los más relevantes conceptos expuestos sobre dicho mecanismo, los cuales, a su vez, nos permitirán ensayar una propia definición del mismo, así como identificar sus principales finalidades y algunas de sus más importantes características.

1.- La evaluación del desempeño. Noción preliminar

En primer término, resulta menester señalar qué se entiende por "evaluación" y por "desempeño".

Conforme el Diccionario de la Real Academia Española, la evaluación conlleva el efecto de evaluar, lo cual, a su vez, implica señalar el valor de algo. Específicamente, "*estimar, apreciar o calcular el valor de algo*"⁶⁵⁰. Por su parte, Gutiérrez Montero asocia evaluar con "*(...) una forma de recoger y analizar sistemáticamente una información para poder determinar el valor o mérito (...)*"⁶⁵¹.

⁶⁵⁰ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Evaluar". Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014. Disponible en web: <http://lema.rae.es/drae/?val=evaluar>

⁶⁵¹ GUTIÉRREZ MONTERO (Víctor Hugo). **Análisis del modelo de evaluación del desempeño en España, y propuesta de aplicación en el Poder Judicial de Costa Rica (Ámbito Administrativo)**. Tesina para optar por el título de Máster de Administración y Gerencia Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Universidad de Alcalá. Madrid, España, 2010-2011, sin numerar.

Jiménez Ureña, explica que la evaluación "*(...) es una valoración, un análisis sistemático y objetivo de un conjunto de criterios de valor que permiten emitir juicios y/o medir algo (...)*"⁶⁵². Asimismo, Edward Suchman señala que "*(...) este proceso es básicamente un juicio de valor, una apreciación de valor que (...) implica una combinación de postulados básicos referidos al objeto evaluado y a quienes llevan a cabo el proceso (...)*"⁶⁵³.

Así las cosas, podemos entender la evaluación como aquella herramienta por la cual –a través de la recopilación de información y el uso de una serie de criterios–, se establece o mide el valor, la importancia o el significado de algo.

Ahora bien, en lo que respecta al desempeño, el Diccionario de la Real Academia Española lo asocia con la acción o efecto de desempeñarse, lo cual implica actuar, trabajar, dedicarse a una actividad y cumplir las obligaciones inherentes a una determinada profesión, cargo u oficio⁶⁵⁴.

El desempeño busca, entonces, determinar la manera en la que alguien o algo funciona, específicamente, el grado de desenvoltura que se tiene con respecto a un fin esperado o propuesto originalmente.

En consecuencia, haciendo un híbrido de ambos conceptos, podemos decir, en términos generales, que la evaluación del desempeño es aquel mecanismo por el cual se estima, calcula o mide la manera en que una persona o algo funciona o actúa.

2.- La evaluación del desempeño en el sector público

El mecanismo de evaluación bajo estudio puede ser perfectamente ejecutado y aplicado en la Administración Pública, tanto desde la perspectiva institucional como del servidor público.

⁶⁵² JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Manual Gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno**. Costa Rica, editado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2012, p. 10.

⁶⁵³ SUCHMAN (Edward). **La evaluación**. Fecha de consulta: 11 de julio de 2015, disponible en web: www.sld.cu/galerias/doc/sitios/pdguanabo/la_evaluacion.doc, p. 4.

⁶⁵⁴ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "**Desempeñarse**". Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014. Disponible en web: <http://lema.rae.es/drae/?val=desempe%C3%B1arse>

Diversos autores se han dedicado a analizar el tema bajo estudio y, en ese particular, han ensayado algunas formas de conceptualizarlo bajo este contexto.

Así, en términos generales, Bañón y otros autores consideran que la evaluación, en el ámbito público, implica la aplicación de procedimientos sistemáticos y rigurosos de recolección de datos y de análisis, donde debe emitirse un juicio de valor sobre una acción o concatenación de acciones llevadas a cabo por las organizaciones y sus servidores públicos para establecer si su concepción y desarrollo corresponden a los objetivos deseados y establecidos en un programa o política determinada⁶⁵⁵.

Jinesta Lobo, en similares términos, pero de forma más concisa, señala que la evaluación de la Administración Pública consiste en determinar el grado en que fueron alcanzados y obtenidos los objetivos, metas y fines prefijados en un proceso previo de planificación⁶⁵⁶.

Pérez Juste define este tipo de evaluación como un "*(...) Proceso sistemático, diseñado intencional y técnicamente, de recogida de información, que ha de ser valorada mediante la aplicación de criterios y referencias como base para la posterior toma de decisiones de mejora, tanto del personal como del propio programa (...)*"⁶⁵⁷. Asimismo, Hernon y McClure, indican lo siguiente:

*"(...) Evaluación es el proceso de identificación y colección de datos sobre servicios o actividades específicas que establece criterios sobre su comportamiento y sobre esta base determinar su calidad y el grado en que cumplen sus metas y objetivos (...)"*⁶⁵⁸.

Ahora bien, en lo que respecta propiamente a la evaluación del desempeño institucional, autores como Lancaster, Bonnofoy y Armijo han emitido criterio. Así, para Lancaster, evaluar

⁶⁵⁵ BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael), et ál. **Evaluación de la acción y de las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía.** En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003, p. 220.

⁶⁵⁶ JINESTA LOBO (Ernesto). **Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política.** Revista IVSTITIA. San José, Costa Rica, Año 14, No. 166-167, octubre- noviembre de 2000, p. 24.

⁶⁵⁷ PÉREZ JUSTE. **Concepto de evaluación.** Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014. Disponible en web: http://www.ite.educacion.es/formacion/materiales/90/cd/cursofor/cap_4/cap4a.htm

⁶⁵⁸ HERNON y McCLURE. **La evaluación.** Fecha de consulta: 11 de julio de 2015, disponible en web: www.sld.cu/galerias/doc/sitios/pdguanabo/la_evaluacion.doc, p. 5.

consiste en "(...) establecer una comparación entre los objetivos que se había propuesto la institución objeto de estudio y la ejecución llevada a cabo, de manera tal que se pueda determinar si se ha producido alguna variación en la ejecución, y si esto ha ocurrido, si ha sido en una dirección deseada y hasta qué punto se ha comportado así (...)"⁶⁵⁹.

Por su parte, Bonnefoy y Armijo –siguiendo un estudio realizado en los países de la OCDE–, estiman que la evaluación de la gestión pública se traduce en una medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos, precisamente, por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar, propiamente, los estándares de desempeño de las primeras⁶⁶⁰.

A nivel de los servidores públicos, varios son los autores que igualmente se han pronunciado acerca de la evaluación del desempeño que se ejecuta sobre los mismos. En ese particular, Cantero Martínez apunta lo siguiente:

"(...) La evaluación de desempeño ha sido configurada (...) como un procedimiento mediante el cual se mide y se valora la conducta profesional y el rendimiento y el logro de resultados de los empleados públicos (...) nos proporciona el instrumento que permitirá medir el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o logro de los resultados obtenidos (...)"⁶⁶¹.

Para Sikula y Mc Kenna esta particular evaluación consiste en "(...) la valoración sistemática del rendimiento laboral de un empleado y su potencial para el desarrollo (...)"⁶⁶².

Asimismo, Del Campo Vera, de una forma más elaborada, indica:

"(...) es una técnica de control de las personas, que valora el resultado del trabajo que realizan, o el rendimiento que obtienen con el trabajo. (...) hace una estimación cuantitativa y/o cualitativa del grado de eficacia con que las personas llevan a cabo

⁶⁵⁹ LANCASTER (F.W). **La evaluación**. Fecha de consulta: 11 de julio de 2015, disponible en web: www.sld.cu/galerias/doc/sitios/pdguanabo/la_evaluacion.doc, p. 2.

⁶⁶⁰ BONNEFOY (Juan Cristóbal) y ARMIJO (Marianela). **Indicadores de desempeño en el sector público**. Serie Manuales No. 45. Santiago, Chile, editado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, 2005, p. 13.

⁶⁶¹ CANTERO MARTÍNEZ (Josefa). **El modelo de gestión de los recursos humanos. Analogías y diferencias con el estatuto básico del empleado público**. En: PALOMAR OLMEDA (Alberto) (Dir). Gestión Pública de la Administración de Justicia. España, Editorial Aranzadi, 2010, p. 151.

⁶⁶² SIKULA Y Mc KENNA, citados por EL ÁREA DE INNOVACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL. **Estudio del sistema actual de evaluación del desempeño: resultados y propuesta**. Costa Rica, editado por la Dirección General de Servicio Civil, 1997, p. 16.

las funciones, actividades, objetivos y responsabilidades laborales, es decir, su rendimiento en el trabajo que realizan (...) La evaluación es, pues, la valoración de las personas en su trabajo. Se realiza comparando la conducta seguida o los resultados obtenidos por ellas en el trabajo, con un conjunto de reglas previas. Ello lleva consigo la apreciación de conductas laborales a la luz de esas reglas, y la aplicación de unas consecuencias a tales conductas (...) la evaluación es un instrumento para obtener información del trabajo realizado, de manera que la información sobre el trabajo realizado es el alma de la evaluación del desempeño (...) Así, evaluar el desempeño es valorar el trabajo realizado. Más en concreto, verificar el grado en que las personas consiguen las metas marcadas a nivel individual o grupal. Es una herramienta de gestión del personal, orientada al conocimiento de rendimiento obtenido, y caracterizada por orientarse claramente a los resultados del trabajo, ser realizada con un instrumental específico de control, y comportar, normalmente, algún tipo de premios o sanciones para el evaluado (...)”⁶⁶³. (El destacado no forma parte del original).

Bajo tal orden de consideraciones, haciendo un recuento de las definiciones *supra* expuestas, podríamos indicar que la evaluación del desempeño en el sector público es aquel mecanismo o procedimiento por el cual se realiza una recolección, valoración y análisis sistemático y objetivo, continuo en el tiempo, de información tendente a determinar el efectivo cumplimiento, por parte de todos los servidores (en su condición individual o grupal) y de las diversas instituciones públicas (entiéndase los diversos entes, órganos, direcciones, departamentos, secciones, unidades y oficinas, etc.), de las tareas y funciones encomendadas y del consecuente logro de los objetivos y metas establecidas previamente –conforme un proceso de planificación–, en las diversas intervenciones públicas, llámense políticas, planes, programas y proyectos, las cuales, a su vez, se traducen en la prestación de servicios públicos a los administrados. En concreto, se busca medir y controlar el grado en que se llevaron a cabo las labores, funciones y responsabilidades encomendadas y, consecuentemente, se alcanzaron o no los resultados esperados y programados previamente.

3.- Finalidades de la evaluación del desempeño en el sector público

⁶⁶³ DEL CAMPO VERA (Juan Manuel). **La negociación colectiva de la evaluación del desempeño**. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 de octubre, 2009, p. 3.

Muchas son las finalidades que se le atribuyen a la evaluación del desempeño y sobre estas ahondaremos con detalle en las próximas líneas de esta investigación. Sin embargo preliminarmente y, de forma somera, haremos referencia a las más relevantes.

En primer término, es importante reconocer, tal y como se ha dicho anteriormente, que uno de los objetivos principales de este procedimiento es obligar al aparato administrativo a rendir cuentas permanentemente de su gestión y a actuar, en esa medida, de forma transparente. Panorama anterior que permitirá que los administrados, los medios de comunicación masivos y los diversos órganos y entes de control (v. gr. Parlamento, Entidades de Fiscalización Superior, Poder Judicial, Defensoría de los Habitantes, etc.), entre otros⁶⁶⁴, fiscalicen la labor administrativa y tomen las medidas y acciones que estimen pertinentes *a posteriori*.

Asimismo, debe observarse que este mecanismo busca que la Administración Pública reconozca sus propias flaquezas, fallas y debilidades, así como sus logros y virtudes a la hora de cumplir con sus tareas y responsabilidades y, de este modo, tome medidas tendentes, respectivamente, a reorientar, enmendar y sancionar o bien, a impulsar, premiar y fortalecer su gestión.

Se trata así de ejecutar, de forma oportuna y, una vez analizados los resultados obtenidos, acciones dirigidas a mejorar el funcionamiento de la institución, la labor de los empleados públicos e, incluso, la propia intervención pública, en aras, a su vez, de alcanzar los objetivos y metas propuestas y brindar, de este modo, finalmente, un servicio público de calidad a los ciudadanos. En fin, a través de un proceso de retroalimentación y aprendizaje continuo se busca optimizar y perfeccionar el servicio público que prestan las distintas instituciones públicas.

4.- Principales características de la evaluación del desempeño en el sector público

⁶⁶⁴ Se reitera que las referidas partes las asociaremos con los denominados sujetos que llevan a cabo controles verticales y horizontales, los cuales, a su vez, serán explicados con mayor detalle en el libro quinto de la presente investigación.

Siguiendo a autores como Ammons⁶⁶⁵, Brawerman⁶⁶⁶, Jiménez Ureña⁶⁶⁷ y Karl⁶⁶⁸, entre otros, el mecanismo bajo estudio llevado a cabo en el sector público debe contener una serie de características básicas que lo identifican y legitiman. Según estos autores, tal evaluación, entre otros aspectos, debe ser:

A. Obligatoria

La evaluación, en la medida de las posibilidades, se debe instaurar y aplicar de forma imperativa y no de manera opcional. Solo de este modo se harían esfuerzos para ejecutarla y, a su vez, se garantizaría la obtención de los beneficios que dicho mecanismo representa para la Administración Pública y todos los administrados, quienes diariamente acuden por los servicios públicos que esta última presta. Por ende, los servidores públicos en términos generales y aquellos a cargo de una determinada oficina, departamento, órgano, ente, etc., no pueden negarse, bajo ningún concepto, a someterse a dicho procedimiento.

B. Exhaustiva

La evaluación debe ejecutarse sobre todos los empleados públicos –sin importar su grado de jerarquía– e instituciones públicas. Asimismo, dicho mecanismo debe llevarse a cabo con respecto a todas o la gran mayoría de intervenciones públicas que se deban de implementar y ejecutar. No sería recomendable evaluar discriminadamente o aleatoriamente solamente algunos de estos elementos, dejando de lado otros de interés que resultan igualmente relevantes para los propósitos del procedimiento bajo estudio.

C. Útil

⁶⁶⁵ AMMONS (David N.). **Sistemas de evaluación de desempeño y pruebas de evaluación correferentes**. En: CABRILLO (Francisco), et ál (Dir.). *Estrategias para un gobierno eficaz*. España, Lid Editorial Empresarial, 2008, p. 128.

⁶⁶⁶ BRAWERMAN (Josette), et ál. **Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**. Buenos Aires, Argentina, Editorial PAIDÓS, 2005, p. 48.

⁶⁶⁷ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, pp. 17-18.

⁶⁶⁸ KARL (Judith), et ál. **Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo**. Nueva York, Estados Unidos de América, editado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, p. 128.

La evaluación debe contener un propósito y fin claramente establecido, cual es verificar el cumplimiento de las tareas, funciones, objetivos y metas formulados previamente para cada intervención pública, como medio, a su vez, para rendir cuentas de la gestión efectuada, tomar todas aquellas medidas que se estimen pertinentes para enmendar aquellas fallas y carencias en las que se estén incurriendo o bien, premiar o destacar las mejoras producidas y, concomitantemente, brindar servicios en términos de eficacia, eficiencia y calidad. No resulta factible efectuar evaluaciones por el simple hecho de cumplir con una obligación normativa si estas, *a posteriori*, no tendrán ningún efecto de interés para la propia institución pública, sus servidores y los ciudadanos en general.

D. Fiable

La evaluación debe ser precisa, creíble, arrojar datos confiables y mostrar poca variabilidad. De esta manera podrá tener mayor grado de aceptación y credibilidad, tanto ante los propios servidores públicos y jefarcas institucionales, como frente a los administrados, los medios de comunicación masivos y los órganos y entes de control.

E. Transparente

Los datos no confidenciales de toda evaluación efectuada deben ser difundidos y puestos a plena disposición de todas aquellas personas que así los requieran, especialmente, de los administrados, de los medios de comunicación y de los órganos y entes de control, entre otros, a quienes se les deben rendir cuentas de la gestión pública llevada a cabo.

F. Comprensible

Los datos arrojados con ocasión de la evaluación deben ser claros, sintéticos y de fácil lectura, sobre todo para los administrados. Solo de este modo se podrá ejercer un control *a posteriori* sobre la gestión administrativa.

G. Permanente y regular

El mecanismo bajo estudio no traería aparejados buenos resultados y ventajas para la Administración Pública y la ciudadanía en general si se aplica, únicamente, de forma esporádica u ocasionalmente. Lo propio es que la evaluación se lleve a cabo de manera permanente, continúa y regular. Solo de esta manera se podrá medir y reconocer, con éxito, el efectivo cumplimiento de las tareas, objetivos y metas establecidas a las instituciones y servidores públicos, así como examinar si las metodologías utilizadas al efecto han sido valiosas o bien, merece la pena su modificación.

Sin embargo, resulta menester aclarar que dicha condición de regularidad no inhibe la posibilidad que, de forma concomitante, se lleven a cabo evaluaciones ocasionales o sorpresivas. Lo anterior, como medio para medir el rendimiento de los funcionarios y de las respectivas instituciones que así no se lo esperan, ante circunstancias especiales y de interés valoradas y determinadas de antemano por los evaluadores o bien, por los jerarcas institucionales.

H. Objetiva

Durante la evaluación no puede mediar ningún tipo de conflicto de intereses. Por el contrario, esta se debe llevar a cabo de la manera más imparcial y neutral posible, haciendo uso de criterios e instrumentos científicos y técnicos que permitan verificar y constatar si las tareas, objetivos y metas previamente definidas se han logrado exitosamente o no.

I. Ética

La evaluación debe ser respetuosa de los valores y los derechos fundamentales y humanos de las personas sometidas a dicho procedimiento. Se debe ejecutar dicho mecanismo con plena integridad profesional, sin denigrar, de modo alguno, al servidor público.

J. Participativa

La evaluación debe involucrar a todas aquellas partes interesadas en el procedimiento, llámense políticos, jerarcas institucionales, servidores públicos, evaluadores, administrados, representantes de diversos grupos de interés económico, académico y social, etc..

K. De alta calidad

Toda evaluación llevada a cabo –de principio a fin–, debe cumplir con altos estándares de calidad, medibles de conformidad con los lineamientos establecidos en cada país. Por consiguiente, el mecanismo como tal debe estar sometido constantemente a un proceso de depuración e innovación, que permita alcanzar, poco a poco, excelentes resultados.

L. Oportuna

La evaluación debe estar diseñada, ejecutada y finalizada de forma oportuna, de manera que se asegure la utilidad de los hallazgos y la ejecución de las acciones recomendadas para mejorar la gestión administrativa.

M. Flexible

La puesta en marcha y efectiva implementación de la evaluación del desempeño debe contener una clara estructura. Sin embargo, por su propia naturaleza, debe, paralelamente, ser flexible y abierta, de forma tal que le brinde a las partes interesadas un mayor margen de acción y les permita actuar sin rigideces extremas, adecuándose a cada una de las nuevas circunstancias y variables que se presenten en el camino. La idea, entonces, es instaurar un modelo flexible y creativo que otorgue mayor libertad para la toma de decisiones y la ejecución de reformas necesarias sin caer en la ilegalidad o arbitrariedad.

Capítulo Segundo

Presupuestos generales de la evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño en el sector público requiere indudablemente de un conjunto de condiciones y acciones básicas y prioritarias a establecer y ejecutar para que su implementación y puesta en práctica sea realmente exitosa. Por consiguiente, en las siguientes líneas haremos referencia a tales pilares, sin los cuales, muy probablemente, los esfuerzos que se lleguen a hacer para instaurar el procedimiento bajo estudio resultarán infructuosos y no se obtendrán, tampoco, los beneficios que supone su utilización.

1.- Cambio de mentalidad

El primer aspecto para implementar y consolidar el mecanismo de evaluación es lograr que todas las partes involucradas en el mismo (v. gr. políticos, jefes institucionales, servidores públicos, evaluadores, administrados, etc.) modifiquen su forma de pensar. Se debe dejar de lado la percepción de temor o amenaza que tradicionalmente se ha adquirido con respecto al procedimiento de evaluación y, en su lugar, su instauración debe ser vista como un aporte, en el tanto conlleva grandes beneficios para la institución pública y para todos los administrados en general. En ese particular, Mora Quirós señala lo siguiente:

"(...) En síntesis, un proceso de responsabilización por los resultados exige un cambio de actitud de los gobernantes, de los partidos políticos, de los jefes, de los funcionarios públicos y de los usuarios. Significa transformar la cultura pública y política, cambiando la forma de pensar, de actuar y de hacer las cosas (...)"⁶⁶⁹.

En otros términos, las referidas partes deben tener actitudes favorables y positivas con respecto al sistema bajo estudio, ya que, caso contrario, este nunca se podrá instaurar ni, muchos menos, consolidar.

2.- Planificación

⁶⁶⁹ Ver MORA QUIRÓS (Mario). *Op. cit.*, p. 172.

Para que la evaluación del desempeño pueda ser realmente implementada y logre con éxito su cometido, la Administración Pública debe haber llevado a cabo, previamente, una adecuada planificación.

A grandes rasgos, la citada planificación –la cual se estudiará con detalle en las próximas líneas de esta investigación–, es un proceso a través del cual se emiten políticas, planes, programas y proyectos y se definen, paralelamente, entre otros aspectos, los objetivos y metas a cumplirse en el gobierno con respecto a estas últimas, las estrategias y funciones que se deben ejecutar, así como los consecuentes recursos que se requieren para tal efecto.

En ese sentido, García López y García Moreno explican que, además de la definición de los citados objetivos y metas a cumplirse en el Estado, se debe, en una fase posterior "*(...) identificar los insumos, los procesos y los productos para lograr los objetivos y las metas propuestas, y (...) designar a los responsables institucionales y personales de llevarlas a cabo. Además, en esta fase se deben identificar y asignar los recursos financieros para la ejecución de cada uno de los programas y el logro de sus metas (...)*"⁶⁷⁰.

Debe tenerse presente que la importancia y gran trascendencia que la planificación ostenta en la materia bajo estudio, reside en el hecho que –según se dijo *supra* y se verá con detalle a lo largo de esta investigación–, la evaluación consiste, precisamente, en determinar el grado en que fueron obtenidos y alcanzados, principalmente, los citados objetivos y metas establecidos para una determinada intervención pública. En ese particular, Jinesta Lobo agrega:

*"(...) De esa forma, para poder evaluar deben existir una serie de programas o planes donde se establezcan las prioridades de la función administrativa, los cuales pueden ser de carácter nacional, regional o provincial, sectorial local e, incluso, institucionales (...) El nivel del rendimiento o desempeño institucional que se obtiene con la evaluación depende del logro efectivo de los objetivos, metas y fines predefinidos en los respectivos planes (...)"*⁶⁷¹.

⁶⁷⁰ GARCÍA LÓPEZ (Roberto) y GARCÍA MORENO (Mauricio). **La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe**. Washington D.C. Estados Unidos, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, segunda edición, 2010, pp. 88-89.

⁶⁷¹ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política. **Op. cit.**, p. 24.

Consecuentemente, resulta factible afirmar que, sin una adecuada planificación previa, la evaluación del desempeño sería una actividad llevada a cabo totalmente en vano en el sector público.

3.- Adaptación al entorno

Debe tenerse presente que no existe un modelo único para implementar la evaluación del desempeño en todos los Estados de Iberoamérica. No es tan sencillo, entonces, como revisar y analizar un modelo de evaluación utilizado e instaurado con éxito en otro país (v. gr. países anglosajones) y pretender hacerlo funcionar de inmediato con la misma eficacia y eficiencia.

Además de analizar los diversos sistemas, modelos y metodologías utilizadas en otros países (lo cual, en todo caso, resulta plenamente recomendable a fin de analizar los aciertos y errores en los que se puede incurrir), se debe revisar y examinar, con detenimiento, el contexto institucional, legal, político, social, cultural y económico de cada Estado, sea, todas sus características, para proponer, consecuentemente, un mecanismo de evaluación del desempeño que se ajuste, en la medida de lo posible, al mismo. De igual manera, se debe estudiar, como bien explica Serra y otros autores, la historia, cultura organizativa, identidades, virtudes, habilidades, debilidades y carencias de cada institución pública, antes de decidir el planteamiento de cambio y la estrategia concreta para su desarrollo⁶⁷².

En ese mismo orden de consideraciones, Mora Quirós señala acertadamente lo siguiente:

"(...) En la realidad no existe una receta ni un camino único para promover la eficiencia en la prestación de los servicios público, evaluar el desempeño público y construir una institucionalidad más democrática y participativa. Aspectos como la inestabilidad macroeconómica y política, la calificación y disponibilidad de los recursos humanos, la calidad de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la madurez (evolución) de los partidos políticos, el liderazgo de los gobernantes, la capacidad de negociación del gobierno, el nivel de corrupción pública y privada, el grado de desarrollo y sofisticación de los mercados, el carácter democrático de las instituciones públicas, el grado de desarrollo tecnológico, la existencia de sistemas de información confiables y el nivel de educación de la

⁶⁷² SERRA (Albert), et ál. **Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público**. Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, PRODEV y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007, pp. 45-46.

ciudadanía, entre una gran diversidad de factores adicionales, ejercen influencia y determinan en última instancia la viabilidad, la transparencia y la efectividad del proceso de responsabilización por los resultados (...)"⁶⁷³.

De todas estas condiciones, dependerá, entonces, la manera e intensidad en que la evaluación del desempeño será integrada a cada Estado.

4.- Voluntad, compromiso y liderazgo

Sin duda alguna, la efectiva y exitosa implementación de la evaluación del desempeño en el sector público requiere de una firme voluntad, compromiso y del ejercicio de un liderazgo continuo de parte de todos los sujetos involucrados en la misma. Sin estas condiciones, es muy probable que el mecanismo bajo estudio "nazca muerto".

Nótese, que resulta irrelevante contar, entre otros aspectos de interés, con un marco normativo que regule la evaluación del desempeño, así como los insumos materiales, económicos, humanos y tecnológicos que se requieren para tal efecto, si, de forma concomitante, no existen el deseo ni un convencimiento profundo de realmente ponerla en práctica. En ese particular, Echebarria y Longo, refiriéndose a la evaluación del desempeño, señalan:

"(...) de nada sirve efectuar ambiciosas propuestas de cambio si no cuentan con el respaldo necesario en los condicionantes de los que depende su puesta en práctica (...)"⁶⁷⁴.

Cuando se desarrolla la capacidad de evaluación de un país, explica Mackay, generalmente es preciso estimular la demanda. En ese particular, los interesados en promover la evaluación del desempeño tienen que lograr algún consenso sobre el fortalecimiento de la capacidad de evaluación como objetivo deseable. La ejecución en un gobierno de cualquier iniciativa de reforma implica gastos y esfuerzos considerables, por lo que se va a emprender sólo si parece que los posibles beneficios valen la pena. Sería muy poco realista esperar que las partes – principalmente, aquellas ubicadas en puestos políticos o de alta jerarquía institucional–, consideren la utilidad del fortalecimiento de la capacidad de evaluación tan clara como el agua.

⁶⁷³ Ver MORA QUIRÓS (Mario). *Op. cit.*, p. 184.

⁶⁷⁴ Ver ECHEBARRIA (Koldo) y LONGO (Francisco). *Op. cit.*, p. 140.

Por consiguiente, es necesario desarrollar una estrategia explícita "(...) para ganar los corazones y el apoyo y aceptar que éste es un proceso lento que exige constantes esfuerzos y determinación (...)"⁶⁷⁵.

De este modo, se debe tener la voluntad y compromiso pero, también, resulta imprescindible que, paralelamente, se ejecuten acciones concretas que convenzan, promuevan e incentiven el efectivo desarrollo de la evaluación. En ese sentido, Serra afirma:

"(...) La GpR⁶⁷⁶ requiere de la aceptación consciente y del compromiso de los agentes involucrados en ponerla en práctica. Es necesario, por tanto, promover la adopción de un enfoque centrado en los resultados como un hecho importante que vale la pena desarrollar. Se necesita un compromiso (...) que promueva la GpR (...) así como también acciones específicas orientadas a generar las capacidades necesarias para que los gestores públicos puedan actuar sobre los procesos de creación de valor en concordancia con las nuevas demandas ciudadanas. Sin los compromisos y la preparación adecuados, la GpR puede ser percibida como una amenaza más que como una oportunidad, o lo que sería peor, como una nueva moda que, como todas, también pasará (...)"⁶⁷⁷. (El destacado no forma parte del original).

De igual manera, debe observarse que todas las reformas importantes como las de este tipo en estudio, requieren de un liderazgo sostenido y coherente, que no se deje vencer por las adversidades y dificultades que se presentarán en el camino ni, tampoco, frente a los cambios abruptos de gobierno que, eventualmente, quieran imponer la desaparición total del mecanismo de evaluación.

5.- Respaldo político, directivo y gerencial de alto nivel

El apoyo y compromiso de todas las partes involucradas en el proceso de implementar el mecanismo de evaluación del desempeño es realmente importante. Sin embargo, merece destacar especialmente el respaldo político, directivo y gerencial.

⁶⁷⁵ MACKAY (Keith). **Fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Guía para el diagnóstico y marco para la acción.** Serie de documentos de trabajo sobre el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. No. 6, enero de 1999, p. 13.

⁶⁷⁶ Léase GpR como gestión por resultados o evaluación de resultados, según los términos empleados por el Banco Interamericano de Desarrollo, PRODEV y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

⁶⁷⁷ Ver SERRA (Albert), et ál. **Op. cit.**, p. 42.

Así, en primer término, debe observarse que un apoyo político sostenido visible y estratégico resulta fundamental para el inicio del cambio y la puesta en marcha del procedimiento bajo estudio. La decisión de si se evalúa o no al sector público, así como lo que se va hacer con los resultados arrojados, es, en último término, una decisión que se toma desde arriba hacia abajo, sea, a partir de la esfera política, creándose ulteriormente una cadena de responsabilidades hacia otros sectores y sujetos de interés.

Autores como García López y García Moreno reiteran que, efectivamente, un elemento de primordial importancia en este proceso es el compromiso de las autoridades políticas para emprender las reformas. En efecto, agregan que "(...) *la transformación de la vieja cultura institucional presupone cambios políticos que sólo pueden ser impulsados por líderes convencidos de que es necesario innovar (...)*"⁶⁷⁸. En similar sentido, Bote señala:

*"(...) Para que la evaluación de resultados resulte creíble y pueda desplegar todas sus potencialidades sobre los procedimientos de gestión pública debe recibir un firme y sostenido apoyo político basado en un fuerte liderazgo. En una situación de escasez de recursos dedicados al control y a la evaluación, para llevar a cabo un esfuerzo de reforma relativamente ambiciosa es fundamental que el equipo que lidera la reforma esté situado al máximo nivel de gobierno (...)"*⁶⁷⁹.

Por consiguiente, lo que se espera es que tales políticos, entre otros aspectos, formulen las políticas públicas que resulten pertinentes y desplieguen, a su vez, todas aquellas gestiones a nivel administrativo y legislativo que devengan necesarias para concretar, efectivamente, la evaluación en el sector público. Así, sobre este último punto, Mora Quirós sostiene lo siguiente:

*"(...) Para promover la responsabilización por los resultados se requiere de voluntad y decisión al más alto nivel político, dado que la coordinación y conducción del proceso le corresponde al Poder Ejecutivo. Es decir, si bien el gobierno debe rendir cuentas ante la sociedad, es el mismo gobierno el agente principal del proceso de responsabilización, considerando que le corresponde desarrollar el marco legal e institucional requerido para su implantación (...)"*⁶⁸⁰. (El destacado no forma parte del original).

De otra parte, resulta fundamental el apoyo y respaldo que, de forma paralela y complementaria a la gestión política citada, se puede realizar desde el ámbito directivo y

⁶⁷⁸ Ver GARCÍA LÓPEZ (Roberto) y GARCÍA MORENO (Mauricio). **Op. cit.**, p. 94.

⁶⁷⁹ BOTE (Valentín), et ál. **Transparencia pública**. España, LID Editorial Empresarial S.L., 2007, p. 29.

⁶⁸⁰ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, pp. 173-174.

gerencial, específicamente, de parte de los altos jerarcas ubicados, respectivamente, en las diversas instituciones públicas. La credibilidad del programa de reforma para la introducción de la evaluación del desempeño dependerá así de la manera en que, tanto el nivel político como el resto de jerarcas institucionales, se interesen y acepten el valor añadido del nuevo modelo de control. "(...) *Tan importante es el apoyo al máximo nivel político como la participación y liderazgo directo ejercido tanto desde los ministerios centrales, como por los directivos en centros gestores al máximo nivel y a nivel intermedio (...)*"⁶⁸¹. Se requiere, entonces, de una coalición entre los responsables políticos y los mencionados altos funcionarios.

Una vez efectuada la labor que le corresponde al político, el protagonismo efectivo en lo que a la evaluación del desempeño se refiere, recae o desciende en el citado grupo de altos jerarcas. Será, consecuentemente, responsabilidad de estos últimos –en virtud de su posición, conocimiento e influencia que ejercen–, brindar las asesorías que resulten pertinentes y apoyar en la ejecución de este mecanismo de evaluación. En ese sentido, apunta Longo:

*"(...) está a su alcance, desde luego, influir poderosamente sobre la naturaleza y los procedimientos de la responsabilización por el rendimiento, asumiendo la iniciativa de diseñar y proponer sistemas efectivos y adaptados al entorno específico de gestión en el que deban aplicarse (...)"*⁶⁸².

Por su parte, un grupo especializado en evaluación de las Naciones Unidas, afirma que "*(...) Proveer conocimiento y apoyo gerencial e institucional de alto nivel para el rol clave de la función de evaluación (...) es contribuir a la efectividad de la organización (...)*"⁶⁸³.

Estos sujetos, deben, entonces, realizar todas las gestiones pertinentes que estén dentro del ámbito de sus competencias para promover, incentivar y establecer las condiciones necesarias a fin que la evaluación del desempeño se pueda llevar a cabo, de forma efectiva y eficiente, con respecto al sector público que se encuentre bajo su cargo. Ese liderazgo de los superiores resulta

⁶⁸¹ ZAPICO (Eduardo). **Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: Un camino largo y pedregoso con destino incierto**. En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2005, p. 104.

⁶⁸² Ver LONGO (Francisco). **Op. cit.**, p. 81.

⁶⁸³ GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG). **Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas**. Editado por la Organización de las Naciones Unidas, 2005, p. 3.

imprescindible para generar la mística necesaria, así como para que las personas se atrevan a emprender cambios en sus comportamientos y rutinas de trabajo⁶⁸⁴.

En ese mismo orden de consideraciones, Mackay señala lo siguiente:

"(...) Otra dimensión de la demanda, y otro factor de éxito, es contar con un promotor influyente: un ministro o alto cargo con autoridad suficiente para impulsar la institucionalización del SyE⁶⁸⁵ y convencer a sus colegas de su prioridad y de la necesidad de destinar considerables recursos a la creación de un sistema de SyE válido para todo el sistema gubernamental. Estos promotores han desempeñado un papel importante en la creación de algunos de los sistemas gubernamentales de SyE más eficaces (...)"⁶⁸⁶.

Finalmente, es importante destacar que el referido apoyo llevado a cabo desde el frente político como desde el ámbito gerencial y directivo, va a depender igualmente del grado de conocimiento y capacitación que tales sujetos posean con respecto al mecanismo de evaluación del desempeño. De ahí que, devenga en esencial, igualmente, instruirlos y brindarles toda aquella información que resulte pertinente sobre el tema para que, *a posteriori*, puedan ejecutar, con firmeza y confianza, el citado procedimiento.

6.- Emisión de políticas públicas de evaluación

Es importante que se formulen políticas públicas firmes, contundentes e íntegras, que cubran los objetivos y acciones a ejecutar a fin de incorporar la evaluación del desempeño en el sector público. Esto, como una forma o medio para responder ante la inminente necesidad que posee la sociedad que la Administración Pública rinda cuentas transparentes de su gestión, actúe con eficacia y eficiencia y, a su vez, brinde servicios públicos de calidad.

⁶⁸⁴ STARK (Carlos). **Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina.** En: Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y Desafíos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, Editorial Texto C.A., 2001, p. 170.

⁶⁸⁵ Léase SyE como seguimiento y evaluación, según los términos empleados por el Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶⁸⁶ MACKAY (Keith). **Desarrollo de la capacidad de evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público.** Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación. Grupo de evaluación independiente y grupo temático para el análisis, seguimiento y evaluación del impacto en la pobreza. Banco Mundial. No. 15, enero de 2006, p. 6.

Mora Quirós señala que la experiencia internacional confirma que este mecanismo de evaluación del desempeño es efectivo en tanto exista una definición política clara sobre el rol del Estado y sus instituciones, como referencia para reconstruir una institucionalidad democrática estratégica y moderna que sea consistente no sólo con las exigencias de la economía global sino, también, con las aspiraciones sociales de largo plazo. De forma expresa, dicho autor agrega lo siguiente:

"(...) Si las políticas y los programas para apoyar la transformación del Estado carecen de sentido estratégico, y no se sustentan en una visión de conjunto y largo plazo de la sociedad deseada, sería prácticamente imposible impulsar un proceso de responsabilización por los resultados que sea sostenible y efectivo tanto para la sociedad como para el gobierno (...)"⁶⁸⁷.

De este modo, dichas políticas deben, entre otras cosas, definir el objeto y los sujetos involucrados en la evaluación, establecer los fines y objetivos de la misma, contemplar los insumos materiales, humanos, financieros y tecnológicos que son necesarios, señalar su periodicidad, formular el procedimiento a seguir (desde la etapa de planificación hasta la etapa metaevaluación), definir un sistema de incentivos y sanciones, impulsar las reformas normativas que resulten pertinentes, entablar las coaliciones y conexiones con aquellos sectores públicos y privados vitales o de relevancia en la materia; en fin, tratar de cubrir todos los aspectos que resulten indispensables para poner efectivamente en marcha la evaluación del desempeño.

En ese mismo orden de consideraciones, el ya citado grupo especializado en evaluación de las Naciones Unidas señala que la política de evaluación debe incluir, además, lo siguiente:

"(...) una explicación clara del concepto y el rol de la evaluación al interior de la organización; una definición clara de los roles y responsabilidades de los profesionales directamente vinculados a la función de evaluación, de la alta gerencia y de los gerentes de programas; un énfasis en la necesidad de que los lineamientos de evaluación de la organización, sean adoptados; una explicación de la forma en que se priorizan y planifican las evaluaciones; una descripción de la forma en que se organizan, gestionan y presupuestan las evaluaciones; un énfasis en los requerimientos para el seguimiento de las evaluaciones; un enunciado claro en materia de divulgación y difusión (...)"⁶⁸⁸.

⁶⁸⁷ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 171.

⁶⁸⁸ Ver GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG). **Op. cit.**, p. 4.

Es importante, igualmente, que, en la medida de lo posible, durante la etapa propiamente de la elaboración de las referidas políticas públicas se permita la participación e integración de otros sectores o sujetos que puedan brindar significativos aportes, como lo serían, por ejemplo, los evaluadores, los propios funcionarios públicos y hasta los administrados destinatarios de los servicios públicos.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que, una vez emitidas las referidas políticas públicas, se vuelve imprescindible impulsarlas y posicionarlas como prioridad en la agenda política del Estado.

7.- Diseño de un marco normativo

Aparejado a lo dicho, anteriormente, con respecto a las políticas públicas y, como medio para lograr mayor grado de legitimación, es importante que en cada país –sobre todo en aquellos de tradición y cultura más legalista–, se regule normativamente el mecanismo de evaluación del desempeño, ya sea a nivel constitucional, legal o reglamentario. Esto, igualmente, a través del dictado de normas generales o bien, de índole específico para cada institución y sus servidores públicos.

En criterio de Zapico, dicho marco normativo no puede quedar reducido a un mero mandato para la implementación de la evaluación⁶⁸⁹. También es necesario que se establezca y regule, entre otros aspectos, los sujetos sometidos a evaluación, el objeto o intervención pública bajo estudio, el procedimiento y metodología a seguir en cada una de las etapas, el mecanismo de incentivos y responsabilidades, así como lo relativo a los insumos necesarios para su instauración.

De otra parte, debe observarse que si bien la emisión de normas puede resultar fundamental y convertirse en la base para una exitosa evaluación del desempeño en el sector público, lo cierto es que, como bien señala Mackay, dicha normativa por sí sola no garantiza que se vayan a llevar

⁶⁸⁹ Ver ZAPICO (Eduardo). **Op. cit.**, p. 106.

a cabo los considerables esfuerzos necesarios para establecer la misma⁶⁹⁰. Aun existiendo dicha regulación formal, lo determinante será siempre la voluntad, motivación, perseverancia y liderazgo que muestren los políticos, los altos jerarcas institucionales y demás encargados de su real y efectiva implementación.

Igualmente, desde otra perspectiva, es importante destacar que el hecho que no exista del todo o parcialmente el marco normativo al que nos hemos referido, no puede limitar o atrasar indefinida e injustificadamente el proceso tendente a que las Administraciones Públicas implementen la evaluación del desempeño. Esta última, de igual manera, puede ser inicialmente llevada a cabo por cada jerarca institucional o jefe inmediato de unidades o departamentos administrativos, como parte, entre otras, de las responsabilidades de vigilar y garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos que, de antemano, le son encomendadas.

8.- Disponibilidad de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros

A. Recursos humanos

Como afirma Shand, la evaluación no es para aficionados⁶⁹¹. La evaluación supone la contratación de personal externo o la capacitación de personal institucional⁶⁹² para realizar aquellas tareas y actividades relacionadas con la misma (técnicos y profesionales en evaluación o evaluadores). En concreto, un grupo de expertos, suficientemente formado y motivado, con

⁶⁹⁰ Ver MACKAY (Keith). Desarrollo de la capacidad de evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. **Op. cit.**, pp. 8-9.

⁶⁹¹ SHAND (David). **Institucionalización del monitoreo y la evaluación - consideraciones y la experiencia en los países de la OCDE y en América Latina**. En: MACKAY (Keith), et ál (Ed.). Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, Estados Unidos, Editorial LEDEL SAC, 2006, pp. 66-67.

⁶⁹² Sobre la capacitación de este tipo de personal Hatry explica que se pueden utilizar instructores externos, incluso, consultores internacionales. Sugiere, a su vez, que dicha capacitación debe ser recibida, al menos, por dos personas, las cuales, a su vez, tienen la obligación de reproducir sus conocimientos al resto de compañeros encargados de la evaluación. Asimismo, indica que se puede aprovechar la abundante cantidad de material didáctico disponible actualmente sobre la materia bajo estudio, el cual, a su vez, se puede perfectamente adaptar a las condiciones particulares de cada país iberoamericano. Ver, al respecto, HATRY (Harry). Comentarios a la ponencia impartida por SHAND (David). **Institucionalización del monitoreo y la evaluación - consideraciones y la experiencia en los países de la OCDE y en América Latina**. En: MACKAY (Keith), et ál (Ed.). Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, Estados Unidos, Editorial LEDEL SAC, 2006, pp. 72-73.

capacidad y habilidades técnicas y sociales para intervenir en todo el procedimiento de evaluación del desempeño. En ese particular, Mora Quirós señala:

"(...) La conducción de un proceso efectivo de responsabilización por resultados supone el reto de desarrollar una sólida capacidad institucional, proceso en el cual la capacitación de los recursos humanos es fundamental. Aunque la responsabilización por resultados es en esencia un proceso de aprendizaje que debe perfeccionarse en el tiempo, no puede realizarse en un ambiente institucional obsoleto y desgastado, dominado por la inercia y la rutina (...) Los procesos de evaluación y responsabilización por los resultados suponen la conformación de un equipo de profesionales especializados, independientemente del nivel de descentralización del sistema adoptado. La integración de equipos multidisciplinarios es fundamental para romper la tendencia tradicional de centrar la atención en los aspectos estrictamente financieros en contables. Se requiere de personal con visión de conjunto y largo plazo, con capacidad de analizar la evaluación del país, del Estado y de la sociedad (...)"⁶⁹³. (El destacado no forma parte del original).

Este personal debe tener divididas adecuadamente sus funciones y competencias y, además, de contar con conocimientos en evaluación, resulta importante que conozca, en la medida de las posibilidades, la manera en que opera el sector público que evalúa. Lo anterior resulta esencial a fin que el citado personal analice y verifique si los objetivos y metas señaladas en el proceso previo de planificación realmente se cumplieron o no.

El citado grupo especializado de evaluación de las Naciones Unidas ha realizado un análisis más detallado sobre aquellas principales características que deben tener las personas encargadas de efectuar o ejecutar propiamente la evaluación del desempeño. En esencia, se indica que estos evaluadores deben demostrar, con precisión, su nivel de destrezas y conocimiento; ejercer sus funciones dentro de los límites de su formación y competencia profesional, declinando la realización de aquellas que se encuentren fuera de estos últimos; poseer, de preferencia, un grado universitario avanzado o estudios equivalentes en ciencias sociales u otras disciplinas pertinentes, con capacitación especializada en áreas tales como evaluación, gestión de proyectos, estadísticas sociales, investigación y análisis estadístico avanzado; contar con conocimientos técnicos específicos y estar familiarizados con la metodología o enfoque que se requerirá para la evaluación que será ejecutada, así como con ciertas destrezas gerenciales o personales; tener un

⁶⁹³ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, pp. 219-220.

amplio conocimiento de los principales temas y problemas de desarrollo económico y social del país e institución a evaluar; poseer experiencia de trabajo profesional relevante en materia de evaluación y esforzarse permanentemente por mantener y mejorar sus competencias a fin de ofrecer el más alto nivel posible de desempeño en sus evaluaciones (v. gr. mediante la asistencia a seminarios, capacitaciones, talleres etc.)⁶⁹⁴.

Por su parte, Jiménez Ureña indica que los evaluadores deben contar con las siguientes características:

*“(…) Conocimiento en la teoría y los métodos de evaluación
Dominio de las técnicas de recolección y análisis de datos relevantes para el estudio (respecto a la construcción de los instrumentos, como también a su aplicación)
Experiencia en la realización de evaluaciones temáticas y metodológicamente comparables con la evaluación a realizar
Conocimientos técnicos en la materia de la intervención a evaluar
Conocimiento del contexto de la intervención a evaluar (por ejemplo marco legal, marco institucional)
No estar involucrado directamente con la implementación de la intervención a evaluar (...)”⁶⁹⁵.*

Igualmente, el mencionado grupo especializado de evaluación de las Naciones Unidas señala que el número de evaluadores de un equipo va a depender del tamaño de la evaluación. En ese particular, agrega que *“(…) Las evaluaciones que incluyan facetas múltiples, tienen que ser realizadas por equipos multidisciplinarios (...)”⁶⁹⁶.*

B. Recursos materiales

Para llevar a cabo con éxito la evaluación del desempeño se requiere, igualmente, contar con una serie de insumos materiales. Así las cosas, se necesita, entre otros aspectos, instalaciones, sea, edificios u oficinas adecuadas y debidamente acondicionadas para ubicar a todo el “*staff*” o personal dedicado a llevar a cabo la evaluación con sus respectivos enseres, así como para almacenar toda aquella información y datos que aún no se encuentren debidamente digitalizados y resulten pertinentes para realizar esta última labor.

⁶⁹⁴ Ver GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG). **Op. cit.**, pp. 7 y 16.

⁶⁹⁵ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 33.

⁶⁹⁶ Ver GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG). **Op. cit.**, p. 16.

También, se requiere de un innumerable equipo e implementos de oficina que, en igual medida, permitan llevar a cabo la referida evaluación, llámense escritorios, sillas, equipos de cómputo, fax, teléfonos, impresoras, etc..

En el tanto se cuenten con tales insumos, el personal a cargo citado podrá laborar de una mejor forma y, consecuentemente, entregar positivos resultados de su gestión.

C. Recursos tecnológicos

Hoy en día los recursos tecnológicos se convierten en aliados claves y fundamentales de la evaluación del desempeño. Este tipo de recursos pueden ser tangibles e intangibles. Los primeros los asociamos con algunos de los recursos señalados *supra* (v. gr. computadoras, impresoras, teléfonos, "*hardware*", etc.), mientras que los segundos hacen alusión, por ejemplo, al acceso a internet de alta velocidad, a las redes informáticas internas, a la instalación de ciertos tipos de "*software*" o bien, a la creación y funcionamiento de un sistema o aplicación virtual diseñada, específicamente, para llevar a cabo la evaluación del desempeño.

El uso de este tipo particular de insumos, sin lugar a dudas, representa una gran cantidad de ventajas en el procedimiento de evaluación. Entre otros aspectos, permite optimizar los procesos, llevar a cabo con agilidad y fluidez las operaciones y funciones propias de la evaluación, coordinar y entablar una comunicación más rápida entre los evaluadores y evaluados, así como con los administrados, obtener información de primera mano de forma ágil, digitalizar y almacenar todos los datos recopilados, reducir los tiempos de respuesta y de entrega de los resultados de la evaluación, etc..

D. Recursos financieros

La evaluación del desempeño requiere un sistema ágil y flexible que permita la asignación y ejecución presupuestal para que, de este modo, el aparato administrativo pueda hacer frente y cubrir los gastos que representan, entre otros aspectos, los citados insumos humanos, materiales y tecnológicos, el procedimiento de evaluación (desde su planificación hasta la etapa de metaevaluación), la participación en capacitaciones para evaluadores o sujetos evaluados

(talleres, seminarios, etc.), así como los incentivos a entregar ante evaluaciones con resultados positivos. Consiguientemente, lo anterior conlleva a que los políticos y jerarcas institucionales deban realizar una serie gestiones pertinentes a fin de obtener los citados fondos.

Sobre este tema en particular, Mora Quirós, afirma que "*(...) Sin una adecuada programación vinculada al presupuesto, la evaluación de los resultados y la medición del desempeño se convierte en un ejercicio irrelevante (...)*"⁶⁹⁷. Por su parte, Bote señala:

*"(...) También resulta imprescindible un decidido apoyo político para conseguir la necesaria asignación de recursos que permita la realización de evaluaciones rigurosas de calidad. Estos recursos deben servir tanto para elevar la capacidad técnica de evaluación y análisis de los propios órganos de la Administración, como para permitir la contratación externa de evaluaciones de la máxima calidad (...)"*⁶⁹⁸.

En concreto, se trata de una cantidad de dinero o recursos financieros que puede parecer ostentosa al principio pues, como se vio, debe cubrir una serie de aspectos de interés. Sin embargo, dicho monto debe tenerse como una notable inversión ante las subsiguientes grandes ventajas que conllevará la efectiva implementación y puesta en práctica del procedimiento de evaluación, tal y como se analizará en la presente investigación.

De otra parte, es importante tener en cuenta que, ciertamente, en el tanto se cuenten con suficientes recursos económicos, se podrá implementar, con mayor eficacia y eficiencia, el procedimiento de evaluación. No obstante, es importante aclarar que el hecho que no se cuente del todo o bien, con suficiente dinero, no es óbice para que las instituciones públicas y sus empleados no sean evaluados. Estas últimas evaluaciones, en la medida de las posibilidades, igualmente, se podrían llevar a cabo, al menos, en cada una de las oficinas o departamentos administrativos por parte del jefe inmediato. Se trata simplemente de idear inicialmente un sistema que sea efectivo y que, a la vez, no exija la inversión de una fuerte suma de dinero.

9.- Establecimiento de incentivos y sanciones

⁶⁹⁷ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 178.

⁶⁹⁸ Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, pp. 29-30.

Para que el mecanismo de evaluación del desempeño se institucionalice y funcione de forma eficaz y eficiente, cumpliendo, además, cada una de sus expectativas, se requiere, concomitantemente, la elaboración previa de un elenco de incentivos y de sanciones.

A través de este último, tal y como se desarrollará con detalle en las próximas líneas de la presente investigación, se busca premiar o retribuir, a través de diversas maneras, a aquellas instituciones públicas y servidores públicos que cumplan, a cabalidad, las tareas, responsabilidades, objetivos y metas propuestas y, a su vez, ejecuten sus labores con excelente desempeño. *A contrario sensu*, el referido sistema pretende, también, hacer responsables y sancionar, por medio igualmente de diversas formas, a aquellos que incumplan lo anterior. A modo de ejemplo, Jinesta Lobo, haciendo alusión al caso específico de los empleados públicos, señala, expresamente, lo siguiente:

"(...) Deben preverse sanciones disciplinarias, tales como destituciones, suspensiones y amonestaciones cuando el funcionario público incurra en niveles de desempeño individual deficientes –que lo sería para abajo de un 75%-. Desde luego que la ley debe contemplar un programa de incentivos, retribuciones, pluses o premios para remunerar y estimular el alto rendimiento o productividad de los servidores públicos (...)"⁶⁹⁹.

Los incentivos y sanciones en referencia buscan, sin duda alguna, promover, motivar y, en alguna medida, coaccionar a todos aquellos sujetos evaluados a ejercer sus funciones de la mejor manera posible, con alto rendimiento y en clara consonancia con los objetivos y metas señalados según la planificación previamente diseñada al efecto.

10.- Participación de todas las partes interesadas

Durante las etapas que conforman la evaluación del desempeño se requiere la integración y plena participación de todos aquellos sujetos que, de alguna u otra forma, tienen relación directa o indirecta con la misma.

Por consiguiente, resulta oportuna la participación e intervención, entre otros, de los citados políticos, los altos jefes de las diversas instituciones públicas, los evaluadores, los servidores

⁶⁹⁹ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política. **Op. cit.**, p. 25.

públicos, los representantes de los diversos sectores que conforman la sociedad e, incluso, de todos los administrados en particular, quienes se constituyen en el eje central del Derecho Administrativo, al ser los principales destinatarios de los servicios que brinda el sector público. Todas sus intervenciones, aportes, opiniones y críticas resultan esenciales para instaurar, mejorar y depurar el procedimiento de evaluación bajo estudio.

En ese orden de consideraciones, Shand señala lo siguiente:

"(...) Involucrar a las partes interesadas, para mejorar la calidad de la evaluación y su impacto probable. Siempre hay múltiples partes interesadas, incluidos el propio gobierno, los contribuyentes que están financiando el programa y los consumidores del programa (que puede ser un subconjunto muy distinto de la población de contribuyentes) (...)"⁷⁰⁰.

En similar sentido, Prats I Catalá alude a la necesidad de implicar realmente –y no consultar meramente–, a los clientes y usuarios, sea, a los administrados, en la fase de diseño y desarrollo del sistema de medición y evaluación del desempeño y añade que *"(...) este esfuerzo, aunque arduo y costoso, resulta necesario para asegurar la credibilidad del sistema y para evitar futuros malentendidos en su aplicación (...)"⁷⁰¹.*

11.- Efectivo acceso y disponibilidad de información

Una efectiva evaluación del desempeño se podrá llevar a cabo con éxito en la medida en que las citadas partes interesadas, principalmente, los evaluadores, puedan acceder, sin trabas e impedimentos injustificados, a la información que disponen los sujetos sometidos a dicho mecanismos, especialmente, aquella relacionada con el cumplimiento de las tareas, funciones y responsabilidades, así como de los consecuentes objetivos y metas propuestas y establecidas según la respectiva planificación realizada al efecto.

El acceso a los datos o información periódica, fidedigna, oportuna y priorizada sobre la operación cotidiana de las instituciones públicas y sus empleados, va a permitir definir las

⁷⁰⁰ Ver SHAND (David). **Op. cit.**, p. 66.

⁷⁰¹ Ver PRATS I CATALÁ (Joan). **Op. cit.**, p 118.

⁷⁰¹ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.** p. 8.

acciones de evaluación y corregir los rumbos a seguir⁷⁰². Serra y otros autores sostienen, sobre este punto en particular, lo siguiente:

"(...) Ésta es, en general, la materia prima principal de la función directiva y de la GpR. La información es barata, fácil de conseguir y, si no es utilizada de forma contraria, es inofensiva. Convertir la GpR en un cúmulo de información sin aplicación en la toma de decisiones o en la dirección ejecutiva del sistema de creación de valor, la transformaría en una herramienta inútil. La estrategia de captura, acumulación, manejo y uso de la información en la GpR busca facilitar la comprensión de los hechos para tomar decisiones. Cualquier información que no sirva para tales fines es superflua y tiende a distorsionar todo el sistema de información y lo hace poco confiable (...)"⁷⁰³. (El destacado no forma parte del original).

Por tal motivo, resulta imprescindible la creación de sistemas fiables que suministren toda aquella información que constituye la base de la evaluación del desempeño, así como aquellos mecanismos y estrategias que permitan seleccionarla, interpretarla, analizarla y asimilarla de la forma más adecuada, como medio, como se dijo, para la toma posterior de todas aquellas medidas que resulten necesarias en el sector público.

12.- Coordinación y cooperación

Resulta imprescindible que todos los sujetos relacionados con el mecanismo de evaluación del desempeño mantengan activas relaciones de coordinación, integración y cooperación a fin que, consecuentemente, actúen de forma sinérgica y aseguren la consistencia del mismo. El deterioro y debilidad de las conexiones y relaciones entre las citadas partes, puede convertirse en uno de los factores o causas de la falta de coherencia y posterior fracaso de la evaluación.

Al respecto, Longo sostiene que se debe sustituir el antagonismo y confrontación por la cooperación. De este modo, señala que se necesita estimular la aparición de mecanismos de enlace y coordinación lateral entre unidades y, también, en el exterior de estas, forzando la articulación de distintas modalidades de colaboración entre organizaciones diferentes. De igual

⁷⁰² Ver STARK (Carlos). **Op. cit.**, p. 171.

⁷⁰³ Ver SERRA (Albert), et ál. **Op. cit.**, p. 47.

forma, dicho autor afirma que, para tales efectos, resulta necesario promover un intercambio de información, un diálogo fluido, así como una relación frecuente entre las citadas partes⁷⁰⁴.

Por su parte, Mora Quirós señala, expresamente, lo siguiente:

*"(...) La coordinación interinstitucional (...) es fundamental, especialmente, en el caso de programas públicos en los cuales interviene distintas entidades públicas (...)"*⁷⁰⁵.

13.- Sensibilización, motivación y construcción de confianza

Como bien lo apuntamos líneas arriba, la evaluación es, por lo general, un procedimiento que genera reacciones adversas no sólo entre los funcionarios públicos, sino, también, entre los jerarcas institucionales. Esto, principalmente, por el temor de ser observados, criticados, corregidos y hasta sancionados públicamente ante la comprobación de una mala gestión o pésimo desempeño.

Por tal motivo es que se vuelve imprescindible –de previo a ejecutar el procedimiento bajo estudio–, sensibilizar y motivar a los todos los sujetos sometidos a evaluación, con el fin de hacerles comprender, de la mejor manera posible, que la evaluación no se debe concebir necesariamente como un perjuicio o castigo sino, más bien, como un mecanismo que conlleva una serie de ventajas, beneficios y mejoras, no sólo para la institución pública sino, también, para ellos mismos y los ciudadanos en general. En ese sentido, Zapico menciona lo siguiente:

*"(...) En gran medida la consolidación de los sistemas de evaluación en la gestión pública depende de romper el círculo vicioso de la crítica a la que se ve obligado a realizar el controlador y la reacción defensiva del gestor auditado. Solo si la relación entre ambos se plantea de manera constructiva en lugar de competitiva, podrá considerarse que la organización evaluada está aprendiendo (...)"*⁷⁰⁶.

Este procedimiento de acercamiento, estímulo y aceptación del arranque y puesta en ejecución de la evaluación del desempeño se puede llevar a cabo a través de la implementación de varias estrategias, como lo son, por ejemplo, la circulación de boletines, el envío de correos electrónicos, la celebración de reuniones, capacitaciones, seminarios y talleres, etc.. Medios, a

⁷⁰⁴ Ver LONGO (Francisco). **Op. cit.**, pp. 73, 78-79.

⁷⁰⁵ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 220.

⁷⁰⁶ Ver ZAPICO (Eduardo). **Op. cit.**, p. 106.

través de los cuales se debe brindar toda aquella información relacionada con la evaluación bajo estudio, sea, el objeto y el procedimiento a ejecutar, los objetivos y fines de la misma, los sujetos encargados de realizarla, su sustento normativo, los incentivos y sanciones a aplicar, las ventajas que representa, etc.. Asimismo, se deben abrir, sea en dichas reuniones o bien, a través de otros medios, las vías pertinentes para que los interesados puedan formular todas aquellas dudas y cuestionamientos que posean sobre el particular.

En cuanto a este tema, León Umaña y Morales Molina apuntan, expresamente, lo siguiente:

"(...) Se deben realizar un (sic) serie de talleres que involucren a todos los tipos de servidores (...) ya que las implicaciones de sistemas deben abarcarlos a todos, esto a la vez debe aprovecharse para explicarle a los mismos, en que (sic) consiste la evaluación de resultados y rendición de cuentas, lo que ayudaría a unificar los criterios de la institución y a conocer las buenas ideas que los mismos tengan sobre el tema (...)"⁷⁰⁷.

Por su parte, Mackay explica que un obstáculo para la demanda o exigencia de evaluaciones en el sector público es, precisamente, la falta de conocimiento sobre estas últimas y añade:

"(...) La manera de salir de este atasco es tratar de lograr una mayor sensibilización sobre el SyE -sus diversos instrumentos, métodos y técnicas- y sus posibles usos. La demanda puede aumentar una vez que las partes interesadas de un gobierno comienzan a comprender mejor el SyE, cuando conocen ejemplos concretos sumamente eficaces en función de los costos y cuando tienen conocimiento de otros gobiernos que han establecido sistemas de SyE y que los valoran muy positivamente. También es importante la oferta: actividades de capacitación sobre SyE, manuales, procedimientos etcétera. Este aspecto suele ser resaltado por quienes consideran el SyE desde un punto de vista tecnocrático, como actividad técnica por cuenta propia (...)"⁷⁰⁸. (El destacado no forma parte del original).

Al conocer los evaluados con detalle en qué consiste la evaluación a la que serán sometidos y al despejarse todas las inquietudes que hayan emergido en el proceso, se legitimará el proceso y se creará una atmósfera de mayor confianza, colaboración y comunicación entre estos y los evaluadores, lo cual, consecuentemente, evitará que se lleve a cabo el procedimiento bajo estudio de manera forzada sino, más bien, dentro de una especie de acuerdo cooperativo en el que todos

⁷⁰⁷ Ver LEÓN UMAÑA (Ana Janice) y MORALES MOLINA (Michael Steve). **Op. cit.**, p. 524.

⁷⁰⁸ Ver MACKAY (Keith). Desarrollo de la capacidad de evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. **Op. cit.**, pp. 5-6.

asumen sus obligaciones, allanándose así el camino sin mayores trabas y obstáculos. En ese orden de consideraciones, el ya citado grupo especializado de evaluación de las Naciones Unidas afirma lo siguiente:

"(...) La relación entre el evaluador/a y la institución o instituciones que comisionan la evaluación tiene que caracterizarse, desde el principio, por el respeto mutuo y la confianza (...)"⁷⁰⁹.

Finalmente, es importante tener en cuenta, según veremos con detalle más adelante, que en este proceso de sensibilización y capacitación pueden incluirse, igualmente, a los administrados destinatarios de los servicios públicos.

14.- Gradualidad y persistencia

Al iniciarse con el procedimiento de evaluación sería iluso pensar que este se implementará e instaurará con éxito de la noche a la mañana. Por el contrario, es necesario ser realista y tener presente que este es un proceso gradual y paulatino, sea, que se debe fomentar y avanzar mediante aproximaciones sucesivas, pero a paso firme. Esta estrategia gradual es preferible por la doctrina con respecto a aquellas denominadas de "*shock*" o inmediatas.

En ese particular, Echebarría y Longo sostienen que dicha reforma gerencial se caracteriza porque avanza de manera progresiva, seleccionando los objetivos de acuerdo con la capacidad real de llevarlos a la práctica, evitando, en principio, la confrontación radical con las raíces del mal funcionamiento de la Administración Pública⁷¹⁰. Por su parte, García López y García Moreno explican las ventajas de optar por la mencionada estrategia gradual bajo los siguientes términos:

"(...) una disyuntiva en la que suelen encontrarse quienes diseñan las reformas institucionales es si deben optar por una estrategia de shock que afecte a todas las instituciones de una sola vez o por una que incorpore las reformas gradualmente (...) No obstante, la estrategia gradual tiene la ventaja de permitir una expansión progresiva del nuevo modelo y, con ello, un desarrollo más pausado y sistemático de los instrumentos y los procedimientos. También permite manejar mejor la resistencia al cambio y crear efectos demostrativos positivos. Un proceso gradual bien llevado

⁷⁰⁹ Ver GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG). *Op. cit.*, p. 15.

⁷¹⁰ Ver ECHEBARRIA (Koldo) y LONGO (Francisco). *Op. cit.*, p. 143.

*augura una mayor sostenibilidad de los cambios institucionales (...)*⁷¹¹. (El destacado no forma parte del original).

La efectiva implementación de la evaluación del desempeño como herramienta de gestión requiere, principalmente, de medianos y largos plazos. Esto debido, entre otros aspectos, a la naturaleza del cambio que propone, por su carácter cíclico y la lógica de prueba y error que la acompañan y, especialmente por la multiplicidad de frentes y aspectos que se deben trabajar e implementar de previo, muchos de los cuales hemos analizado en este apartado (v. gr. el proceso de planificación, las reformas normativas, la capacitación de personal, los ajustes presupuestarios, etc.).

Haciendo especial referencia a otros aspectos que están involucrados en dicho procedimiento, así como a la experiencia vivida por algunos países en lo tocante al plazo requerido para la implementación y ejecución de la evaluación del desempeño, Mackay señala lo siguiente:

*"(...) Los países que han establecido un sistema gubernamental de SyE han descubierto que se trata de una empresa ambiciosa, que requiere paciencia y tenacidad (...) Se necesita tiempo para crear o reforzar los sistemas de datos, para capacitar o contratar personal calificado, para planificar, organizar y realizar las evaluaciones, para crear sistemas de intercambio de información sobre SyE entre los ministerios pertinentes y para capacitar al personal de manera que pueda utilizar la información del SyE en sus actividades cotidianas, independientemente de que estén relacionadas con operaciones programáticas o con el análisis de políticas o el asesoramiento. Australia y Chile pudieron crear un sistema de evaluación eficiente (por lo que se refiere a la calidad, número y utilización de las evaluaciones) en cuatro o cinco años; en el caso de Colombia, se ha necesitado todo un decenio (...)"*⁷¹².

De otra parte, es importante que todos aquellos interesados en implementar la evaluación del desempeño sean persistentes y pacientes en el proceso, sobre todo, ante la improbabilidad de formular inicialmente una estructura totalmente perfecta e infalible. Como bien señala Mora Quirós, es importante tener presente que aquellos *"(...) programas que (...) aspiran a ser*

⁷¹¹ Ver GARCÍA LÓPEZ (Roberto) y GARCÍA MORENO (Mauricio). **Op. cit.**, p. 95.

⁷¹² Ver MACKAY (Keith). Desarrollo de la capacidad de evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. **Op. cit.**, p. 9.

*perfectos desde el inicio, usualmente son los que fracasan o generan resultados marginales (...)*⁷¹³.

Sin duda alguna el procedimiento tendrá sus deficiencias, carencias y fallas lo cual, de ninguna manera, debe provocar frustración o hacer que se reste interés en el mismo. Por el contrario, dicho panorama debe constituirse en motivación para realizar las modificaciones y correcciones que sean pertinentes a fin de alcanzar con éxito los objetivos propuestos. En ese particular, Mackay indica:

*"(...) Podría decirse que la mayor parte de los países con sistemas de SyE eficientes no los han desarrollado de forma lineal, es decir, comenzando con una idea clara de lo que llegará a ser su sistema una vez que haya madurado plenamente, y luego avanzando progresivamente para hacer realidad esa visión. Cuando se examina la experiencia de países como Australia (...) Canadá (...), Chile (...), Irlanda (...) y los Estados Unidos (...), es obvio que sus sistemas de SyE se han desarrollado de forma incremental y fragmentaria, y no han faltado salidas en falso ni callejones sin salida. Al parecer, ello se debe en parte a la diferencia en los plazos necesarios para establecer determinadas funciones de SyE (...) Podría deberse también a una serie de correcciones a mitad de camino a medida que se observa el progreso, o la falta de progreso, de determinadas iniciativas de SyE. Hay también una gran influencia de los factores externos, como los cambios de gobierno, que pueden no sólo modificar la dirección de un sistema de SyE sino también dar lugar a una notable contracción o incluso a su abandono (...)"*⁷¹⁴.

Finalmente, es importante destacar que cuando nos referimos a la gradualidad no estamos hablando de invertir infructuosamente decenas de años en implementar un procedimiento de evaluación. Debe tenerse presente, también, que dicho mecanismo debe ser instaurado dentro de plazos razonables, ajustados a las circunstancias y factores propios de cada país, pero, sobre todo, aprovechándose con esfuerzo e intensidad la oportunidad, iniciativa y voluntad desplegada política y administrativamente en un determinado período. Oportunidad última que, al no aprovecharse y ejecutarse durante un largo tiempo, se puede enfriar y malgastar en perjuicio de la Administración Pública y de todos los administrados. Nótese que, al respecto, Mackay, acertadamente, apunta lo siguiente:

"(...) Los promotores gubernamentales de estas iniciativas desaparecen de escena con el tiempo, y una oportunidad — en realidad, la prioridad que un gobierno

⁷¹³ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 220.

⁷¹⁴ Ver MACKAY (Keith). Desarrollo de la capacidad de evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. **Op. cit.**, p. 10.

otorga a un tipo determinado de reforma del sector público — puede perderse con la misma rapidez con que se presenta. En consecuencia, convendría trabajar con objetivos claros, decisión y hasta intensidad para establecer los distintos componentes del sistema de SyE (...)"⁷¹⁵.

Colateralmente, debe observarse que la persistencia no implica, necesariamente, en continuar, de forma cerrada e intransigente, con un procedimiento que no esté brindando, del todo, los resultados positivos que se estaban esperando. En caso de presentarse este desalentador panorama, lo mejor es rectificar y modificar, de manera tajante, aquellos aspectos negativos, en aras de lograr todas o la gran mayoría de ventajas que representa la evaluación del desempeño en el sector público.

15.- Visión de éxito, innovación y modernización

Todos los sujetos involucrados en la evaluación del desempeño deben ejecutar las labores y competencias propias asignadas con respecto a dicho procedimiento con positivismo y apuntando siempre al éxito, sea, bajo la consigna que este dará resultados favorables y conllevará a una serie de ventajas para la Administración Pública, los servidores públicos, los administrados y la sociedad en general.

En ese sentido, García López y García Moreno mencionan lo siguiente:

"(...) conviene iniciar los cambios en aquellos componentes y pilares cuyas condiciones técnicas y políticas permitan prever mayor éxito. Una vez que las reformas hayan adquirido una buena dinámica en esas áreas, se puede pasar a las áreas de mayor dificultad. Es muy importante que el proceso de reformas adquiera prestigio y goce de buena reputación no sólo en el interior de la institución que lo está ejecutando, sino también en el conjunto del sector público. Eso animará a otras instituciones a involucrarse activamente cuando les toque el turno (...)"⁷¹⁶.

En igual medida, todas las partes interesadas deben ejercer cada una de las actuaciones propias asignadas en el procedimiento de evaluación del desempeño bajo la consigna que este último será un mecanismo que, entre otras ventajas, servirá para innovar y modernizar la gestión pública. Por esto, se afirma que las organizaciones públicas, frente a la implementación del

⁷¹⁵ Ver MACKAY (Keith). Desarrollo de la capacidad de evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. **Op. cit.**, p. 10.

⁷¹⁶ Ver GARCÍA LÓPEZ (Roberto) y GARCÍA MORENO (Mauricio). **Op. cit.**, p. 95.

mecanismo de evaluación del desempeño, deben aprender a funcionar en ambientes versátiles, visualizando dicho cambio como una oportunidad de desarrollo, avance y mejora, más no como una amenaza. En ese particular, Serra aporta lo siguiente:

“(…) La administración pública moderna requiere de organismos con capacidades para adaptarse rápidamente a los cambios del contexto y a las demandas ciudadanas. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad. En este contexto, se requieren cambios estructurales relacionados especialmente con la generación de mecanismos que den mayor autonomía a la acción de los gestores públicos. La antigua forma de entender la acción estatal como un proceso sujeto a controles minuciosos poco aporta a la correcta implantación de la GpR. La rendición de cuentas se ha convertido en el nuevo mecanismo de que disponen los políticos y los ciudadanos para conseguir que los funcionarios públicos asuman la responsabilidad de sus acciones (…)”⁷¹⁷. (El destacado no forma parte del original).

16.- Apoyo de la sociedad

Los diversos sectores que conforman la sociedad deben brindar un apoyo rotundo a la evaluación del desempeño. En ese particular, se espera que diversos grupos, como lo son los sindicatos, la empresa privada, los medios de comunicación masivos, los distintos centros educativos –principalmente a nivel universitario–, las organizaciones no gubernamentales y los administrados en general, se sientan corresponsables de la efectiva ejecución de este mecanismo y, en esa medida, lo respalden a través de diversas actuaciones.

De este modo, estos últimos deben, entre otros aspectos, demandar ante el Estado la elaboración de políticas públicas tendentes a la efectiva implementación del referido procedimiento, así como el ulterior cumplimiento de las funciones, tareas, objetivos y metas establecidas en el proceso de planificación llevado a cabo previamente; participar, en la medida de lo posible, en las diversas etapas que conforman el procedimiento de evaluación aportando los conocimientos y sugerencias que sean pertinentes; abstenerse de obstaculizar o entorpecer, de forma injustificada y, a través de diversos medios, la ejecución del citado mecanismo; exigir la entrega de los resultados obtenidos como medio para controlar el ejercicio de la gestión pública; publicitar y difundir las ventajas de ejecutar la evaluación bajo estudio y aportar diversas

⁷¹⁷ Ver SERRA (Albert), et ál. **Op. cit.**, p. 42.

propuestas de solución o reforma cuando los resultados arrojados no sean los esperados o bien, cuando el sistema implementado se encuentre fallando en algún aspecto. Todas estas actuaciones son plenamente apoyadas por autores como García López y García Moreno, quienes, además, señalan lo siguiente:

"(...) el objetivo de estas funciones no es que las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado se conviertan en coadministradores de lo público, pues esa es una responsabilidad que le corresponde al gobierno, sino que promuevan la efectividad de la gestión gubernamental y que contribuyan con sus conocimientos y opiniones a gestar una cultura basada en el logro de resultados (...)"⁷¹⁸.

Debe tenerse presente que dicho apoyo resulta sumamente importante, en el tanto, al fin de cuentas, los citados sectores que conforman la sociedad en general serán los principales beneficiados de la efectiva implementación y puesta en práctica de la evaluación del desempeño. Nótese así que un Estado que opere con eficacia, eficiencia y suma transparencia producto de ser evaluado, permanentemente, permitirá, a modo de ejemplo, que los administrados accedan a servicios públicos de mayor calidad, que la empresa privada no sufra de incomprensibles entramientos burocráticos para operar (lo cual, a su vez puede representar altos costos de producción) o bien, que los sindicatos no se deban someter a luchas constantes y muchas veces infructuosas por mejorar las condiciones, tanto de los servidores públicos como de la ciudadanía en general.

Por consiguiente, los sujetos o grupos a los que hemos hecho referencia, en lo que a esta materia se refiere, deben dejar de lado la búsqueda de ventajas sectoriales o parciales, dando paso, más bien, a la participación y compromiso grupal o general a través de la realización de consensos y coaliciones que sostengan e impulsen la evaluación del desempeño en el sector público.

17.- Implementación de una cultura pública que permita la ejecución de los cambios propuestos

Finalmente, debe tomarse en cuenta que la implantación en la Administración Pública de un procedimiento de evaluación del desempeño conlleva paralelamente a un cambio, a nivel

⁷¹⁸ Ver GARCÍA LÓPEZ (Roberto) y GARCÍA MORENO (Mauricio). **Op. cit.**, p. 94.

cultural, por parte de los políticos, jefes institucionales, funcionarios públicos y de la ciudadanía en general. Se trata de una transformación profunda y de largo alcance por lo que, independientemente de cualquier otro factor, es necesario iniciar el proceso desde esta perspectiva y compromiso.

En criterio de Mora Quirós, resulta estéril centrar la atención en el diseño e implementación de este tipo de instrumento de evaluación sin avanzar simultáneamente en el desarrollo de una cultura pública capaz de asimilar los cambios y garantizar su institucionalización⁷¹⁹. Por su parte, Serra y otros autores consideran, sobre el particular, lo siguiente:

"(...) Un elemento clave de la GpR y de su función integradora radica en la creación de una cultura de administración pública orientada hacia la máxima producción de valor para los ciudadanos, buscando efectividad, eficacia y eficiencia en su desempeño. Este enfoque tiene una clara función integradora y además impulsa la alineación. A largo plazo, éste es el elemento que da sostenibilidad a la GpR, cuyos principios también enriquecen el sistema de valores de la administración pública, ya que sitúan los objetivos de desarrollo y cambio social y el concepto de responsabilidad en el centro de la acción del Estado (...)"⁷²⁰.

En similares términos, Merino Cuesta apunta lo siguiente:

"(...) Aunque la institucionalización de la evaluación es un índice del compromiso político y de su desarrollo, los elementos estructurales no bastan por sí solos para el arraigo de la evaluación, se necesita, además, el impulso de una cultura evaluadora. Cualquier cambio institucional es un proceso muy complejo que depende de la(s) cultura(s) y estructura(s) de las organizaciones, del liderazgo que lo impulsa, de la alta gerencia que lo desarrolla y del compromiso colectivo que se implica en el cambio (...) "El "cuello de la botella" de la evaluación, no es su capacidad técnica, sino la debilidad de una cultura de evaluación" (...)"⁷²¹. (El destacado no forma parte del original).

⁷¹⁹ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 171.

⁷²⁰ Ver SERRA (Albert), et ál. **Op. cit.**, pp. 45-46.

⁷²¹ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 44.

Capítulo Tercero

Sujetos activos y pasivos de la evaluación del desempeño

En este nuevo apartado de la investigación, trataremos de definir los principales sujetos que intervienen en el mecanismo de evaluación del desempeño en el sector público.

Así, en primer término, estudiaremos a los sujetos activos, que son aquellos dedicados a llevar a cabo la evaluación. Dentro de dicho grupo de sujetos nos referiremos, en específico, a aquellos que efectúan evaluaciones desde un contexto interno, externo, mixto y participativo. De otra parte, haremos alusión a los sujetos pasivos, quienes son aquellos que se ven sometidos propiamente al mecanismo de evaluación del desempeño.

1.- Sujetos activos de la evaluación del desempeño

Cuando hablamos de los sujetos activos respondemos al cuestionamiento de quién lleva a cabo el procedimiento de evaluación del desempeño. Nos referimos, entonces, a todos aquellos sujetos responsables de llevar a cabo una serie de acciones tendentes a que la Administración Pública en general y sus servidores públicos sean sometidos efectivamente al referido mecanismo.

En concreto, se trata de los jerarcas institucionales (v. gr. los ministros, gerentes, miembros de juntas directivas, consejos superiores, cortes plenas, etc.) y de los respectivos técnicos y profesionales en evaluación (evaluadores), a los que se hizo referencia líneas atrás. Sujetos anteriores que, a su vez, resulta menester destacar, por lo general forman parte, entre otros, de órganos, unidades, oficinas, organismos o comisiones creadas y diseñadas especialmente para efectuar la evaluación.

En ese mismo orden de consideraciones, es importante indicar que a la mayoría de tales sujetos les corresponde realizar múltiples actuaciones dirigidas, principalmente, a diseñar, coordinar y ejecutar plenamente el mecanismo de evaluación, las cuales, resulta menester aclarar,

serán objeto de mayor análisis en las siguientes líneas de esta investigación. Sin embargo, preliminarmente, podemos citar algunas de estas. En ese particular, Guzmán señala, de modo expreso, lo siguiente:

"(...) Corresponde (...) definir los diseños metodológicos y operativos, la provisión de recursos para su funcionamiento, la administración de su operación, el análisis y aprobación de los informes de avance y final planteando a la institución evaluadora las observaciones que estimen convenientes; la recepción y envío de los informes de evaluación a las instancias respectivas (Ejecutivo y Congreso Nacional); y la integración de los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario (...)"⁷²².

Adicionalmente, resulta oportuno señalar que tales sujetos, en muchas ocasiones, se encargan de determinar las instituciones, servidores públicos e intervenciones públicas que serán sometidas a evaluación, la forma o procedimiento en que esta se llevará a cabo, la periodicidad de dicha práctica, las partes interesadas que participarán, así como los fines y objetivos de la misma. Asimismo, ejecutan labores de coordinación con el resto de oficinas, órganos y entes sometidos a evaluación, suministran información e informes periódicos de sus tareas, divulgan los resultados obtenidos, elaboran guías y manuales de evaluación, prestan servicios de asistencia técnica y consultoría e impulsan y fomentan la cultura de evaluación a través de actividades de formación, investigación y publicación, así como mediante el intercambio de experiencias y mejores prácticas.

Asimismo, resulta menester destacar que algunas evaluaciones pueden ser realizadas por evaluadores que se ubican propiamente en el seno de la Administración Pública, las cuales asociaremos con las evaluaciones denominadas internas, o bien, fuera de esta, en cuyo caso hablaremos de evaluaciones externas. Incluso, puede darse el caso que dichas evaluaciones sean llevadas a cabo de forma conjunta o mixta, sea, a nivel externo e interno. Además, es importante apuntar que, en los últimos tiempos, se habla de evaluaciones participativas, donde se involucran otros sujetos, especialmente, a los administrados, quienes acceden constantemente a los servicios brindados por el sector público.

⁷²² GUZMÁN (Marcela). **Sistemas de control de gestión y presupuestos por resultados: La experiencia chilena.** En: Gestión Pública por resultados y programación plurianual. Documentos presentados en la Primera Reunión de Responsables de Presupuesto de América Latina y el Caribe. XV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 27-30 de enero de 2003. Serie Seminarios y conferencias No. 29. Santiago, Chile, editado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2003, p. 91.

Así las cosas, pasaremos a analizar, con mayor detalle, este tipo de evaluaciones a las que nos hemos referido.

A. Evaluaciones internas

A.1. Noción

Este tipo de evaluaciones son aquellas que, además de contar con la participación de los mencionados jerarcas institucionales, son ejecutadas propiamente por técnicos y profesionales evaluadores, quienes pertenecen o forman parte de la institución que será sometida a dicho mecanismo de fiscalización o bien, de la institución a cuyos funcionarios le será aplicado este último. De este modo, las evaluaciones internas se identifican principalmente con aquellas que son realizadas por evaluadores insertos en el propio aparato administrativo a evaluar.

Es importante aclarar que la evaluación interna no es sinónimo de autoevaluación. Este último mecanismo opera cuando la evaluación es aplicada o ejecutada propiamente por los jerarcas y servidores públicos con respecto a las funciones que ellos mismos llevan a cabo. Sobre este punto en particular, Stockmann señala lo siguiente:

"(...) Se les considera internas cuando son llevadas a cabo por la misma organización que desarrolla el programa. Si esta evaluación interna la realiza el mismo departamento que está encargado de la ejecución operativa del programa, se habla de una autoevaluación. Si la evaluación la efectúa otro departamento de la entidad (por ejemplo, un Departamento de evaluación o de aseguramiento de la calidad); entonces, si bien se trata de una evaluación interna, no es sin embargo una autoevaluación (...)"⁷²³.

A.2. Aspectos positivos

Las evaluaciones internas cuentan con una serie de ventajas. Algunas de estas son las siguientes:

⁷²³ STOCKMANN (Reinhard). **Evaluación y desarrollo de la calidad. Bases para una administración de la calidad orientada hacia impactos.** San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2009, pp. 78-79.

- a) Se conoce plenamente la realidad y forma de operar de las instituciones y los servidores públicos sometidos a evaluación, por lo cual la labor e intervención, en ese sentido, puede resultar mucho más productiva. En otros términos, se posee mayor familiarización y contacto con las funciones y tareas que se deben llevar a cabo, los objetivos y metas de la intervención pública, la dinámica diaria de las actividades realizadas, la cultura y el clima organizacional, etc..
- b) Se accede con mayor rapidez y menos dificultad a los datos de interés que se requieren para realizar el procedimiento de evaluación interno. Los citados evaluadores, al estar inmersos en la institución pública sujeta a evaluación, saben dónde hallar la información que necesitan para llevar a cabo sus labores o bien, a quién recurrir para que les brinde la colaboración que estimen pertinente.
- c) Los evaluadores, al presentarse como personas pertenecientes a la propia institución bajo control, pueden ser más fácilmente aceptados por los sujetos evaluados. En ese sentido pueden, con menor grado de dificultad, promover los beneficios de la evaluación, sobre todo, entre los subordinados o iguales, así como lograr que se apliquen, *a posteriori*, las recomendaciones giradas para mejorar la gestión administrativa.
- d) Se tiene mayor contacto y acercamiento con los administrados por lo que, consecuentemente, se puede medir y evaluar, con eficacia y eficiencia, el grado de satisfacción de estos últimos con respecto a la prestación de los servicios públicos.
- e) Al estar delimitado el campo o sector de evaluación, se puede actuar de manera coordinada e integrada, así como dentro de plazos razonables.
- f) Su puesta en funcionamiento no requiere de una fuerte e importante inversión de dinero. Por lo general se hace uso de recursos tecnológicos, materiales y humanos ya existentes en la institución pública sujeta a evaluación.

- g) Se presentan resultados y propuestas de cambio prácticas que se ajustan, la mayoría de ocasiones, a la realidad institucional.

A.3. Aspectos negativos

Varias de las desventajas o aspectos negativos que se pueden asociar con las evaluaciones internas, serían las señaladas a continuación:

- a) Se carece de objetividad e imparcialidad. Los evaluadores, al estar familiarizados con la institución y servidores públicos a evaluar, pueden ver comprometida su actuación por aspectos meramente subjetivos que no garantizan, de modo alguno, su credibilidad. En otros términos, se configuran como juez y parte del desempeño, lo cual conlleva a un indudable choque de intereses.
- b) Se puede eventualmente manipular la información recabada y, de esta forma, beneficiar o perjudicar a ciertas oficinas, departamentos, direcciones, órganos, entes o servidores públicos sometidos a evaluación.
- c) Puede resultar complicado o incómodo, por parte de los evaluadores, realizar observaciones, recomendaciones y sugerencias a los mandos superiores o, incluso, a sus iguales.
- d) En la mayoría de los casos no se cuenta con suficiente experiencia, capacidad técnica y profesional, así como con conocimiento metodológico. Igualmente, se puede carecer de recursos materiales y tecnológicos novedosos para llevar a cabo con éxito las labores de evaluación encomendadas.
- e) Los evaluadores, en ocasiones, están tan inmersos en la institución pública a evaluar que pueden no reconocer las verdaderas fallas existentes y, consecuentemente, no proponer alternativas de cambio prometedoras.

- f) Se realiza el procedimiento de evaluación sin tomarse en consideración las experiencias positivas y las buenas prácticas llevadas a cabo por otras instituciones u organismos encargados de la misma labor. De este modo, se produce una especie de estancamiento que no permite avanzar ni desarrollar nuevos diseños y técnicas de evaluación.
- g) En virtud de esa misma familiaridad y acercamiento con la institución y los servidores públicos evaluados, los evaluadores, también, pueden carecer de respeto y autoridad para formular las observaciones, cambios y las sanciones que resulten pertinentes.

B. Evaluaciones externas

B.1. Noción

Este tipo de evaluaciones se llevan a cabo por los mencionados jerarcas institucionales en consuno con técnicos y profesionales evaluadores que no forman parte de la institución pública sometida a evaluación o de aquella a cuyos funcionarios les será aplicado tal mecanismo. En otras palabras, se trata de evaluaciones realizadas por evaluadores que no se encuentran insertos en la respectiva institución pública donde se pondrá en marcha el procedimiento bajo estudio.

En esencia, según explica Medina Giopp, las evaluaciones externas "*(...) las realizan evaluadores totalmente desligados del programa (...)*"⁷²⁴. Por su parte, Stockmann, señala que estas "*(...) son llevadas a cabo por personas que no pertenecen al patrocinador o a la organización ejecutora (...)*"⁷²⁵.

De este modo, dichas evaluaciones se pueden efectuar por evaluadores que forman parte de una institución pública externa y creada especialmente para tal efecto. Asimismo, dicho mecanismo puede estar a cargo, entre otros, de evaluadores provenientes de un centro académico o instituto de investigación, de una organización no gubernamental o bien, de organismos internacionales de renombre tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de

⁷²⁴ MEDINA GIOPP (Alejandro). **Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para el monitoreo y evaluación de programas y proyectos gubernamentales**. Editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Banco Mundial, 2009, p. 40.

⁷²⁵ Ver STOCKMANN (Reinhard). **Op. cit.**, p. 39.

Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, etc.. De igual forma, existe la posibilidad que se realicen contrataciones con empresas o consultoras privadas especializadas en la materia. Sobre este tema en particular, Brawerman y otras autoras explican lo siguiente:

"(...) Se llama evaluación externa a la que realizan evaluadores que no pertenecen a la organización ejecutora del programa o proyecto que se evalúa, recurriéndose generalmente a investigadores o consultores independientes, departamentos universitarios y, a veces, incluso, a expertos internacionales. Es posible que la evaluación externa se realice por decisión del propio equipo responsable del proyecto, programa u organización, pero también ocurre que se realiza por decisión de la agencia financiadora o del organismo del cual depende jerárquicamente el ejecutor; lo cierto es que esas variantes tendrán influencias en las modalidades y orientaciones evaluativas (...)"⁷²⁶.

Asimismo, en lo tocante a la contratación externa de los referidos servicios y la práctica llevada a cabo, en ese sentido, por países desarrollados, Bote y otros señalan lo siguiente:

"(...) En sistemas comparados con una trayectoria más consolidada en el mercado de la evaluación pública, constituye una vieja tradición la contratación externa de estos servicios, bajo la consideración de contratos de asistencia técnica o consultorías. A través de la contratación externa, los países más desarrollados han perseguido ganar capacidades evaluadoras, deficitarias en sus ámbitos de gerencia y control público, además de tener en cuenta otras posibles variables tales como el propio aprovechamiento de las fuerzas de mercado para minimizar costes públicos (...). En la práctica, existe en los sistemas comparados una interconexión de redes y agentes evaluadores privados, procedentes de diferentes áreas de conocimiento (académico, investigador o profesional) que, en ocasiones, están asociadas a Sociedades de Evaluación de carácter profesional cuyo objeto consiste en la promoción, formación y ejecución de evaluaciones (...)"⁷²⁷.

Debe tomarse en cuenta, además, que resulta imprescindible llevar a cabo un proceso abierto y transparente para la contratación de los referidos sujetos externos, específicamente, de aquellos que se ubican fuera del aparato administrativo⁷²⁸. Proceso en el cual, a su vez, se deben especificar todos los presupuestos y elementos que deben, necesariamente, ser cubiertos en el procedimiento de evaluación que se vaya a realizar.

⁷²⁶ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 58.

⁷²⁷ Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, pp. 96-97.

⁷²⁸ En lo que respecta a los términos que se deben establecer para la contratación de servicios de consultoría externa de evaluación, puede consultarse MEDINA GIOPP (Alejandro). **Op. cit.**, 55 pp y JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, anexo No. 3.

B.2. Aspectos positivos

Son varias las ventajas aparejadas a las evaluaciones externas; algunas de estas las podemos resumir de la siguiente manera:

- a) Se goza, en la mayoría de las ocasiones, de independencia, objetividad e imparcialidad. Estas cualidades se configuran en el tanto los evaluadores no tienen, en principio, contacto directo con los sujetos fiscalizados y, por consiguiente, no han creado lazo alguno que genere algún tipo de afectividad, parcialidad y subjetividad a la hora de evaluar el efectivo cumplimiento de las tareas, objetivos, metas y demás compromisos impuestos a los últimos. Además, debe observarse que algunos sujetos externos –especialmente aquellos que no pertenecen a la gestión pública–, son sometidos a procesos de contratación que deben, concomitantemente, ser abiertos, transparentes y cumplir, estrictamente, los requisitos y demás exigencias establecidas en los ordenamientos jurídicos, lo cual, a su vez, busca impedir que existan compromisos adquiridos de previo con quienes los contratan para ser fiscalizados.
- b) Se cuenta con abundante experiencia, capacidad, especialización técnica y metodológica y rigor profesional para ejecutar las evaluaciones encomendadas.
- c) Se brinda el servicio con agilidad, eficiencia, seguridad y calidad.
- d) Se cuenta con recursos económicos, tecnológicos, humanos y materiales para ejecutar las respectivas labores de evaluación. Por lo general, los evaluadores se encuentran suficientemente capacitados en la materia y se cuentan con recursos tecnológicos y materiales novedosos y de última generación, así como con suficientes recursos económicos para hacer frente a todos los compromisos.
- e) Se ejecutan las actuaciones de manera coordinada e integrada, al estar los evaluadores dedicados plenamente a la evaluación, así como dirigidos por un mismo equipo y grupo de supervisores o directores. Asimismo, se presenta un mayor consenso en lo que respecta a los aspectos metodológicos y procedimentales empleados en la evaluación del desempeño.

- f) Se aportan y transmiten importantes conocimientos sobre el mecanismo de evaluación a los jerarcas y funcionarios, en general, de la institución evaluada. De esta forma, a futuro, dicha institución puede emplear, de forma productiva y estratégica, dichos datos en beneficio propio.
- g) Las labores se llevan a cabo con responsabilidad. De este modo, en caso que no se cumpla con lo dispuesto en los contratos firmados –sobre todo cuando se trata de consultoras privadas–, existen los mecanismos pertinentes para hacer cumplir efectivamente los objetivos planteados o bien, para recompensar económicamente los daños eventualmente causados.
- h) Al no existir, en principio, influencias de parte de los jerarcas de la institución sujeta a evaluación, resulta más fácil para los evaluadores proponer un elenco de modificaciones, correcciones y sanciones ante los resultados obtenidos.
- i) Se ofrecen nuevas perspectivas para el análisis y funcionamiento de la institución, así como con respecto al desempeño de los servidores públicos evaluados.
- j) Los evaluadores se encuentran en constante proceso de capacitación, lo cual permite la implementación y el desarrollo de nuevos y modernos diseños y técnicas de evaluación.
- k) Gozan de prestigio.

B.3. Aspectos negativos

De otra parte, en lo que respecta a las circunstancias negativas o desventajas asociadas a las evaluaciones externas, podemos señalar las siguientes:

- a) La mayoría de las ocasiones no se conoce la realidad ni se comprende totalmente la manera en la que se desempeñan los servidores públicos y operan o funcionan las unidades, oficinas, órganos y entes sujetos a evaluación, lo cual, sin duda alguna, dificulta las labores. En concreto, se desconoce la cultura organizacional, las políticas y los procedimientos vigentes para gestionar y brindar el servicio público.

- b) No se tiene suficiente contacto con los administrados que acceden a los servicios públicos que prestan las instituciones sujetas a evaluación, de forma tal que se entorpecen las tareas dirigidas a conocer si los primeros realmente se encuentran o no satisfechos.
- c) Se posee dificultad, en algunas ocasiones, para acceder a información de interés tendente a realizar la labor de evaluación. En ese particular, algunos sujetos evaluados pueden llevar a cabo acciones que obstruyen y entorpecen dicha labor.
- d) Los evaluadores, bajo esta modalidad, se ven sometidos a un ambiente de fuertes roces, resistencias y tensiones provocado por los sujetos evaluados quienes, eventualmente, se podrían ver perjudicados, una vez obtenidos los resultados de su desempeño y gestión.
- e) En algunas ocasiones se presentan resultados demasiado teóricos y elaborados de poca utilidad práctica para la institución y los servidores públicos sometidos a evaluación.
- f) Se deben invertir fuertes cantidades de dinero para contratar los servicios que prestan, especialmente, las consultoras o empresas privadas dedicadas a la materia bajo estudio.
- g) En casos ínfimos –sobre todo, cuando no existen procesos de contratación transparentes y apegados a la normativa–, se cuestiona la entrega de resultados ajustados o a la medida del cliente, sea, del ente, órgano, unidad o servidor sometido a evaluación. Situación anterior que impide evidenciar las deficiencias halladas en la evaluación y, a su vez, allana el camino a los sujetos activos externos para ser continuamente contratados.
- h) En algunos países se carece de este tipo de servicios o existe un número limitado de proveedores. La carencia de evaluadores externos se debe a que no existen, en general, programas de formación universitaria o diplomados en la materia que provean al mercado una masa crítica de especialistas en evaluación. Otra razón se atribuye a la falta de interés de ciertos evaluadores en participar para prestar sus servicios a una determinada institución, al considerar los recursos o montos destinados para las evaluaciones como insuficientes.

C. Evaluaciones mixtas

En virtud de las citadas ventajas y desventajas que se han asociado, tanto con las evaluaciones internas como con respecto a las externas, las Administraciones Públicas han optado por utilizar mecanismos donde ambas se combinen o converjan; es decir, donde las evaluaciones se lleven a cabo tanto por evaluadores internos como externos.

Esta tercera opción o modalidad de evaluación ha sido fuertemente apoyada e impulsada por la doctrina especialista en la materia. Finol Romero explica que, ante los aspectos positivos y negativos que se han aparejado con los dos tipos de evaluación "*(...) lo más recomendable sea la creación de equipos de evaluación mixtos, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución (...)*"⁷²⁹. Asimismo, Stochmann señala que "*(...) A menudo se combinan ambos acercamientos con el fin de reunir enfoques internos y externos, y para aprovechar las ventajas de ambos procedimientos (...)*"⁷³⁰. Por su parte, Brawerman y otras autoras afirman que "*(...) La solución salomónica propuesta en algunos casos es la evaluación mixta, conformando un "equipo" constituido por evaluadores externos e internos con momentos de trabajo conjunto y momentos de trabajo independiente (...)*"⁷³¹.

La idea, en esencia, es lograr recoger y aprovechar los aspectos positivos de ambas evaluaciones, entre los que se encuentran, como vimos, los conocimientos adquiridos, las depuradas metodologías, la experiencia, los recursos de todo tipo, la objetividad e imparcialidad, el acercamiento con la institución y los sujetos evaluados, entre otros. En ese mismo orden de consideraciones, Mondragón apunta lo siguiente:

*"(...) Además de los responsables políticos y de los administradores parece oportuno realizar evaluaciones donde se dé colaboración a expertos externos a la administración, es decir, por un lado, los que conocen lo substantivo del programa y, por otro, los que aportan la metodología (...)"*⁷³².

⁷²⁹ FINOL ROMERO (Lorayne). **La evaluación de políticas públicas en América Latina como instrumento dirigido a mejorar la eficiencia y eficacia de la intervención pública**. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia, 30 de octubre- 2 de noviembre, 2012, p. 5.

⁷³⁰ Ver STOCKMANN (Reinhard). **Op. cit.**, p. 39.

⁷³¹ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 60.

⁷³² MONDRAGÓN (Jaione). **La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicación de diferentes instrumentos de evaluación**. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003, p. 9.

De este modo, al no ser tales mecanismos excluyentes, se pueden presentar situaciones en donde, por ejemplo, la institución pública decida ejecutar el procedimiento bajo estudio con evaluadores internos supervisados o asesorados por un evaluador externo de renombre especialista en la materia, transfiriéndose así por parte de este último importantes conocimientos a los primeros. Al respecto, Bote y otros autores señalan:

"(...) la institucionalización del modelo de evaluación no supone la absorción íntegra del sistema por los órganos y entes públicos, sino que el diseño corporativo de cualquier Agencia de Evaluación, bajo la premisa de la supervisión, debe estimular la incorporación de los proveedores privados del servicio de evaluación, actores del proceso cuya experiencia, capacidad de innovación e independencia son factores dinamizadores de la estructura misma del sistema en su conjunto. Por consiguiente, institucionalización de la evaluación no es equivalente a "publicación" de la evaluación, puesto que, de suyo, es que el sistema actúe bajo el binomio público/privado en régimen de partenariado de las Administraciones Públicas (...)"⁷³³.

De igual manera, puede ocurrir que, mientras los evaluadores externos se encargan de la labor principal de evaluación, los evaluadores internos prestan a estos últimos una importante colaboración a través del suministro de información relacionada directamente con la operación y gestión pública llevada a cabo, tanto a nivel institucional como por parte de los empleados públicos.

Así las cosas, tenemos la puesta en práctica de una especie de evaluación que, a su vez, se ha convertido en una herramienta estratégica y sumamente provechosa para la Administración Pública.

D. Evaluaciones participativas

D.1. Noción

Es importante tomar en consideración que, en los últimos años, ha surgido el término de evaluaciones participativas. Estas buscan involucrar, de una manera más directa y contundente, en el procedimiento o mecanismo bajo estudio –independientemente, que adquiera la modalidad interna, externa o mixta–, a todos aquellos sujetos o partes interesadas (llamados también

⁷³³ Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, p. 58.

"stakeholders"⁷³⁴), quienes se ven beneficiados o afectados en virtud de las actuaciones de la Administración Pública y los consecuentes resultados arrojados producto de las evaluaciones que les son efectuadas. En ese particular, explica Osuna:

"(...) la evaluación participativa, como se deduce de sus términos, es aquella en la que las peticiones, demandas, asuntos y cuestiones planteadas por los implicados se convierten en foco organizativo, es decir, en la base para determinar la información necesaria, y que, en cuanto a su metodología, responde a los preceptos del paradigma constructivista frente al convencional. Por ello, cabe apuntar que los implicados son un grupo de afectado (sic) directamente por los resultados de la evaluación (pues, por definición, son los que tienen intereses en la actuación pública y evaluada), y son usuarios de la información, a la par que se forman en el proceso. Porque la evaluación participativa es más que la simple identificación de los implicados y el descubrimiento de sus intereses y reclamaciones (...)"⁷³⁵. (El destacado no forma parte del original).

De este modo –además de los sujetos analizados en los anteriores apartados–, merece destacar la importante participación que se requiere de los administrados, en su condición de principales destinatarios de los servicios que provee la Administración Pública y ejes centrales del Derecho Administrativo. Así, sobre este punto en concreto, Serra y otros autores señalan lo siguiente:

"(...) Por su propia condición, todos los ciudadanos están involucrados, de manera activa o pasiva, en la producción de valor público. La consolidación de la GpR, y en general de la administración pública moderna, se define en buena medida por el grado y calidad de la inclusión y participación de los ciudadanos. Son ellos quienes exigen al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, y de la madurez de sus convicciones y prácticas democráticas depende la calidad de sus demandas. Aunque los ciudadanos no son los operadores de la GpR sí son un factor importante para su desarrollo y consolidación (...)"⁷³⁶.

En similar sentido, el Consejo Científico del CLAD apunta lo siguiente:

"(...) Obviamente, el control de la burocracia realizado por los políticos es esencial en la democracia representativa, pero seguramente no es el único que garantiza la información que necesita la población para evaluar el carácter público de las

⁷³⁴ "Stakeholders" es un término inglés utilizado por primera vez por R. E. Freeman en su obra: "Strategic Management: A Stakeholder Approach" (Pitman, 1984), para referirse a "quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa". Estos grupos son los públicos interesados o el entorno interesado, que, según Freeman, deben ser considerados como un elemento esencial en la planificación estratégica de los negocios.

⁷³⁵ OSUNA (José Luis). **La evaluación participativa: una visión integral y pluralista**. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003, p. 48.

⁷³⁶ Ver SERRA (Albert), et ál. **Op. cit.**, p. 31.

*acciones del Estado. Se ha mostrado que el control de la población sobre la burocracia - supervisión de tipo “alarma de incendio” - es lo que asegura la mayor optimización de la relación entre el principal (ciudadanos) y sus agentes gubernamentales, toda vez que el costo de la información en este caso es menor que el que corresponde a la relación establecida entre políticos y burócratas, y que las ganancias inmediatas para la sociedad son mayores (...)*⁷³⁷.

En ese mismo particular, la evaluación del desempeño pretende igualmente contar con la participación de representantes de varios grupos económicos, académicos y sociales de interés (v. gr. representantes de cámaras de industria y comercio, de centros universitarios o de organizaciones de mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, discapacitados, etc.)⁷³⁸.

En esencia, se busca que, durante el mecanismo bajo estudio, los sujetos a cargo de las evaluaciones (sean estas internas, externas o mixtas), integren a las referidas partes en la medida de las posibilidades y las hagan plenamente partícipes.

Para que esta modalidad sea efectiva, la doctrina explica que, en un primer término, resulta imprescindible analizar y escoger con cautela y, de manera oportuna y estratégica, los citados sujetos que resultan necesarios de ser involucrados en dicha evaluación⁷³⁹. Karl y otros autores explican que, entre otros aspectos, se deben valorar los riesgos potenciales, conflictos y limitaciones que pueden surgir a partir de la participación de ciertos sujetos, las oportunidades y alianzas que se pueden explorar y desarrollar con algunos de estos, así como los grupos vulnerables que normalmente quedan fuera del proceso porque se considera erróneamente que no están bien informados o tienen una educación insuficiente para contribuir y hacer aportaciones de interés⁷⁴⁰.

Así, a modo de ejemplo, si se va a analizar el funcionamiento de un hospital de trauma y rehabilitación, se debe tomar en cuenta, entre otros, a los pacientes destinatarios del respectivo servicio público, a grupos de familiares de dichos pacientes y a los representantes de organizaciones creadas para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad En

⁷³⁷ Ver CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. **Op. cit.**, p. 17.

⁷³⁸ Se reitera que, para los efectos de la presente investigación, los sujetos que integran tales grupos de interés se entenderán incorporados dentro de los términos administrados, ciudadanos, usuarios, etc..

⁷³⁹ Ver GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG). **Op. cit.**, p. 15.

⁷⁴⁰ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, pp. 23-24.

concreto, se trata de integrar a grupos de personas afines y directa o indirectamente involucradas con la institución, cuyo servicio y funcionamiento será objeto de análisis y fiscalización.

Una vez escogidas tales partes, se deben crear y facilitar las condiciones necesarias, así como realizar exhaustivos esfuerzos para publicitar por diversos medios el mecanismo de evaluación, como medio, a su vez, para alentar y promover su participación. En ese particular, Nirenberg, citada por Nazarena Amaya, señala lo siguiente:

"(...) Por lo tanto, para la construcción de procesos de evaluación con protagonismo de la población es necesario desarrollar acciones de fortalecimiento (nivelación, empoderamiento) de las capacidades en la población (...) facilitando la apertura de espacios en las instituciones sectoriales encargadas de gestionar las políticas, de modo de incidir en mejoramientos de la implementación de las mismas, así como facilitando la sustentabilidad de los procesos participativos de evaluación. Las capacidades y actitudes de la población para ejercer ciudadanía (para reclamar y contribuir a servicios de calidad) (...) se constituyen en requisitos centrales de los procesos de evaluación participatorios. Por ello es crucial desarrollar acciones que permitan la optimización de esos requisitos o condiciones básicas para la participación social (...)"⁷⁴¹. (El destacado no forma parte del original).

Sin embargo, resulta menester aclarar que, en algunas ocasiones, dicha participación no puede verse cerrada o limitada estrictamente a la escogencia hecha por los sujetos a cargo de las evaluaciones. Según las circunstancias imperantes, se deberá permitir, previo análisis realizado al efecto, la intervención oportuna de aquellas otras partes interesadas que así lo requieran expresamente.

Apersonados tales sujetos, resulta importante que, de manera posterior, sean sometidos a un proceso de inducción y asesoramiento (a través de talleres, reuniones, etc.), en donde les sea explicado clara y plenamente no sólo en qué consiste el mecanismo de evaluación, la metodología a aplicar y cuáles son los objetivos principales que persigue, sino, también, cuál será su papel, sus derechos y deberes con respecto a este último. En ese particular, Brawerman y otras autoras señalan lo siguiente:

⁷⁴¹ Nirenberg citada por NAZARENA AMAYA (Paula). **La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración**. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?. Caracas, Venezuela, 2007, p. 10.

"(...) en la fase inicial será imprescindible el esfuerzo del equipo evaluador por conocer a los actores con quienes interactuará, así como su historia en tanto individuos y como miembros de un grupo u organización. También es fundamental el desarrollo de capacidades y habilidades específicas de los participantes, a través de la capacitación, el entrenamiento, el asesoramiento y la asistencia técnica, para facilitar la mirada evaluativa y el conocimiento del proyecto o programa desde esa perspectiva (...)"⁷⁴².

En similar orden de consideraciones, Garnier y Mora mencionan:

"(...) No se trata de participar por participar. Por ello, a la par de la sensibilización de los jerarcas y servidores públicos, la educación y formación de los consumidores se convierte en una necesidad urgente. El ejercicio de rendimiento de cuentas, y con ello la participación social en la fiscalización del Estado, sólo es posible si los ciudadanos conocen sus derechos y tienen los medios para ejercerlos. Sin información, la capacidad real de los usuarios para actuar es mínima (...)"⁷⁴³. (El destacado no forma parte del original).

Cumplidas las etapas anteriores, la idea es que los referidos sujetos, mediante sus opiniones, sugerencias y diversos puntos de vista positivos o negativos, puedan participar, tal y como se verá ulteriormente, en los diversos momentos que contempla la evaluación del desempeño. Al respecto, Brawerman y otras autoras añaden:

"(...) Todos ellos deben tener posibilidades reales de intervenir (...) en la implementación de la evaluación, en sus correcciones y cambios, en el análisis y seguimiento de resultados, en las conclusiones extraídas de ellos y en formular (o corregir) las recomendaciones (...)"⁷⁴⁴.

D.2. Aspectos positivos y negativos

La efectiva instauración y puesta en práctica de la evaluación bajo estudio con la intervención de la ciudadanía, trae aparejadas una cantidad innumerable de ventajas o de aspectos positivos. Algunos de estos son los siguientes:

- a) Se actúa y garantiza plenamente el derecho de los administrados a participar y emitir su opinión sobre el funcionamiento de los servicios públicos que reciben diariamente. En

⁷⁴² Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 101.

⁷⁴³ GARNIER (Leonardo) y MORA (Mario). **Compromisos de resultados en el sector social. Su aplicación en Costa Rica**. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13, febrero de 1999, p. 23.

⁷⁴⁴ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 100.

esencia, se hace uso de un instrumento que refuerza y reaviva las virtudes cívicas de la sociedad y del país en general.

- b) Se cuenta con una perspectiva distinta y más amplia de la institución pública a evaluar y del desempeño de los servidores públicos, al escuchar las opiniones, sugerencias y recomendaciones vertidas por las citadas partes. En ese sentido, Brawerman y otras apuntan que "*(...) cada tipo de actor, de acuerdo con su posición, tienen una particular mirada, un especial conocimiento acerca de cuáles son los factores relevantes que inciden en los resultados de la acción y de la realidad que se procura conocer o evaluar, de modo que reunir todos esos saberes implicará un más amplio y profundo conocimiento (...)*"⁷⁴⁵. Esta situación, sin duda alguna, hace que los resultados de la evaluación sean mucho más provechosos, pudiéndose formular cambios que benefician no sólo a las instituciones públicas sino, también, a las referidas partes quienes, como se dijo, poseen una relación directa o indirecta con estas últimas.
- c) Se permite la apertura y creatividad de los referidos sujetos a través de la exposición de sus necesidades, preferencias, sugerencias y propuestas de mejora y cambios a implementar positivamente en los servicios públicos. Se aprovecha así, distintos conocimientos y perspectivas.
- d) En virtud que se busca y prepondera con ahínco la participación de los citados sujetos desde las etapas iniciales de la evaluación, estos se ven mucho más comprometidos y motivados en las etapas posteriores, contribuyendo así enormemente a la viabilidad de dicho mecanismo. Al respecto, Karl y otros añaden lo siguiente: "*(...) Una participación amplia de las partes interesadas nacionales aumentaría no solo su identificación con los resultados y la responsabilidad mutua en el logro de esos resultados, sino también la credibilidad y transparencia del ejercicio de evaluación (...)*"⁷⁴⁶. En otros términos, se crea inicialmente un clima de confianza que permite, a futuro, aumentar la aceptación de la ejecución y de los resultados de la evaluación.

⁷⁴⁵ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 173.

⁷⁴⁶ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 143.

- e) Las opiniones y sugerencias vertidas por dichas partes son verdaderamente consideradas y tomadas en cuenta en los resultados finales y propuestas de cambio, lo cual hace que estas últimas gocen de mayor fortaleza y preponderancia frente al aparato administrativo.
- f) Se lleva a cabo una mejora en la gestión de la Administración Pública, pues, al tomarse en cuenta la opinión de los administrados y generarse consensos, la primera puede llegar a implementarse y ejecutarse de una forma más llana y fácil, cumpliéndose y satisfaciéndose, paralelamente, las demandas, necesidades y expectativas de aquellos. En ese mismo sentido Sánchez Morón apunta que la participación bajo estudio permite efectuar controles externos, legitimar la gestión pública, asegurar la objetividad e imparcialidad, así como prevenir el conflicto, la tensión, el descontento de los administrados y, en general, cualquier tipo de resistencia⁷⁴⁷.
- g) Los administrados incrementan su sentimiento de pertenencia a la comunidad, se vuelven corresponsables de la gestión administrativa y, consecuentemente, se reivindica y fortalece su figura ante la Administración Pública.
- h) La cooperación e interacción llevada a cabo entre los referidos sujetos y el resto de encargados de llevar a cabo la evaluación, ayuda enormemente a mejorar y depurar, poco a poco, el procedimiento bajo análisis.
- i) El procedimiento de evaluación, la consecuente prestación de los servicios públicos y, en general, la gestión administrativa como tal, se revisten de mayor credibilidad, legitimidad, eficiencia, eficacia y calidad.

Ahora bien, luego de analizar tal cantidad de virtudes asociadas con la evaluación participativa, resulta realmente difícil hallar algún aspecto negativo que pueda achacársele. En ese particular, sobre lo único que se podría realizar una observación es acerca del posible entramamiento, obstaculización y atraso que algunas de estas partes podrían efectuar sobre el mecanismo de evaluación, sobre todo, cuando se encuentran de por medio políticas, planes,

⁷⁴⁷ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel). **La participación del ciudadano en la Administración Pública**. Madrid, España, editado por el Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 17-55.

programas y proyectos públicos que versen sobre temas sociales sumamente delicados y álgidos. De alguna manera, dichas partes podrían entrar en fuertes conflictos y tratar, a toda costa –aún sin llevar razón–, de imponer sus puntos de vista, criterios y propuestas.

Sin embargo, este no es un aspecto insalvable, en el tanto el resto de sujetos activos pueden prever estrategias y mecanismos para hacer frente a tan complicadas situaciones, antes y durante el procedimiento de evaluación. La idea, en concreto, no es generar roces ni imponer posturas, sino, más bien, como se dijo, lograr una evaluación coordinada, consensuada y que abarque la totalidad de las perspectivas necesarias para entregar un excelente producto que ayude a mejorar sustancialmente la gestión pública.

2.- Sujetos pasivos de la evaluación del desempeño

Al mencionar el término sujetos pasivos, nos estamos refiriendo, en el contexto de la presente investigación, a todos aquellos que son sometidos, precisamente, al mecanismo de evaluación. En otros términos, aquellos sujetos que se encuentran compelidos a cumplir los objetivos y metas estipulados en las políticas, planes, programas y proyectos públicos analizadas *supra*, a través de la ejecución concomitante de una serie de actuaciones, funciones y tareas.

De este modo, se debe incluir, en primer término, a toda la Administración Pública, la cual es definida por Jinema Lobo como "*(...) el conjunto de entes públicos que conforman la organización administrativa de un ordenamiento jurídico determinado. Ese grupo se encuentra conformado, a grosso modo, por el ente público mayor o Estado y todo el resto de los entes públicos menores que han sido creados por un acto de imperio -normativo- del primero (...)*"⁷⁴⁸.

Así las cosas, tenemos, entonces, que los sujetos activos podrán ejecutar sus labores de evaluación sobre el ente público mayor (Estado o Administración Pública central), los entes

⁷⁴⁸ JINEMA LOBO (Ernesto). **Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General.** San José, Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, segunda edición, 2009, p. 36.

públicos menores (Administración Pública descentralizada), así como sobre el resto de órganos, direcciones, departamentos, secciones, unidades y oficinas, entre otros, que los conforman⁷⁴⁹.

De otra parte, resulta menester aclarar que dicha evaluación puede llevarse a cabo, igualmente, con respecto al desempeño de los funcionarios públicos (tanto a nivel individual como grupal), a quienes vamos a asimilar con todas aquellas personas que, sin importar el nivel o grado de jerarquía, prestan servicios públicos para la Administración Pública en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, sean estos electos popularmente o no.

En lo que respecta a este tema en particular, Oszlak indica lo siguiente:

"(...) La responsabilización puede exigirse a un individuo o a una unidad organizativa. Cuando la exigencia alcanza a un individuo, la forma típica que adopta es la evaluación de desempeño, aun cuando ésta también puede aplicarse a una unidad o a una organización completa. Dependiendo de la modalidad de trabajo empleada, será o no posible deslindar la responsabilidad individual de la propia de una organización o unidad (...)"⁷⁵⁰.

Así las cosas, podemos señalar *grosso modo* –tal y como se ha venido diciendo a lo largo de esta investigación–, que la evaluación del desempeño se lleva a cabo, tanto sobre las instituciones públicas, como sobre los servidores públicos, sea, a nivel institucional y personal.

En ese mismo orden de consideraciones, resulta oportuno recordar, tal y como se dijo líneas arriba, la importancia que los jefes institucionales y los evaluadores –de previo al inicio de las etapas que conforman, propiamente, el mecanismo en cuestión–, dispongan todo lo necesario a fin de publicitar a través de distintos medios y, paralelamente, explicar suficientemente a los referidos funcionarios públicos la evaluación que será ejecutada. Lo anterior a efecto, a su vez, que dichos sujetos despejen todas aquellas dudas que posean, conozcan sus derechos y deberes con respecto al referido procedimiento y, consecuentemente, se sensibilicen, motiven y construyan aquella confianza que se requiere depositar en este último.

⁷⁴⁹ Resulta menester aclarar que la presente investigación no contemplará a las empresas públicas ni a aquellos sujetos de Derecho Privado que ejercen transitoriamente potestades públicas o presten servicios públicos impropios. Esto, en el tanto, la evaluación de resultados, en relación con estos, puede ser regulada internamente y ejecutada de conformidad con su capacidad de Derecho Privado.

⁷⁵⁰ Ver OSZLAK (Oscar). **Op. cit.**, p. 253.

Capítulo Cuarto

Niveles de la evaluación del desempeño

Una vez analizados los sujetos pasivos, traducidos, en esencia, en las instituciones y servidores públicos, resulta conveniente examinar los niveles dentro de los cuales estos pueden ser catalogados a fin de ejercer sobre los mismos el mecanismo de evaluación. De este modo, a continuación pasaremos a estudiar tales niveles, así como la importancia de implementar sobre estos, de forma conjunta, el procedimiento bajo estudio.

1.- Niveles micro, meso y meta de la evaluación del desempeño

Siguiendo a la autoras Cunill Grau y Ospina Bozzi⁷⁵¹ del CLAD, desde el punto de vista de la Administración Pública, la evaluación se puede abordar desde tres diversos niveles analíticos, a saber, micro, meso y macro.

A. Nivel micro

El primer nivel o micro debe ser asociado con las evaluaciones del desempeño efectuadas a los servidores o funcionarios públicos. Específicamente, bajo este nivel se analiza y controla principalmente la contribución producida por tales servidores al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en las intervenciones públicas, conforme la efectiva ejecución de las funciones, tareas y deberes que les fueron encomendados al ser nombrados en un determinado cargo, el cual, a su vez, forma parte de una específica unidad, oficina, departamento, etc. ubicado dentro de una institución pública. Ospina Bozzi, añade que esta es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial denominada "gestión de recursos humanos"⁷⁵².

⁷⁵¹ CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). **Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas**. Caracas, Venezuela, editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Ministerio de Administraciones Públicas y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2003, pp. 31-32.

⁷⁵² OSPINA BOZZI (Sonia). **Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano**. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19, febrero de 2001, p. 8.

Asimismo, resulta menester apuntar que dichas evaluaciones se pueden ejecutar en este nivel, tanto desde una perspectiva estrictamente individual como grupal. De este modo, resulta factible llevar a cabo evaluaciones con respecto al cumplimiento de las funciones individuales encomendadas a un servidor público para un determinado puesto y para el consecuente logro de ciertos objetivos y metas, o bien, en lo tocante al cumplimiento de funciones y tareas señaladas para los empleados que conforman grupalmente una determinada oficina u organización pública y, en esa medida, igualmente, se les han encomendado el logro de ciertos objetivos y metas.

B. Nivel meso

En un segundo nivel o intermedio se encuentra la evaluación meso, que corresponde a aquella que le es efectuada propiamente a cada una de las instituciones públicas y al resto de su estructura orgánica. En esencia, entonces, podemos hablar de aquellas evaluaciones ejecutadas sobre los entes y órganos públicos en general, así como sobre sus respectivas direcciones, departamentos, secciones, unidades, oficinas, etc.. De conformidad con las autoras Cunill Grau y Ospina Bozzi "*(...) Este nivel intermedio de evaluación del desempeño corresponde a la evaluación de las organizaciones públicas encargadas de proveer servicios o implantar aspectos concretos de los programas de gobierno (...)*"⁷⁵³.

Siguiendo con la tónica hasta ahora analizada, sobre cada uno de tales entes, órganos, direcciones, departamentos y oficinas, etc., en particular, se controlará, entonces, el efectivo cumplimiento de las tareas, funciones y responsabilidades asignadas, así como el consiguiente logro de los objetivos y metas que les fueron delegadas según las diversas políticas, planes, programas y proyectos diseñados al efecto. Especialmente, podemos decir que tales entes y órganos, bajo este nivel, se deben encargar principalmente de cumplir con lo dispuesto en los planes institucionales –operativos y estratégicos– y locales.

C. Nivel macro

⁷⁵³ Ver CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). Una agenda de Investigación sobre la Evaluación de los Resultados de la Gestión Pública. **Op. cit.**, p. 15.

Finalmente, en este tercer nivel se hallan aquellas evaluaciones que se llevan a cabo sobre varias instituciones públicas (en cuyo caso podríamos hablar de evaluaciones sectoriales o regionales) o bien, con respecto a todo el gobierno en su conjunto. En ese sentido, la citada autora Ospina Bozzi expresa lo siguiente:

"(...) A un nivel macro está la evaluación del desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones, y (...) a la evaluación del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente y por tanto representan un pacto con los ciudadanos (...)"⁷⁵⁴.

De esta manera, sobre ese conglomerado de instituciones se analizará igualmente el efectivo cumplimiento de las funciones y responsabilidades encomendadas, así como de los objetivos y metas estipulados en las referidas intervenciones públicas, primordialmente, lo que respecta a las políticas y los planes de índole nacional, sectorial y regional.

2.- Implementación conjunta de los tres niveles de evaluación

Es importante tomar en consideración que, para efecto que el mecanismo de evaluación del desempeño se implemente con eficacia y eficiencia en un determinado país y, sobre todo, genere una serie de resultados positivos a futuro, resulta esencial que este, a su vez, se ejecute, de manera concomitante, sobre los tres niveles *supra* expuestos. Los tres niveles antes vistos revisten de gran importancia, por lo que no es de recibo menospreciar unos, anteponiendo otros.

Nótese, a manera de ejemplo, que si la evaluación se lleva a cabo, únicamente, con respecto a los niveles micro y meso, es posible hablar de un mecanismo que generará beneficios y eventuales mejoras para la respectiva institución pública y sus servidores, pero no para el gobierno en general y sus políticas a implementar. De otro lado, la puesta en práctica de evaluaciones a nivel macro y meso dejando de lado el nivel micro, pone en grave peligro dicho mecanismo, en el tanto pierde legitimidad frente a los servidores públicos quienes, en esencia, son de los principales obligados no sólo a impulsarlo y llevarlo a la práctica, sino, en particular, a ejecutar todas las funciones que le son encomendadas para cumplir, a su vez, con los objetivos y metas planteadas en las respectivas políticas, planes, programas y proyectos institucionales.

⁷⁵⁴ Ver OSPINA BOZZI (Sonia). **Op. cit.**, p. 8.

En concreto, al llevarse a cabo evaluaciones del desempeño paralelas en los citados tres niveles, permitirá que cada uno de estos se beneficie, a su vez, de la información y resultados arrojados por los otros. En ese particular Cunill Grau y Ospina Bozzi exponen, acertadamente, lo siguiente:

"(...) estos niveles, más que independientes son interdependientes y, por tanto, la teoría postula que deben abordarse en conjunto. Para entender la lógica de cada experiencia y explorar su impacto en la calidad de la gestión pública es necesario prestar atención a las interconexiones y, sobre todo, al nivel de articulación de estos niveles en cada caso. Por ejemplo, en teoría, se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (nivel micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de la organización estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro). De este modo, en teoría, se esperaría que los actores en los niveles más macro de la evaluación utilizaran información de los niveles inferiores, e igualmente los sistemas en los niveles inferiores pueden ajustarse y desarrollarse con la información que se recibe de los niveles superiores (...)"⁷⁵⁵. (El destacado no forma parte del original).

Es indudable que el buen funcionamiento del nivel macro, sea, del gobierno en general, depende íntimamente del desempeño de cada institución pública a nivel meso y que, a su vez, el desempeño de esta última se encuentra íntimamente relacionado con el buen rendimiento que muestre cada servidor público. Así las cosas, resulta factible afirmar que, a mayor integración vertical de los tres mencionados niveles, mayor será la posibilidad que el mecanismo de evaluación logre éxito y contribuya a mejorar el aparato administrativo en general en beneficio, a su vez, de todos los ciudadanos.

⁷⁵⁵ Ver CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). Una agenda de Investigación sobre la Evaluación de los Resultados de la Gestión Pública. **Op. cit.**, p. 16.

Capítulo Quinto

Objeto de la evaluación del desempeño

En este apartado nos abocaremos a estudiar las intervenciones públicas, conocidas, también, como las políticas, planes, programas y proyectos, cuyos objetivos y metas, principalmente, deben ser cumplidas plenamente, tanto por las instituciones públicas como por cada uno de sus servidores.

Así las cosas, a continuación, haremos un breve repaso por cada una de estas, con el fin de entender, con mayor claridad, a que están obligados los referidos sujetos pasivos sometidos al mecanismo de evaluación del desempeño.

1.- Objeto de la evaluación del desempeño

Siguiendo a autores como Arnoletto⁷⁵⁶, Merino Cuesta⁷⁵⁷, Hernández Orozco⁷⁵⁸ y Ureña Jiménez⁷⁵⁹, entre otros, las evaluaciones en la Administración Pública tienen un objeto claramente definido, cual es determinar cómo se ejecutan y llevan a cabo las intervenciones públicas, sea las políticas, planes, programas y proyectos, las cuales, a su vez, nacen a partir de un proceso de planificación sobre el que ahondaremos más adelante y se traducen finalmente, en la prestación de servicios públicos.

Específicamente, según se explicó líneas arriba, la evaluación del desempeño busca analizar si las funciones, tareas, así como los objetivos y metas que son inherentes a tales intervenciones públicas, se han ejecutado y cumplido exitosamente, tanto a nivel institucional como por parte de los servidores públicos.

⁷⁵⁶ ARNOLETTO (Eduardo Jorge). **Métodos para la gestión pública. Planificación estratégica. Gestión de la calidad.** Alemania, Editorial Académica Española, 2012, pp. 106-107.

⁷⁵⁷ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, pp. 48-51.

⁷⁵⁸ HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Planificación y programación.** San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 1986, pp. 115-118.

⁷⁵⁹ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 10.

De este modo, resulta relevante describir, en términos generales, en qué consisten las citadas políticas, los planes, los programas y los proyectos de índole público, como medio para comprender, entonces, qué es lo que se le exige a los sujetos evaluados cumplir de forma efectiva y eficiente, demostrando un excelente desempeño y brindando resultados satisfactorios.

A. Políticas

Las políticas se pueden definir como aquel conjunto de objetivos, metas, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno y la Administración Pública para solucionar los problemas que en un determinado momento se consideran prioritarios⁷⁶⁰. Concepto que, a su vez, es compartido por Oszlak y O'Donnell, quienes consideran que la política pública no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino, más bien, un conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad⁷⁶¹.

En otros términos, se pueden tener como aquella concatenación de actuaciones tomadas por los actores del sistema político y administrativo de un determinado país, con la finalidad de resolver una situación o problema colectivo imperante en un específico momento histórico, sea, a nivel sanitario, educativo, laboral, etc.. Asimismo, resulta menester apuntar –según explica Merino Cuesta–, que la articulación de las políticas públicas suele realizarse, en un primer despliegue, a través de planes y, en segundo término, a través de proyectos y programas⁷⁶².

B. Planes

Se entiende que los planes son instrumentos que articulan un conjunto de proyectos y programas que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos y metas de una determinada política. Son instrumentos mediante los cuales se establecen las pautas y directrices generales y se definen, también, los objetivos, metas e indicadores que se deberán ejecutar a corto, mediano y

⁷⁶⁰ TAMAYO SÁEZ (Manuel). **El análisis de las políticas públicas**. En: BAÑÓN (Rafael) y CARRILLO (Ernesto) (Comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid, España, Alianza Editorial S.A., 1997, p. 281.

⁷⁶¹ OSZLAK y O'DONNELL citados por NAVARRETE PEÑUELA (Liliana Marcela). **Op. cit.**, p. 271.

⁷⁶² Ver MERINO CUESTA (Marisa). *Fundamentos de la evaluación de políticas públicas*. **Op. cit.**, p. 50.

largo plazo, las funciones y tareas que se deben llevar a cabo, las estrategias y acciones a implementar, así como los recursos que se requieren para tal efecto.

Merino Cuesta explica que dichos planes son, junto a las leyes, los instrumentos y medidas que despliegan, en un primer nivel, los idearios del gobierno⁷⁶³. Por su parte, Hernández Orozco, agrega lo siguiente:

"(...) Por plan se entiende un conjunto armónico de decisiones racionales que conducen a un objetivo común. Es un conjunto de programas y proyectos que contienen metas relacionadas entre sí, en función de objetivos comunes. Esto quiere decir que no hay plan sin decisiones, que las decisiones deben ser racionales, es decir, tomadas con base en el conocimiento científicos, y que las mismas deben presentarse armónicamente, con criterio de lógica sin contradicciones entre sí; finalmente, deben orientar hacia el logro de un objetivo general común (...)"⁷⁶⁴.

B.1. Tipología de los planes

Resulta menester apuntar, igualmente, que existen diversos tipos de planes, entre los que destacan los de índole nacional o global, regional, sectorial, institucional (estratégicos y operativos) y local⁷⁶⁵. Estos últimos, los pasaremos a describir brevemente a continuación:

a) Planes nacionales de desarrollo

Son instrumentos estratégicos donde se definen las grandes políticas de desarrollo que orientan las acciones de las instituciones gubernamentales por un determinado período, específicamente, de índole extenso. Son elaborados por representantes del gobierno y la ciudadanía y establecen, entre otros aspectos, los objetivos, las metas y las estrategias para el desarrollo del país en general, así como las prioridades presupuestarias públicas.

b) Planes regionales

⁷⁶³ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 50.

⁷⁶⁴ Ver HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Op. cit.**, p. 115.

⁷⁶⁵ Se aclara que las denominaciones de los diversos planes pueden variar dependiendo del país iberoamericano que se encuentre bajo análisis.

Son instrumentos que se formulan para un grupo de instituciones ubicadas dentro de divisiones territoriales no políticas creadas en un determinado país llamadas regiones y que se distinguen, entre otras, por razones geológicas, productivas y demográficas. Estos planes se alimentan de los lineamientos de la política global o nacional gubernamental y definen los objetivos, metas y demás compromisos que deben cumplirse en cada región dentro, por lo general, de medianos y largos plazos.

c) Planes sectoriales

Se trata de instrumentos elaborados con respecto a grupos de instituciones que se encuentran vinculadas por una afinidad de objetivos, actividades y funciones que ejecutan, es decir que están agrupadas en sectores de actividad gubernativa (v. gr. el sector agropecuario, educativo, laboral, etc.). En estos planes, igualmente, se deben establecer los objetivos y metas a cumplirse, por lo general, dentro de medianos plazos.

d) Planes estratégicos institucionales

Son instrumentos de planificación de mediano y largo plazo donde se concretan, a nivel institucional, los planes nacionales, regionales y sectoriales, es decir, en congruencia con los instrumentos de planificación de mayor rango. Estos planes deben reflejarse en los planes operativos institucionales, así como en los presupuestos institucionales que se emitan durante su vigencia.

e) Planes operativos institucionales

Consisten en instrumentos adoptados por los jefes respectivos de cada institución pública, a través de los cuales se definen los objetivos y metas a cumplirse por esta última en el plazo, por lo general, de un año o menos. En consecuencia, estos planes son conocidos también como planes anuales operativos o PAO. En esencia, a través de estos instrumentos se busca ejecutar o hacer operativos los planes estratégicos institucionales.

f) Planes locales

Se trata de instrumentos de planeación de mediano y largo plazo que orientan –bajo un propósito común y según ciertos objetivos y metas establecidas–, el desarrollo integral de localidades que integran alguna división territorial administrativa, a la vez que contribuyen a crear capacidades colectivas para la gestión del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

C. Programas

Los programas, por su parte, se asocian con aquel conjunto de proyectos que se hallan interrelacionados y que se dirigen al logro de metas y objetivos específicos comunes. En concreto, es una unidad programática del plan conformada igualmente por un conjunto de decisiones y actividades a llevarse a cabo para alcanzar determinadas metas y objetivos en un plazo dado⁷⁶⁶.

Al respecto, Merino Cuesta indica que "*(...) son elementos instrumentales y operativos en los que se despliegan los planes. En general, un programa es un conjunto de intervenciones homogéneas, reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan o de una política pública (...)*"⁷⁶⁷. En similares términos, Arnáez Arce señala que tales programas contienen las determinaciones de las medidas y actuaciones concretas para la realización efectiva de lo dispuesto en el plan⁷⁶⁸.

D. Proyectos

Los proyectos se identifican con el nivel más concreto de programación o unidad mínima de planificación. De conformidad con Jiménez Ureña se trata de una intervención planificada y destinada a lograr ciertos objetivos específicos con un presupuesto dado y dentro de cierto

⁷⁶⁶ Ver HERÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Op. cit.**, p. 116.

⁷⁶⁷ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 50.

⁷⁶⁸ ARNÁEZ ARCE (Vega M^o). **La potestad planificadora de las administraciones públicas**. Bilbao, España, Editorial GOMYLEX, 2013, p. 48.

período de tiempo. De igual forma, esa misma autora aclara que los proyectos, por lo general, se traducen en actividades integradas que se orientan a la prestación de los servicios públicos⁷⁶⁹.

⁷⁶⁹ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 10.

Capítulo Sexto

Sistemas de evaluación del desempeño

Como medio igualmente para comprender el funcionamiento del mecanismo de evaluación del desempeño implementado en la gestión pública, resulta fundamental estudiar los dos principales sistemas bajo los cuales este se puede ejecutar, sea, bajo un sistema concentrado y desconcentrado.

Dichos sistemas, según se verá, son factibles de implementarse cada uno por separado o bien, de manera conjunta, ya sea a nivel del país en general o bien, desde el ámbito propiamente institucional. Así las cosas, pasaremos a conocer, en detalle, en qué consisten tales sistemas.

1.- Sistemas concentrados y desconcentrados de evaluación del desempeño a nivel nacional

A. Sistema concentrado de evaluación del desempeño

Nos encontramos frente a un sistema concentrado o centralizado cuando el procedimiento de evaluación del desempeño, dentro de un determinado país, es liderado por una sola entidad sobre el que recae, a su vez, toda la responsabilidad. Dicha entidad, puede contar, a su vez, con diversas instituciones o unidades de enlace, las cuales se encuentran unificadas y ligadas por una misma normativa, instrumentos y metodología a aplicar.

En términos de las expertas Cunill Grau y Ospiza Bozzi, es una decisión política que se traduce en la instalación de un sistema de evaluación centralizado, dirigido desde una oficina localizada en un lugar estratégico con el mandato de afectar al conjunto de la Administración Pública⁷⁷⁰.

El ámbito de acción de dicha entidad es global, en el tanto esta última, en tesis de principio, cubrirá todos o, al menos, los más importantes sectores públicos estratégicos que conforman la

⁷⁷⁰ Ver CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). Una agenda de Investigación sobre la Evaluación de los Resultados de la Gestión Pública. **Op. cit.**, p. 24.

Administración Pública (v. gr. salud, educación, transporte, vivienda, empleo, etc.). La labor de tal entidad se centra, entonces, en evaluar el efectivo cumplimiento de las tareas, funciones y responsabilidades asignadas para el consecuente logro de los objetivos y metas señaladas en todos o la mayor parte de las distintas políticas, planes, programas y proyectos públicos establecidos para la Administración Pública, tanto a nivel general como con respecto a los diversos sectores e instituciones públicas.

De igual forma, resulta plenamente factible que sobre una entidad de esta especie recaiga la labor de evaluar el desempeño de todos o bien, de una parte importante de funcionarios que presta servicios para la Administración Pública. Incluso, puede darse el caso que una sola de tales entidades cubra tanto la evaluación institucional como la de los servidores públicos.

Según explica, entre otros, Karl, se trata de evaluaciones lideradas por el país, específicamente, por instituciones de evaluación que actúan dentro de sistemas de seguimiento y evaluación nacionales⁷⁷¹. De este modo, es que –dependiendo del país iberoamericano donde se instaure–, surgen los términos conocidos como sistema nacional de evaluación, sistema federal de evaluación o bien, agencia estatal de evaluación, entre otros.

Siguiendo con lo anterior, por lo general, se crea una oficina especializada de evaluación que depende del respectivo Ministerio de Planificación, el cual, a su vez, se encuentra, directamente, ligado con la Presidencia de la República y que se concentra en verificar el efectivo cumplimiento de todos o la mayor parte de los compromisos y objetivos señalados en las *supra* citadas intervenciones públicas por parte de las diversas instituciones públicas. En ese mismo orden de consideraciones, se suelen llevar a cabo evaluaciones generales del desempeño a servidores públicos desde el órgano encargado de reclutarlos, sea, desde las oficinas o direcciones nacionales de servicio civil existentes en la mayoría de países iberoamericanos.

B. Sistema desconcentrado de evaluación del desempeño

⁷⁷¹ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 144.

El sistema desconcentrado implica que la labor de evaluación dentro de un determinado país se va a llevar a cabo de forma fragmentada a través de varias entidades, órganos, unidades, etc., creadas especialmente para tal efecto. Estas últimas actuarán de forma independiente y, de conformidad con sus propias y muy variadas normas, instrumentos y metodologías diseñadas sobre el particular. Lejos, entonces, de enfocar dicha tarea en una sola entidad para toda la Administración –propia de los sistemas concentrados arriba analizados–, la evaluación se planifica y ejecuta a través de iniciativas independientes⁷⁷².

El ámbito de acción en lo que respecta a este sistema es, por ende, las diversas instituciones o sectores públicos sujetos a evaluación. En esencia, se analiza –de forma particular–, si las funciones, tareas y responsabilidades encomendadas a cada una de tales instituciones o sectores se han ejecutado a cabalidad y si, consecuentemente, se han cumplido exitosamente, los objetivos, metas y compromisos establecidos previamente. De igual manera, a través de este sistema se llevan a cabo evaluaciones del desempeño independientes con respecto a los distintos servidores públicos que laboran para cada una de las citadas y múltiples instituciones o sectores públicos.

Cabe agregar que los sistemas desconcentrados, están a cargo, usualmente, de un órgano o unidad interna especializada o bien, de varias que forman parte, a su vez, de las propias instituciones públicas sujetas a la evaluación⁷⁷³. En igual medida, se pueden crear diversas instituciones de evaluación públicas dedicadas a específicos sectores públicos.

2.- Sistemas concentrados y desconcentrados de evaluación del desempeño a nivel institucional

Resulta oportuno aclarar que los sistemas concentrados y desconcentrados arriba señalados pueden operar igualmente dentro de cada institución pública en particular. Así las cosas, hablamos de un sistema concentrado de evaluación del desempeño cuando dicho procedimiento le es encargado a un único órgano, unidad o comisión de evaluación, etc., dentro de una determinada institución pública.

⁷⁷² Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, p. 20.

⁷⁷³ Se aclara que este punto en particular coincide con lo señalado en el apartado No. 2 del presente capítulo.

Por su parte, asociamos los sistemas desconcentrados a aquellos donde, *a contrario sensu*, el mecanismo de evaluación de dicha institución está a cargo de varios órganos, unidades o comisiones de esa misma índole, los cuales, en esencia, se pueden guiar por lineamientos y normativas distintas o uniformes, según se decida a lo interno de dicha Administración Pública.

3.- Uso concomitante de sistemas concentrados y desconcentrados de evaluación del desempeño

Finalmente, es importante señalar que el hecho que existan sistemas concentrados de evaluación del desempeño en un determinado país o institución pública, no obsta para que, a su vez, de forma concomitante, operen sistemas desconcentrados y viceversa. Algunos sujetos pasivos pueden perfectamente ser sometidos a la labor de fiscalización a través de un sistema concentrado, mientras que otros, por su parte y, de forma paralela, se evalúan de modo independiente a través del sistema desconcentrado analizado.

Incluso, nótese que un mismo sujeto pasivo puede ser evaluado, al mismo tiempo, tanto de conformidad con un sistema concentrado como desconcentrado de evaluación del desempeño. Sin embargo, para esto se requiere la convergencia de algunas circunstancias especiales, tales como que cada evaluación tenga diversos propósitos y enfoques y, en esa medida, no se incurra en duplicidades y en el despilfarro de todo tipo de recursos.

Bajo este estado de cosas, la labor conjunta debe resultar productiva a través de la entrega de resultados que verdaderamente busquen mejorar la gestión pública. Asimismo, debe observarse que, en virtud de dicha actuación, se puede efectuar un positivo intercambio de datos, experiencias y buenas prácticas, sea, específicamente, una transferencia mutua de relevantes conocimientos sobre la materia bajo estudio.

Capítulo Sétimo

Tipología de la evaluación del desempeño

En el presente apartado nos daremos a la tarea de sistematizar la información hallada y analizada con respecto a algunos de los principales tipos de evaluaciones que la doctrina, hasta este momento, ha señalado como propios de ejecutarse en la Administración Pública, específicamente, en relación a la labor llevada a cabo por las instituciones y los servidores públicos en atención, a su vez, a las intervenciones públicas asignadas a su cargo.

Así las cosas, haremos un somero repaso por algunos de los referidos tipos de evaluaciones, los cuales, resulta menester aclarar, no son excluyentes, por lo que, más bien, puede ser utilizados concomitantemente por los evaluadores durante las distintas etapas que conforman el procedimiento bajo estudio, como medio para enriquecer este último y obtener mayores beneficios.

1.- Evaluación en función del paradigma

A. Evaluación clásica o centrada en objetivos y metas

En concreto, este tipo de evaluación –conocido también como el modelo clásico por ser el mayormente aplicado–, analiza básicamente los objetivos y metas previamente formuladas para cada intervención pública y determina si se han llegado o no a cumplir a cabalidad por parte de los servidores y las instituciones públicas. En otros términos, realiza, a través del uso de varios instrumentos y metodologías, mediciones comparadas entre lo que se pretendía originalmente y lo realmente conseguido. De este modo, si no existe discrepancia entre los objetivos formulados y los resultados obtenidos, los funcionarios y las instituciones públicas habrán tenido el éxito de desempeño esperado.

En virtud de lo anterior, se sostiene la importancia de especificar los referidos objetivos y metas en términos sumamente claros y precisos, ya que, estos se convierten en el insumo

principal, como se dijo, para analizar y juzgar si los sujetos sometidos a evaluación han alcanzado los resultados esperados o si, por el contrario, han fracasado en el intento.

B. Evaluación pluralista o participativa

Esta evaluación le brinda preeminencia a las distintas opiniones vertidas por una pluralidad de actores –principalmente administrados–, sobre la manera en que las instituciones públicas y sus servidores llevan a cabo sus labores y cumplen, consecuentemente, con los objetivos y metas designadas para una determinada intervención pública. Dicho de otro modo, este tipo de evaluación se fundamenta en la premisa que existe una diversidad de percepciones sobre los criterios evaluativos que deben aplicarse, por lo que lo esencial no es tanto desarrollar medidas objetivas de resultado sino, más bien, facilitar un amplio diálogo entre los defensores de los diversos criterios. La estrategia de este tipo de evaluación es explicada por McKelly bajo los siguientes términos:

"(...) Utiliza personas como instrumentos de recogida de datos más que instrumentos de sondeo: utiliza el conocimiento intuitivo, con el objeto de reflejar de forma más adecuada el sistema de valores del investigador; utiliza metodologías cualitativas más que cuantitativas, muestreos selectivos más que muestras aleatorias y representativas, lleva a cabo análisis de datos de carácter inductivo, utiliza teorías bien establecidas y no hipótesis supuestamente sustantivas (...)"⁷⁷⁴.

Así las cosas, en la medida en que tipo de evaluación reconoce y toma en consideración la diversidad de intereses y perspectivas y, a su vez, promueve la participación activa de los diversos grupos que tienen relación con una determinada intervención pública, se democratiza enormemente el mecanismo bajo estudio.

2.- Evaluación en función del método de investigación

A. Evaluación descriptiva

Esta clase de evaluación hace referencia a los estudios que tienen como propósito pronunciarse sobre el éxito o fracaso de los resultados arrojados por los mencionados sujetos

⁷⁷⁴ McKELLY citado por MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 85.

pasivos, a partir de la descripción cuantitativa o cualitativa de sus actividades y su comparación con algún objetivo, meta o estándar previamente establecido.

Osuna y Márquez explican que las evaluaciones descriptivas "(...) sistematizan a “modo de inventario” la información relativa a las actividades y resultados (...) ofreciendo una descripción detallada tanto de lo previsto o planificado como de lo que realmente se observa en la realidad (...)"⁷⁷⁵.

B. Evaluación analítica

La evaluación analítica, además de registrar los resultados obtenidos, trata de explicar los motivos por los cuales un determinado objetivo o meta propuesta no ha sido alcanzada por las instituciones y sus servidores públicos y las razones, a su vez, por las cuales otros objetivos o metas no buscadas en principio, sí lo han sido. En esencia, busca identificar todos los factores que inciden en el éxito o fracaso mostrado con respecto al cumplimiento de los referidos objetivos y metas formuladas para una determinada intervención pública.

Lo anterior se lleva a cabo intentando responder a cuestiones de tipo causa-efecto. Específicamente se construyen esquemas interpretativos de la multiplicidad de causas e interdependencia de efectos a partir de marcos conceptuales y teóricos preexistentes o bien, de la formulación de hipótesis a verificar⁷⁷⁶.

3.- Evaluación en función del propósito

A. Evaluación formativa

A través de este tipo de evaluación se busca obtener información, de forma progresiva, sobre la manera en que las instituciones y los empleados públicos van cumpliendo las funciones,

⁷⁷⁵ OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Guía para la evaluación de políticas públicas**. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2013, disponible en web: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/934F57660B03644F052578CB0078918A/\\$FILE/guiaIDR.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/934F57660B03644F052578CB0078918A/$FILE/guiaIDR.pdf), p. 9.

⁷⁷⁶ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 64.

tareas y deberes señalados previamente para la consecución final de los objetivos y metas referidos a una específica intervención pública.

Se trata de información relacionada especialmente con las fortalezas y debilidades halladas en dicho proceso, con el fin de entregarla a los respectivos responsables e introducir, paralelamente, las modificaciones, correcciones y mejoras que se estimen pertinentes para lograr finalmente la consecución de los mencionados objetivos y metas. Sobre el particular, Trinidad Requena apunta lo siguiente:

"(...) Se realiza a lo largo de la vida del programa y se va constatando la validez de todos los componentes del proceso con respecto al logro de los objetivos que se pretenden. Es, por lo tanto, una evaluación planteada básicamente con el fin de poder ir tomando, de forma fundamentada, las decisiones que se consideren necesarias para readaptar los componentes del proceso a los objetivos o metas que inicialmente se fijaron (...)"⁷⁷⁷.

B. Evaluación sumativa

Esta evaluación pretende comprobar y analizar los resultados finales obtenidos con el propósito concomitante de establecer el cumplimiento de los objetivos y metas formuladas originalmente, así como determinar los beneficios generados en la población objetivo y otros impactos deseados y no deseados.

Dicha evaluación, igualmente, busca analizar si las instituciones y los servidores públicos, de conformidad con los resultados obtenidos, deben mantenerse ejerciendo las labores y funciones encomendadas o si, por el contrario, resulta menester proceder con algún cambio o bien, con su eliminación o destitución respectivamente.

4.- Evaluación en función de los contenidos

A. Evaluación de conceptualización o de diseño

⁷⁷⁷ TRINIDAD REQUENA (Antonio). **La evaluación de programas sociales. Una perspectiva global.** En: TRINIDAD REQUENA (Antonio) (Coord.). Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, España, editado por el Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000, p. 255.

Mediante esta evaluación se pretende analizar la racionalidad y la coherencia del diseño de la respectiva intervención pública, sea, del proceso de planificación llevado a cabo. En concreto, se busca analizar, entre otros aspectos, el problema del que se ocupa la intervención pública (necesidades), constatar la existencia de objetivos y metas claramente definidas y medibles, analizar su correspondencia con los citados problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado.

Según Merino Cuesta, el tema clave es la existencia o no de un modelo de intervención suficientemente contrastado que permita suponer que se lograrán los resultados previstos, sea, los objetivos y metas previamente estipuladas⁷⁷⁸. Por su parte, Medina Giopp apunta lo siguiente:

"(...) Un ejemplo de evaluación en la fase inicial del ciclo de gestión es la relativa a la evaluación del diseño del programa o proyecto, cuyo objetivo es analizar la coherencia en la definición de metas y objetivos en relación con el problema que se desea atender. Este tipo de evaluación posibilita conocer si la alternativa elegida era y sigue siendo la opción más costo-efectiva para atender el problema identificado, así como la congruencia de su articulación a nivel institucional, sectorial y nacional. Sus resultados pueden detonar procesos orientados al rediseño y, en casos extremos, al cierre de programas (...)"⁷⁷⁹.

Esta evaluación, como ya lo hemos apuntado, depurará la intervención pública bajo estudio y, en esa medida, facilitará la ejecución de las tareas y funciones designadas a los servidores e instituciones públicas para el consecuente logro de los citados objetivos y metas.

B. Evaluación de la implementación o ejecución

Este tipo de evaluación determina el valor del desempeño mostrado por parte de los servidores y de las instituciones públicas, conforme ejecutan una intervención pública. En esencia, mide el grado en que tales sujetos van cumpliendo las actividades y tareas designadas y, paralelamente, van alcanzando los objetivos y metas esperadas, dentro de los plazos señalados y conforme los recursos dispuestos al efecto.

⁷⁷⁸ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 91.

⁷⁷⁹ Ver MEDINA GIOPP (Alejandro). **Op. cit.**, pp. 41-42.

Asimismo, a través de esta evaluación o revisión oportuna tocante a la marcha del desempeño institucional y de los respectivos funcionarios públicos, se procura identificar las causas de los problemas que van surgiendo como medio para plantear, oportunamente, las correcciones que se estimen pertinentes. Al respecto, Blasco y Subirats indican lo siguiente:

"(...) En el momento de su puesta en práctica, las políticas y los programas deben modularse atendiendo a factores imprevistos, especificidades contextuales o criterios y preferencias de las instituciones y las personas que los deben llevar a término. La función de la evaluación de proceso o de implementación es determinar lo que el programa realmente hace en comparación con las previsiones del diseño de partida: ¿los beneficiarios se corresponden con la población definida como objetivo? ¿El personal es suficiente y tiene la formación adecuada? ¿Las funciones administrativas, organizativas y de personal se han gestionado adecuadamente? La evaluación de la implementación permite valorar la consecución de los objetivos operativos del programa y detectar si hay aspectos de la operación que son especialmente problemáticos (...)"⁷⁸⁰. (El destacado no forma parte del original).

C. Evaluación de cobertura

Bajo este tipo de evaluación se analiza y se mide hasta qué punto la labor efectuada por los servidores y las respectivas instituciones públicas llegó efectivamente y benefició a la población destinataria de los servicios públicos que estos prestan. Dicho de otro modo, se evalúa el alcance del desempeño mostrado por los referidos sujetos a la hora de ejecutar una determinada intervención pública y brindar el consecuente servicio público. Sobre el particular, Merino Cuesta, agrega lo siguiente:

*"(...) Se trata no sólo de calcular la tasa de cobertura -el porcentaje de la población objeto afectada (...) sino, también, de analizar si existe sesgo en la cobertura y efectuar un análisis de las barreras y de la accesibilidad (...) A menudo, las intervenciones tienen problemas de infracobertura o sesgo, por lo que resulta clave dentro de la evaluación de la cobertura analizar: el conocimiento del programa o política por parte de la población destinataria, la accesibilidad física o la aceptación y receptividad (...)"*⁷⁸¹.

D. Evaluación de resultados o de eficacia

⁷⁸⁰ BLASCO (Jaume) y SUBIRATS (Joan). **Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Los especificidades de las políticas sociales.** Revista Documentación Social. España, No. 154, 2009, pp. 44-45.

⁷⁸¹ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 94.

A través de este tipo de evaluación se busca conocer hasta qué punto los servidores públicos y las instituciones han conseguido cumplir con los objetivos y metas previamente establecidas. Concretamente, se trata de contrastar tales objetivos y metas inicialmente estipuladas para cada intervención pública con los resultados finalmente obtenidos, con el propósito de determinar el cumplimiento efectivo de los primeros. Al respecto, Olavarría Gambi, señala lo siguiente:

"(...) La evaluación de resultados busca identificar el grado de cumplimiento de los objetivos que se le establecieron al proyecto o programa. A su vez, el grado de cumplimiento de los objetivos se expresa en los indicadores que presenta la ejecución del proyecto. Así, la evaluación de resultados busca comparar las metas, expresada en los indicadores que se esperaba que el proyecto o programa alcanzara, con los indicadores que expresan el grado de cumplimiento efectivo o resultados realmente alcanzados por la intervención. El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) del MIDEPLAN (2008) señala que "el objetivo de la evaluación de resultados es determinar la pertinencia y el grado de logro de los objetivos planteados originalmente" al programa (...)"⁷⁸². (El destacado no forma parte del original).

De este modo, se podrá decir que el desempeño institucional y de los servidores públicos resulta exitoso en el tanto tales sujetos hayan alcanzado todos o la gran mayoría de los objetivos y metas propuestas originalmente.

E. Evaluación de la eficiencia

Este tipo de evaluación analiza el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidas en función del mejor o más adecuado uso dado a los medios y recursos disponibles al efecto. En esencia, se busca determinar si tales objetivos y metas se llegaron a alcanzar satisfactoriamente sin haber incurrido en un exceso o uso irrazonable de los referidos recursos.

Osuna y Márquez indican que este tipo de evaluación pretende conocer bajo qué costo los empleados públicos y las instituciones están consiguiendo los objetivos establecidos, específicamente, en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios⁷⁸³.

⁷⁸² OLAVARRÍA GAMBI (Mauricio). **Antecedentes para la creación de una agencia de evaluación de políticas públicas en Chile**. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 de octubre, 2009, p. 4.

⁷⁸³ Ver OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.**, p. 18.

F. Evaluación de impacto

Esta clase de evaluación examina la manera en que el desempeño mostrado por los citados sujetos pasivos produce efectos más allá de los resultados previstos y planificados.

En concreto, busca medir la manera en que, adicionalmente –sea, de forma posterior a que se hayan analizado los resultados esperados–, se produjeron una serie de consecuencias en cadena (v. gr. sobre las condiciones de bienestar de la población objeto de una determinada intervención pública, así como de la ciudadanía en general).

G. Evaluación económica

A través de este tipo de evaluaciones el desempeño institucional y de los servidores públicos es juzgado en función de su costo, sea, de la inversión económica que representó ejecutar las tareas y funciones que les fueron encomendadas, así como alcanzar los objetivos y metas atinentes a una específica intervención pública.

Merino Cuesta explica que este tipo de evaluación supone incluir análisis de costo-efectividad, coste-beneficio y coste-utilidad, los cuales se justifican en el tanto, en algunas ocasiones, tales sujetos pasivos generan resultados escasos, pese a la inversión realizada previamente de altas sumas de dinero⁷⁸⁴.

5.- Evaluación en función de la metodología empleada

A. Evaluación cualitativa

La evaluación cualitativa, lejos de efectuar mediciones o cuantificaciones, tiene como principal interés comprender y analizar, a profundidad, el objeto evaluado. En esencia, realiza investigaciones de conformidad con registros narrativos de los fenómenos que son estudiados

⁷⁸⁴ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 96.

mediante técnicas como la observación participante, historias de vida, entrevistas no estructuradas, grupos focales, investigaciones históricas, etc..

Bañón y otros autores indican que este tipo de evaluaciones usan como instrumento la palabra y responden a las preguntas "qué", "cómo", "para qué" y "por qué"⁷⁸⁵.

B. Evaluación cuantitativa

Este tipo de evaluación tiene como fin establecer patrones de comportamiento de las variables o criterios de interés en forma numérica y de la forma más exacta posible. Tiene un enfoque deductivo y probatorio. En términos de Bañón y otros autores, las técnicas cuantitativas responden a la pregunta "cuánto"⁷⁸⁶.

Estas mediciones de dimensiones numéricas se llevan cabo, específicamente, a través del uso de herramientas tales como encuestas, cuestionarios estandarizados, diseños experimentales, estadísticas, etc..

6.- Evaluación en función de la satisfacción de los beneficiarios

A través de esta evaluación se analiza la percepción que tienen los administrados, quienes reciben los servicios públicos, con respecto al desempeño mostrado por los servidores públicos y las instituciones públicas en general, así como los efectos que la recepción de los mismos tienen en sus condiciones de bienestar.

Concretamente, pretende medir en qué porcentaje la población a quien iba dirigida o enfocada una determinada intervención pública siente que esta satisfizo sus necesidades, resolvió sus problemas o bien, atendió sus demandas, a través, a su vez, de las labores realizadas y el desempeño mostrado por los *supra* citados sujetos pasivos.

⁷⁸⁵ Ver BAÑÓN I MARTÍNEZ (RAFAEL). et ál. **Op. cit.**, p. 227.

⁷⁸⁶ **Ibíd.**

Capítulo Octavo

Criterios de evaluación del desempeño

El mecanismo de evaluación del desempeño se debe realizar a partir de ciertos criterios que servirán como parámetro y marcarán las pautas a seguir por los técnicos y profesionales evaluadores.

De este modo, en las próximas líneas nos detendremos a analizar en qué consisten algunos de los criterios que se utilizan, por lo general, para evaluar el desempeño del sector público, concretamente, aquellos establecidos para las instituciones públicas y sus servidores.

1.- Criterios para evaluar a las instituciones públicas

Estos criterios son aquellos que ayudan a definir los parámetros que van a servir de referencia, a su vez, para evaluar, propiamente, el desempeño de una institución pública a la hora de ejecutar una determinada intervención pública. En concreto, son analizados y escogidos principalmente por los técnicos y profesionales evaluadores, conforme los intereses institucionales y la naturaleza y fines de cada política, plan, programa o proyecto a evaluar.

Sin embargo, en este particular, la doctrina ha coincidido en la existencia de, al menos, cinco importantes criterios de evaluación que son usualmente utilizados, a saber, la pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto, los cuales pasaremos a describir a continuación.

A. Pertinencia o relevancia

Se refiere a la medida en que las tareas y funciones realizadas por las instituciones públicas corresponden realmente a aquellas previamente encomendadas y señaladas en las intervenciones públicas como medio para finalmente alcanzar los respectivos objetivos y metas. Asimismo, se analiza si dicho desempeño resulta congruente con las necesidades de la población objeto de la intervención, así como con las políticas generales del país.

En concreto, busca determinar si las referidas tareas desempeñadas siguen siendo adecuadas para alcanzar los referidos objetivos y metas, aún cuando haya cambiado el entorno. Al respecto, Knoepfel y otros autores señalan que “(...) *El criterio de pertinencia se refiere al nexo que existe -o debería de existir- entre, por un lado, los objetivos que se definen en el PPA*⁷⁸⁷ *y, por otro, la naturaleza y la gravedad del problema público a resolver (...)*”⁷⁸⁸.

B. Eficacia

Guarda relación con la medida en que las instituciones alcanzan, efectivamente, los objetivos y metas previamente planificadas para cada intervención pública. En esencia, se comparan los objetivos y metas previamente propuestas con los resultados finalmente logrados. Sobre el particular, Costa Pinto y otros apuntan:

“(...) La eficacia es el grado en que el objetivo de un proyecto/ programa es alcanzado (...) Este análisis depende de la calidad en la formulación del objetivo del proyecto (...) Un proyecto con un elevado grado de eficacia produce un efecto positivo. El efecto es el beneficio directo e inmediato logrado por el grupo meta, a través de la utilización de los resultados del proyecto. El efecto es el cambio tangible y observable más inmediato, en relación a la situación inicial y a los objetivos establecidos, que se considera ha sido obtenido como resultado directo de las actividades del proyecto (...)”⁷⁸⁹.

C. Eficiencia

Analiza la manera en que las referidas instituciones públicas utilizan, de forma óptima, los recursos disponibles para obtener los objetivos y metas planificadas conforme las respectivas intervenciones públicas. En ese sentido, Karl y otros autores señalan lo siguiente:

“(...) La eficiencia mide si los insumos o recursos (como los fondos, la experiencia y el tiempo) han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados. La eficiencia es importante para asegurar que se usen apropiadamente los recursos y para subrayar un uso de recursos más eficaz (...)”⁷⁹⁰.

⁷⁸⁷ Entiéndase para los autores Peter Knoepfel y otros “Programas de actuación política administrativas”, que es lo mismo que una intervención administrativa.

⁷⁸⁸ KNOEPFEL (Peter), et ál. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, España, Editorial Ariel, 2008, p. 224.

⁷⁸⁹ COSTA PINTO (Armando) (Coord.), et ál. **Planificación, monitoreo y evaluación**. Proyectos de Desarrollo Social y Humano. San José, Costa Rica, editado por el Centro Cooperativo Sueco, 2004, pp. 70-71.

⁷⁹⁰ Ver KARL (Judith), et át. **Op. cit.**, p. 167.

D. Sostenibilidad

Corresponde a la medida en que los resultados alcanzados por las instituciones públicas, luego de ejecutadas las tareas y labores, perdurarán más allá del final de la intervención pública. En otros términos, este tipo de análisis busca determinar el grado en que los cambios positivos generados a raíz del referido desempeño se mantendrán, luego que una determinada política, plan, programa o proyecto a cumplir haya concluido. Al respecto, Karl y otros autores indican lo siguiente:

“(...) La sostenibilidad mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa. Evaluar la sostenibilidad implica valorar en qué medida se dan las condiciones sociales, económicas, políticas, institucionales y otras condiciones relevantes, y, en base a esa evaluación, hacer proyecciones sobre la capacidad nacional para mantener, manejar y asegurar los resultados de desarrollo en el futuro (...)”⁷⁹¹.

E. Impacto

Analiza la medida en que las funciones y tareas desempeñadas por las instituciones públicas contribuyeron realmente a la resolución de los problemas que dieron lugar al diseño de la intervención pública. En concreto, alude a los cambios positivos o negativos producidos durante la ejecución de una intervención, directa o indirectamente, intencionados o no intencionados. En ese sentido, Costa Pinto y otros autores argumentan:

“(...) son los cambios a largo plazo y sostenibles, producidos por una acción de desarrollo (programa/proyecto) en la vida de las personas, de las organizaciones o de las comunidades. Estos cambios pueden haber sido previstos o no, pueden ser directo o indirectos, positivos y negativos (...)”⁷⁹².

2.- Criterios para evaluar a los servidores públicos

Estos criterios se convierten en los parámetros que ayudan a evaluar el desempeño mostrado propiamente por los servidores públicos. En concreto, buscan analizar la manera concomitante en que las tareas y funciones encomendadas a tales sujetos son realizadas o

⁷⁹¹ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 168.

⁷⁹² Ver COSTA PINTO (Armando) (Coord.), et ál. **Op. cit.**, p. 71.

ejecutadas como medio, a su vez, para alcanzar los objetivos y metas planeados para una determinada intervención pública.

Los evaluadores, igualmente, tienen la posibilidad de elaborar los criterios de desempeño que resulten atinentes a las labores ejercidas por los funcionarios sometidos a control. No obstante, en general, se utilizan tres de interés que permiten llevar a cabo exitosamente el análisis que se busca, a saber, el desempeño, el factor humano y las habilidades.

Dichos criterios, resulta menester aclarar, se pueden perfectamente modificar atendiendo al grupo laboral en que se halla el servidor público sometido a evaluación conforme, a su vez, las funciones ejecutadas. De este modo, se habla de grupos ejecutivos, profesionales y técnicos-administrativos⁷⁹³.

El primero de estos grupos se encuentra constituido por funcionarios coordinadores de área o jefes de unidades, es decir, por aquellos que ejercen supervisión de personal y autoridad técnico y administrativa. El grupo profesional comprende a empleados que llevan a cabo funciones de carácter profesional en sus distintas especialidades y, por último, el tercer grupo se encuentra conformado por servidores que ejecutan funciones técnicas o administrativas, sea, secretarias, oficinistas, técnicos, misceláneos, operadores de equipo móvil, etc..

A. Desempeño

Este criterio guarda relación con la forma en que se ejecutan las labores asignadas a determinados funcionarios en términos especialmente de rendimiento y comprende, a su vez, los siguientes elementos a ser tomados en consideración a la hora de evaluar:

- Exactitud y calidad del trabajo
- Cumplimiento de fechas
- Productividad

⁷⁹³ CHACÓN BARBOZA (Maribell). **Guía de aplicación para la evaluación de desempeño**. Costa Rica, editado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010, pp. 11-12.

- Orden y claridad en el trabajo
- Planificación del trabajo
- Avances de tareas
- Manejo de información
- Capacidad de realización
- Comprensión de situaciones
- Cumplimiento de los procedimientos existentes, normas e instrucciones
- Grado de conocimiento técnico
- Rapidez en la ejecución de funciones
- Capacidad de supervisión

B. Habilidades

Este criterio se encuentra relacionado con las destrezas que demuestra el funcionario público a la hora de ejecutar las tareas y funciones que le son confiadas. Comprende, a su vez, los siguientes aspectos a evaluar:

- Iniciativa
- Creatividad
- Adaptabilidad
- Pensamiento estratégico
- Respuesta bajo presión
- Capacidad para manejar múltiples tareas
- Capacidad para tomar decisiones
- Capacidad para proponer soluciones
- Coordinación y liderazgo
- Potencialidad
- Capacidad de aprendizaje, perfeccionamiento y superación
- Distinción

C. Factor humano

El criterio denominado factor humano comprende aspectos o condiciones atinentes propiamente a la personalidad del servidor público, entre las se encuentran las siguientes:

- Responsabilidad
- Actitud hacia la institución pública
- Actitud hacia los superiores
- Actitud hacia los compañeros
- Actitud hacia los administrados
- Cooperación con el equipo
- Capacidad para aceptar críticas
- Capacidad para generar sugerencias constructivas
- Capacidad de comunicación e interacción
- Capacidad para trabajar en equipo
- Compromiso con la institución y los administrados
- Predisposición
- Asistencia y puntualidad
- Presentación personal
- Lealtad
- Motivación
- Esfuerzo
- Asertividad
- Respeto

LIBRO CUARTO

Etapas de la evaluación del desempeño

El libro cuarto se encuentra destinado a analizar, de forma pormenorizada, las distintas etapas –de principio a fin–, que conforman el modelo de evaluación del desempeño propuesto en la presente investigación, como medio para generar una serie de importantes beneficios para las Administraciones Públicas.

De este modo, en un primer término, haremos referencia a uno de los más importantes momentos, sea, al proceso de planificación, el cual se traduce en la base esencial de todo el mecanismo de evaluación. Esto, en el tanto, según se verá, a través del mismo se establecerán, entre otros aspectos, las políticas, planes, programas y proyectos, así como los correlativos objetivos y metas que deben alcanzar, con sumo éxito, las instituciones y sus servidores públicos. Aparejado a este proceso, se analizará brevemente la llamada evaluación ex-ante, que es precisamente aquella que se dedica a examinar los distintos elementos que conforman, a su vez, la planificación.

Posteriormente, pasaremos a estudiar la etapa de la evaluabilidad, cuyo fin principal es analizar detenidamente si coexisten una serie de condiciones de previo a iniciar el mecanismo de evaluación del desempeño y si, además, este último será realmente útil, atendiendo a las circunstancias particulares imperantes.

Seguidamente, analizaremos la denominada evaluación intermedia, la cual cumple el papel fundamental de monitorear o revisar constantemente –de previo a efectuar la evaluación final–, la manera en que las instituciones y sus servidores públicos se encuentran ejecutando las tareas y funciones encomendadas, como medio para alcanzar finalmente los objetivos y metas establecidos para una específica intervención pública.

Superada la etapa de monitoreo, haremos referencia a la fase más relevante dentro del mecanismo de evaluación, sea, a la de la evaluación final. Esto, por cuanto, a través de la misma se logrará determinar, de forma concluyente, si los citados objetivos y metas se cumplieron efectivamente o no por parte de los referidos sujetos pasivos y si, en esa medida, se llevó a cabo un buen o mal desempeño por parte de estos últimos. Adicionalmente, estudiaremos cómo, a través de esta etapa, se analizan los resultados obtenidos, se califica el referido desempeño y,

concomitantemente, se ordena la ejecución de una serie de acciones recomendadas de corrección, sanción y motivación a efecto de mejorar la gestión administrativa.

Ulteriormente, examinaremos la etapa llamada de seguimiento, la cual tiene como objetivo principal verificar que las Administraciones Públicas hayan efectivamente logrado implementar con éxito las acciones planteadas en la etapa anterior.

Aparejado a lo anterior, hablaremos brevemente de la llamada evaluación ex-post, mediante la cual se busca identificar y analizar, ante casos particulares, el nivel de desempeño que tales instituciones y sus respectivos servidores públicos demostraron realmente con el transcurrir de los meses o años, luego de ejecutar una determinada intervención pública durante un específico período. En otros términos, se analiza si con el tiempo perduraron los resultados arrojados originalmente mediante la evaluación final o si, por el contrario, surgió algún aspecto que hizo que estos variaran.

Finalmente, cerraremos este libro haciendo referencia a la metaevaluación, cuyo principal objetivo es someter a evaluación o fiscalización el propio mecanismo de evaluación del desempeño como medio, principalmente, para enmendar todas aquellas carencias y fallas en las que este incurrió durante su puesta en ejecución, depurarlo y fortalecerlo.

Una vez comprendidas tales etapas, los políticos y jerarcas institucionales tendrán a mano una excelente herramienta para ser implementada y así conocer, de manera más exacta y objetiva, de qué manera se están alcanzando los resultados esperados en la gestión administrativa en beneficio de los administrados. Resultados que, además, podrán ser brindados abiertamente a todas las partes interesadas, como medio para rendir cuentas de la gestión llevada a cabo.

Capítulo Primero

Planificación administrativa y evaluación ex-ante

Como primer paso para que la evaluación del desempeño cumpla sus cometidos y fines principales, resulta esencial llevar a cabo un proceso de planificación.

De este modo, por la trascendencia que conlleva este proceso, se hace imprescindible dedicarle un apartado en esta investigación, a través del cual repasaremos aquellos aspectos más significativos que le son inherentes, sea, su definición, los sujetos encargados de llevarla a cabo, sus principios rectores, sus etapas y contenido, así como lo tocante al procedimiento, propiamente, de su análisis y evaluación, llamado evaluación ex-ante.

1.- Noción

Podemos empezar señalando, como bien indica Sánchez Albavera, que la planificación es el instrumento de gobierno que disponen las sociedades civilizadas para definir la "carta de navegación del país"⁷⁹⁴, es decir, su rumbo y destino.

Jinesta Lobo define la planificación bajo los siguientes términos:

"(...) La planificación (...) es un instrumento preliminar o preparatorio para la toma de decisiones fundamentales a corto, mediano o largo plazo (...) La planificación comprende globalmente la relación de medios y fines con que cuenta el aparato administrativo (...) La planificación orienta la actuación y gestión administrativa definiendo los grandes objetivos, metas y fines por alcanzar y los métodos o modos para lograrlos eficientemente (...)"⁷⁹⁵. (El destacado no forma parte del original).

Arnáez Arce se refiere a la planificación como un *"(...) enunciado normativo en virtud del cual se definen las pautas y las directrices básicas que inspiran, condicionan y marcan la actuación (...) de los poderes públicos (...); pautas y directrices que se materializan e*

⁷⁹⁴ SÁNCHEZ ALBAVERA (Fernando). **Planificación estratégica y gestión pública por objetivos**. Serie Gestión Pública No. 32, CEPAL e ILPES, Santiago, Chile, 2003, p. 8.

⁷⁹⁵ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. **Op. cit.**, pp. 65-66.

instrumentan jurídicamente a través de planes, proyectos y programas (...)"⁷⁹⁶. Por su parte, Hernández Orozco indica que se trata de "(...) Un proceso sistemático, integral, racional y conjunto de previsión, organización y uso de los recursos disponibles de un país, una región, una empresa o una familia, con miras a lograr objetivos y metas en un tiempo y espacio prefijados (...)"⁷⁹⁷.

Así las cosas, podemos tener a la planificación administrativa –denominada igualmente como dirección por objetivos–, como aquel proceso a través del cual se emiten las políticas, planes, programas y proyectos⁷⁹⁸ que guiarán las actuaciones y gestión del gobierno –sea, a nivel, nacional, regional, sectorial, institucional o local– y, paralelamente, se definen, principalmente y, entre otros aspectos, los respectivos objetivos y metas que deberán ser cumplidos por las diversas instituciones y servidores públicos dentro de un espacio de tiempo definido, las estrategias a ejecutar y funciones a desempeñar, así como los recursos que se necesitan para tal efecto.

2.- Planificación estratégica y planificación operativa

Es importante tener en cuenta que la planificación es tanto estratégica como operativa.

La planificación estratégica es aquella a través de la cual se lleva a cabo la definición de los objetivos y metas generales y más importantes a cumplirse principalmente dentro de períodos prolongados, sea, dentro de medianos y largos plazos.

Por su parte, la planificación operativa se refiere a la determinación de los objetivos y metas más específicas a alcanzarse dentro de períodos cortos de tiempo, a fin de cumplir, a su vez, satisfactoriamente, lo dispuesto en la planificación estratégica. En otros términos, a través de esta planificación se hacen operativas las estrategias.

Matilla, resume la anterior diferenciación bajo los siguientes términos:

⁷⁹⁶ Ver ARNÁEZ ARCE (Vega M°). **Op. cit.**, p.52.

⁷⁹⁷ Ver HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Op. cit.**, p. 24.

⁷⁹⁸ La definición de las referidas intervenciones públicas puede ser hallada en el capítulo quinto del libro tercero de esta investigación, denominado "objeto de la evaluación del desempeño".

"(...) la planificación estratégica se reservará para las decisiones relacionadas con las grandes orientaciones, mientras que la planificación operacional transformará las orientaciones estratégicas en programas concretos, de aplicación por todas las unidades organizativas (...)"⁷⁹⁹.

3.- Sujetos a cargo de la planificación

La planificación administrativa se encuentra usualmente a cargo, a nivel nacional, de un Ministerio de Planificación. Asimismo, en el ámbito institucional dicho proceso le es encomendado a oficinas, unidades o departamentos creados especialmente al efecto. Sin embargo, es importante tomar en consideración que, pese a la existencia de varias oficinas u órganos a cargo de la planificación, los de menor nivel deben ajustar dicho proceso –en la medida que así se requiera–, conforme a los lineamientos, previamente, establecidos a nivel macro o nacional.

Ahora bien, en lo que al personal se refiere, dicho proceso es liderado por los jefes institucionales y ejecutado, propiamente, por parte de profesionales y técnicos especializados en administración y planificación, así como en aquellas materias propias del campo en el que se está trabajando. Asimismo, en esta etapa resulta esencial contar con la participación de algunos otros servidores públicos, ya que, son estos quienes tendrán una relación directa con la intervención pública que se planificará y, en ocasiones, cuentan con mayor experiencia en la materia, lo cual permite la recopilación de datos de interés que enriquecerán claramente el proceso.

Igualmente, es importante integrar, en la medida de las posibilidades en esta fase, a los administrados, a efecto que sus opiniones y perspectivas sobre la forma en que se debe ejecutar la intervención pública y, consecuentemente, prestar el servicio público, sean valoradas y tomadas en cuenta.

Siguiendo ese orden de consideraciones, Aramayo apunta lo siguiente:

"(...) Tal como se ha señalado, es necesario que dentro de la organización exista claridad acerca de las personas que serán parte del equipo base del proceso, por cuanto ellos serán los responsables de conducirlo de manera adecuada, así como de

⁷⁹⁹ MATILLA (Kathy). **Los modelos de planificación estratégica en la teoría de las relaciones públicas**. Barcelona, España. Editorial OUC, 2008, p. 53.

*los resultados que de él se obtengan. Es importante considerar dentro de los que conformarán este equipo, a representantes de todos los sectores de la organización, es decir, a directivos, mandos medios y a funcionarios de la misma. De esta manera, se facilitará la consideración de la mayor cantidad de variables que inciden en la organización, la inclusión de la mayor cantidad de información y opiniones sobre el proceso y, con ello, la identificación de los involucrados con el plan y la generación de los compromisos asociados para lograrlo. Además, en algunas ocasiones, como orientadores se incluye dentro de este equipo a consultores expertos en la materia (...)*⁸⁰⁰. (El destacado no forma parte del original).

4.- Principios rectores de la planificación administrativa

A. Democratización y concertación

La planificación debe involucrar a todos los entes públicos y grupos debidamente representados y constituidos cuyos intereses se vean involucrados en el proceso de programación. De lo contrario, explica Jinesta Lobo, "*(...) se cae en una planificación unilateral o autocrática formulada exclusivamente por la Administración Pública (...)*"⁸⁰¹.

B. Racionalidad

A través de la planificación se deben analizar las distintas alternativas de acción, con el debido conocimiento de la materia, como medio para escoger racionalmente la opción más coherente, objetiva y de máximo aprovechamiento según los recursos disponibles al efecto. En términos de Hernández Orozco, este principio guarda relación con la "*(...) obligatoriedad de recurrir a las técnicas y la ciencia para enfrentar el proceso de valoración de oportunidades que siempre se presenta en un plan, un programa o un proyecto cuando se trata de alcanzar el mayor beneficio económico y social (...)*"⁸⁰².

C. Vinculante

⁸⁰⁰ ARAMAYO (Orión). **Manual de Planificación Estratégica**. Editado por el Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, sin fecha señalada, p. 41.

⁸⁰¹ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. **Op. cit.**, p. 66.

⁸⁰² Ver HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Op. cit.**, p. 25.

Los planes deben ser vinculantes de manera tal que, tanto las instituciones como los servidores públicos, se vean compelidos a alcanzar satisfactoriamente los objetivos y metas contenidos en los mismos. Caso contrario, señala Jinesta Lobo, los planes asumen el carácter de declaraciones platónicas, generándose una caótica descoordinación e improvisación en la gestión administrativa⁸⁰³.

D. Previsión

La planificación debe ser capaz –previo diagnóstico realizado al efecto–, de prever todos aquellos sucesos y acontecimientos que se presentarán a futuro, específicamente, dentro de cortos, medianos y largos plazos. Hernández Orozco apunta que se planifica precisamente para el futuro, para sopesar lo que se tiene y lo se podría lograr si se organizan las ideas y las acciones con suficiente anticipación⁸⁰⁴.

E. Universalidad

La planificación debe considerar, de forma indispensable, todos los aspectos económicos, sociales, administrativos, políticos y culturales en los cuales se irá a desarrollar una determinada intervención pública.

F. Unidad

La planificación debe elaborarse de manera tal que integre coherentemente lo dispuesto en las políticas y planes con los respectivos proyectos y programas. Lo anterior, a fin que se logre exitosamente la consecución de los objetivos y metas comunes dentro del plazo previamente fijado.

G. Continuidad

⁸⁰³ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. **Op. cit.**, pp. 66-67.

⁸⁰⁴ Ver HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Op. cit.**, p. 25

La planificación es un proceso que debe llevarse a cabo de forma regular, continua y permanente. El gobierno se ve sometido continuamente a dicho proceso de planificación pues es su medio para orientar sus actuaciones y alcanzar los objetivos y metas propuestas.

H. Inherencia

La planificación de las actuaciones y decisiones administrativas es un requisito *sine qua non* para que la Administración Pública pueda operar y, consecuentemente, producir bienes y servicios públicos.

5.- Proceso y contenido de la planificación administrativa

El proceso de planificación conlleva a la realización o cumplimiento de una serie de etapas, sobre las cuales haremos referencia, *grosso modo*, a continuación.

A. Diagnóstico o definición del problema

A través del diagnóstico se busca obtener una idea acerca de los principales problemas y necesidades que existen y deben ser atendidos a través de una determinada política, plan, proyecto o programa. Específicamente, en esta etapa preliminar se debe recabar toda la información existente sobre el campo de actividad que se va a planificar y que verse, entre otros, sobre los siguientes temas:

- a) Los administrados beneficiarios de la planificación y su situación socioeconómica.
- b) Las demandas de los beneficiarios y la oferta existente en cuanto a la producción de bienes y prestación de servicios públicos.
- c) Los recursos disponibles o posibles de obtener, sean materiales, humanos, financieros y tecnológicos.
- d) La organización administrativa.

B. Análisis, diseño y escogencia de alternativas y soluciones

La planificación exige realizar un análisis crítico de los resultados obtenidos en el diagnóstico y, posteriormente, formular y escoger aquellas alternativas y soluciones que mejor se adecuen y hagan frente a los referidos problemas y necesidades imperantes. Al respecto, Hernández Orozco apunta lo siguiente:

"(...) se trata de un "detenerse a pensar" sobre la realidad que queremos variar o conservar. Significa, emplear el conocimiento científico para ubicar las causas de los problemas o inferir los efectos de nuestras futuras acciones y, a partir de allí construir distintas alternativas de acción para enfrentar el problema (...)"⁸⁰⁵.

De este modo, se buscará atender tales problemas a partir de determinadas políticas, planes, proyectos y programas que se estimen pertinentes para cada institución pública.

C. Definición de los objetivos y metas

La planificación conlleva principalmente a determinar todo aquello que se quiere o se pretende conseguir conforme a las citadas políticas, planes, proyectos y programas. Lo anterior se lleva a cabo, precisamente, a través de la definición de los objetivos y metas propuestas para cada una de tales intervenciones públicas.

El contenido de estos objetivos y metas claramente debe estar orientado por las actividades y funciones realizadas por cada institución y los servidores públicos. Sin embargo, es importante tomar en cuenta, como bien lo señala el Consejo Científico del CLAD, que tales objetivos y metas deben estar formulados en función de la satisfacción de las demandas y necesidades de los administrados⁸⁰⁶.

C.1. Objetivos

Son los resultados que se desean o se intentan lograr. En términos de Hernández Orozco:

"(...) Un objetivo es una intención que se quiere hacer realidad. Es un punto que hay que alcanzar (...) Los objetivos (...) proporcionan líneas orientadoras valiosas para determinar, seleccionar y ordenar las actividades que debemos llevar a cabo (...) no pueden ser sólo una intención de logro, sino que, para efectos de intentar

⁸⁰⁵ Ver HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Op. cit.**, p. 71.

⁸⁰⁶ Ver CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana. **Op. cit.**, p. 57.

*lograrlos, hay que ponerles plazo (...) el objetivo se caracteriza por ser una enunciación breve y clara de lo que se quiere (...)*⁸⁰⁷.

Debe tomarse en cuenta, a su vez, que los referidos objetivos pueden diferenciarse entre objetivos generales y objetivos específicos. Los primeros se asocian con los grandes y más importantes logros a alcanzar a través del proceso de planificación. Por lo general son pocos y se deben definir de forma genérica, clara y concisa.

Los objetivos específicos, por su parte, buscan alcanzar lo señalado en los objetivos generales. Son muchos más numerosos y se redactan de manera detallada, precisa y clara.

C.2. Metas

Las metas constituyen la expresión cuantitativa de los objetivos establecidos para un período determinado. Dicho de otro modo, son expresiones concretas del nivel de desempeño por alcanzar en un plazo determinado, que colaboran, a su vez, con el cumplimiento de los objetivos específicos definidos⁸⁰⁸.

Hernández Orozco define las metas bajo el siguiente orden de consideraciones:

*“(...) La meta es la cuantificación del objetivo específico localizado en tiempo y lugar. La meta se caracteriza porque define ¿qué se quiere?, ¿de qué?, ¿cuándo?, ¿cuánto?, ¿dónde? El ¿qué se quiere? representa el objetivo específico, el ¿de qué? nos proporciona información sobre la "unidad de medida" en que se medirá el producto de la meta, el ¿cuándo?, nos da detalles sobre el plazo en que se debe cumplir la meta, el ¿cuánto? se refiere al volumen de unidad que se desean producir, o bien, la cantidad de servicios a ofrecer, el ¿dónde? indica el lugar en que la meta se cumple. Cuando se trate de una meta de calidad, generalmente conocida como “meta cualitativa” se expresa en porcentaje o estándar (...)*⁸⁰⁹.

D. Establecimiento de indicadores

D. 1. Noción

⁸⁰⁷ Ver HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Op. cit.**, p. 123.

⁸⁰⁸ DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN, PODER JUDICIAL DE COSTA RICA. **Formulación, control y evaluación del plan anual operativo**. Curso virtual. San José, Costa Rica, 2014.

⁸⁰⁹ Ver HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Op. cit.**, p. 125.

De forma paralela a la identificación de los objetivos y metas a cumplirse, es imprescindible que, a través de este proceso de planificación, se establezcan los indicadores de gestión. Dichos indicadores se pueden considerar como los elementos que brindan información tendente a determinar el desempeño esperado o a lograr, tanto a nivel institucional como por parte de los servidores públicos. Tal y como su nombre lo dice, indican qué medir y qué observar para comprobar, según el resultado que arrojen, el cumplimiento de las tareas y funciones encomendadas, así como el alcance concomitante de los referidos objetivos y metas.

Siguiendo a López, los indicadores se pueden definir de la siguiente manera:

“(…) En términos generales, los indicadores brindan información acerca de la gestión de cada una de las áreas o dependencias de una organización. Esta información, a su vez, permite evaluar la gestión global de dicha organización. Un indicador es un valor (cuantitativo o cualitativo) que al compararlo con objetivos premeditados permite detectar en forma simple y gráfica, el resultado de la gestión en distintos aspectos de una actividad u organización. En otras palabras, un indicador permite entregar información del nivel de cumplimiento de un objetivo de gestión previamente establecido. Así, los indicadores serían la manera en que “vemos” lo que está pasando (…) Teniendo un valor descriptivo y explicativo, su función es reflejar el grado de avance alcanzado, permitiendo en consecuencia detectar los desvíos más rápidamente y tomar medidas correctivas en forma más eficaz (…)”⁸¹⁰. (El destacado no forma parte del original).

En esencia, entonces, estamos hablando de medidas que describen que tan bien se están desarrollando y cumpliendo los objetivos y metas de una política, plan, programa o proyecto por parte de las instituciones y sus servidores públicos.

D. 2. Características

Los indicadores se caracterizan por cumplir varios aspectos de interés. Sin embargo, la mayoría de la doctrina concuerda en que estos deben ser⁸¹¹:

⁸¹⁰ LÓPEZ (Andrea). **Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración**. Argentina, editado por la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de la Gestión Pública, 2005, p. 34.

⁸¹¹ Al respecto puede consultarse: COSTA PINTO (Armando) (Coord.), et ál. **Op. cit., P. 32.** y OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.,** pp. 89-90.

- a) **Pertinentes:** Deben medir, de manera unívoca, los objetivos y metas señaladas para la política, el plan, el programa o el proyecto.
- b) **Relevantes:** Deben medir un aspecto importante de los objetivos y las metas.
- c) **Específicos:** Deben estar claramente definidos en términos de cantidad, calidad, tiempo y ubicación.
- d) **Sensibles:** Deben poder capturar los cambios en los objetivos, metas y resultados.
- e) **Factibles:** Deben existir instrumentos de medición que permitan recolectar los datos que se requieren.
- f) **Confiables:** Deben permitir que diversas personas, haciendo uso de los mismos indicadores, obtengan los mismos datos en el proceso de recolección.
- g) **Accesibles y económicos:** Deben permitir que la recolección de la información se realice mediante un cálculo rápido y un costo relativamente reducido.
- h) **Limitados:** Debe elaborarse un número limitado y reducido de indicadores, a fin que no se torne complejo el proceso de monitoreo y evaluación.
- i) **Objetivos:** Deben reflejar hechos y no imprecisiones subjetivas. Deben ser independientes del pensamiento o de las emociones del evaluador.
- j) **Fáciles de interpretar:** Deben facilitarle al evaluador la labor mediante el uso de términos y elementos sencillos.
- k) **Exactos y consistentes:** Deben suministrar medidas exactas, siempre que se use igual procedimiento para tal efecto.
- l) **Únicos:** Deben utilizarse para medir un solo aspecto de la actuación llevada a cabo.

m) Medibles dentro de un plazo determinado: Deben especificar el período de tiempo dentro del cual se calcularán.

D. 3. Tipología

Existen muchos tipos de indicadores de gestión. Sin embargo, entre los principales se encuentran los siguientes de interés:

a) Indicadores de insumos (o *inputs*)

Cuantifican los recursos humanos, materiales, económicos y tecnológicos utilizados, por parte de las instituciones y de sus servidores públicos, en el desarrollo y cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en las diversas intervenciones públicas. Usualmente están expresados en montos de gasto asignado, cantidad de miembros del equipo de trabajo, cantidad de horas o días laborados, etc..

b) Indicadores de productos (o *outputs*)

Reflejan los bienes y servicios cuantificables, producidos o provistos por una determinada intervención y, en consecuencia, por una institución y sus empleados. Es el resultado de la combinación y uso de los insumos señalados, anteriormente, por lo que, consecuentemente, están asociados con estos. En concreto, indican cuántas unidades de productos y servicios públicos se están generando, gracias a la labor y desempeño de tales sujetos pasivos.

c) Indicadores de procesos

Miden el desempeño con respecto a las actividades llevadas a cabo (tareas y funciones designadas a los servidores públicos y a las respectivas instituciones) para prestar los servicios públicos, tales como procedimientos de compra o procesos tecnológicos.

d) Indicadores de resultados (o *outcomes*)

Indican el progreso y efecto final en cuanto al logro de los objetivos y metas establecidas en las respectivas políticas, planes, proyectos y programas, por parte de las instituciones y sus empleados públicos.

e) Indicadores de impactos

Muestran los efectos –directos o indirectos–, producidos como consecuencia de los resultados y del logro de los citados objetivos y metas sobre un determinado grupo de ciudadanos. Es decir, indican cómo están cambiando las condiciones de aquello que se está interviniendo.

f) Indicadores de economía

Reflejan cuán adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la prestación de servicios públicos y el consecuente logro de los citados objetivos y metas. En otros términos, señalan la capacidad de una institución pública y de sus funcionarios para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de los citados aspectos.

g) Indicadores de eficiencia

Muestran cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir, cuántos recursos públicos se utilizan por parte de los servidores e instituciones públicas para brindar un determinado servicio público o producir un bien. En concreto, busca que se lleve a cabo una combinación óptima de los recursos –principalmente, aquellos financieros–, en el logro de los objetivos y metas.

h) Indicadores de eficacia

Indican el grado de cumplimiento, por parte de los servidores e instituciones públicas, de los objetivos y metas previamente establecidas para las distintas intervenciones públicas.

i) Indicadores de calidad

Reflejan cuán oportuna, idónea, continua y accesible es la manera en que los servidores e instituciones públicas prestan los servicios públicos a los administrados. Es decir, refieren, propiamente, a las características de cómo está siendo provisto el mencionado servicio.

E. Definición de estrategias y actuaciones a ejecutar

La planificación debe efectuar un exhaustivo análisis a fin de formular todas aquellas acciones que –conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico–, mejor ayuden a alcanzar los logros esperados. En ese particular, se deben determinar, entonces, las estrategias y actuaciones que se deben implementar y ejecutar cabalmente a efecto de cumplir con los objetivos y metas señaladas.

A través de estas acciones se traza así la guía que debe seguirse para alcanzar los fines propuestos y los resultados esperados. Hernández Orozco lo denomina un "plan de acción", que orienta las actuaciones de los empleados en el desempeño de sus tareas y que define la manera de hacer realidad y concretar los citados objetivos y metas⁸¹².

F. Indicación de las instituciones y servidores públicos responsables y sus respectivas funciones y deberes

La planificación igualmente implica la definición de aquellos entes, órganos, direcciones, departamentos, secciones, unidades y oficinas, etc., así como de los respectivos servidores públicos responsables de cumplir, efectivamente, los objetivos y metas formuladas para cada intervención pública.

Paralelamente, se deben señalar, claramente, todas aquellas funciones, tareas, responsabilidades y deberes, que les son encomendadas a tales sujetos pasivos a fin de alcanzar los *supra* citados objetivos y metas. Tales funciones y responsabilidades, por lo general, se encuentran establecidas en cuerpos normativos (leyes, reglamentos, decretos, manuales, etc.).

⁸¹² Ver HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). **Op. cit.**, p. 125.

Asimismo, es importante que todas estas tareas, funciones y consecuentes objetivos y metas, sean oportunamente explicadas puntualmente a tales servidores públicos, a efecto que las comprendan y logren cumplir, de forma efectiva, dentro del período que les será establecido.

G. Definición de los recursos requeridos

A través de este proceso se deben estipular los recursos que se necesitan para cumplir con éxito los objetivos y metas planteadas.

Dentro de tales recursos se encuentran aquellos de índole material (v. gr. infraestructura, inmobiliario, etc.), humano (personas que se requieren en cuanto a cantidad e idoneidad para ejecutar las tareas y funciones que le son encomendadas), tecnológico (v. gr. *hardware*, *software* especiales, etc.) y económico (cálculo de costos y fuentes de financiamiento necesarias).

H. Establecimiento de un cronograma de actuación

Se deben establecer y definir claramente los plazos en los que se deben alcanzar paulatinamente los objetivos y metas propuestas. El proceso de planificación usualmente contempla tres tipos de plazos, sea, corto, mediano y largo. En los planes de corto plazo los objetivos deben alcanzarse en un plazo no mayor a un año, en los de mediano plazo en un período no mayor a cinco años ni menor a un año y en los de largo plazo en un término mayor a los cinco años.

Al respecto, el autor Costa Pinto y otros, señalan que dicho cronograma "*(...) traduce la planificación realizada para el programa en una línea de tiempo. Se elabora con base en las actividades, y es una herramienta fundamental para la implementación y gestión del proyecto. El cronograma debe presentar las etapas de realización y el encadenamiento de dichas etapas (...)*"⁸¹³.

I. Diseño de un mecanismo de evaluación del desempeño

⁸¹³ Ver COSTA PINTO (Armando) (Coord.), et ál. **Op. cit.**, p. 34.

Finalmente, es sumamente importante que, a través de este proceso previo de planificación, se formulen los términos en que se va a ejecutar el procedimiento de evaluación del desempeño en sus diversas etapas, según veremos. De este modo, se deben definir, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Los antecedentes más importantes de interés.
- b) La finalidad o propósitos que se buscan alcanzar con la evaluación.
- c) Los órganos, unidades, comisiones, empresas, etc., encargadas de la evaluación
- d) La división de funciones y competencias de los evaluadores.
- e) Los administrados y otras partes de interés que deberán formar parte del procedimiento bajo estudio, por tener relación con el servicio público prestado por la institución y los servidores públicos sometidos a evaluación.
- f) La manera en que se hará partícipe a los referidos administrados y demás terceros interesados en las diversas etapas de la evaluación.
- g) Los sujetos sometidos a evaluación (v. gr. entes, órganos, direcciones, departamentos, servidores públicos, etc.).
- h) La intervención pública (política, plan, programa o proyecto) que será evaluada.
- i) Los beneficiarios principales y secundarios del mecanismo.
- j) Los recursos humanos, económicos, tecnológicos y materiales que se requerirán para tal efecto.
- k) La forma en que se ejecutará el procedimiento en sus diversas etapas.
- l) El tipo de evaluación que se efectuará.
- m) El plazo durante el cual se llevará a cabo dicho mecanismo con el respectivo cronograma de actividades.
- n) Los criterios de evaluación.
- o) La metodología o técnicas que se emplearán para llevar a cabo el procedimiento.
- p) Las categorías cualitativas y cuantitativas de calificación del desempeño.
- q) El alcance de la evaluación.
- r) La manera en que el procedimiento como tal y los resultados del mismo se presentarán, difundirán y pondrán a disposición de los jefes institucionales, de los administrados, de

los diversos órganos y entes de control (v. gr. Parlamento, Entidades de Fiscalización Superior, Poder Judicial, Defensoría de los Habitantes, etc.).

- s) Las eventuales acciones y medidas a tomar luego de obtenidos los resultados de la evaluación (v. gr. aplicación de sanciones y otorgamiento de incentivos, depuración de las políticas, etc.).
- t) La forma en que se podrá cuestionar o impugnar, por parte de los sujetos evaluados, los resultados obtenidos y la respectiva calificación final.

Es importante tomar en cuenta que, si no es en este momento, la planificación o programación, propiamente, de la evaluación se puede llevar a cabo, también, de forma posterior. Igualmente, debe observarse que algunos de los aspectos arriba citados se pueden modificar o depurar sobre la marcha de la evaluación e, incluso, hasta en sus últimas fases, según las condiciones imperantes en el momento.

De otra parte, resulta menester aclarar que, aunado a la intervención y aportes que pueden brindar los sujetos arriba señalados correspondientes a esta etapa, la planificación propiamente del mecanismo de evaluación se encuentra a cargo principalmente de los técnicos y profesionales en evaluación (evaluadores).

6.- Relevancia de la planificación

En términos generales, el proceso de planificación es fundamental para guiar, de forma ordenada y sistematizada, el rumbo de las instituciones públicas y sus funcionarios. De este modo, a través de este proceso, según vimos líneas atrás, se podrá establecer con certeza y, entre otros aspectos de interés, los objetivos y metas que se quieren alcanzar con éxito, las funciones que se deben llevar a cabo para tal efecto, quiénes se encuentran a cargo de dicha labor, así como de qué manera, con qué recursos y cuándo se deben realizar dichas tareas. En esencia, a través de la planificación, se ordena, orienta y direcciona la gestión administrativa.

Lo anterior, sin duda alguna, conlleva a tener una buena organización y control sobre las instituciones públicas. Asimismo, propicia el desarrollo de estas últimas y permite, entre otras

cosas, mejorar el proceso de toma de decisiones, hacer frente a las contingencias que se presentan con mayor grado de éxito, maximizar la producción laboral, erradicar la improvisación, evitar el despilfarro arbitrario de recursos de todo tipo, principalmente, de índole económico y eliminar, al máximo, los niveles de incertidumbre que se pueden presentar sobre la marcha o ejecución de una intervención pública.

Desde otra perspectiva, resulta menester destacar la gran importancia que deviene la planificación para los efectos de ejecutar, con éxito, el mecanismo de evaluación del desempeño en el sector público.

Nótese, que en la planificación se halla, precisamente, la materia prima para efectuar la evaluación, tanto de las instituciones como de los servidores públicos. Lo anterior, ya que, como se ha dicho, a través de este proceso es que se definen las funciones, tareas y responsabilidades, así como los objetivos y metas atinentes a una determinada intervención pública que deberán ser cumplidos y, consecuentemente, vigilados y fiscalizados a través del mecanismo bajo estudio.

Por ende, es factible afirmar que, sin la existencia de los objetivos y metas establecidas a través de este proceso, no sería factible emprender y ejecutar, posteriormente, la evaluación del desempeño en sus distintas etapas, según desarrollaremos con detalle en las próximas líneas de esta investigación. En otros términos, sin tales relevantes insumos la evaluación no tendría sentido, en el tanto no se contaría con parámetro alguno para proceder con la respectiva medición y control.

7.- Evaluación de la planificación o evaluación ex-ante

La evaluación ex ante –llamada, también, de conceptualización, de diseño, de factibilidad o de pertinencia–, es aquella que se lleva a cabo luego de emitidas las intervenciones públicas conforme el proceso de planificación, pero antes de su ejecución o puesta en práctica por parte de las instituciones y los servidores públicos. Su objetivo principal es analizar y determinar la viabilidad de la intervención pública, su adecuación a las necesidades que lo motivan, la pertinencia de los objetivos, metas e indicadores formulados, la existencia de los recursos

necesarios, sus posibles resultados positivos y, también, los probables efectos laterales indeseables que puedan presentarse.

En otros términos, busca garantizar, previamente, que se presenten las condiciones necesarias a efecto que dicha política, plan, programa o proyecto consiga o cumpla efectivamente los objetivos y metas planteados en el proceso de planificación. En caso de no ser así, en esta etapa de la evaluación se busca, concomitantemente, plantear anticipadamente las correcciones que resulten pertinentes, implementar otro tipo de opciones que sí alcancen los citados objetivos y metas, desechar la referida intervención e, incluso, valorar su reproducción a futuro, en virtud de su adecuada elaboración. Al respecto Olavarría Gambi, sobre este tipo de evaluaciones, expresa lo siguiente:

"(...) Las evaluaciones ex – ante son evaluaciones que se llevan a cabo antes de la decisión de implementación y puesta en práctica de una intervención. Este tipo de evaluaciones permite anticipar dificultades que podrían aparecer en la ejecución del proyecto o programa y generar las correcciones necesarias con anterioridad a la puesta en práctica de la iniciativa; y, adicionalmente, establecer si la intervención generará un beneficio cierto (neto) en la realidad en que se implementará. Para ello es necesario identificar tanto los beneficios que reportará, como los costos en que se incurrirá. También permite identificar, entre varias, aquella iniciativa o alternativa que reporta los mayores beneficios netos, con lo que se transforma en una herramienta valiosa para la toma de decisiones sobre selección de programas y proyectos que pasarán a la etapa de implementación (...)"⁸¹⁴. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Jiménez Ureña indica, sobre el particular, lo siguiente:

"(...) el objetivo de la evaluación ex ante es analizar el diseño del programa, esto es, su racionalidad y coherencia y contribuir a su optimización. Se trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado, constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica y factibilidad del modelo de intervención diseñado de acuerdo con el enfoque temático. El análisis se puede realizar también de manera comparativa valorando posibles intervenciones alternativas (...)"⁸¹⁵.

Es pertinente tener presente que, aunque dicha evaluación no se lleve a cabo sobre la ejecución de las intervenciones públicas ni mida, propiamente, el desempeño institucional y de los servidores públicos (que es lo que nos interesa, en el fondo, en la presente investigación),

⁸¹⁴ Ver OLAVARRÍA GAMBI (Mauricio). **Op. cit.**, p. 3.

⁸¹⁵ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 12.

resulta de suma importancia que se efectúe, ya que, a través de la misma, según se observó, se pueden detectar los fallos en los que se ha incurrido en el proceso de planificación y, de manera concomitante, se pueden realizar, a tiempo, las correcciones y depuraciones que se estimen pertinentes. En la medida que esto último ocurra, oportunamente, la ejecución de las referidas intervenciones podría eventualmente llevarse a cabo a futuro con mayor éxito y, en esencia, garantizarse un mejor desempeño institucional y de los servidores públicos. Por tal motivo, aunque no vayamos a profundizar en la misma, se estima de suma relevancia considerar este tipo de evaluaciones como parte de aquellas ligadas, de cierto modo, con el desempeño y gestión administrativa.

Ahora bien, es importante tomar en cuenta que esta etapa o momento de la evaluación se deberá llevar a cabo por los evaluadores y jerarcas institucionales con la participación conjunta de los administrados. Igualmente y, si así resulta pertinente, se podría contar con la colaboración de otras partes que intervinieron en el proceso de planificación arriba citado.

Asimismo, para tal efecto, se deberá disponer de un específico plazo, hacer uso de una metodología determinada, contar con recursos de toda índole, así como con todas las demás condiciones que sean pertinentes. Finalmente, los resultados de esta evaluación deberán ser difundidos públicamente y puestos a disposición de aquellos que así lo soliciten, como medio para rendir cuentas de la gestión pero, sobre todo, para proceder, como se dijo, con los ajustes y modificaciones que se estimen necesarias.

Capítulo Segundo

Evaluabilidad

Una vez implementada o puesta en ejecución la intervención pública pero, de previo a instaurar la evaluación del desempeño, resulta conveniente cumplir con una etapa de evaluabilidad, a través de la cual, según se analizará con detalle *infra*, se confirmará si coexisten todas aquellas condiciones que resultan necesarias a efecto de llevar a cabo, de forma posterior, el citado procedimiento de control y si este, a su vez, será realmente útil.

En virtud de lo anterior, en las próximas líneas se estudiará en qué consiste este mecanismo, el momento y sujetos a cargo de su ejecución, cuáles son las condiciones o aspectos que valora y cuáles, a su vez, son, en esencia, las ventajas de llevarlo a cabo de previo a realizar, como se dijo, la evaluación del desempeño mostrado por las instituciones y los servidores públicos con respecto al cumplimiento de los objetivos y metas atinentes a la referida intervención.

1.- Noción

Aunque partimos en la presente investigación de la premisa que todas las instituciones y sus servidores públicos deben ser sometidos a un mecanismo continuo y permanente de evaluación del desempeño a fin de mejorar, en general, la gestión de la Administración Pública, resulta pertinente –por las razones que se expondrán en las próximas líneas–, llevar a cabo un procedimiento previo denominado evaluabilidad.

A través de este mecanismo, impulsado originalmente por Wholey, se busca determinar –a manera de diagnóstico previo–, hasta qué punto es oportuno o no proceder con la ejecución del mecanismo de evaluación, es decir, si es viable o no medir el desempeño mostrado, tanto a nivel institucional como por los funcionarios públicos, con respecto a una determinada intervención

pública. En palabras de Merino Cuesta, la evaluabilidad va dirigida a mejorar y reducir la incertidumbre sobre la decisión misma de evaluar⁸¹⁶.

En esencia, optimiza la decisión de evaluar el desempeño mostrado por la institución y sus servidores públicos con respecto al cumplimiento de las funciones, deberes y los consecuentes objetivos y metas establecidas para una determinada política, plan, programa o proyecto, configurándose así como una especie de pre-requisito de un procedimiento evaluativo de más profundo y largo alcance.

Al respecto, Ureña Jiménez apunta, expresamente, lo siguiente:

"(...) es pertinente llevar a cabo un análisis de evaluabilidad después de que se haya formulado el objetivo de una evaluación, pero antes de iniciar la ejecución del estudio propiamente. Un análisis de evaluabilidad va dirigido a mejorar y reducir la incertidumbre sobre la decisión de evaluar y podría entenderse como una fase inicial de un proceso evaluativo de más alcance. Un análisis de evaluabilidad valora la existencia de las condiciones óptimas para que la evaluación pueda llevarse a cabo y responde a interrogantes que dan espacio para preparar la intervención a la evaluación, aportando así legitimación a la decisión de evaluar o no dicha intervención. Algunos autores sugieren que el análisis de evaluabilidad es un medio que sirve para asegurar evaluaciones técnicamente más factibles, que logren sus objetivos con mayor probabilidad (Rutman, 1980). (...)"⁸¹⁷. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Merino Cuesta agrega lo siguiente:

"(...) La evaluabilidad es una evaluación previa a otra evaluación y no previa a una política o programa que se pretende implementar (...) Se trata de una post-intervención y se considera idónea cuando se va a requerir demasiado tiempo, esfuerzo y recursos (...) De forma más concreta consiste en una comprobación sobre si un evaluador, utilizando métodos y técnicas de evaluación adecuados, en el tiempo estipulado y a un coste compatible con las restricciones existentes, será capaz de responder a las preguntas de evaluación con una alta probabilidad de alcanzar conclusiones útiles (...)"⁸¹⁸.

⁸¹⁶ MERINO CUESTA (Marisa). **La evaluabilidad: De instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas**. Papeles de Evaluación No. 7. Madrid, España, editado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Administraciones Públicas, 2007, p. 10.

⁸¹⁷ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 22.

⁸¹⁸ Ver MERINO CUESTA (Marisa). **La evaluabilidad: De instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas**. **Op. cit.**, pp. 12 y 19.

2.- Momento y sujetos a cargo de la evaluabilidad

La evaluabilidad se lleva a cabo dentro de un plazo determinado –que generalmente es corto–, una vez ejecutada la respectiva intervención pública pero de previo a poner en marcha el procedimiento de evaluación.

Asimismo, se trata de un análisis a cargo, principalmente, de los evaluadores y jefes institucionales, el cual, a su vez, puede contar con la relevante participación de los administrados.

3.- Aspectos que determinan la evaluabilidad

A través de la evaluabilidad se debe analizar y determinar, específicamente, si se cumplen ciertas condiciones o aspectos que devienen en imprescindibles a efecto de llevar a cabo con éxito, de forma posterior, el procedimiento de evaluación que permitirá medir el nivel de desempeño institucional y de los servidores públicos.

Así, dentro de tales condiciones se encuentra la calidad del diseño de la intervención pública, la disponibilidad de información, la capacidad de gestión del aparato administrativo con respecto al procedimiento de evaluación, la generación de resultados de relevancia y utilidad y la inexistencia de otros factores contraproducentes.

Si tales aspectos no se logran detectar será muy difícil emprender y legitimar el mecanismo de evaluación, por lo que, consiguientemente, resulta de suma relevancia que los jefes institucionales estén pendientes que estos últimos coexistan. Sin embargo, en el tanto tales condiciones estén presentes, no habría motivo alguno de peso que impidiera ejecutar dicho procedimiento y obtener así los innumerables beneficios que trae aparejados.

Dichas condiciones, las pasaremos a revisar a continuación.

A. La calidad del diseño de la intervención pública

En primer término, se debe analizar la calidad del diseño de la intervención pública realizado según el proceso previo de planificación. De este modo, se examina, entre otros aspectos, si se conocen los problemas que se pretenden resolver con la intervención pública y sus causas, si están debidamente identificadas las respectivas necesidades y la población objeto de estudio, si se establecieron las estrategias a seguir y las tareas, funciones y deberes por cumplir y si, además, se encuentran adecuadamente definidos los objetivos, metas e indicadores.

Dicha condición resulta esencial en el tanto cabe recordar que sin una definición precisa y clara de tales elementos en el proceso de planificación, principalmente, de los objetivos y metas, el mecanismo de evaluación será ejecutado en vano y sin éxito alguno.

B. La disponibilidad de información

Se debe examinar anticipadamente si se cuenta con la información necesaria, tanto en cantidad como en calidad, tocante a la manera en que las instituciones y sus servidores públicos llevan a cabo las tareas y funciones encomendadas y, a su vez, cumplen los objetivos y metas establecidas para cada intervención pública.

Paralelamente, es importante considerar, entre otros aspectos, si se han establecido canales de comunicación adecuados entre tales sujetos pasivos y los evaluadores, si se ha definido algún procedimiento efectivo para recopilar información, si se ha creado un sistema de monitoreo y análisis de datos y si, adicionalmente, se cuenta con medios electrónicos adecuados para ejecutar dichas labores.

C. La capacidad de gestión de la Administración Pública en relación con la evaluación

Resulta imprescindible que se analice, también, la capacidad con la que cuenta el aparato administrativo para hacer frente al procedimiento de evaluación. Específicamente, con respecto a la dotación de los recursos materiales, humanos, tecnológicos y económicos necesarios, la existencia de conocimientos especializados en la materia, la disponibilidad de tiempo suficiente para ejecutar dicho mecanismo, la persistencia de un ambiente de entusiasmo y colaboración entre los políticos, jefes institucionales y sujetos a evaluar, etc..

D. La generación de resultados significativos y útiles

Preliminarmente, a través de esta etapa, se debe estudiar y determinar si la evaluación que se ejecutará sobre la institución y sus servidores públicos dará resultados importantes que, efectivamente, merezcan la pena.

Concomitantemente, en caso de ser así, se debe analizar si tales resultados serán plenamente utilizados *a posteriori*, entre otros, por los jefes institucionales, los administrados y demás órganos y entes de control (v. gr. Parlamento, Entidades de Fiscalización Superior, Poder Judicial, Defensoría de los Habitantes, etc.), con miras a mejorar y fortalecer la gestión pública y brindar servicios públicos de calidad. En esencia, se debe examinar si, con fundamento en dichos resultados, será factible, entre otros aspectos, ejecutar –conforme un proceso de retroalimentación–, un elenco de acciones tendentes a corregir todos aquellos aspectos que entraban el cumplimiento de los citados objetivos y metas, así como a fortalecer y a motivar la continuación de aquellos de índole, por el contrario, positivo. Asimismo, es importante valorar la medida en que dichos resultados serán difundidos, como medio para rendir cuentas de las actuaciones llevadas a cabo.

E. La inexistencia de otros factores contraproducentes

Se debe indagar, igualmente, si el proceso de evaluación que se pretende llevar a cabo se encuentra librado de otros factores adversos que, *a posteriori*, pueden conducirlos a su inevitable fracaso.

En ese particular, se debe analizar si existen, por ejemplo, elementos que conlleven a la parcialidad o a la carencia de objetividad del procedimiento, si no se trata de una especie de "negocio encubierto" para beneficiar a algunos cuantos, si los recursos dispuestos al efecto, principalmente, los de índole económico, se invertirán de forma adecuada,; en fin, si median en ese momento o se prevén a futuro obstáculos de importante magnitud que pueden dar al traste con los objetivos que se quieren alcanzar.

4.- Elaboración, entrega y difusión del informe de evaluabilidad

Cumplida la fase previamente citada, los evaluadores deben emitir un informe en el cual se señale y explique si las condiciones mencionadas en el apartado anterior existen o no y si, con fundamento en esto último, resulta recomendable ejecutar el mecanismo de evaluación bajo estudio. Paralelamente, es importante que dicho informe, en caso de no resultar procedente dicho mecanismo en ese momento, señale las medidas que se deben tomar, de inmediato, a efecto de lograr ejecutarlo, efectivamente, lo más pronto posible.

Dicho informe, una vez elaborado, deberá ser proporcionado a los jefes institucionales a cargo del mecanismo de evaluación a fin que se impongan de su contenido y decidan, según el resultado obtenido, si se ejecutará o no dicho procedimiento. Asimismo, resulta oportuno que tales autoridades –conforme lo indicado en el referido documento–, tomen las medidas pertinentes ya sea para que tal mecanismo se ponga en marcha de inmediato, o bien, para que se solventen todas aquellas situaciones que impiden su implementación en ese momento.

En esa misma medida, el citado informe e, incluso, la determinación posterior de los jefes institucionales con respecto a este último, deberán ser difundidos y suministrados a los administrados y a los órganos y entes de control, entre otras partes de interés, que así lo requieran, con el propósito que lo analicen y realicen aquellas manifestaciones y acciones que estimen pertinentes.

5.- Relevancia de la evaluabilidad

Llevar a cabo un análisis de evaluabilidad de previo a poner en marcha el procedimiento de evaluación del desempeño trae consigo una serie de innumerables ventajas o aspectos positivos. Algunos de estos, los mencionaremos a continuación.

En primer término, la evaluabilidad se caracteriza por ser de gran utilidad. En ese particular, esta etapa despejará varias dudas y ayudará a discernir y decidir –previo análisis de las condiciones *supra* señaladas–, si, efectivamente, resulta conveniente y oportuno llevar a cabo la evaluación del desempeño bajo estudio. De este modo, dará luz verde para actuar con

tranquilidad y proseguir con las subsiguientes etapas o bien, lanzará una luz roja a fin de detenerse oportunamente. En ese particular, Merino Cuesta apunta lo siguiente:

"(...) La razón de ser de la evaluabilidad es que la evaluación es costosa, requiere esfuerzos, energías y recursos, el evaluador ha de procurar que sea eficaz y lo más útil posible, por lo que la evaluabilidad se plantea como garantía de la decisión a tomar (...)"⁸¹⁹.

Este mecanismo igualmente resulta relevante en el tanto legitima, refuerza y le otorga gran credibilidad al procedimiento posterior de evaluación que se planea llevar a cabo. Esto en el tanto mediante la evaluabilidad se acumula, previamente, evidencia suficiente y justificada sobre la conveniencia y necesidad de evaluar. En otros términos, el mecanismo de evaluación no se ejecutará arbitrariamente, sino que se encontrará sustentado en un diagnóstico y estudio realizado de forma fundamentada por especialistas en la materia.

Otro aspecto sumamente importante a tomar en consideración es que la evaluabilidad representa un ahorro para la Administración Pública en términos de tiempo y con respecto a la inversión en recursos humanos, materiales, tecnológicos y, principalmente, económicos. Si a través del estudio en referencia no se determina, razonadamente y por aspectos, como se dijo, excepcionales, que la evaluación del desempeño resulta procedente, la Administración Pública evitará incurrir en una serie de gastos y, consecuentemente, en un despilfarro de fondos públicos. Por tal motivo, es que Wholey afirma que la evaluabilidad se trata de un paso previo y absolutamente necesario a toda evaluación, puesto que condiciona su calidad y utilidad, al tiempo que permite evitar gastos y esfuerzos innecesarios⁸²⁰.

En atención a lo anterior, es factible afirmar que la evaluabilidad es un medio a través del cual se rinden cuentas y se transparenta el actuar de la Administración Pública. Lo anterior, por cuanto, busca señalar y mostrar abiertamente, ante los jefes institucionales, la ciudadanía en general y otras partes de interés según vimos, los motivos que fundamentan o no proceder con el posterior procedimiento de evaluación del desempeño, el cual, a su vez, como se ha dicho, representa la inversión de recursos de toda índole, especialmente, económicos.

⁸¹⁹ Ver MERINO CUESTA (Marisa). La evaluabilidad: De instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 12.

⁸²⁰ WHOLEY citado por OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.**, p. 23.

De otra parte, la evaluabilidad genera un ambiente de cercanía e intimidad antes de poner en marcha el mecanismo de evaluación del desempeño, pues permite al evaluador entrar en contacto previo con la institución y los servidores que serán sometidos a control, lo cual, a su vez, hace que el primero se pueda mostrar como una persona competente en la materia y con alta credibilidad para ejecutar las funciones que le son encomendadas. Dicha situación, provocará, consecuentemente, que se confíe en el procedimiento y metodologías utilizadas, así como en el contenido y difusión de los resultados finales obtenidos luego de llevada a cabo la evaluación.

Aparejado a lo anterior, debe observarse que la evaluabilidad cumple un papel potenciador de negociación y de diálogo, en el tanto se traduce en el primer paso de acercamiento entre los evaluadores y los sujetos a evaluar. En esta etapa, se genera un entorno que permite, en la medida de las posibilidades, escuchar tranquila y abiertamente a las partes, sin que medien sentimientos de inseguridad o temeridad. En ese sentido, Osuna y Márquez señalan:

"(...) En última instancia, el objetivo perseguido con el análisis de evaluabilidad es crear un clima favorable de cooperación e interacción entre "evaluados y evaluadores" de forma que se faciliten las tareas que posteriormente habrá que emprender para realizar las evaluaciones (...)"⁸²¹.

En igual medida, el estudio y análisis que se lleva a cabo en la etapa de evaluabilidad potencia las facultades del evaluador, desarrollándole una especie de ojo clínico que le servirá de guía y orientación para realizar la evaluación futura. En otros términos, el procedimiento de evaluabilidad coadyuvará a que el evaluador adquiera mayor experiencia y capacidad en las labores atinentes a la evaluación del desempeño.

Asimismo, debe tomarse en consideración que la evaluabilidad es un mecanismo por el cual se formulan una serie de observaciones y sugerencias tendentes a solventar aquellas fallas y carencias halladas y relacionadas, entre otros aspectos, con el proceso de planificación de la intervención pública y las condiciones existentes para llevar a cabo, propiamente, el procedimiento de evaluación. En concreto, señala, con total previsión y antes de incurrir en mayores gastos, los problemas y obstáculos que se encuentran o se pueden hallar al iniciar el mecanismo de evaluación, formulando, paralelamente, aquellas soluciones que resulten

⁸²¹ Ver OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.**, p. 24.

pertinentes y que, en la medida de las posibilidades –en caso de resultar totalmente viables–, deberán ser ejecutadas por los jerarcas institucionales. Esta última actuación, sin lugar a dudas, conlleva al perfeccionamiento de la citada intervención pública y, por ende, a que las instituciones y servidores públicos puedan lograr, con eficacia y eficiencia, los objetivos y metas programadas, lo cual, a su vez, permitirá, según veremos más adelante, el suministro a los administrados de servicios de mejor calidad.

En relación con lo dicho, anteriormente, se puede igualmente aseverar que la evaluabilidad es generadora de conocimiento y aprendizaje. Al respecto, Merino Cuesta apunta lo siguiente:

"(...) El comitente no pagará solo por asegurarse de su decisión, sino que recibirá aportaciones sobre mejoras y conocimientos técnicos de la política en cuestión, participando en un proceso más importante para el futuro de su organización que es entrar a formar parte de administraciones que son capaces de aprender (...)"⁸²².

Finalmente, es menester apuntar que la evaluabilidad contribuye a generar una cultura evaluadora, en el tanto, al llevarse a cabo dentro de un clima más favorable y menos penalizado, donde aún no se emiten juicios de valor con respecto al desempeño específico de una institución y sus servidores públicos, permite crear consciencia entre las partes interesadas acerca de su importancia y las ventajas que trae consigo el mecanismo de evaluación en general.

⁸²² Ver MERINO CUESTA (Marisa). La evaluabilidad: De instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 36.

Capítulo Tercero

Monitoreo o evaluación intermedia

Como paso previo e intrínseco a la evaluación final del desempeño, resulta imprescindible que se efectúe una recopilación de datos que indique la manera en la que se está ejecutando una determinada intervención pública y, consecuentemente, señale, entre otros aspectos de interés, si, hasta ese momento, se están cumpliendo o no, efectivamente, por parte de las instituciones y sus servidores públicos, las funciones y responsabilidades encomendadas, así como los objetivos y metas establecidos en la etapa previa de planificación, entre otros aspectos de interés.

Esta labor es conocida como el procedimiento de monitoreo o evaluación intermedia, el cual pasaremos a describir a continuación indicando, *grosso modo*, en qué consiste, el momento en que se ejecuta, los sujetos encargados de llevarla a cabo, las etapas que, a su vez, la conforman, así como su importancia o relevancia.

1.- Noción

El monitoreo hace alusión a aquella actividad o función continua de recopilación y análisis sistemático de información llevada a cabo, de forma estratégica, y que tiene como principal objetivo señalar la manera en que se van cumpliendo, poco a poco –por parte de las instituciones y sus servidores públicos–, las funciones, tareas y deberes encomendados, así como, consecuentemente, los respectivos objetivos y metas previamente programadas para una determinada intervención pública –llámese política, plan, programa o proyecto–⁸²³.

Se podría comparar con una especie de evaluación intermedia del desempeño que se efectúa de forma constante en la Administración Pública y que sirve para controlar y comprobar, a medida que se ejecutan tales tareas y funciones propias de la intervención pública, si las

⁸²³ Al respecto es importante mencionar que algunos autores utilizan el término "seguimiento" para referirse a esta etapa de la evaluación. Sin embargo se aclara que, para los efectos de la presente investigación, dicho término será empleado de forma distinta, tal y como se explicará con detalle más adelante.

expectativas y demás aspectos propuestos en el proceso previo de planificación se están cumpliendo o no. Esto, a su vez, como medio para formular, de forma anticipada y, principalmente, las enmiendas que resulten pertinentes en esta etapa.

Diversos autores especializados en la materia bajo estudio se han referido al monitoreo de la gestión administrativa. Así, García López y García Moreno, indican, de modo expreso, lo siguiente:

“(…) El monitoreo es la “función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados (OCDE, 2002). En la gestión pública, el monitoreo busca conocer el avance de los objetivos y las metas del gobierno que, en la mayoría de los casos, están consignados en un plan nacional que se ejecuta con los recursos del presupuesto público. Por tanto, la función de monitoreo está estrechamente ligada a las de planificación y de presupuesto, y analiza tanto la consecución de los objetivos como los recursos que se invierten para lograrlos (...)”⁸²⁴. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, Ossorio expone lo siguiente:

“(…) El monitoreo tiene por objeto que los decisores y formuladores de políticas obtengan información permanente sobre el grado de ejecución de los programas, los estándares de calidad, el cumplimiento de los compromisos, la forma de empleo de los recursos disponibles y el alcance de resultados. Es un seguimiento permanente cuyo objeto es determinar si el itinerario que siguen las acciones permite arribar a los objetivos previstos, o, en caso negativo, identificar las causas de las desviaciones para posibilitar la programación de las correcciones. Permite verificar en qué medida se cumplen los estándares y compromisos, las actividades de mejora, el cronograma de trabajo y los resultados previstos, de acuerdo con lo programado (...)”⁸²⁵. (El destacado no forma parte del original).

Igualmente, de manera más sintética, Merino Cuesta indica que *“(…) Se trata de una actividad sobre el progreso de los elementos de una política o programa con el fin de obtener datos sobre su marcha (...)*”⁸²⁶.

⁸²⁴ Ver GARCÍA LÓPEZ (Roberto) y GARCÍA MORENO (Mauricio). **Op. cit.**, p. 73.

⁸²⁵ Ver OSSORIO (Alfredo). **Op. cit.**, p. 66.

⁸²⁶ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, p. 57.

2.- Momento y sujetos a cargo del monitoreo

En concreto el monitoreo es una labor que, como se dijo, se lleva a cabo de forma incesante o continua, de previo a que se inicie la subsiguiente etapa de evaluación final. Por tal motivo, debe tenerse presente que el monitoreo se ejecutará conforme la periodicidad con que se disponga, a su vez, llevar a cabo la referida evaluación final.

De este modo, en caso de acordarse por ejemplo –tal y como se verá posteriormente–, que la evaluación final se realizará anualmente, el monitoreo se deberá ejecutar durante alrededor de esos doce meses previos. Esto, a su vez, ya sea de forma semanal, quincenal, mensual, semestral, etc., según así se considere pertinente.

Asimismo, esta etapa se encuentra a cargo de los técnicos y profesionales en evaluación (evaluadores) y de los jefes institucionales. Igualmente, en esta fase se podrá contar con la relevante participación de los administrados.

Adicionalmente, resulta menester destacar que en el monitoreo será de gran utilidad la intervención paralela de algunos servidores públicos a quienes, según se verá, los jefes institucionales les encargarán, en una fase posterior, la tarea de ejecutar las acciones correctivas formuladas por los evaluadores.

3.- Procedimiento del monitoreo

El mecanismo de monitoreo se compone, *grosso modo*, por cuatro grandes etapas que serían: 1) La recolección de datos a través de varios métodos o técnicas; 2) el análisis e interpretación posterior de la información recopilada, con la respectiva emisión de los resultados preliminares y de las recomendaciones que resulten pertinentes; 3) la elaboración de los informes de monitoreo, junto con su presentación y difusión y 4) la ejecución efectiva de las referidas acciones finalmente aprobadas.

A. Recolección de datos

Esta etapa del monitoreo resulta de suma importancia, pues es la base para establecer, principalmente, el avance en cuanto al cumplimiento o no de las tareas, funciones, objetivos y metas planificadas y establecidas para una intervención pública. Costa Pinto, al respecto, señala, expresamente, lo siguiente:

“(...) La recolección y el almacenamiento de información (...) deben ser descritos como el cuarto de máquinas del monitoreo y la evaluación; si esto no funciona apropiadamente el sistema entero falla (...)”⁸²⁷.

A.1. ¿Qué información se debe recolectar?

A través de este mecanismo de monitoreo se debe obtener primeramente información que se encuentre relacionada directamente con los indicadores de gestión y los criterios de evaluación establecidos para las instituciones y los funcionarios públicos, los cuales fueron analizados líneas atrás.

Así, entre otros muchos aspectos, el monitoreo debe responder –según se trate de una evaluación aplicada sobre la institución o sobre el servidor público⁸²⁸– a las siguientes interrogantes:

- a) Si las funciones, tareas y responsabilidades asignadas a las instituciones y a sus servidores públicos efectivamente se están llevando a cabo con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas.
- b) Si tales funciones y tareas realizadas, hasta ese momento, por los citados sujetos pasivos corresponden estrictamente con las originalmente asignadas en el proceso de planificación.
- c) Si los servidores públicos están ejecutando tales funciones y responsabilidades ajustados, paralelamente, a los aspectos que conforman, a su vez, los criterios de desempeño, habilidades y factor humano.
- d) Si los objetivos y metas programadas para una determinada intervención pública se están alcanzado, satisfactoriamente, tanto a nivel institucional como por parte de los empleados

⁸²⁷ Ver COSTA PINTO (Armando). **Op. cit.**, p. 55.

⁸²⁸ Corresponderá a cada equipo o unidad evaluadora determinar, según el sujeto pasivo sometido a evaluación, las preguntas que se deben responder, conforme, a su vez, los respectivos indicadores y criterios de evaluación.

públicos. En otros términos, si los resultados obtenidos coinciden con los citados objetivos y metas previamente planificadas.

- e) Si tales metas y objetivos se están logrando dentro de los plazos y el cronograma de actividades previamente determinado.
- f) Si los objetivos y metas que se van alcanzado están cumpliendo con la calidad y satisfacción esperada.
- g) Si efectivamente se está realizando un uso adecuado y maximizado de los recursos dispuestos –principalmente los de índole económico–, para alcanzar los citados objetivos y metas y prestar dichos servicios.
- h) Si tales recursos están siendo suficientes para obtener los resultados programados.
- i) Si se están generando otros efectos o impactos positivos o negativos no previstos originalmente, gracias al desempeño de los referidos sujetos pasivos.
- j) Si los resultados positivos obtenidos hasta ese momento son sostenibles o tienden a serlo.
- k) Si se observan factores que pueden perjudicar dicha sostenibilidad.
- l) Si se ha mostrado un importante o alto grado de satisfacción, hasta el momento, por los administrados, con respecto a la ejecución de determinada política, plan, programa o proyecto y con el consecuente desempeño mostrado por la institución y los servidores públicos.
- m) Si se están enfrentado riesgos y desafíos, por parte de los sujetos pasivos, para alcanzar los objetivos y resultados propuestos originalmente.
- n) Si se está brindando, por parte de los sujetos pasivos, la cantidad de los servicios públicos originalmente señalada.
- o) Si dichos servicios provistos por las instituciones y sus servidores públicos cumplen con los estándares de calidad y, en esa medida, entre otros aspectos, se brindan de forma oportuna, idónea, continua y accesible.
- p) Si los resultados obtenidos, hasta entonces, denotan que van a perdurar o no más allá del final de la intervención.
- q) Etc..

Paralelamente, es importante que los evaluadores, durante este proceso, recopilen información sobre la manera correcta en que los sujetos pasivos deben reconducir o enmendar su actuar, en caso de ser así necesario.

De otra parte, cabe agregar que en el proceso de planificación propiamente de la evaluación arriba estudiado, los evaluadores –atendiendo a su criterio técnico y profesional–, debieron clasificar, enumerar y otorgarle a cada una de tales interrogantes un determinado porcentaje (categoría cuantitativa), según su grado de relevancia o prioridad. Asimismo, los referidos evaluadores debieron establecer una serie de categorías cualitativas acordes, paralelamente, con aquellos puntajes o porcentajes obtenidos por las instituciones y los servidores públicos (v. gr. deficiente, regular, bueno, muy bueno y excelente).

Lo anterior, según se verá, será de gran ayuda en la etapa posterior de análisis e interpretación de la información obtenida –principalmente, en aquella llevada a cabo en la evaluación final–, en el tanto, conforme se vayan respondiendo positivamente o no cada uno de los cuestionamientos formulados, así será el puntaje que se asignará (categoría cualitativa) y, consecuentemente, la categoría cualitativa en la que la institución y el servidor público serán ubicados o catalogados.

A.2. Métodos utilizados para la recolección de datos

La información que se requiere para responder a los *supra* citados cuestionamientos, determinar el progreso o avance en cuanto al alcance de los objetivos y metas de la intervención pública por parte de las instituciones y los servidores públicos e, incluso, establecer, paralelamente, la forma correcta en que estos últimos deben actuar, se puede recopilar por los evaluadores a través de diversos métodos o técnicas.

Dichos métodos deberán ser escogidos por los evaluadores atendiendo, entre otras cosas, al tipo o complejidad de la intervención pública sometida a evaluación, a la clase de información que se pretenda obtener y analizar, así como a los recursos disponibles a nivel institucional.

Asimismo, resulta recomendable hacer uso de varios de tales métodos y no de uno solo para llevar a cabo la fase del monitoreo. En ese particular, Jiménez Ureña indica lo siguiente:

"(...) Cada categoría y cada técnica específica tienen sus campos de aplicación, así como sus fortalezas y debilidades particulares. Por eso, en la mayoría de las evaluaciones será recomendable aplicar varias técnicas, o sea porque cada una responde distintas interrogantes en forma complementaria, o sea porque abordando la misma pregunta con distintas técnicas permite contrastar (o triangular) los resultados y, de esta manera, aumentar su validez (...)"⁸²⁹.

De igual manera, debe tomarse en cuenta que las metodologías que se escojan deben brindar datos que cumplan con las características de exactitud, fiabilidad, objetividad, credibilidad y validez. En ese sentido, Brawerman y otras autoras señalan:

"(...) Más allá de cuáles sean, es importante que las técnicas que se utilicen permitan que la información que se obtenga de su aplicación sea confiable, de utilidad y segura para brindar razonabilidad e imparcialidad en las inferencias que se realicen basadas en los datos recogidos (...)"⁸³⁰.

En ese mismo orden de consideraciones, es importante aclarar que las metodologías empleadas para recopilar la información en cuestión deben ser cuidadosas de no ser abusivas ni atentar contra la seguridad, dignidad, honorabilidad, intimidad y demás derechos de los sujetos sometidos a evaluación. Por ende, resulta fundamental que los evaluadores sean sumamente cuidadosos a la hora de manipular datos sensibles o estrictamente confidenciales, tanto de la institución como de los servidores públicos.

Finalmente, debe observarse que, conforme el método que se ponga en práctica, se podrá obtener información primaria o secundaria. La información primaria es aquella que es observada y recabada por los evaluadores directamente de las partes de interés, sea, de los servidores públicos en sus diversos niveles de jerarquía, de los administrados, de los representantes de diversos grupos y de expertos en diferentes materias, entre otras. Dichos datos generalmente se obtienen a través de entrevistas, observaciones directas, encuestas, grupos focales, elaboración de fichas, etc..

⁸²⁹ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 62.

⁸³⁰ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 106.

Por su parte, la información secundaria consiste en aquellos datos primarios que son recabados y publicados por otros, a través de distintos medios. En otros términos, señala Meyer, ni los poseedores de los datos ni los interesados en estos, ejercen influencia directa sobre su procedimiento de levantamiento⁸³¹. Los datos secundarios pueden adoptar muchas formas pero, generalmente, consisten en evidencias documentadas que tienen pertinencia directa con los propósitos de la evaluación (v. gr. documentación confeccionada sobre el proceso de planificación e implementación de una intervención pública, cifras sobre el volumen de trabajo y productividad, etc.).

Independientemente, del tipo de información que trate, es importante tomar en cuenta que toda aquella que se recolecte por parte de los evaluadores deberá ser sistematizada e incorporada en un determinado expediente que se llevará para cada servidor público, así como para la institución pública en general que será sometida a evaluación.

Así las cosas, a continuación pasaremos a describir someramente y, de forma no exhaustiva, algunos de los métodos más utilizados para recolectar la información que se requiere para monitorear el desempeño del sector público.

a) Métodos para obtener información primaria

a.1) Entrevistas

La entrevista – considerada uno de los métodos más importantes y utilizados en el procedimiento bajo estudio–, es una conversación de carácter profesional orientada a obtener información sobre un tema prefijado, en este caso en particular, sobre el desempeño institucional y de los servidores públicos durante la ejecución de una determinada intervención pública.

A través de este método los evaluadores recopilan los datos de interés de una manera más directa, abierta y profunda. Se trata, en esencia, de un mecanismo de comunicación llevada a cabo primeramente entre dichos evaluadores y los servidores públicos sometidos a evaluación

⁸³¹ MEYER citado por JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 65.

con respecto a la manera en que se ejecuta y desarrolla la intervención pública, pero, principalmente, con respecto a la forma en que se desempeñan, cumplen las tareas y funciones que les fueron asignadas, y alcanzan los respectivos objetivos y metas.

De igual forma, dicha entrevista deviene importante llevarse a cabo –cuando así resulte pertinente–, con los jefes inmediatos, subalternos y hasta con los compañeros de trabajo de los servidores sometidos a evaluación, quienes podrán aportar relevantes datos y perspectivas sobre el desempeño de estos últimos, así como sobre la operación de la institución en general. Asimismo, este tipo de comunicación puede realizarla los evaluadores con los administrados, así como con profesionales expertos en la intervención pública bajo análisis, quienes pueden brindar importantes insumos y perspectivas sobre el desarrollo y ejecución de esta última, así como sobre las acciones correctivas que se deben poner en práctica.

Las entrevistas se pueden ejecutar de manera individual o en grupo. Asimismo, se pueden efectuar de forma estructurada (donde las preguntas y su orden se encuentran predefinidos), de manera semi-estructurada (en cuyo caso el método se realiza con base en una guía de preguntas pero no necesariamente se debe cuidar la formulación exacta de estas ni su orden) y de forma no estructurada (donde las preguntas son guiadas en forma espontánea conforme las respuestas que vayan surgiendo en el transcurso de la intervención). Sin embargo, es importante aclarar que las dos primeras modalidades son las más utilizadas.

De igual forma, el entrevistador tiene la potestad de combinar preguntas abiertas (donde el entrevistado tiene mayor libertad de expresión), cerradas (en cuyo caso el entrevistado tiene que limitarse a contestar estrictamente lo consultado) o mixtas.

a.2) Observación directa o *in situ*

La observación es relevante en el tanto genera datos, en general, sobre la manera en que una institución y sus respectivos servidores públicos ejecutan e implementan una determinada política, plan, programa o proyecto y, consecuentemente, cumplen sus objetivos y metas.

De este modo, los evaluadores vigilan y analizan –de forma inmediata–, el comportamiento de los empleados públicos en su entorno laboral, en concreto, con respecto a la manera en que ejecutan las tareas y funciones encomendadas pero, principalmente, en cuanto a la forma en que brindan el servicio público a los ciudadanos en términos de calidad. Asimismo, verifican, entre otros muchos aspectos, la manera en que se ejecutan las obras, la disponibilidad y estado de la infraestructura y demás recursos que se requieren para la prestación del servicio, la forma en que se llevan a cabo los procedimientos institucionales, las interacciones que efectúan diversos actores, etc..

Este método detecta y registra directamente dicha información utilizando los sentidos como instrumento principal y puede ejecutarse de manera estructurada (donde la medición parte de una serie de aspectos o categorías a valorar estrictamente) o bien, de forma no estructurada (en cuyo caso la valoración se realiza abiertamente, sin categorías observables predefinidas).

Al respecto, Osuna y Márquez apuntan, expresamente, lo siguiente:

"(...) La observación directa proporciona una información sobre el objeto de estudio mucho más rica y flexible que la mayoría de las restantes técnicas de investigación. Ofrece al evaluador la oportunidad de contactar directamente con el grupo o comunidad que se evalúa obteniendo una visión más integral y pormenorizada del objeto de estudio. Es factible únicamente cuando la presencia del observador no altera o afecta a los fenómenos que se analizan. El evaluador debe adaptarse a circunstancias nuevas o inesperadas y debe aprovechar las oportunidades que puedan surgir en el proceso de la evaluación, de forma que hay mayores posibilidades de que se recojan resultados inesperados (...)"⁸³². (El destacado no forma parte del original).

a.3) Encuestas

Con este método los datos se obtienen a partir de la realización, por parte de los evaluadores, de una serie de preguntas estandarizadas a los encuestados (servidores públicos, administrados, expertos en diversas materias, etc.), casi siempre administradas a través de un cuestionario.

⁸³² Ver OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.**, p. 126.

En criterio de Jiménez Ureña, la encuesta es el método pertinente para conocer opiniones, actitudes, conocimientos y otras características no directamente observables⁸³³. Las encuestas se pueden realizar de forma verbal y en persona (cara a cara, por teléfono o por algún otro medio electrónico), en cuyo caso es el evaluador quien completa el cuestionario conforme las respuestas brindadas por el encuestado o bien, por escrito (en presencia del evaluador, por correo o en línea), donde son los mismos encuestados quienes realizan dicha labor.

El cuestionario que se utiliza consiste en un conjunto de preguntas tipificadas sobre los aspectos (indicadores y criterios) que se pretenden evaluar. Asimismo, se pueden utilizar cuestionarios con preguntas cerradas, abiertas o bien mixtas.

Este método, sobre todo cuando se utilizan preguntas cerradas, es considerado una de las herramientas más útiles para la evaluación, ya que, las respuestas que recoge permiten cuantificar y analizar la información con mayor facilidad al poder tabularla y codificarla⁸³⁴.

a.4) Grupos focales

La recolección de información de interés se lleva a cabo a partir de discusiones efectuadas por grupos de individuos, en este caso administrados, expertos en diversas materias, servidores públicos, etc., quienes son seleccionados y moderados por los propios evaluadores. Tales discusiones, en general, giran alrededor del desempeño mostrado por las instituciones y sus funcionarios públicos durante la ejecución de una intervención pública y la consecuente prestación del servicio público y se abordan desde la experiencia y la perspectiva personal⁸³⁵. De igual forma, en tales grupos se puede hacer referencia paralela a aquellas acciones de corrección o enmienda que se pueden ejecutar sobre el accionar de los sujetos pasivos.

Se basan, entonces, en los testimonios verbales emitidos por los participantes a partir no de la formulación de preguntas dirigidas, sino de la propia dinámica de la discusión en grupo. En

⁸³³ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 64.

⁸³⁴ Ver OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.**, pp. 120-121.

⁸³⁵ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 62.

este caso, el papel del evaluador no es de un entrevistador, sino, más bien, el de un moderador que se limita a definir los temas de discusión y a dirigir el proceso de interacción entre las partes.

Este método es relevante, por cuanto, la interacción entre los participantes permite destacar o profundizar aspectos que no se evidenciarían de la misma forma a través de entrevistas individuales.

a.5) Opinión de expertos o método Delphi

Se trata de un método a través del cual un grupo de profesionales expertos y especializados en un mismo tema manifiesta sus opiniones o valoraciones tocantes al desempeño mostrado por una institución pública y sus servidores con respecto, a su vez, a la ejecución de una intervención. Asimismo, tales profesionales, basados en su experiencia, pueden señalar aquellas actuaciones que se podrían poner en marcha para enmendar la labor de los citados sujetos pasivos.

Este método es relevante porque añade imparcialidad, objetividad, validez y credibilidad a los datos que se buscan recopilar. En ese particular, Trinidad Requena señala lo siguiente:

"(...) Su objetivo es obtener un cierto nivel de consenso sobre determinadas tendencias basándose en las opiniones de personas calificadas que por sus conocimientos y experiencias abarquen en conjunto un campo lo más amplio y diversificado posible. Esta confrontación de pareceres cuenta así con todas las posibilidades de conseguir una visión rica e integrada (...)"⁸³⁶.

a.6) Otros métodos

Aunado a los métodos explicados, la información necesaria para concretar la etapa del monitoreo o evaluación intermedia se puede recopilar a través de la aplicación de exámenes de conocimiento profesional y técnico, de la concertación de reuniones semanales o mensuales (v. gr. talleres) y de la muestra de opiniones vertidas por los administrados a través de los buzones de sugerencias, conversaciones informales y uso de las redes sociales ("facebook" y "twitter", entre otros).

⁸³⁶ Ver TRINIDAD REQUENA (Antonio). **Op. cit.**, p. 265.

b) Métodos para obtener información secundaria

En este caso los datos, como se dijo *supra*, fueron obtenidos anteriormente por sujetos distintos a los evaluadores y para otros fines. Sin embargo, es información que igualmente resulta relevante para proceder con el mecanismo del monitoreo.

Al efecto, resulta sumamente útil, por ejemplo, la documentación disponible sobre el proceso de planificación e implementación de una intervención pública, los informes periódicos confeccionados tocantes al avance de dicha intervención, la cantidad de quejas o reclamos formulados contra los empleados y el servicio público en general que presta la institución pública, las cifras que reflejan el volumen de trabajo y la productividad, los estudios sobre tiempos de respuesta al ciudadano, las evaluaciones previas realizadas a nivel institucional y a los servidores públicos con sus respectivas calificaciones y los registros y estados financieros y contables, etc..

Aunado a esto, Brawerman y otras autoras hacen referencia a la información secundaria bajo los siguientes términos:

"(...) implica la recopilación previa de la documentación pertinente. Aquí se incluyen normas, mapas, manuales de procedimientos, otros programas, proyectos afines, discursos, folletos, videos, declaraciones, recortes periodísticos, etc., que puedan ser de utilidad en la evaluación (...)"⁸³⁷.

B. Análisis de información, emisión de resultados preliminares y elaboración de recomendaciones

Una vez recolectada la *supra* citada información de interés, esta, posteriormente, debe ser ordenada, procesada, analizada e interpretada. Karl y otros autores, se refieren a esta etapa de la evaluación bajo los siguientes términos:

"(...) El análisis de datos es un proceso sistemático que implica organizar y clasificar la información recabada, tabularla, resumirla y comparar los resultados con otras informaciones apropiadas para extraer información útil que responda a las preguntas de la evaluación y conseguir sus propósitos. Es el proceso de descifrar los hechos de un conjunto de evidencias codificando y reuniendo sistemáticamente los datos recopilados, asegurando su exactitud, realizando un análisis estadístico y

⁸³⁷ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit**, p. 109.

*trasladando los datos a formatos o unidades de análisis que se puedan usar en relación con cada pregunta de la evaluación (...)*⁸³⁸.

Paralelamente, a través de esta labor, se van observando y midiendo –sin emitir aún una calificación final–, los porcentajes o puntajes que se van obteniendo por parte de las instituciones y los servidores públicos conforme los aspectos o cuestionamientos descritos *supra* y, consecuentemente, se emiten los respectivos resultados y las conclusiones preliminares. Asimismo, se lleva a cabo una consecuente identificación de las principales situaciones –positivas o negativas–, que se están presentando sobre la marcha y que pueden facilitar o bien impedir, el cumplimiento fiel y efectivo de los objetivos y metas propuesto para la intervención pública.

Ulteriormente, se busca la formulación de todas aquellas acciones –a modo de recomendaciones–, que resultan pertinentes ejecutarse anticipadamente sobre el actuar de las instituciones y de los servidores públicos con el propósito de mejorar la gestión administrativa. Dichas acciones, dependerán, en términos generales, de los citados resultados que se vayan observando con respecto propiamente al desempeño institucional y de los respectivos servidores públicos. Se trata en el fondo, de un elenco de medidas –principalmente correctivas–, que se pueden ir gestionando preliminarmente con el fin de mejorar su actuación.

Finalmente, cabe señalar que todas las anteriores actuaciones correspondientes a esta etapa se pueden llevar a cabo mediante lo que se ha denominado talleres de monitoreo, los cuales se concretan a través de reuniones realizadas, por parte de los evaluadores, de forma semanal, quincenal o mensual. etc.. Reuniones en las cuales, además, se puede contar –si así resulta pertinente–, con la participación de los administrados.

Los talleres de monitoreo, en criterio de Costa Pinto, constituyen un momento de encuentro y reflexión de los distintos involucrados en el proyecto, siendo espacios de intercambio de información, interacción de opiniones y formulación de propuestas⁸³⁹. Ese mismo autor señala que el referido taller debe contar con un facilitador principal, que tenga gran conocimiento en la

⁸³⁸ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 176.

⁸³⁹ Ver COSTA PINTO (Armando) (Coord.), et ál. **Op. cit.**, p. 56.

materia bajo análisis, que sea pedagógico y que, además, tenga una buena capacidad de comunicación. Asimismo, apunta que el taller puede estar estructurado de la siguiente manera⁸⁴⁰:

- a) Presentación del objetivo y metodología del taller.
- b) Presentación de la información recolectada.
- c) Presentación de vivencias personales.
- d) Emisión de los resultados y conclusiones preliminares obtenidas.
- e) Análisis colectivo de los logros, avances y dificultades mostradas por los sujetos evaluados durante la ejecución de sus tareas y funciones.
- f) Emisión de propuestas de medidas correctivas y de acciones a ejecutar.

C. Elaboración, entrega y difusión de los informes de monitoreo

Los evaluadores deben elaborar informes periódicos que señalen, de manera clara, precisa y fundamentada, una serie de datos atinentes al mecanismo de monitoreo o evaluación intermedia.

De este modo, en dichos informes se debe hacer referencia, principalmente, a los sujetos sometidos a evaluación (instituciones y servidores públicos), al objeto evaluado (política, plan, programa o proyecto), a los indicadores, a los criterios de la evaluación y a las preguntas específicas derivadas de estos, a la metodología empleada y a las fuentes de información consultadas, al plazo durante el cual se llevó a cabo el monitoreo, a los recursos utilizados al efecto, a los resultados y conclusiones preliminares obtenidas, a las dificultades halladas y a los logros alcanzados en el camino, así como a las recomendaciones que resultan pertinentes de ejecutarse anticipadamente.

Debe tenerse presente que, a pesar que tales informes no se requieren elaborar de forma tan estructurada, acabada y exhaustiva como se exige en los informes finales de evaluación, resultan igualmente de suma importancia a efecto de observar y analizar, con detalle, tal y como se dijo, los obstáculos presentados y los avances obtenidos, hasta ese momento, con respecto al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas para una intervención pública.

⁸⁴⁰ Ver COSTA PINTO (Armando) (Coord.), et ál. **Op. cit.**, pp. 56-57.

Posteriormente, los evaluadores deben entregar tales informes a los sujetos evaluados, es decir, a los funcionarios públicos y a los servidores que responden por el funcionamiento de una determinada oficina, departamento, dirección, órgano, etc.. Lo anterior, a efecto que se enteren preliminarmente de aquellos aspectos en los que se está fallando o bien, de los logros hasta entonces alcanzados con su desempeño y despejen, concomitantemente, cualquier tipo de duda que les surja.

Dichos informes, igualmente, deberán ser entregados y explicados a los jefes institucionales, según corresponda, a efecto que observen los resultados obtenidos hasta ese momento y, paralelamente, los analicen y aprueben, sobre todo, lo tocante a las acciones recomendadas que se pueden girar preliminarmente sobre los sujetos pasivos⁸⁴¹. Incluso, tales autoridades, en dicha oportunidad, pueden valorar la formulación de algunas otras acciones que estimen necesarias desde su perspectiva.

Asimismo, el contenido de tales informes (en mejor medida antes y luego de ser aprobado por los jefes⁸⁴²) se debe difundir –por parte de los jefes institucionales, así como por los evaluadores–, ante el resto de los funcionarios públicos y ante los administrados, medios de comunicación masivos y órganos y entes de control que así se estimen pertinentes. Asimismo, dichos informes deberán ser suministrados, de forma inmediata o bien, dentro de un plazo razonable, sin oponer resistencia arbitraria alguna, a cualquier otra persona que así los solicite expresamente.

La difusión del contenido de dichos documentos se puede efectuar a través diversos medios, tales como folletos informativos, CD-Rooms interactivos, boletines oficiales, revistas especializadas, informes semestrales o anuales, posters o carteles. Asimismo, dichos informes se pueden dar a conocer mediante una sección o link especial de la página web institucional, la

⁸⁴¹ Resulta menester aclarar que, en caso que tales recomendaciones sean giradas a los propios jefes institucionales en su condición personal o como funcionarios que responden por el ente evaluado, se deberá disponer lo pertinente a fin que el respectivo informe sea puesto en conocimiento de otras autoridades superiores (v. gr. consejo de gobierno) a efecto que sean estas últimas las que lo valoren, autoricen y supervisen la efectiva ejecución de las primeras.

⁸⁴² Esta doble difusión del informe permitirá garantizar un mayor grado de transparencia con respecto a la actuación llevada a cabo, sobre el particular, tanto por los evaluadores, como por los jefes institucionales.

realización de conferencias de prensa, el envío masivo de correos electrónicos o bien, durante la celebración de reuniones, talleres, seminarios, simposios o conferencias, etc..

Asimismo, la divulgación de tales informes se debe efectuar de forma íntegra, de la manera más clara y sencilla posible, obviando, además, aquellos datos confidenciales y sensibles que pueden atentar contra la intimidad de los funcionarios públicos y los intereses institucionales.

D. Ejecución de las acciones aprobadas

Una vez superada la fase anterior, los jefes institucionales deberán disponer lo necesario a efecto que se ejecuten efectivamente las acciones finalmente aprobadas con el fin que los objetivos y metas previamente planificados se logren cumplir exitosamente⁸⁴³.

De este modo, los referidos jefes pueden encargar a un grupo de servidores públicos (incluyendo, si resulta pertinente, a los evaluadores), la labor de velar porque tales acciones se lleven a cabo efectivamente. Para esto, de forma previa, resulta esencial que dichos sujetos se reúnan con los funcionarios públicos evaluados, así como con los encargados de una específica oficina, departamento, órgano, ente, etc. y, en esa medida –conforme un proceso de retroalimentación–, les expliquen los aspectos en los que se está fallando, así como los éxitos y logros alcanzados hasta entonces y, paralelamente, les indiquen, respectivamente, la manera concreta en que deben reconducir su actuar o bien, continuar con su buen desempeño.

4.- Relevancia del monitoreo

Son muchos los aspectos positivos que representa, dentro del procedimiento de evaluación, la fase previa de monitoreo.

En primer término, resulta fundamental reconocer que el monitoreo coadyuva a que, de forma paulatina o intermedia, se lleve a cabo una rendición de cuentas sobre el desempeño de la

⁸⁴³ Se aclara, nuevamente, que, en caso que tales recomendaciones sean giradas a los propios jefes institucionales en su condición personal o como funcionarios que responden por el ente evaluado, se deberá disponer lo pertinente a fin que el respectivo informe sea puesto en conocimiento de otras autoridades superiores (v. gr. consejo de gobierno) a efecto que sean estas últimas las que lo valoren, autoricen y supervisen la efectiva ejecución de las primeras.

Administración Pública, especialmente, ante los altos jefes institucionales, la ciudadanía en general, los medios de comunicación masivos y los órganos y entes de control. Estos últimos, podrán, entonces, enterarse, a través de los informes que deberán rendirse periódicamente, de la manera en que, hasta ese momento, se está implementando o desarrollando la intervención pública por parte de las instituciones y sus respectivos servidores públicos, como medio, a su vez, para tomar aquellas medidas ulteriores que consideren necesarias.

Particularmente, debe observarse que, a nivel interno o institucional, el monitoreo permite identificar, de primera mano, todos los problemas, deficiencias, carencias, limitaciones y demás aspectos negativos que se están presentando durante la ejecución de dicha intervención pública. En ese sentido, permite, por ejemplo, señalar aquellas actuaciones institucionales que están impidiendo la consecución de los objetivos y metas planificadas originalmente, los funcionarios públicos responsables que la intervención pública no marche correctamente y las tareas y funciones que no se están ejecutando de la manera señalada y acordada. Asimismo, deja entrever los despilfarros de todo tipo de recursos y malversaciones de fondos públicos que se están llevando a cabo hasta ese momento, las carencias propias de las políticas, planes, programas y proyectos, así como aquellos servicios públicos que se están prestando de forma deficiente, en perjuicio de los administrados, entre otros aspectos.

Lo anterior hace que, durante la marcha, se lleve a cabo un proceso de retroalimentación, se puedan tomar "a tiempo" decisiones de interés y, en ese particular, consecuentemente, se ejecuten medidas previas y correctivas tendentes a solventar tales situaciones, especialmente, aquellas relacionadas con el desempeño de la institución y de sus servidores públicos.

En esencia, el monitoreo genera alertas, advierte y provoca reacciones sobre aquellos aspectos que requieren urgentemente un cambio con el fin, a su vez, de realizar una depuración y lograr finalmente los objetivos y metas propuestos previamente en el proceso de planificación. Al respecto, Mokate señala que "*(...) el monitoreo, (...) tiene el fin de levantar "banderas rojas",*

que adviertan a los gerentes oportunamente sobre desviaciones del programa de trabajo (...)”⁸⁴⁴.

Por su parte, Ríos, apunta lo siguiente:

*"(...) Representa al proceso que evalúa la calidad del control en el tiempo y permite al sistema reaccionar en forma dinámica, cambiando cuando las circunstancias así lo requieran. Se orienta a la identificación de controles débiles, insuficientes o innecesarios y promueve su reforzamiento (...)”*⁸⁴⁵.

Igualmente, Olavarría Gambi, sobre el particular, apunta:

*"(...) La evaluación intermedia se conduce a través de estudios de monitoreo o seguimiento, es una actividad esencial en la gestión misma del programa y su propósito es poder identificar si hay circunstancias que estén impidiendo que la intervención marche como se preveía o que se cumplan las metas que se habían presupuestado para los distintos momentos de la ejecución. Así, este tipo de evaluación entrega información valiosa a las autoridades y gerentes de programas sobre la marcha de la intervención, lo que le permite tomar decisiones orientadas a implementar rectificaciones oportunas y necesarias (...)”*⁸⁴⁶. (El destacado no forma parte del original).

De otra parte, debe observarse que el monitoreo sirve, también, para destacar los aspectos positivos, la contribución generada y los logros alcanzados, hasta ese momento, por parte de los referidos sujetos pasivos, lo cual, a su vez, permite validar, preponderar y promocionar la continuación de sus tareas y funciones.

Asimismo, es importante señalar que el monitoreo genera información e insumos sumamente valiosos y útiles para las siguientes etapas de la evaluación, principalmente, para la etapa de la evaluación final. Sin duda alguna, los datos recopilados a través de este previo procedimiento servirán de guía y allanarán el camino para proseguir con el mecanismo bajo estudio.

En consecuencia, es factible afirmar que, a través de este procedimiento, se generan enseñanzas de sumo valor que no sólo buscan la consecución óptima y efectiva de los objetivos y

⁸⁴⁴ MOKATE (Karen). **La gerencia para resultados en el desarrollo**. En: VERA (Miguel) (Ed.) Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Instituto Nacional de Administración Pública. Real Ministerio de Asuntos Exteriores. Guatemala, Magnaterra Editores S.A., 2006, pp. 37-38.

⁸⁴⁵ Ver RÍOS (Salvador). **Op. cit.**, sin numerar.

⁸⁴⁶ Ver OLAVARRÍA GAMBI (Mauricio). **Op. cit.**, pp. 3-4.

metas planeados sino que, a su vez, permiten el suministro continuo y paulatino a los administrados de servicios públicos de alta calidad. En ese particular, Costa Pinto señala:

"(...) El monitoreo brinda la oportunidad de reflexionar sobre las acciones realizadas en el marco de la ejecución del proyecto y extraer enseñanzas sobre las estrategias llevadas adelante y los métodos y prácticas utilizados. La utilización de los aprendizajes generados permite mejorar las acciones y enfocarlas mejor al logro de los objetivos. El monitoreo contribuye al desarrollo organizacional y a la mejora de capacidades de las organizaciones. El monitoreo ejercita y desarrolla las capacidades analíticas de técnicos y dirigentes de las organizaciones, mejora su conocimiento sobre los procesos de desarrollo y crea una cultura de rendición de cuentas y responsabilidad (...)"⁸⁴⁷. (El destacado no forma parte del original).

En ese mismo orden de consideraciones, Mokate, aludiendo a lo señalado por la OCDE, indica:

"(...) El propósito del monitoreo es detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de implementación, que permita hacer ajustes para una óptima gestión de las iniciativas, "para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía (...)"⁸⁴⁸.

⁸⁴⁷ Ver COSTA PINTO (Armando). **Op. cit.**, p. 39.

⁸⁴⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO citado por MOKATE (Karen). **Op. cit.**, p. 38.

Capítulo Cuarto

Evaluación final

De manera posterior al monitoreo o evaluación intermedia se debe llevar a cabo la evaluación cumbre y más importante dentro del procedimiento macro de evaluación de la gestión administrativa. Se trata, en concreto, de la evaluación final, a través de la cual se obtendrán resultados concluyentes acerca del cumplimiento efectivo de los objetivos y metas señaladas para una determinada intervención pública, por parte de los servidores públicos y de la institución pública en general.

Por tal motivo, en las próximas líneas procederemos a analizar en qué consiste esta etapa de la evaluación, el momento en que se ejecuta, los sujetos a cargo de la misma, así como el procedimiento que se lleva a cabo al efecto. Finalmente, se hará un breve recuento de los motivos que fundamentan y sostienen la importancia de este tipo de evaluación bajo estudio.

1.- Noción

Esta etapa de evaluación tiene como objeto determinar, de manera definitiva –a través, igualmente, de un proceso de recopilación y análisis sistemático de información–, el cumplimiento real y efectivo de las respectivas funciones, tareas y responsabilidades, así como de los objetivos y metas previamente definidas en el proceso de planificación con respecto a una intervención pública, por parte de las instituciones públicas y de sus respectivos servidores públicos.

En concreto, a través de esta evaluación se emiten juicios críticos y conclusivos –positivos y negativos según veremos *infra*–, acerca del desempeño mostrado por tales sujetos pasivos y los consecuentes resultados e impactos obtenidos finalmente, luego de haberse ejecutado una política, un plan, un programa o un proyecto durante un determinado plazo. Lo anterior, a su vez, como medio para plantear, paralelamente, todas aquellas acciones de corrección, sanción y motivación que resulten pertinentes.

Sobre esta etapa de la evaluación en particular, García López y García Moreno exponen lo siguiente:

"(...) La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras (...)"⁸⁴⁹.

Por su parte, el citado autor Olavarría Gambi explica, de modo expreso:

"(...) Su propósito es determinar si los objetivos establecidos a la intervención se han cumplido – o no – y los cambios que se pueden verificar en la realidad intervenida como consecuencia del proyecto o programa. La finalidad última de este tipo de evaluación es poder identificar lecciones y aprendizajes (...)"⁸⁵⁰.

En similares términos, Brawerman y otras autoras señalan que esta etapa de la evaluación:

"(...) se concentra en los resultados obtenidos para evaluar en qué medida se alcanzaron los objetivos previstos (situación objetivo), cuáles han sido los efectos, buscados y no buscados (...) sobre la situación inicial que se pretendía modificar; también procura identificar los factores que contribuyeron a producir estos resultados (...)"⁸⁵¹.

Debe tenerse presente que en esta fase se vuelve imprescindible la información previa aportada en la evaluación intermedia o monitoreo para continuar con el proceso de investigación y análisis y llegar a las conclusiones *supra* señaladas. En esencia, el proceso de monitoreo genera preguntas que deben ser contestadas fundamentada y definitivamente por la evaluación final.

Asimismo, debe observarse, como bien apunta Karl y otros, que en la evaluación final son más rigurosos los procedimientos, el diseño y la metodología empleada con respecto a la etapa previa de monitoreo, llevándose a cabo, incluso, un análisis y valoraciones mucho más amplias y exhaustivas. Sin embargo, esos mismos autores coinciden en que el objetivo de ambas etapas son muy similares, por cuanto, estas se concentran en proporcionar información que ayuda, entre

⁸⁴⁹ Ver GARCÍA LÓPEZ (Roberto) y GARCÍA MORENO (Mauricio). **Op. cit.**, p. 75.

⁸⁵⁰ Ver OLAVARRÍA GAMBI (Mauricio). **Op. cit.**, p. 4.

⁸⁵¹ Ver BRAWERMAN (Josette) et ál. **Op. cit.**, p. 54.

otros aspectos, a tomar decisiones más acertadas, mejorar el desempeño y alcanzar los resultados planeados⁸⁵².

2.- Momento y sujetos a cargo de la evaluación final

Debe tenerse presente que al ser la evaluación, como se ha dicho, un procedimiento formal, continuo y permanente, es normal que las políticas y diversas normativas dictadas al efecto dispongan la periodicidad o frecuencia con que se deben realizar las evaluaciones finales de desempeño, conforme los propios intereses y necesidades institucionales.

En ese particular, resulta menester apuntar que lo usual es que las evaluaciones finales de desempeño, sobre todo, tratándose de los servidores públicos, se realicen anualmente. Sin embargo, esto no obsta para que, atendiendo a otras particulares circunstancias como sería la complejidad de la intervención pública a ejecutar, dicho mecanismo se disponga llevar a cabo en un menor o mayor rango de tiempo, como podría ser, por ejemplo, cada seis meses o dos años.

De otra parte, esta etapa se encuentra a cargo de los sujetos señalados líneas atrás, sea, principalmente, de los evaluadores y de los jefes institucionales. En igual medida, es importante indicar, tal y como se observará *infra*, que un grupo adicional de servidores públicos tendrá la importante tarea, al finalizar esta etapa, de velar porque las acciones correctivas, sancionatorias y de incentivación formuladas se ejecuten efectivamente sobre los sujetos pasivos.

Asimismo, no hay que olvidar la relevante participación que pueden sostener los administrados en esta relevante etapa del procedimiento bajo estudio.

3.- Procedimiento de la evaluación final

De forma similar al mecanismo de monitoreo o evaluación intermedia, la evaluación final del desempeño del sector público se compone por cuatro etapas, a saber: 1) La recolección de los datos finales a través de varias técnicas o métodos; 2) el análisis y estudio de dicha información recopilada, con la respectiva emisión de los resultados obtenidos, la calificación, las

⁸⁵² Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 8.

recomendaciones y las lecciones aprendidas: 3) la elaboración del informe final de evaluación final, junto con su entrega y difusión y 4) la ejecución de las acciones finalmente aprobadas.

A. Recolección de datos. Tipo de información y métodos utilizados

Ciertamente, se debe contar, para este momento, con los datos obtenidos durante la etapa de monitoreo, los cuales, sin duda alguna, se convierten en un importantísimo insumo para lograr los fines de la evaluación.

Sin embargo, es igualmente relevante que los evaluadores recolecten información en esta etapa –según el plazo definido al efecto–, como medio para definir, de forma más concreta y contundente, cuáles fueron los resultados obtenidos y, en esa medida, verificar el cumplimiento efectivo o no de las funciones, las tareas y los consecuentes objetivos y metas. En otros términos, se busca comprobar, definitivamente, si los servidores e instituciones han actuado y si la intervención pública se ha implementado, todo conforme lo originalmente planificado.

De este modo, a partir de los indicadores de gestión y de los criterios de evaluación y, tomando como parámetro, igualmente, lo señalado en el procedimiento de monitoreo, la evaluación final debe responder –según el sujeto sometido a fiscalización y, entre otros muchos aspectos–, a lo siguiente:

- a) Si las funciones, tareas y responsabilidades asignadas a las instituciones y a sus servidores públicos efectivamente se ejecutaron.
- b) Si tales funciones y tareas realizadas por los citados sujetos pasivos correspondieron con las originalmente asignadas en el proceso de planificación.
- c) Si los servidores públicos ejecutaron tales funciones y responsabilidades ajustados, paralelamente, a los aspectos que conforman, a su vez, los criterios de desempeño, habilidades y factor humano.
- d) Si los objetivos y metas programadas para una política, plan, programa o proyecto se alcanzaron, satisfactoriamente, tanto a nivel institucional como por parte de los empleados públicos. En concreto, si los resultados obtenidos coinciden con los citados objetivos y metas previamente planificadas.

- e) Si tales metas y objetivos se lograron dentro de los plazos y el cronograma de actividades previamente determinado.
- f) Si se proporcionó, por parte de los sujetos pasivos, la cantidad de los servicios públicos originalmente planificada.
- g) Si dichos servicios provistos por las instituciones y sus servidores públicos cumplieron con los estándares de calidad y, en esa medida, entre otros aspectos, se brindaron de forma oportuna, idónea, continua y accesible.
- h) Si se llevó a cabo efectivamente un uso adecuado y maximizado de los recursos dispuestos – principalmente los de índole económico–, para alcanzar los citados objetivos y metas y prestar dichos servicios.
- i) Si tales recursos fueron suficientes para obtener los resultados programados.
- j) Si se generaron otros efectos o impactos positivo o negativos no previstos originalmente, en virtud del desempeño mostrado por los referidos sujetos pasivos.
- k) Si los resultados positivos obtenidos son sostenibles o tienden a serlo.
- l) Si se hallaron factores que puedan afectar dicha sostenibilidad.
- m) Si se mostró un importante o alto grado de satisfacción por parte de los administrados con respecto a la ejecución de determinada intervención pública y con el consecuente desempeño mostrado por la institución y los servidores públicos.
- n) Si se enfrentaron riesgos y desafíos, por parte de los sujetos pasivos, para alcanzar los objetivos y resultados propuestos originalmente.
- o) Si los objetivos y metas alcanzadas cumplieron con la calidad y satisfacción esperada.
- p) Si los resultados obtenidos denotan que van a perdurar o no más allá del final de la intervención.
- q) Etc..

En igual medida, en esta nueva etapa los evaluadores deben recolectar paralelamente información sobre las acciones que se pueden ejecutar posteriormente sobre los sujetos pasivos a fin de corregir, depurar y motivar su actuación.

Asimismo, es importante aclarar que las consideraciones vertidas líneas atrás con respecto a los métodos para recolectar información en la etapa de monitoreo, resultan aplicables a la

evaluación final de desempeño. De este modo, los arriba citados cuestionamientos y la consecuente información que permite definir el desempeño final mostrado por una institución y sus empleados con respecto a una determinada intervención pública, así como la forma en que el bajo o buen rendimiento se puede enmendar o motivar respectivamente, se puede recolectar, por parte de los evaluadores, a través de la realización de entrevistas y de cuestionarios, la observación directa, los grupos focales, la opinión de expertos y el uso de fuentes secundarias, entre otros métodos.

B. Análisis de información, emisión de resultados finales, calificación y elaboración de recomendaciones y de lecciones aprendidas

B.1. Análisis e interpretación de la información recolectada

Finalizada la etapa de recolección de datos, resulta pertinente proceder con una de las más importantes dentro de la evaluación final, sea, la del análisis e interpretación de estos. Como bien cita Jiménez Ureña, este es el momento donde es necesario “hacer hablar” a dicha información por parte de los evaluadores⁸⁵³. Lo anterior, resulta menester agregar, de una forma mucho más profunda y contundente.

El análisis, como se dijo líneas atrás, es un proceso sistemático que implica, entre otros aspectos, organizar y clasificar la información recabada con el fin de obtener datos que respondan a los cuestionamientos de la evaluación. La interpretación, por su parte, es el proceso de dar significado a los hallazgos de la evaluación derivados del referido análisis y se obtiene del resumen y síntesis de información obtenida de los hechos, declaraciones, opiniones y documentos⁸⁵⁴. Karl y otros autores, afirman que la interpretación es, en esencia, “(...) *el esfuerzo de imaginar lo que significan los hallazgos, dando sentido a las evidencias reunidas en una evaluación y sus aplicaciones prácticas para la eficacia del desarrollo (...)*”⁸⁵⁵.

B.2. Emisión de resultados finales y otorgamiento de calificación

⁸⁵³ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 66.

⁸⁵⁴ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, pp. 176-177.

⁸⁵⁵ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 177.

Posterior al proceso de análisis e interpretación, se pasa a la relevante etapa de emitir los resultados finales obtenidos y las consecuentes conclusiones.

En concreto, se trata del proceso de convertir los hallazgos obtenidos –conforme a la información recopilada–, en juicios de valor y, consecuentemente, en nuevos conocimientos. Al respecto, Karl, haciendo especial referencia a las conclusiones de la evaluación, apunta lo siguiente:

“(…) Una conclusión es un juicio razonado basado en una síntesis de hallazgos empíricos o declaraciones factuales que corresponden a circunstancias específicas. Las conclusiones no son hallazgos; son interpretaciones que dan significado a los hallazgos (…)”⁸⁵⁶.

Por su parte, Brawerman y otras autoras, exponen claramente, sobre este punto en particular y, desde la perspectiva del evaluador en esta etapa, lo siguiente:

“(…) Hay un momento en soledad del evaluador (o del equipo). Es después de haber hecho las visitas de terreno, cuando todo el material está desplegado, ya se leyeron los documentos, se analizaron las cifras, se repasaron las notas de las entrevistas y reuniones o talleres, se tienen frescos aún en la memoria los diálogos y las discusiones mantenidas con los diferentes actores en el escenario de los hechos, se recuerdan las observaciones realizadas, todo ello enmarcado por el relieve del modelo evaluativo, sus variables y sus preguntas. Ése es el meollo de toda actividad evaluativa, el momento por excelencia, cuando se necesita dar respuestas, sintetizar la cuantiosa información que por diferentes vías o fuentes permite describir y ampliar lo que vimos, escuchamos o supimos sobre lo que pasa. Se requiere allí poner de manifiesto nuestros entusiasmos y nuestras disconformidades. Y, sobre todo, se requiere sacar conclusiones: emitir juicios valorativos sobre cómo se están haciendo las actividades, si están insertas en enfoques adecuados que responden a los estados del arte en los respectivos campos, si se orientan hacia donde deberían, si son visibles algunos resultados positivos, cuáles son las dificultades u obstáculos, cuáles las fortalezas y oportunidades; y a partir de tales juicios, cuáles recomendaciones son pertinentes para mejorar o reforzar la acción futura. Es el momento de la proactividad, donde la experiencia del evaluador se pone en juego para concluir y aconsejar, en suma: para procurar influir en la transformación de las realidades que analizó (…)”⁸⁵⁷. (El destacado no forma parte del original).

De este modo, mediante las conclusiones se obtendrá una respuesta final y concreta a los cuestionamientos *supra* citados que permitirá valorar y determinar, principalmente, si se llevaron

⁸⁵⁶ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 177.

⁸⁵⁷ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 177.

a cabo las funciones, tareas y responsabilidades asignadas a las instituciones y a los servidores públicos y si, consecuentemente, se cumplieron los objetivos y metas planificados para una intervención pública. Asimismo, este proceso permite deslindar todos aquellos factores – positivos o negativos–, que incidieron en dichos resultados, es decir, todas aquellas dificultades y fallas que se presentaron y no se pudieron corregir en el camino, así como aquellos logros y avances finalmente conseguidos.

Ahora bien, de forma paralela y, según los resultados obtenidos, en esta etapa corresponde otorgar la calificación final a los servidores públicos y a las instituciones públicas con respecto al desempeño mostrado en la ejecución de la intervención pública. Calificaciones que, sobra decir, deben ser, debidamente, justificadas por los evaluadores y documentadas, según los datos previamente recolectados.

En concreto, como se ha dicho, tal calificación se impondrá por los evaluadores según el puntaje o porcentaje alcanzado, el cual, a su vez, se obtiene conforme se respondan positivamente o no cada uno de los aspectos o datos de la evaluación *supra* explicados. De este modo, conforme la referida categoría cuantitativa obtenida (puntaje), así será la categoría cualitativa de desempeño en la que, consecuentemente, será ubicada la institución y el servidor público (v. gr. deficiente, regular, bueno, muy bueno y excelente).

Al respecto, Ammons apunta lo siguiente:

"(...) Dicho de manera sencilla, la evaluación del desempeño y cumplimiento facilita a los órganos de gobierno (...) una herramienta que registra las puntuaciones obtenidas en el transcurso del funcionamiento de sus servicios. Tal como lo expone Harry Hatry, esa función de medición objetiva de la puntuación obtenida es indispensable: "A menos que se vayan registrando las puntuaciones obtenidas es difícil saber si se va ganando o perdiendo. Esto es aplicable a juegos de pelota, de cartas y, cómo no, a la productividad de los servicios prestados por las Administraciones Públicas(...) La medición de la productividad permite a las Administraciones señalar las áreas problemáticas, adoptar medidas correctoras y poder así valorar el alcance de las medidas de mejora (...)"⁸⁵⁸.

⁸⁵⁸ Ver AMMONS (David N.). **Op. cit.**, p. 125.

Es importante acotar que, tanto a la hora de verter las mencionadas conclusiones, como las respectivas calificaciones finales de desempeño, los evaluadores deben evitar incurrir en diversos tipos de errores. Algunas de estos errores son, por ejemplo, los de indulgencia (cuando el evaluador tiende a otorgar valoraciones demasiado generosas que se trasponen a la objetividad requerida), los de severidad (cuando el evaluador impone un criterio mucho más estricto o se extralimita en las valoraciones que debe llevar a cabo), los de tendencia centralista (cuando el evaluador no realiza un análisis individualizado y pormenorizado y, por el contrario, tiende a valorar y a calificar a todos por igual), los llamados de aureola y de cuerno (cuando el evaluador transfiere una fortaleza –aureola– o una debilidad –cuerno–, del sujeto evaluado a todo el resto de dimensiones o aspectos por evaluar, sin realizar un análisis objetivo y delimitado), etc..

B.3. Elaboración de recomendaciones y de lecciones aprendidas

Ulteriormente, una vez conocido plenamente el panorama institucional y de sus empleados públicos –sobre todo, las calificaciones obtenidas–, con respecto al rendimiento mostrado, los evaluadores tienen la tarea de formular, ante los jefes institucionales, una serie de recomendaciones a ejecutar posteriormente. Las recomendaciones se pueden tener como aquellas propuestas de acción basadas en las evidencias obtenidas y destinadas a los usuarios de la evaluación⁸⁵⁹. De este modo, se plantearán un elenco de acciones que se deben implementar y de llevar a cabo, principalmente, sobre tales sujetos pasivos con miras a mejorar su desempeño.

Debe considerarse que formular recomendaciones conforme el mecanismo de evaluación implica sopesar alternativas eficacias, realistas, viables y ejecutables, que se ajusten, consecuentemente, a la institución y a los servidores públicos. Por ende, se requiere, a su vez, de un conocimiento profundo del contexto, especialmente, del organizativo dentro del cual se tomarán las decisiones, así como del ambiente social, político y económico imperante no sólo a nivel institucional sino, también, nacional.

En concreto, estamos hablando de distintas acciones a ejecutar, especialmente, para reconducir y enmendar el proceder de las instituciones y de los empleados públicos de la manera

⁸⁵⁹ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 177.

más pronta posible o bien, con miras a ser tomadas en consideración a futuro, especialmente, durante los procesos de planificación venideros. De este modo, a manera de ejemplo, se requerirá que los sujetos pasivos realicen determinadas tareas encomendadas utilizando otro procedimiento, atiendan en adecuados términos a los administrados, mejoren sus mecanismos de respuesta a efecto de brindar el servicio de forma celer, con eficacia y eficiencia, etc.. Paralelamente, según la calificación final de evaluación obtenida, se emiten acciones tendentes a sancionar o bien a incentivar el mal o buen desempeño realizado respectivamente por tales sujetos pasivos, como medio, igualmente, para alcanzar con éxito el cambio esperado o bien, lograr la continuación de los óptimos resultados.

Incluso, debe observarse que tales acciones podrán formularse sobre temas colaterales que han surgido, específicamente, a partir de los resultados obtenidos del desempeño institucional y personal, tales como en materia de uso de recursos y fondos públicos o sobre la propia intervención pública, entre otros muchos aspectos de interés.

De otra parte, los evaluadores, en esta etapa, deben formular las lecciones aprendidas, las cuales resumen en qué medida la evaluación efectuada contribuye a la generación de nuevo conocimiento que será aplicable y útil en otros contextos similares (v. gr. relevancia de los hallazgos para ser aplicados en otras oficinas o departamentos de la institución pública).

Finalmente, cabe apuntar que las labores mencionadas en los apartados anteriores y las que se indicaron en el presente –al igual que se explicó con el monitoreo–, se pueden llevar a cabo a través de talleres o reuniones programadas a lo interno de las unidades, comisiones o departamentos de evaluación, bajo la misma dinámica expuesta. Reuniones en las cuales los referidos evaluadores pueden contar, a su vez, si lo consideran pertinente, con la participación de los administrados.

C. Elaboración, entrega y difusión de los informes de evaluación final

C.1. Elaboración del informe final de evaluación

La información recogida, procesada y analizada durante toda la etapa de la evaluación final debe ser documentada por los evaluadores a través de un informe que debe incluir, a su vez, todas aquellas descripciones y explicaciones que permitan fundamentar, adecuadamente, los resultados obtenidos, entre otros aspectos de interés.

Si bien es cierto que desde el monitoreo se emiten informes de evaluación, en esta etapa se debe elaborar un documento mucho más detallado y exhaustivo. De ahí que se le considere el informe por excelencia del mecanismo de evaluación.

Este informe resulta fundamental e imprescindible, no sólo para dejar un registro final de todo lo efectuado, sino, también, para exponer abiertamente ante los propios evaluados, los jerarcas institucionales y el resto de partes interesadas, el procedimiento realizado. Actuación última que, a su vez, permitirá que se tomen, *a posteriori*, todas aquellas acciones de retroalimentación y de mejora que se estimen pertinentes.

Este informe podrá contener, de forma unificada, los resultados obtenidos con respecto a la evaluación llevada a cabo sobre el desempeño institucional y de los servidores públicos o bien, se puede emitir de forma individualizada, según las necesidades y los criterios establecidos por los evaluadores, así como por los jerarcas institucionales.

Asimismo, dicho documento debe poseer una determinada estructura, contenido y características, las cuales pasaremos a señalar rápidamente a continuación.

a) Estructura y contenido del informe final de evaluación

El informe de evaluación final debe estar compuesto por un índice, un resumen ejecutivo, una sección introductoria, una parte de desarrollo o núcleo central, por un apartado de conclusiones, recomendaciones y de lecciones aprendidas y, finalmente, por los respectivos anexos. Estructura última que, a su vez, debe contener principalmente los elementos o aspectos que se indicarán a continuación.

a.1) Índice

a.2) Resumen ejecutivo

- Resumen breve –de entre tres a quince páginas, según sea el caso–, que consigna los puntos más sobresalientes del texto del informe. Debe redactarse en términos claros y sencillos, pues, por lo general, este es el documento que leen los administrados, los representantes de los medios de comunicación masivos y algunas autoridades de los entes y órganos de control.

a.3) Introducción

- Explicación breve del mecanismo de evaluación efectuado, de los objetivos principales del mismo y de las razones o motivos por las cuales se decidió llevarlo a cabo.
- Explicación breve y concisa de los sujetos sometidos a evaluación (oficinas, departamentos, direcciones, órganos, entes, servidores públicos, etc.) así como de la respectiva intervención pública (política, plan, programa o proyecto).
- Explicación breve y sencilla de la estructura y del contenido del informe y de cómo la información ahí inserta logrará los propósitos previamente planteados.

a.4) Núcleo central

- Explicación detallada de los sujetos sometidos a evaluación y de la intervención pública que se debía ejecutar. En este último particular, se debe indicar, entre otros aspectos, las funciones, tareas y demás responsabilidades asignadas a los empleados e instituciones públicas junto con los respectivos objetivos y metas a alcanzar.
- Los sujetos que participaron en la evaluación y en qué medida lo hicieron.
- Los indicadores, los criterios de la evaluación y las preguntas específicas derivadas de estos.
- La metodología y técnicas empleadas, así como las fuentes de información consultadas.
- El plazo durante el cual se llevó a cabo el mecanismo, con su respectivo cronograma de actividades.
- Los insumos o recursos utilizados.
- Las respuestas principales a las preguntas o cuestionamientos realizados, debidamente justificadas.
- Los resultados obtenidos.

- Las dificultades y debilidades halladas, así como todos aquellos logros y avances finalmente conseguidos.

a.5) Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

- Las conclusiones a las que se arribó con la respectiva calificación otorgada.
- Las recomendaciones emitidas (acciones por ejecutar).
- Las lecciones aprendidas.

a.6) Anexos

- Toda aquella información consultada para arribar a los resultados y conclusiones de la evaluación (v. gr. los términos de referencia de la evaluación, las entrevistas y cuestionarios realizados, los sitios visitados, etc.). Lo anterior, contribuye a ampliar, ilustrar e enriquecer el referido informe.

b) Características del informe final de evaluación

El informe de evaluación debe cumplir con las siguientes características:

b.1) Completo: El informe debe brindar, en forma estructurada, información sobre todos y cada uno de los aspectos arriba mencionados.

b.2) Transparente: Los datos de interés que se presentan en el informe no pueden ser manipulados o tergiversados. Deben mostrarse tal cuales, apegados totalmente a los resultados obtenidos.

b.3) Claro y preciso: El informe se debe estructurar de manera lógica y comprensible. Debe seguir un determinado orden y ser redactado en un lenguaje común, cuando así resulte posible.

b.4) Útil: El informe debe contener información útil para los jefes institucionales, los administrados, los propios evaluados, los diversos órganos y entes de control, etc.. Debe, en esencia, formularse con un espíritu constructivo y de cambio.

b.5) Oportuno: El informe se debe entregar a tiempo, sea, dentro de los plazos y el cronograma previamente establecido.

b.6) Objetivo e imparcial: El informe debe contener datos totalmente objetivos y exactos. No puede ser complaciente ni modificar los resultados obtenidos en favor de ciertos funcionarios públicos, jerarcas institucionales o políticos.

b.7) Cauteloso en el manejo de información confidencial o sensible: El informe no puede revelar al público datos que atenten contra la dignidad, intimidad y honorabilidad de los servidores evaluados. Igualmente, debe ser cuidadoso de no exponer abiertamente información sensible –no pública–, que comprometa los intereses de la institución.

b.8) Conciso: El informe no debe ser más extenso de lo estrictamente necesario. De esta manera, debe destacar la información relevante, sin quedar diluida entre comentarios, datos y cifras.

C. 2. Entrega del informe final de evaluación

El referido informe final de evaluación debe ser entregado formalmente por los evaluadores a varias partes de interés.

En primer término, debe ser suministrado a los propios sujetos sometidos al procedimiento bajo estudio. De esta manera, el referido informe se deberá entregar a los servidores públicos sometidos a evaluación y a aquellos funcionarios que responden por el funcionamiento de una determinada oficina, departamento, dirección, órgano, etc.. La anterior entrega se puede efectuar a través de una reunión formal, mediante la cual los evaluadores, a su vez, podrán explicar ampliamente a las referidas partes el contenido del mencionado informe –el cual, en todo caso, debe estar debidamente motivado–, y esclarecer cualquier duda que surja.

Paralelamente, el informe en cuestión deberá ser suministrado mediante un acto igualmente formal y, debidamente explicado, a los jerarcas que velan propiamente por la gestión institucional en general y que responden frente a los administrados y demás interesados por el servicio público prestado. Una vez que se les presenta dicho informe a estas últimas autoridades, estas deben

proceder a discutir ampliamente su contenido, analizarlo y autorizarlo, sobre todo, lo tocante a las acciones recomendadas por los evaluadores para mejorar principalmente el desempeño institucional y de los servidores públicos⁸⁶⁰. En lo que respecta a este último punto, dichos jerarcas podrían, incluso, señalar algunas otras acciones a ejecutar que consideren pertinentes desde su propia perspectiva⁸⁶¹. Finalmente, estas últimas autoridades deben disponer la difusión del referido informe y los medios mediante los cuales dicha actuación se realizará.

C.3. Difusión del informe final de evaluación

Una vez que el referido informe ha sido puesto en conocimiento de las partes señaladas en el apartado anterior, resulta pertinente proceder con su difusión por parte de las respectivas autoridades institucionales, con la ayuda de los propios evaluadores, como un acto de transparencia y de rendición de cuentas de la Administración Pública.

En ese particular, el contenido de dicho informe (en mejor medida antes y luego de ser aprobado definitivamente por los jerarcas⁸⁶²) debe ser publicitado activa y abiertamente ante el resto de funcionarios públicos de la institución pública sometida a fiscalización, ante los órganos y entes de control que se consideren pertinentes, ante los administrados, quienes se ven beneficiados o afectados en virtud de las actuaciones del aparato administrativo y del servicio público que se presta, ante los medios de comunicación masivos, etc.. En concreto, se debe divulgar dicho informe ante todos aquellos sujetos que se consideren interesados en los resultados arrojados, luego de realizada la referida evaluación final.

⁸⁶⁰ Se reitera, que, en caso que tales recomendaciones sean giradas a los propios jerarcas institucionales en su condición personal o como funcionarios que responden por el ente evaluado, se deberá disponer lo pertinente a fin que el respectivo informe sea puesto en conocimiento de otras autoridades superiores (v. gr. consejo de gobierno) a efecto que sean estas últimas las que lo valoren, autoricen y supervisen la efectiva ejecución de las primeras.

⁸⁶¹ Una vez efectuada esta última labor y habiendo sido aprobado el informe de evaluación, los sujetos sometidos a evaluación (funcionarios evaluados o aquellos que responden por el rendimiento de una determinada oficina, departamento, dirección, órgano o ente o de varias instituciones públicas igualmente fiscalizadas) podrán solicitar – dentro de los plazos y procedimiento especial pautado previamente–, la reconsideración de la calificación obtenida y de la acción correctiva o sancionatoria que se les impuso. Hasta tanto esta fase no esté agotada definitivamente, no se podrá continuar con el procedimiento.

⁸⁶² Se reitera que esta doble difusión del informe permitirá garantizar un mayor grado de transparencia con respecto a la actuación llevada a cabo, sobre el particular, tanto por los evaluadores, como por los jerarcas institucionales. En este caso en particular, es recomendable difundir el informe aprobado por los jerarcas, una vez superada, incluso, la etapa de impugnación, en caso de haberse constituido.

Sin embargo, se aclara que lo anterior no obsta para que, cualquier otro administrado a quien primeramente no le haya sido puesta en conocimiento la información de interés, solicite esta última por su propia cuenta. Supuesto último en el cual la Administración Pública deberá entregarla sin recaudo alguno, de manera inmediata o bien dentro de un plazo razonable, al tratarse de datos que, en su mayoría, revisten de un claro interés público.

La divulgación del contenido de dicho documento se puede efectuar a través de los mismos medios utilizados para difundir los informes preliminares de monitoreo. De igual forma, es importante tomar en consideración que los datos contenidos en tal informe se deben publicitar de forma íntegra, sin ser modificados o tergiversados de manera alguna en favor de los sujetos sometidos a evaluación. Sin embargo, como, igualmente, se ha dicho, se debe tener sumo cuidado de obviar aquella información que resulta confidencial o sensible y que pueda afectar la intimidad de los empleados públicos y los intereses de la institución pública.

Dicha difusión, igualmente, debe hacerse de la manera más clara y sencilla posible, en el tanto, la mayoría de los sujetos receptores, no manejan el lenguaje técnico que, en ocasiones, utiliza el mecanismo de evaluación. Por ende, resulta recomendable que los evaluadores estén anuentes a esclarecer todas aquellas dudas que surjan de este nuevo grupo de sujetos a quienes se les hará llegar la información bajo estudio. Jiménez Ureña alude al término “socializar los resultados” y, en ese particular, apunta lo siguiente:

“(...) La socialización de los resultados no se limita sencillamente a la distribución de informes. Es imprescindible que la estrategia de comunicación se lleve a cabo de una manera que maximice la utilidad de los resultados. Estos tienen que ser recibidos, comprendidos, aceptados por los involucrados relevantes, para finalmente ser tomados en cuenta. En este proceso intervienen numerosos factores externos, de manera que los resultados de las evaluaciones son solamente una variable entre muchas (y no siempre la más importante) que vienen a incidir en un complejo proceso social de la toma de decisiones sobre políticas públicas. Sin embargo, abordando la socialización de los resultados en forma estratégica – siempre guiado por el propósito de la evaluación – se puede aumentar la probabilidad de que las evaluaciones sean tomadas en cuenta debidamente (...)”⁸⁶³. (El destacado no forma parte del original).

⁸⁶³ Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 75.

Debe entenderse que una buena comunicación y difusión de dichos informes no sólo transparenta la gestión administrativa, sino que, además, permite que los sujetos arriba señalados, al imponerse de su contenido, tomen las medidas y acciones de control y fiscalización que, *a posteriori*, consideren pertinentes.

D. Ejecución de las acciones aprobadas

D.1. Labores previas de implementación

Luego de llevadas a cabo las actuaciones anteriores, resulta esencial que los jefes institucionales dispongan preliminarmente todo lo pertinente a efecto que se ejecuten efectivamente las referidas acciones recomendadas previamente por los evaluadores y finalmente aprobadas. Para tal efecto, deben señalar, entre otros aspectos de interés, los funcionarios obligados a implementarlas y a vigilar que se cumplan, las actuaciones que estos últimos deberán realizar sobre el particular, el plazo dentro del cual se deben observar y los recursos que se necesitarán al efecto⁸⁶⁴.

Esta última actuación, resulta menester aclarar, deviene en crucial, ya que, son estas últimas autoridades sobre las que recae finalmente la responsabilidad que dichas acciones se vuelvan una realidad y no queden simplemente impresas en el papel, permitiéndose así arbitrariamente la continuación de los malos resultados y el desconocimiento de aquellos de índole positivo.

D.2. Explicación de las acciones aprobadas, proceso de retroalimentación y ejecución

Una vez superada la etapa anterior, resulta menester que los servidores públicos encargados de ejecutar dichas consecuencias (con la ayuda, incluso, de los propios evaluadores si es necesario) se reúnan, previamente, ya sea con los funcionarios evaluados o con aquellos que responden por el rendimiento de una determinada oficina, departamento, dirección, órgano o

⁸⁶⁴ Se aclara, nuevamente, que, en caso que dichas recomendaciones sean giradas a los propios jefes institucionales en su condición personal o como funcionarios que responden por el ente evaluado, se deberá disponer lo pertinente a fin que el respectivo informe sea puesto en conocimiento de otras autoridades superiores (v. gr. consejo de gobierno) a efecto que sean estas últimas las que lo valoren, autoricen y supervisen la efectiva ejecución de las primeras.

ente, etc.. Lo anterior, con el fin que les sean explicados formalmente los aspectos negativos o positivos hallados con respecto al desempeño mostrado y les indiquen, concomitantemente, las acciones que se pondrán en marcha, definitivamente, a fin de corregir y enmendar el accionar o bien, motivar la continuación de la excelente labor.

En concreto, se trata de entablar una conversación abierta, tranquila y en términos conciliatorios que conlleva, en el fondo, a conseguir una retroalimentación que permita, a su vez, depurar y mejorar la gestión administrativa.

De este modo, se le explican a tales sujetos lo bien que se han hecho las cosas, razón por la cual será premiado de determinada forma él mismo o bien la oficina, órgano o ente que tiene a su cargo y se le invita a continuar con los esfuerzos y el excelente desempeño mostrado. Desde otra perspectiva, se expone la manera incorrecta, inadecuada e insuficiente de su proceder o de la institución, se señalan las enmiendas que se deben efectuar lo más pronto posible como medio para crecer, desarrollarse y avanzar y se indica la respectiva sanción que será impuesta, así como el cambio que se espera a partir de esta⁸⁶⁵.

Una vez realizadas tales actuaciones, las acciones referidas deberán ser efectivamente llevadas a cabo.

D.3. Tipos de sanciones e incentivos

Como consecuencia de la calificación de desempeño obtenida (v. gr. deficiente, regular, bueno, muy bueno y excelente) durante la cantidad de períodos de evaluación que se consideren pertinentes, se podrá ejecutar un elenco de actuaciones sobre los servidores públicos y la institución. Acciones que, como igualmente se dijo *supra*, se traducen en la aplicación de sanciones o en el otorgamiento de incentivos o reconocimientos, algunos de los cuales pasaremos a mencionar a continuación.

⁸⁶⁵ Se debe recordar, tal y como se explicó, anteriormente, que, para la imposición de dichas sanciones, debe estar agotada la fase recursiva.

a) Sanciones e incentivos para los servidores públicos

El deficiente y regular desempeño mostrado por los funcionarios públicos (sea en su condición individual o bien, grupal), se puede sancionar mediante las siguientes formas⁸⁶⁶:

- El despido.
- La imposición de amonestaciones verbales o por escrito, así como suspensiones sin o con goce de salario.
- La disminución porcentual del salario.
- La reubicación en otro puesto.
- El descenso en la categoría profesional.
- El sometimiento justificado a una reorganización del personal o bien, a una reducción forzosa de este.
- El readecuado de sus funciones y tareas.
- La destitución de su cargo o puesto político.
- La pérdida de privilegios (v. gr. permisos de todo tipo, becas, chofer, viajes, etc.).
- La no reelección por parte de determinados órganos políticos o de los ciudadanos.
- La negativa para ser ascendido de puesto.
- El cobro del gasto en que incurrió la Administración Pública en virtud del deficiente y pésimo servicio brindado a los administrados.

Debe observarse que, adicionalmente, la Administración Pública –específicamente, en aquellos casos donde no aplique primeramente la sanción de despido o destitución–, puede optar por concederle al servidor la oportunidad de reivindicarse y mejorar su desempeño a través del sometimiento a una capacitación o plan remedial técnico que tardará el plazo que se estime pertinente, según cada situación en particular.

En dicha capacitación se busca identificar y trabajar puntualmente las áreas que el empleado debe corregir y fortalecer, complementar su formación inicial y lograr su desarrollo y el perfeccionamiento con respecto a la ejecución de las tareas y funciones que le fueron

⁸⁶⁶ Es importante no olvidar que, para la imposición de algunas de las sanciones señaladas, sobre todo, para aquellas de mayor gravedad, se requiere el respeto previo de los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso.

encomendadas, según su categoría y puesto de trabajo. De este modo, en caso que el funcionario no cumpla satisfactoriamente con dicho plan y no mejore su desempeño durante los períodos que se consideren oportunos o bien, se niegue a someterse al mismo, la Administración Pública tendrá la facultad de prescindir de sus servicios por inidoneidad.

Desde otra perspectiva, el excelente o muy buen rendimiento mostrado por ese mismo empleado o grupo de servidores públicos a la hora de ejecutar las tareas y funciones encomendadas, se puede recompensar a través de las siguientes maneras:

- El aumento porcentual del salario.
- El otorgamiento de bonos.
- El otorgamiento de puntos adicionales de carrera, que lo beneficiarán a la hora de concursar para nombramientos interinos o en propiedad, para un ascenso o un traslado.
- La entrega de premios.
- El otorgamiento de permisos para acudir a charlas, conferencias, talleres, cursos, etc..
- La autorización para impartir lecciones.
- El acceso a becas nacionales e internacionales.
- La entrega de placas, trofeos, insignias para la solapa, certificados o títulos de reconocimiento al mérito.
- El otorgamiento de permisos con o sin goce de salario.
- El otorgamiento de días adicionales de descanso.
- La autorización para realizar teletrabajo.
- El otorgamiento de acreditaciones.
- El acceso a beneficios como chofer, viajes, oficina con mejores condiciones.
- Un reconocimiento público, ya sea a través de algún medio de comunicación o bien, durante la celebración de algún seminario o actividad oficial de la institución.
- La emisión de unas palabras que directamente reconozcan el esfuerzo y agradezcan la labor llevada a cabo.
- La reelección para desempeñarse en un determinado puesto, otorgada por parte órganos políticos o de los propios ciudadanos.

En lo tocante a este punto, es factible que la Administración Pública despoje de algunos incentivos previamente otorgados a los servidores en caso que estos no mantengan un excelente o muy buen rendimiento durante los períodos subsiguientes de evaluación que se consideren pertinentes.

b) Sanciones e incentivos para las instituciones públicas

El deficiente y regular desempeño mostrado por una institución pública (lo cual incluye, a su vez, determinados entes, órganos, direcciones, departamentos, oficinas, etc.), es factible sancionarse a través de las siguientes formas:

- La reducción de algunas oficinas o sucursales.
- El retiro o disminución de fondos públicos destinados originalmente para el cumplimiento de los respectivos objetivos y metas.
- El aumento de controles y supervisión.
- La reducción o eliminación de funciones y tareas asignadas.
- El recorte de recursos materiales, tecnológicos y humanos.
- El traspaso del control de la institución, oficina o departamento a manos de otra institución o del gobierno central.
- El cierre total de la institución pública.

Efectuando una consideración similar, ante los bajos niveles de rendimiento, las instituciones públicas (en caso claramente, que no se decida preliminarmente su cierre) podrían someterse, igualmente, a un plan remedial de capacitación, de reestructuración general y de mejora durante un plazo determinado. Esto, so pena de tomarse la decisión –en caso de no obtener un resultado satisfactorio–, de cerrar definitivamente la oficina, departamento, órgano o ente público en general.

De otra parte, el excelente o muy buen rendimiento mostrado por esa misma institución o sus oficinas, se puede reconocer a través de las siguientes maneras:

- El giro de una mayor cantidad de fondos públicos para el cumplimiento de ulteriores objetivos y metas.

- El otorgamiento de mayor autonomía y flexibilidad para actuar.
- La expansión territorial del servicio público que se brinda, a través, por ejemplo, de la creación de más oficinas o sucursales.
- El otorgamiento de premios establecidos y reconocidos a lo interno de la propia institución o bien, a nivel nacional.
- La entrega de certificados o de placas.
- El otorgamiento de mayores recursos para desempeñarse (v. gr. mayor cantidad de personal, una mejor infraestructura y la provisión de modernos y avanzados recursos tecnológicos).
- El otorgamiento de certificados de calidad o de acreditaciones.
- Un reconocimiento público, ya sea a través de algún medio de comunicación o bien, durante la celebración de algún seminario o actividad oficial de la institución.

Igualmente, en lo que corresponde a este último aspecto, algunos de los incentivos otorgados a las instituciones públicas en virtud de su muy buen o excelente desempeño podrían ser removidos, en el caso que tales calificaciones no perduren durante los plazos subsiguientes de su operación y funcionamiento que se estimen pertinentes.

4.- Relevancia de la evaluación final

Sin ánimo de agotar el tema en este apartado, pues será objeto de un pormenorizado análisis más adelante, es factible hacer una referencia preliminar a algunos de los múltiples beneficios que trae aparejado el mecanismo de evaluación final en la Administración Pública.

Nótese, en primer término, que la evaluación final coadyuva enormemente a que la Administración Pública rinda cuentas externamente de su gestión ante los administrados, los diversos órganos y entes de control e, incluso, ante los medios de comunicación masiva, lo cual hará, entre otras cosas, que se transparente su actuar y se fortalezca el régimen democrático.

Esa misma rendición de cuentas, a nivel interno, provocará igualmente una mejora sustancial de la Administración Pública. Nótese que los resultados finalmente arrojados a través de este procedimiento, van a ser de gran utilidad para la toma de ulteriores decisiones, de forma

tal que no quedarán simplemente expuestos formalmente en un documento. Se busca, en esencia, que el aparato administrativo, conforme los resultados obtenidos, actúe firme y tajantemente imponiendo una serie de acciones tendentes, principalmente, a depurar, corregir y sancionar el pésimo accionar o bien, a reconocer e incentivar el esfuerzo y dedicación mostrada por los servidores públicos y las instituciones en general. Incluso, como igualmente se ha dicho, tales acciones pueden emitirse colateralmente con respecto a otros aspectos de interés, sea, sobre la propia intervención pública o bien, en relación al uso probo de los fondos públicos.

Lo anterior, sin duda alguna, hará que se lleve a cabo un proceso de retroalimentación y, en esa misma medida, que dichos sujetos pasivos readecuen para bien su forma de actuar y cumplan las tareas y funciones que les fueron encomendadas o bien, desde otra perspectiva, se motiven e incentiven para continuar prestando una excelente labor. En concreto, se busca depurar o desechar lo que no sirve y mantener, mejorar e impulsar lo que sí funciona y genera beneficios.

Así las cosas, es un hecho que, sin actuaciones de fiscalización, de corrección, de sanción, de estímulo y de retroalimentación –llevadas a cabo plenamente mediante el procedimiento de evaluación–, la Administración Pública continuará incurriendo en los mismos errores y equivocaciones y, consecuentemente, el servicio público nunca se verá mejorado. De ahí que, por ende, dichas labores se convierten en una de las más destacadas dentro del mecanismo bajo estudio.

Asimismo, la evaluación cumple la importante tarea de generar enseñanzas, las cuales, deben ser sabiamente aplicadas a futuro. En ese sentido, nótese que las debilidades, problemas e insuficiencias mostradas, así como los logros y avances alcanzados, luego de realizada la evaluación final, deben ser debidamente analizados y utilizados ulteriormente. Lo anterior, de forma tal que se desechen dichos aspectos negativos y se destaquen, repitan y propaguen, únicamente, los de índole positivo.

En concreto, resulta esencial considerar que la evaluación a la que es sometida la Administración Pública tiene como fin último procurar que esta última cumpla con éxito los

objetivos y metas que le fueron asignadas y, en esa medida, brinde a los administrados un servicio público con altos niveles de eficacia, eficiencia y sobre todo de calidad.

Capítulo Quinto

Seguimiento

Una vez señaladas, aprobadas y puestas en ejecución las acciones que se deben concretar en virtud de los resultados obtenidos en la etapa de evaluación final, se debe proceder con una subsiguiente etapa de seguimiento, la cual permitirá corroborar el grado de avance de tales actuaciones, así como su fiel cumplimiento.

De este modo, a continuación se explicará, en términos generales y, entre otros aspectos, en qué consiste el seguimiento, en qué momento se lleva a cabo, por quiénes y de qué manera, así como las principales razones que revelan su importancia.

1.- Noción

El seguimiento es una fase dentro del mecanismo de evaluación que busca vigilar continuamente y corroborar finalmente el efectivo cumplimiento de las acciones recomendadas por los evaluadores y aprobadas por los jefes institucionales durante la etapa de evaluación final. En otros términos, permite verificar, primeramente, si el elenco de acciones de corrección, depuración y mejora planteado originalmente fue llevado a cabo. Asimismo, busca corroborar si se otorgaron e impusieron, respectivamente, los correspondientes incentivos y sanciones y si, paralelamente, dentro de un mediano o largo plazo, se lograron los efectos esperados de estas últimas actuaciones.

Al respecto, el citado grupo especializado en evaluación de las Naciones Unidas recomienda lo siguiente:

“(...) Deben existir mecanismos apropiados para el seguimiento de las evaluaciones al interior de la organización, de tal suerte que garanticen que las recomendaciones de las evaluaciones sean debidamente utilizadas y oportunamente implementadas, y que sus hallazgos sean vinculados a actividades futuras (...)”⁸⁶⁷.

Por su parte, Karl y otros autores, opinan lo siguiente:

⁸⁶⁷ Ver GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG). *Op. cit.*, p. 4.

“(...) El proceso de evaluación no termina cuando se ha terminado el informe de evaluación. De hecho, aprender y utilizar activamente el conocimiento generado por la evaluación es el elemento más importante de este ejercicio. Se deberían asignar el tiempo y los recursos necesarios para un seguimiento y un aprendizaje eficaz (...)”⁸⁶⁸. (El destacado no forma parte del original).

En concreto, se trata de un mecanismo que define si la evaluación del desempeño ha valido o no la pena, en el tanto se han logrado ejecutar las actuaciones de depuración y mejora pensadas para el aparato administrativo o bien, esta labor ha sido infructuosa, en cuyo caso, a su vez –tal y como se explicará–, se deben llevar a cabo otro tipo de acciones tendentes a conminar el cumplimiento de las primeras por todos aquellos sujetos responsables.

2.- Momento y sujetos a cargo del seguimiento

Esta labor puede ser llevada a cabo conforme se avanza con la ejecución de las referidas acciones correctivas, sancionatorias y de motivación, así como al momento en que estas últimas finalizaron. Es decir, desde el inicio de su implementación, hasta el momento en que deben ser ciertamente cumplidas, conforme al plazo concedido originalmente.

Asimismo, el seguimiento debe estar a cargo, principalmente, de los servidores públicos designados, especialmente, al efecto por los jefes institucionales con el propósito de ejecutar, de forma efectiva, dicho repertorio de actuaciones. También, se podría pensar en integrar en esta etapa a los evaluadores (técnicos y profesionales en la materia de evaluación), a efecto que observen lo actuado y determinen, paralelamente, qué tanto mejoró la gestión administrativa a través del cumplimiento efectivo de las acciones recomendadas originalmente.

De igual forma, resulta esencial integrar en este proceso, entre otras partes, a los administrados con el fin que observen directamente si dichas medidas acordadas para mejorar el servicio público al que acceden constantemente se están implementando exitosamente o no.

3.- Procedimiento del seguimiento

⁸⁶⁸ Ver KARL (Judith) et ál. **Op. cit.**, p. 157.

A. Recolección y análisis de información, emisión de resultados y elaboración de nuevo elenco de actuaciones

Haciendo uso de los métodos señalados para efectuar el monitoreo y la evaluación final, los sujetos a cargo del seguimiento pueden recolectar información de interés, la cual, a su vez, será sometida posteriormente a un proceso de análisis que permitirá emitir conclusiones tocantes al grado de avance en cuanto a la implementación y efectivo cumplimiento de las acciones señaladas.

De este modo, según los resultados obtenidos y las conclusiones a las que se arriben (principalmente aquellas desalentadoras), se podrá igualmente formular un nuevo elenco de actuaciones a tomar en consideración y a ejecutar para alcanzar finalmente con éxito las acciones originalmente recomendadas y aprobadas. Todo esto, siempre, con el objetivo de mejorar la gestión administrativa.

B. Elaboración, entrega y difusión de los informes de seguimiento

En igual medida, los sujetos a cargo de esta etapa deben elaborar informes donde se indique el avance en la ejecución de tales actuaciones y se concluya acerca de su efectiva o no observancia al finalizar el plazo concedido. En ese particular, entre otras cosas, dichos informes deben hacer referencia a las acciones que se debían ejecutar, si estas se concretaron o no, si se alcanzaron con éxito los efectos positivos esperados, los motivos que mediaron en su inejecución, los sujetos obligados a hacerlas cumplir, el plazo señalado sobre el particular, los medios y recursos invertidos al efecto, etc.. Asimismo, tales documentos deben cumplir las mismas características exigidas para los informes propiamente de evaluación.

Una vez elaborados, dichos informes deben ser entregados a los jefes institucionales, quienes, en caso de observar el incumplimiento de algunas de tales acciones, deberán emprender

medidas aún más radicales –conforme lo señalado por los sujetos a cargo de esta etapa–, a efecto que las primeras se alcancen efectivamente⁸⁶⁹.

Asimismo, tales documentos deben ser difundidos abiertamente ante los administrados, medios de comunicación masivos, órganos y entes de control y ante todo aquella otra parte de interés que así lo solicite. Esto último, a su vez, a través de medios similares a los señalados anteriormente. Tales informes, igualmente, deberán ser puestos a disposición de dichas partes de forma clara e íntegra, obviándose, solamente, la información que devenga confidencial. Adicionalmente, los sujetos quienes los elaboran deben estar dispuestos a cubrir cualquier duda que surja sobre su contenido.

4.- Relevancia del seguimiento

Esta etapa es sumamente importante, en el tanto, como se dijo, permite determinar si, efectivamente, las acciones originalmente señaladas y, finalmente, aprobadas –luego de llevada a cabo la evaluación final–, con el fin de mejorar la gestión administrativa y la calidad del servicio público brindado a los administrados, realmente se están llevando a cabo y, en esa medida, están dando los efectos y frutos positivos esperados.

En otros términos, contribuye a discernir si las actuaciones recomendadas, originalmente, por los evaluadores y autorizadas posteriormente por los jerarcas institucionales para mejorar, primordialmente, el desempeño de los empleados y de la institución pública, están siendo plenamente observadas o simplemente no pasaron de ser estampadas en los respectivos informes de evaluación. Por esto, en concreto, se puede afirmar que de esta etapa depende, en buena medida, el éxito del procedimiento de evaluación.

⁸⁶⁹ Una medida adicional a tomar por dichas autoridades sería, por ejemplo, la de sancionar a aquellos servidores públicos que no realizaron las gestiones pertinentes ordenadas para imponer efectivamente el elenco de sanciones o bien, para otorgar los incentivos a quienes tenían derecho. Asimismo, es importante recordar que, en caso que las acciones de corrección, sanción e incentivación hayan sido giradas contra los jerarcas institucionales (sea, en su condición personal o como funcionarios que responden por el ente evaluado), se deberá disponer lo pertinente a fin que el respectivo informe de seguimiento sea puesto en conocimiento de otras autoridades superiores (v. gr. consejo de gobierno) a efecto que sean estas últimas las que lo valoren y tomen las medidas que resulten pertinentes.

Dichas labores, sin duda alguna, fungen igualmente como un instrumento de transparencia y de rendición de cuentas, en el tanto muestran abiertamente, tanto a lo interno de la institución pública como frente a la ciudadanía en general y los diversos órganos y entes de control citados, si la evaluación de la gestión administrativa está dando buenos resultados y ha valido la pena su puesta en marcha. Situación anterior que, a su vez, permite que se reconozca como productiva dicha labor o bien, que se tomen medidas posteriores de contingencia para enmendar, ya sea la manera en que se están ejecutando tales acciones recomendadas o bien, el propio mecanismo de evaluación utilizado.

En fin, esta etapa deviene en fundamental, ya que, a través de la misma se dilucidan, con mayor contundencia, los verdaderos beneficios obtenidos luego de haberse implementado y ejecutado la evaluación del desempeño sobre las instituciones y los funcionarios públicos. Beneficios últimos que, principalmente, según veremos, se traducen en una mejora en la calidad de los servicios públicos brindados a los administrados.

Capítulo Sexto

Evaluación ex-post

Luego de realizada la evaluación final y transcurrido un plazo considerable, es recomendable continuar, frente algunas circunstancias especiales, con la siguiente etapa, es decir, con la denominada evaluación ex-post.

En este apartado haremos una breve referencia a este mecanismo, ya que, guarda una gran similitud con la forma o procedimiento en que se ejecutan las fases anteriormente analizadas de monitoreo y evaluación final. De este modo, se explicará, principalmente, en qué consiste y el porqué de su importancia.

1.- Noción y otros aspectos generales

La evaluación ex-post es aquella que se efectúa luego de transcurridos varios meses o años desde que se efectuó la evaluación final. Resulta pertinente, sobre todo, ante aquellas intervenciones públicas especiales, específicas y de gran envergadura que se ejecutaron dentro un espacio de tiempo definido y que, por tales particulares circunstancias, los sujetos pasivos, con respecto a esta, no se encuentran sujetos periódicamente al mecanismo de evaluación del desempeño (v. gr. política pública de vacunación de menores indígenas en una determinada zona durante un año, en la cual, a su vez, se invirtió una cuantiosa suma de fondos públicos).

En concreto, esta evaluación busca identificar y analizar el nivel de desempeño que tales instituciones y sus respectivos servidores públicos demostraron realmente con el transcurrir de los meses, luego de ejecutar una determinada intervención pública. Es decir, si con el tiempo perduraron los buenos resultados arrojados originalmente o si, por el contrario, surgió algún aspecto que hizo que estos perdieran credibilidad. Asimismo, ayuda a verificar si los malos resultados lograron ser efectivamente modificados con el transcurrir de los meses o años o si estos permanecen incólumes.

Esta evaluación sirve así para valorar el alcance, *a posteriori*, de los verdaderos resultados e impactos obtenidos en virtud de la implementación y puesta en marcha de una determinada política, plan, programa o proyecto.

Sobre este último particular, Karl y otros autores señalan lo siguiente:

"(...) La evaluación ex post es un tipo de evaluación aditiva de una iniciativa después de su conclusión, que generalmente se realiza dos años, o más, después de finalizar. Su objetivo es estudiar lo bien que una iniciativa (programa o proyecto) ha servido para el objetivo por el que fue creada, evaluar la sostenibilidad de los resultados e impactos, y sacar conclusiones para iniciativas similares en el futuro (...)"⁸⁷⁰.

Igualmente, Ríos apunta lo siguiente:

"(...) Evaluación ex – post: ejecutada después de tres meses y hasta dos años después de un proyecto o programa, también para conjuntos de proyectos en un sector, región o tema particular; juzga la relevancia, los resultados y el éxito, a nivel del proyecto, del sector o del tema, comparando con mejores y peores prácticas, y descubriendo beneficios y costos previstos y no intencionales (...)"⁸⁷¹.

Es importante aclarar que dicha evaluación es recomendable llevarse a cabo –aunque no necesariamente es obligatoria para el éxito del mecanismo bajo estudio–, en caso de contarse con los recursos disponibles. Asimismo, la evaluación ex-post está a cargo de los citados evaluadores y de los jefes institucionales y puede contar, a su vez, con la intervención de un grupo adicional de servidores públicos encargados de ejecutar las acciones recomendadas, así como con la participación de los administrados, aplicando, al efecto, un procedimiento similar al estudiado anteriormente.

En esa medida, entonces, se debe pasar por diversas etapas, tales como las de recolección de datos, la de análisis de estos últimos, la de emisión de los resultados, conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas, la de elaboración del respectivo informe, junto con su entrega y difusión a todas las partes antes señaladas, así como la de la ejecución de las referidas acciones recomendadas. Todo esto, en términos similares a lo indicado líneas atrás.

⁸⁷⁰ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 135.

⁸⁷¹ Ver RÍOS (Salvador). **Op. cit.**, sin numerar.

Las recomendaciones se van a girar, particularmente, para la ejecución de futuras intervenciones públicas por parte de los sujetos pasivos. De este modo se busca –vistos los resultados obtenidos de la evaluación ex-post obtenidos–, aprovechar y reiterar los aspectos positivos y, concomitantemente, no volver a incurrir en todas aquellas fallas y debilidades halladas. En igual medida, se podría pensar –atendiendo a las circunstancias particulares del caso–, en imponer algún nuevo tipo de sanción en virtud de los pésimos resultados que se lograron dilucidar, con mayor claridad, meses después, o bien, en entregar un nuevo incentivo, gracias a los efectos positivos generados ulteriormente con la ejecución de la política, el plan, programa o proyecto.

2.- Relevancia de la evaluación ex-post

En primer término resulta factible afirmar que la evaluación ex-post permite eliminar la incertidumbre que pesa muchas veces con respecto a lo que realmente aconteció con importantes políticas y planes públicos que se ejecutaron tiempo atrás por parte de las instituciones y los funcionarios públicos, para los cuales, además, se invirtieron, por lo general, una gran cantidad de recursos públicos. Es decir, le aclara a los jefes institucionales pero, principalmente, a la ciudadanía en general, si los resultados obtenidos con la evaluación primigenia permanecen aún y cuáles han sido los efectos a futuro que se han hecho manifiestos.

De esta manera, se podrá dilucidar paralelamente si la ejecución de dicha intervención pública por parte de las instituciones y los respectivos servidores públicos valió realmente la pena o, por el contrario, no se trató más que de un fiasco y desperdicio de todo tipo de recursos.

Por tales motivos, es que se afirma que este tipo de evaluación se vuelve un relevante instrumento para rendir cuentas de la gestión administrativa. En la medida en que se lleve a cabo dicho procedimiento, se emitan los respectivos informes y estos se hagan circular abiertamente, tanto a lo interno como a lo externo de la respectiva institución pública, se van a continuar garantizando los principios de publicidad y transparencia que deben predominar en toda la Administración Pública y se podrán tomar tomas aquellas medidas posteriores que se estimen pertinentes.

De otra parte, debe observarse que la puesta en marcha de este mecanismo arroja información que se transforma en una herramienta esencial a efecto que el aparato administrativo realice su gestión a futuro y preste el respectivo servicio público a los administrados.

Particularmente, la evaluación ex-post, como se dijo, permite utilizar los resultados obtenidos dentro de medianos o largos plazos, con respecto a otro tipo de actuaciones públicas que se lleven a cabo relacionadas con una similar situación o problemática originalmente abordada. Al respecto, Jiménez Ureña expone lo siguiente:

"(...) la evaluación ex post (...) se lleva a cabo un tiempo considerable después de haber terminado la intervención y (...) los resultados (...) puedan informar decisiones sobre futuras iniciativas acerca del mismo problema al que se dirigió la intervención (funcionalidad pre-formativa). Por lo general, la evaluación enfoca en el impacto de mediano y largo plazo y en la sostenibilidad de capacidades desarrolladas y de los cambios alcanzados en la población objetivo (...)"⁸⁷².

En esa medida, todas aquellas dificultades, fallas y problemas, así como los logros y avances que se logren dilucidar meses o años después de ejecutada una determinada intervención pública por parte de las instituciones públicas y sus servidores, pueden ser analizados y utilizados sabiamente, de forma tal que se desechen y no se repitan los aspectos negativos y, por el contrario, se rescaten, preponderen e impulsen aquellos de índole positivo. Igualmente, nótese que, al imponerse eventualmente un nuevo elenco de sanciones o de incentivos, los sujetos pasivos frenarán la comisión de actuaciones irregulares o bien, continuarán con la ejecución de todas aquellas otras acciones plagadas de virtudes y grandes éxitos.

Asimismo, debe observarse que, en el tanto se arrojen resultados positivos y favorecedores a través de la evaluación ex-post, se reforzará y legitimará aún más la labor realizada por los sujetos pasivos y la Administración Pública en general con respecto a la intervención pública en cuestión. De este modo, se puede justificar, con mayor respaldo, entre otros aspectos, la inversión hecha de recursos económicos, humanos, tecnológicos y materiales durante la realización de las tareas y funciones por parte de los citados sujetos pasivos.

⁸⁷² Ver JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). **Op. cit.**, p. 130.

Finalmente, es importante tomar en cuenta que este procedimiento, al igual que los otros estudiados, va a permitir conseguir finalmente una Administración Pública mucho más eficaz, eficiente y preocupada por brindar constantemente a los administrados un servicio público de alta calidad.

Capítulo Sétimo

Metaevaluación o evaluación de la evaluación

En la última etapa del procedimiento de evaluación, nos encontramos con la llamada metaevaluación o evaluación de la evaluación, a través de la cual, como veremos *infra*, se estudiará y analizará ya no el desempeño mostrado por los servidores y la institución en general, sino, propiamente, el mecanismo de evaluación aplicado sobre estos últimos. Es decir, a través de este relevante proceso, se busca someter a evaluación o fiscalización el propio mecanismo utilizado para llevar a cabo la evaluación del desempeño.

De este modo, buscaremos, en términos generales, señalar en qué consiste este nuevo mecanismo, el momento en que se puede llevar a cabo, los sujetos a cargo de ejecutarlo, su procedimiento, así como los motivos por los cuales deviene en relevante su puesta en práctica.

1.- Noción

La metaevaluación fue desarrollada originalmente en el año 1968 por Michael Scriven, quien afirmaba que la evaluación debía empezar en casa y, en ese particular, consideraba que *"(...) los evaluadores tienen la obligación profesional de que las evaluaciones propuestas o finalizadas estén sujetas a una evaluación competente (...)"*⁸⁷³. Este mecanismo consiste, entonces, en aquella revisión o análisis que se lleva a cabo, propiamente, sobre el mecanismo de evaluación utilizado, como se ha dicho, a fin de medir el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos. Al respecto, Medina Giopp señala lo siguiente:

"(...) la metaevaluación o "evaluación de las evaluaciones" constituye otra vertiente de evaluación, orientada a valorar el trabajo de los evaluadores y los métodos de evaluación en intervenciones concretas en programas y proyectos públicos. Para Myriam Cardozo (2006:6 132) la evaluación de evaluaciones es: "...un tipo particular de evaluación que enjuicia la calidad y el mérito de lo que hacen los evaluadores profesionales"; los beneficios de este tipo de evaluación se dan en el

⁸⁷³ SCRIVEN (Michael), citado por DOPICO MATEO (Ileana). **Metaevaluación: ¿por qué? y para qué?**. Habana, Cuba, fecha de consulta: 14 de enero de 2015, disponible en web: <http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/prevemi/metaevaluacion.pdf>, p. 6.

sentido que: "persigue el perfeccionamiento de sus trabajos y promueve una mayor comprensión de los mismos (...)"⁸⁷⁴. (El destacado no forma parte del original).

En esencia, a través de este procedimiento se lleva a cabo un juicio de valor sobre la calidad, viabilidad, utilidad, eficiencia, veracidad, objetividad, fiabilidad, pertinencia y mérito de la evaluación realizada por los evaluadores. Se examina principalmente la labor llevada a cabo por los evaluadores, así como las metodologías aplicadas para ejecutar la evaluación del desempeño. Lo anterior, como medio para identificar las virtudes del procedimiento y de dicha labor y, de este modo, reproducirlas a futuro o bien, todas aquellas carencias y debilidades que se deben corregir y depurar de forma inmediata.

Brawerman y otras autoras explican que la metaevaluación se lleva a cabo siguiendo los siguientes fines:

"(...) Se realiza con el propósito de juzgar aspectos centrales del propio proceso evaluativo: apreciar su viabilidad y la del uso de su resultados, analizar la utilidad de los hallazgos, emitir un juicio acerca de la pertinencia metodológica y ética así como de la confiabilidad del proceso evaluativo realizado y de los hallazgos, la adecuación de las conclusiones y las recomendaciones que se formularon (...)"⁸⁷⁵.

2.- Momento y sujetos a cargo de la metaevaluación

Este es un procedimiento que, en criterio de Sriven, se realiza, generalmente, en una fase posterior o terminal, es decir, cuando finaliza el mecanismo de evaluación ejecutado⁸⁷⁶. En concreto, se puede efectuar de forma inmediata a dicha conclusión o bien, meses u años después. Sin embargo, hay quienes opinan que la metaevaluación se puede ejecutar, igualmente, de forma paralela al procedimiento de evaluación. En ese sentido, Brawerman y otras autoras refieren lo siguiente:

"(...) Es conveniente que la metaevaluación acompañe las diferentes etapas del proceso de evaluación, para permitir realizar ajustes oportunos a la direccionalidad

⁸⁷⁴ Ver MEDINA GIOPP (Alejandro). **Op. cit.**, pp. 45-46.

⁸⁷⁵ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 75.

⁸⁷⁶ DÍAZ (Luis Fernando). **Metaevaluación del modelo del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre, 2005, p. 3.

del proceso evaluativo, tal como se aconseja para este último en cuanto a acompañar el proceso de gestión de los programas o proyectos (...)"⁸⁷⁷.

Asimismo, esta etapa está a cargo de los altos jefes institucionales, así como de los técnicos y profesionales en materia de evaluación (evaluadores). En lo que respecta a estos últimos sujetos, es recomendable que intervengan tanto los evaluadores que llevaron a cabo la evaluación con respecto al desempeño mostrado por los servidores públicos y las instituciones, como otros contratados primordialmente para realizar este nuevo procedimiento de metaevaluación. Esto último, para garantizar no sólo la aplicación de conocimientos especializados en la materia, sino, también, que medie un criterio absoluto de objetividad y transparencia en el procedimiento. Sobre este aspecto en particular, Brawerman y otras autoras apuntan lo siguiente:

"(...) Los integrantes del equipo de la metaevaluación deben acreditar perfiles de mayor experiencia, idoneidad y prestigio que los del equipo de la evaluación, dado que evaluarán el desempeño, los informes y las conclusiones de esos últimos (...)"⁸⁷⁸.

Igualmente, en caso de estimarse necesario, se podría contar en esta etapa con la opinión de los administrados e, incluso, de los propios servidores públicos sujetos al mecanismo de evaluación.

3.- Diseño y procedimiento de la metaevaluación

A. Diseño

La metaevaluación, al igual que la evaluación, requiere de un diseño previo a través del cual se indique la forma en que se llevará a cabo, la metodología e instrumentos que servirán al efecto⁸⁷⁹, el personal o equipo específico que lo ejecutará, el momento en que se iniciará, así como el plazo durante el cual se realizará. Cabe destacar que este proceso puede ser llevado a cabo junto con el diseño del propio mecanismo de evaluación que se ejecuta sobre las instituciones públicas y los servidores o bien, de forma posterior.

⁸⁷⁷ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 77.

⁸⁷⁸ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 76.

⁸⁷⁹ Sobre el particular se propone el uso, entre otros, del método Delphi y del llamado "Cuestionario de Valoración del Plan de Evaluación". Ver, al respecto, TRINIDAD REQUENA (Antonio). **Op. cit.**, p. 265.

B. Recolección y análisis de información, emisión de resultados y elaboración de recomendaciones

Ahora bien, una vez que se tenga dispuesto ejecutar tal evaluación, los evaluadores –de la ayuda de los referidos administrados y servidores públicos–, deben empezar por recopilar y organizar información atinente a distintos aspectos de interés, para lo cual, a su vez, Scriven recomienda utilizar las llamadas listas de comprobación o "*checklist*"⁸⁸⁰. Algunos de estos aspectos a considerar, son los siguientes:

- a) La conveniencia del mecanismo de evaluación originalmente planificado y diseñado.
- b) El cumplimiento de los objetivos y metas inherentes al propio mecanismo de evaluación.
- c) El rigor con que se llevó a cabo el procedimiento de evaluación desde su inicio hasta su fase final, incluyendo todas las actuaciones realizadas al efecto.
- d) La convergencia de todos los recursos necesarios para llevar a cabo la evaluación (materiales, humanos, económicos y tecnológicos) y su adecuado uso.
- e) El desempeño mostrado por los evaluadores (aplicación adecuada de conocimientos técnicos y profesionales, especializados en la materia).
- f) La conducta ética, imparcial y objetiva de los evaluadores.
- g) El clima político e institucional que imperó durante la ejecución de la evaluación.
- h) La conducta, comunicación, grado de participación, apoyo, percepción, críticas y elogios expuestos por parte de los jerarcas institucionales, sujetos evaluados, administrados, órganos y entes de control, entre otros.
- i) Las facilidades o dificultades presentadas para acceder a los datos e información necesaria para ejecutar la evaluación.
- j) La pertinencia y el valor de la metodología utilizada.
- k) El cumplimiento de los plazos y términos dentro de los cuales se debía llevar a cabo la evaluación.
- l) La pertinencia del momento en que se ejecutó tal mecanismo.
- m) Todos aquellos errores técnicos y dificultades administrativas que se presentaron conforme se ejecutó la evaluación.
- n) Los resultados obtenidos producto de la evaluación efectuada y su utilidad y pertinencia.

⁸⁸⁰ SCRIVEN (Michael), citado por DÍAZ (Luis Fernando). **Op. cit.**, p. 1.

- o) La manera en que tales resultados fueron incorporados en los informes y, posteriormente, fueron publicitados y suministrados a todas las partes interesadas.
- p) La confiabilidad, en general, del procedimiento evaluativo.

Recolectados dichos datos, se debe proceder a realizar su respectivo análisis e interpretación, emitir los respectivos resultados y conclusiones y formular las recomendaciones que igualmente se estimen pertinentes.

C. Elaboración, entrega y difusión del informe de metaevaluación

Una vez que se dispone del juicio de los expertos, estos deben confeccionar el informe de la metaevaluación. En este se deben incluir todos los aspectos señalados en el apartado anterior. Asimismo, este documento deberá cumplir con las características citadas líneas arriba correspondientes a los informes de evaluación.

Posteriormente, dicho informe se deberá entregar a los jefes institucionales responsables de implementar la evaluación del desempeño, quienes –revisadas las recomendaciones giradas–, deberán estar en condiciones de tomar la decisión que estimen más oportuna, ya sea continuar con el mecanismo de evaluación tal y como estaba originalmente diseñado, introducir una serie de mejoras que se estimen pertinentes sobre el mismo o bien, prescindir de este e introducir uno distinto.

Dicho documento e, incluso, la posterior determinación de los jefes institucionales con respecto a este último, deberán ser publicitados y puestos a disposición, entre otros, de los propios funcionarios públicos, de los administrados y de los órganos y entes de control que se consideren interesados, a través de los medios y la forma indicada anteriormente.

4.- Relevancia de la metaevaluación

La metaevaluación trae consigo una serie de beneficios y ventajas, las cuales pasaremos a señalar brevemente a continuación.

En primer término, debe observarse que a través de la metaevaluación se depura y mejora paulatinamente el mecanismo de evaluación utilizado a fin de medir el desempeño institucional y de los servidores públicos con respecto a la ejecución e implementación de una determinada intervención pública. Lo anterior, a través del análisis y la corrección constante de todas aquellas carencias y fallas en las que se incurrieron durante la ejecución del referido mecanismo. En ese particular, Medina Giopp apunta que la metaevaluación "*(...) persigue el perfeccionamiento de sus trabajos y promueve una mayor comprensión de los mismos (...)*"⁸⁸¹.

Por su parte, Stufflebeam indica que uno de los propósitos del procedimiento bajo estudio, es el siguiente:

*"(...) Servir a la toma de decisión (...). La metaevaluación debe ser hecha proactivamente para proporcionar a tiempo las recomendaciones relacionadas a cómo deben ser diseñados y conducidos los estudios evaluativos. La metaevaluación que sirve a la toma de decisión debe ser llamada metaevaluación formativa. (...)"*⁸⁸².

De este modo, es posible que una determinada institución pública, dentro de cortos y medianos plazos, logre contar con un exitoso y confiable procedimiento de evaluación que le permita medir con absoluta objetividad el efectivo cumplimiento de las funciones, objetivos y metas previamente planificadas. De igual forma, esta etapa permitirá determinar si es necesario desechar y sustituir el mecanismo de evaluación utilizado, por otro que resulte mayormente efectivo para los intereses de la Administración Pública y de los administrados en general.

Asimismo, la metaevaluación permite asegurar, entre otros aspectos, que en el procedimiento de evaluación no mediaron prácticas ilegales, no se llevó a cabo un inapropiado uso de los recursos dispuestos al efecto –especialmente, aquellos de índole económico– y no se realizaron actuaciones anti éticas, parcializadas y plagadas de subjetividad por parte de los evaluadores, así como un uso incorrecto de la información y datos recopilados. Situación anterior, que, sin duda alguna, le otorga mayor credibilidad y legitimación al mecanismo de evaluación que se haya optado poner en práctica.

⁸⁸¹ Ver MEDINA GIOPP (Alejandro). **Op. cit.**, pp. 45-46.

⁸⁸² STUFFLEBEAM citado por DOPICO MATEO (Ileana). **Op. cit.**, p. 10.

La metevaluación implica y presupone, bajo este contexto, también, un perfeccionamiento de la profesión del evaluador, en el tanto este último estará sometido al escrutinio, a las críticas y a las observaciones emitidas por los evaluadores de mayor experiencia dedicados, especialmente, a esta tarea e, incluso, por los administrados y los propios servidores públicos. Al respecto Stufflebeam indica que otro de los propósitos de la metevaluación, es el siguiente:

"(...) Servir a las necesidades del evaluador de ser responsable por su trabajo. Este propósito requiere que la metevaluación sea conducida retroactivamente para producir juicios públicos sobre el mérito del trabajo evaluativo culminado (...)"⁸⁸³.

En similar sentido, la metevaluación proporciona mayor grado de conocimiento sobre la materia a los políticos y jefes institucionales encargados de promover ulteriormente el mecanismo de evaluación del desempeño con respecto a nuevos servidores públicos, oficinas, departamentos, direcciones, órganos, etc..

La metevaluación igualmente sirve de protección y escudo para los propios sujetos evaluados. Como bien lo apunta Dopico Mateo, este mecanismo actúa como un recurso o alternativa práctica ante posibles discrepancias surgidas después de realizada la evaluación. Expresamente, la referida autora indica lo siguiente:

"(...) un proceso de metevaluación podrá realizarse en cumplimiento a la solicitud de una o de las partes (evaluados y evaluadores) o por otras instancias involucradas en el proceso de evaluación cuando la parte evaluada entienda que el proceso no ha sido justo y transparente por lo que existen dudas sobre la calificación otorgada por los evaluadores, cuando existan quejas de una o de las partes por el clima no favorable en el que se desarrolló el proceso de evaluación, cuando existan quejas sobre los métodos y técnicas utilizados en el proceso por parte de los evaluadores, así como de la ética o profesionalidad de los mismos o cuando se entienda que hay menoscabo de la integridad de los evaluadores por rumores o acusaciones infundadas hechas por la parte evaluada (...)"⁸⁸⁴.

A través de la metevaluación se logra transparentar el actuar del aparato administrativo y rendir cuentas de su gestión ante los propios jefes institucionales, los administrados, los medios de comunicación masivos y los diversos órganos y entes de control que se estimen pertinentes. Mediante los informes rendidos al final de este mecanismo, dichos sujetos, tal y como se dijo, podrán verificar, entre otros aspectos, si los recursos dispuestos para llevar a cabo

⁸⁸³ STUFFLEBEAM citado por DOPICO MATEO (Ileana). **Op. cit.**, p. 10.

⁸⁸⁴ Ver DOPICO MATEO (Ileana). **Op. cit.**, p. 14.

la evaluación sobre determinada intervención pública realmente se invirtieron adecuadamente, si los evaluadores cumplieron cabalmente sus funciones, si las metodologías e instrumentos empleados fueron los adecuados y si, consecuentemente, valió la pena o no implementar dicho procedimiento de control y fiscalización.

De otra parte, debe tomarse en consideración que, en la medida en que se logre obtener, a través de la metaevaluación, un mecanismo de evaluación totalmente perfeccionado, se le podrá otorgar un mayor grado de credibilidad a los resultados arrojados luego de poner en práctica este último. En otros términos, al concluirse que el procedimiento de evaluación fue exitoso e incurrió en pocas o en ninguna falencia, se reforzará la posición o criterios adoptados durante su ejecución e implementación. En ese particular, Dopico Mateo apunta:

"(...) La Metaevaluación valorará la calidad con que se desarrolló el proceso de evaluación y la suficiencia del sistema de evaluación en cuestión, pero a medida que se profundice en su práctica se ratificarán, en un primer plano, las cualidades o defectos de los programas que han sido evaluados, es decir, se determinarán aquellas fortalezas y debilidades del programa que no fueron detectadas por la evaluación primaria (...) Su finalidad principal es el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos de la evaluación y en última instancia del objeto evaluado, tomando en consideración que la Metaevaluación y la Evaluación generan un círculo autoreferente sobre la calidad tanto del objeto evaluado como del metaevaluado y posibilitan su desarrollo hacia la perfección (...)"⁸⁸⁵. (El destacado no forma parte del original).

En ese mismo orden de consideraciones, la metaevaluación, indirectamente, mejora y perfecciona el desempeño institucional y el de los servidores públicos. Nótese, que, en el tanto la evaluación se aplique de la mejor manera posible, se podrán identificar más fácilmente las debilidades y errores en lo que estos últimos sujetos incurren, así como los logros y avances alcanzados, lo cual, a su vez, permitirá que se puedan tomar, *a posteriori*, las medidas de depuración, sanción y estímulo que resulten pertinentes, según corresponda.

Finalmente, es factible afirmar que la metaevaluación presupone un proceso de retroalimentación y aprendizaje que promueve una mayor comprensión de la evaluación del desempeño y, al mismo tiempo, asegura la calidad de los servicios que este último mecanismo brinda.

⁸⁸⁵ Ver DOPICO MATEO (Ileana). **Op. cit.**, pp. 13 y 14.

LIBRO QUINTO

**Rendición de cuentas y calidad de los servicios a partir
de la evaluación del desempeño**

En este quinto y último libro nos concentraremos en estudiar dos de los aspectos primordiales concernientes a la presente investigación, los cuales, a su vez, se encargan de confirmar las hipótesis formuladas originalmente, en el tanto demuestran el gran beneficio que representa la evaluación del desempeño para la Administración Pública. De ahí, su enorme trascendencia.

De este modo, en el primero de los capítulos haremos referencia a la manera en que la evaluación del desempeño se transforma en uno de los más importantes y novedosos mecanismos existentes actualmente a fin que la Administración Pública rinda cuentas de su gestión. Estudiaremos así, preliminarmente, en qué consiste la rendición de cuentas en términos generales, los sujetos encargados de brindarlas y de exigir las y los temas sobre los que tradicionalmente versa dicho mecanismo. Concomitantemente, nos daremos a la tarea de explicar la transición al uso de la evaluación del desempeño como medio para controlar y hacer que las instituciones y sus servidores públicos den información, justificaciones y respondan por su diario accionar.

Asimismo, examinaremos una serie de efectos positivos que conlleva la aplicación efectiva de la evaluación del desempeño como instrumento de rendición de cuentas. Entre estos se encuentran la transparencia y publicidad, la generación de confianza y seguridad, la legitimación de la gestión pública, el freno a la comisión de actos delictivos y corruptos, el fortalecimiento del régimen democrático y la mejora en los servicios al ser brindados, específicamente, en términos de calidad; aspecto último que, por ser de gran trascendencia para la presente investigación, se desarrollará, pormenorizadamente, en el capítulo segundo de este libro. Finalmente, explicaremos los motivos por los cuales se vuelve imprescindible ejercer la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas como un derecho pero, también, como un deber.

De otra parte, el segundo capítulo del presente libro se aboca a estudiar con mayor detenimiento, tal y como se dijo, la trascendental labor que cumple la evaluación del desempeño a efecto de brindar servicios de calidad a aquellos administrados que sufren el calvario, según veremos, de afrontar constantemente a Administraciones Públicas incapaces de actuar bajo dicho parámetro.

Por tal motivo nos dedicaremos a analizar, primeramente, el origen del término calidad y su aplicación posterior en el ámbito administrativo. Asimismo, aludiremos a las distintas maneras en que se manifiesta o actúa la calidad en el sector público, la instauración del llamado sistema de gestión de calidad y los principales postulados que este último conlleva. De igual forma, mencionaremos algunas estrategias tradicionales o frecuentemente utilizadas en las instituciones públicas para brindar servicios de calidad.

Por último, este capítulo se dedicará a examinar, precisamente, la evaluación del desempeño como un mecanismo del cual puede hacer, también, exitosamente uso la Administración Pública para suministrar a los administrados servicios con altos estándares de calidad. Al efecto, estudiaremos, pormenorizadamente, una serie de aspectos relacionados intrínsecamente con dicho procedimiento que contribuyen directamente en la calidad de tales servicios. En ese particular, haremos referencia al liderazgo y compromiso que debe prevalecer en la implementación y ejecución del mecanismo bajo estudio, al procedimiento de obtención de resultados, toma de decisiones y consecuente aprendizaje, a la consideración del administrado como cliente, a la idoneidad y participación de los funcionarios públicos, a la mejora de las instituciones públicas, a la depuración y consolidación de las intervenciones públicas, al ahorro e inversión de fondos públicos, al régimen de competencia y "*marketing*" de los servicios y a la fase de modernización de la gestión pública.

Analizados todos estos argumentos, el lector, sin duda alguna, quedará convencido de la importante labor y función que cumple el procedimiento bajo análisis a efecto de proveer una mejora sustancial en el gestionar del sector público. Todo, claro está, no sólo en beneficio de las instituciones y de sus servidores públicos, sino, principalmente, de los administrados.

Capítulo Primero

Rendición de cuentas a través del procedimiento de evaluación del desempeño

Este primer capítulo lo dedicaremos a exponer, en términos generales, en qué consiste la rendición de cuentas en el ámbito de la Administración Pública. Por tal motivo, haremos referencia a su origen, a la manera en que es concebida o conceptualizada, a los sujetos encargados de brindar dichas cuentas, así como a aquellos legitimados para requerirlas. De igual forma, aludiremos a las materias sobre las que tradicionalmente se ejerce fiscalización y control.

Concomitantemente, analizaremos el relevante paso o transición que se ha generado hacia la evaluación del desempeño, concebido como un novedoso mecanismo utilizado para rendir cuentas en el sector público y, en ese sentido, explicaremos cómo este se ha impuesto, tanto a nivel doctrinal como normativo, en los últimos años. Asimismo, señalaremos cómo opera y cuáles son algunos de los principales efectos positivos que su puesta en práctica conlleva para la Administración Pública hoy en día.

Finalmente, explicaremos los motivos por los cuales, en nuestro criterio, la rendición de cuentas, a través del procedimiento bajo estudio, debe ser ejercida como un derecho, pero, también, como un deber que atañe, por igual, a todas las partes involucradas.

1.- Origen de la rendición de cuentas

La responsabilidad y la obligación de rendir cuentas del funcionario público frente al Estado existieron desde los regímenes absolutistas. Sin embargo, fue bajo los regímenes democráticos que se admitió y consolidó dicha figura frente a los particulares⁸⁸⁶.

De este modo, gracias a la delegación de poder de parte de los ciudadanos hacia los gobernantes –la cual, incluso, se hace extensiva al resto de servidores públicos–, es que resultó

⁸⁸⁶ Ver GROISMAN (Enrique) y LERNER (Emilia). *Op. cit.*, p. 81.

fundamental, bajo el referido sistema democrático, crear mecanismos de rendición de cuentas a efecto de controlar y fiscalizar las actuaciones llevadas a cabo por estos últimos con el fin, a su vez, que no se extralimitaran ni cometieran actos ilegales, arbitrarios y cargados, principalmente de corrupción. Es decir, actos que, según hemos visto en esta investigación, se han caracterizado, a su vez, por su falta de transparencia, de publicidad y de una correlativa y estricta sanción.

En ese particular, el Consejo Científico del CLAD indica lo siguiente:

"(...) La Rendición de Cuentas de la Administración Pública es entendida, en términos generales, como un mecanismo inserto dentro de los sistemas de control del régimen democrático (...) cuyos principios se centran en la soberanía popular y el control de los gobernantes por los gobernados; distinguiéndose entonces, por los factores específicos para su realización, a saber: la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas y la construcción de instrumentos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes a lo largo de su gestión (...)"⁸⁸⁷.

Así las cosas, al referirnos a los mecanismos de rendición de cuentas debe entenderse que la existencia de estos data o se encuentra aparejada principalmente al comienzo mismo de los regímenes democráticos, a la consecuente división de poderes, a la implantación de los sistemas de frenos y contrapesos pero, principalmente, a la necesidad de combatir las mencionadas actuaciones irregulares e improcedentes cometidas frecuentemente por algunos funcionarios públicos.

A nivel normativo la figura bajo estudio fue estatuida y consagrada originalmente en la llamada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año 1789, específicamente, a partir de lo dispuesto en los numerales 14 y 15. El primero de tales artículos indica que *"Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración"*. Por su parte, el numeral 15 dispone, aún de forma más contundente, que *"La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público"*⁸⁸⁸.

⁸⁸⁷ CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, citado por OBANDO LEÓN (Francisco José). **Op. cit.**, p. 2.

⁸⁸⁸ **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**. Adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa el 26 de agosto de 1789. Artículos 14 y 15.

A partir de entonces, se han emitido cientos de normas más, se han girado políticas y programas y se han creado, a su vez, múltiples órganos y entes dedicados especialmente a que la rendición de cuentas se logre llevar a cabo efectivamente.

2.- Noción

En términos generales, la rendición de cuentas en el sector público –también denominada en otras latitudes y foros como "*accountability*", *responsabilización* o *responsabilidad*–, se ha asociado con aquella obligación que tiene todo servidor público a quien le es conferida una responsabilidad, de dar información y explicaciones del encargo que le fue asignado y de recibir, colateralmente, según el resultado obtenido, una sanción. Esta es, precisamente, la definición que comparten autores especializados en la materia como lo es el caso de Velasco Sánchez quien, sobre el particular, indica lo siguiente:

*"(...) La rendición de cuentas es un elemento central de las democracias que se refiere a la obligación de los actores públicos (funcionarios electos y designados) de ofrecer información, explicaciones y justificaciones respecto de sus actos, de manera que los ciudadanos puedan discernir si el gobierno está actuando en línea con el interés general o el bien común y sancionar las desviaciones identificadas. Por rendición de cuentas o su concepto en inglés, *accountability*, se entiende que las acciones de un actor están sujetas a ser inspeccionadas y valoradas tomando como referencia un conjunto de normas, principios o estándares relativos a lo que se considera un buen comportamiento (...)"⁸⁸⁹.*

En similares términos Schedler apunta que la rendición de cuentas "*(...) Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement) (...)*"⁸⁹⁰. Por su parte, el autor costarricense Bolaños González señala lo siguiente:

"(...) Se entiende la RC⁸⁹¹ como aquel deber jurídicamente regulado de gobernantes y funcionarios públicos consistente en la obligación de informar y/o estar dispuestos a explicar los distintos aspectos involucrados en su gestión de los asuntos que

⁸⁸⁹ VELASCO SÁNCHEZ (Ernesto). **Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?**. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 3. México, editado por la Secretaría de la Función Pública, 2011, p. 7.

⁸⁹⁰ SCHEDLER (Andreas). **¿Qué es la rendición de cuentas?**. Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Distrito Federal, México, No. 3, 2007, p. 12.

⁸⁹¹ Entiéndase rendición de cuentas.

*interesan a todos, con la consiguiente posibilidad de responsabilización múltiple que de ello derive. De ahí que como bien apunta la Contraloría General de Chile: El Banco Mundial ha definido la Rendición de Cuentas a partir de dos componentes fundamentales, cuales son, la obligación que asiste a políticos y funcionarios quienes administran los recursos públicos –considerados en su sentido más amplio, de informar y justificar sus actos ante quienes les han delegado dicha capacidad, esto es, la ciudadanía, y la capacidad de sancionarlos cuando ellos violen o incumplan sus obligaciones (enforcement) (...)*⁸⁹².

Así las cosas, resulta factible afirmar que la rendición de cuentas del servidor público está vinculada a tres aspectos de interés:

- a) La obligación de brindar públicamente información suficiente y exhaustiva sobre la conducta realizada. Lo anterior puede incluir la presentación regular de informes o reportes, dar una respuesta oportuna, transparente, íntegra y comprensible a aquellos requerimientos formulados y someterse a investigaciones, revisiones o inspecciones necesarias para verificar dichos datos.
- b) El deber de justificar los actos. Esto se lleva a cabo a través de la presentación de argumentos y alegatos de descargo ante los cuestionamientos formulados entre otros, por los jefes institucionales, los administrados, los medios de comunicación masivos y otros órganos y entes de control, referentes a su comportamiento. Se trata, en el fondo, de una especie de diálogo interactivo y crítico que trae aparejado un ir y venir de preguntas y respuestas, así como de argumentos y contra argumentos entre las citadas partes interesadas.
- c) La aplicación de sanciones. En caso de demostrarse –previa investigación y análisis de la información brindada–, la comisión de faltas disciplinarias o un delito, la violación a algún derecho fundamental, el incumplimiento de los deberes asignados u otro tipo de comportamiento impropio, se debe aplicar un determinado castigo o sanción como medio para responsabilizar al respectivo servidor público y hacer que este cumpla, *a posteriori*, las

⁸⁹² BOLAÑOS GONZÁLEZ (Jimmy). **Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior.** Revista Nacional de Administración. Costa Rica. No. 1, enero-junio de 2010, p. 111.

normas, procedimientos y reglas impuestas. Sin la amenaza de una sanción, la rendición de cuentas se convierte simplemente en un acto publicitario.

En esencia, la rendición de cuentas implica que el funcionario público indique qué es lo que ha hecho, porqué y que, a su vez, asuma las consecuencias negativas de sus actos.

3.- Sujetos pasivos y activos de la rendición de cuentas

Al hablar de la rendición de cuentas en el sector público estamos haciendo referencia a la participación de dos tipos de sujetos de interés, a saber, aquellos que las brindan (sujetos pasivos), así como a los sujetos encargados o legitimados para exigirlos (sujetos activos).

A. ¿Quiénes rinden cuentas?: Sujetos pasivos

Todos aquellos designados como servidores públicos⁸⁹³, tienen la obligación, sea, en términos individuales o colectivos, de rendir cuentas de su gestión ante los respectivos sujetos activos. Así las cosas, ningún funcionario público –independientemente de las funciones, responsabilidades y jerarquía asignada–, se encuentra exento de suministrar datos, rendir explicaciones y de ser eventualmente sancionado.

B. ¿Ante quiénes se rinden cuentas?: Sujetos activos

La rendición de cuentas puede ser exigida por distintos sujetos los cuales, a su vez, forman parte de dos categorías de control denominadas por el autor O'Donnell como verticales y horizontales⁸⁹⁴.

B.1. Controles verticales

⁸⁹³ Debe recordarse, según se dijo líneas arriba, que los funcionarios públicos son todas aquellas personas que, sin importar el nivel o grado de jerarquía, prestan servicios públicos para la Administración Pública en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, sean estos electos popularmente o no.

⁸⁹⁴ O'DONNELL (Guillermo). **Accountability Horizontal**. Revista Estudios Políticos. México, No. 19, septiembre-diciembre de 1998.

La rendición de cuentas vertical describe, en esencia, una relación entre desiguales. En este caso en particular dicho control es efectuado sobre los funcionarios públicos por parte de la sociedad civil en general.

Así, dentro de tales sujetos podemos encontrar, entre otros, a los siguientes:

a) Ciudadanos o administrados

Tales sujetos ejercen labores de control y exigen cuentas a los servidores públicos a través de diversos mecanismos tales como la formulación de peticiones y de solicitudes de acceso a la información pública, la interposición de quejas y denuncias ante diversos órganos y entes y mediante las figuras del referéndum, el plebiscito y la consulta popular. Igualmente, a través de las elecciones periódicas, donde la buena o mala gestión se premia o castiga reeligiendo o no a las gobernantes.

b) Representantes de varios grupos económicos, académicos y sociales de interés

La participación y acciones de vigilancia de dichos sujetos (v. gr. representantes de cámaras de industria y comercio, de centros universitarios o de organizaciones de mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, discapacitados, etc.) se llevan a cabo principalmente a través de la formulación de peticiones y de solicitudes a efecto que se les brinden datos públicos, así como de la consecuente interposición de denuncias y quejas ante diversos órganos y entes de control⁸⁹⁵.

c) Medios de comunicación masivos

Cumplen una labor de investigación y divulgación a través de diversos medios (v. gr. radio, prensa escrita, televisión, internet, redes sociales, etc.) de aquellas irregularidades que se presentan en la Administración Pública. Sus actuaciones resultan de suma relevancia, en el tanto poseen un extraordinario poder para colocar en la opinión pública y en la agenda política nacional los temas específicos que pueden ser objeto de rendición de cuentas.

⁸⁹⁵ Debe recordarse que estos grupos de interés han sido incorporados, desde el inicio de esta investigación, en los términos de administrado, ciudadano y usuario.

B.2. Controles horizontales

Se trata de aquella fiscalización o control llevado a cabo sobre los servidores públicos por parte de otros funcionarios, órganos o entes pertenecientes al propio Estado⁸⁹⁶. Al respecto, Schedler apunta lo siguiente:

"(...) la rendición horizontal de cuentas, si la tomamos de manera literal, describe una relación entre iguales. Sugiere que el actor que exige cuentas está "a la altura de los ojos" de quien rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder equiparables (...)"⁸⁹⁷.

De este modo, la rendición de cuentas es realizada, entre otros, ante los siguientes sujetos:

a) Parlamento

Además de emitir leyes, la Asamblea Legislativa realiza una serie de funciones tendentes a determinar si las instituciones públicas y sus servidores públicos se adecuan al ordenamiento jurídico y respetan los valores éticos en el ejercicio de sus funciones. Para tal efecto, el parlamento utiliza varios instrumentos o mecanismos tales como la conformación de comisiones especiales de investigación, las solicitudes de informes y comparecencias, la formulación de interpelaciones y votos de censura, la interposición de denuncias, etc..

b) Poder Judicial

Su función principal es hacer respetar las leyes e impartir justicia. De este modo, conoce casos formulados sobre diversas materias (constitucional, contencioso administrativo, penal, civil, comercial, laboral, etc.), los resuelve definitivamente y ejecuta, concomitantemente, las resoluciones que dicta.

c) Entidades de Fiscalización Superior (Contraloría General de la República o Tribunal de Cuentas)

⁸⁹⁶ Es importante tomar en cuenta que algunos de tales sujetos activos pueden ser parte o no de la institución pública cuyos funcionarios deben rendir cuentas. A partir de dicha distinción, es factible hablar de sujetos activos que llevan a cabo un control horizontal a nivel externo e interno de la referida institución pública.

⁸⁹⁷ Ver SCHEDLER (Andreas). **Op. cit.**, p. 34.

Se encuentran encargadas de vigilar el uso y manejo de los recursos públicos por parte de las distintas instituciones públicas conforme lo dispuesto en la normativa establecida al efecto. Entre otros aspectos, aprueban los presupuestos, revisan contratos, analizan cómo invirtieron las instituciones el dinero asignado, inician investigaciones ante hechos irregulares e imponen los castigos correspondientes a los responsables de la comisión de estos últimos.

d) Defensor del Pueblo u *Ombudsman*

Se encuentra encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a aquellas acciones y omisiones del sector público. Lo anterior, específicamente, a través de la realización de investigaciones e inspecciones, haciendo comparecer a los funcionarios públicos a efecto que rindan explicaciones de su proceder, emitiendo recomendaciones, denunciando cualquier tipo de irregularidad a nivel jurisdiccional o administrativo, promocionando y divulgando los derechos humanos y fundamentales, etc..

e) Procuraduría General de la República

A pesar de ostentar normalmente el papel de representante del Estado y órgano superior consultivo de la Administración Pública, realiza, entre otras cosas, tareas tendentes a investigar y formular denuncias por actos de corrupción, anti éticos y carentes de transparencia cometidos en el ejercicio de la función pública.

f) Autoridades Regulatoras de Servicios

Tienen como principal propósito normar y regular el funcionamiento y prestación de aquellos servicios públicos que han pasado a manos de empresas privadas. Lo anterior, a fin de garantizar una prestación eficiente del servicio, la protección de los intereses de los usuarios y el aumento de la competencia en los mercados. Para tal efecto dichas autoridades, entre otros aspectos, controlan el precio y la calidad de los servicios brindados, fiscalizan el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los respectivos contratos por los concesionarios y sancionan las infracciones cometidas por estos últimos.

g) Superiores jerárquicos

Estos funcionarios (v. gr. ministros, directores, gerentes, etc.) se encargan, principalmente, de velar porque la institución y los servidores que se encuentran bajo su mando cumplan, entre otros aspectos, las normas y procedimientos establecidos al efecto. Asimismo, tienen la paralela competencia de incoar procedimientos tendentes a sancionar a aquellos que no se ajusten a los referidos lineamientos.

h) Auditorías internas

Tienen como principal función fiscalizar y supervisar, de forma independiente y, dentro de una misma institución pública, las operaciones contables, financieras y administrativas y de girar, paralelamente, cuando resulte procedente, todas aquellas medidas correctivas ante las deficiencias halladas en dichas materias.

i) Contralorías de servicios internas

Se encargan de garantizar el respeto de los derechos de las personas usuarias de los servicios públicos. Así, entre otras funciones, velan porque se cumplan las directrices y lineamientos de política pública emitidos con respecto al mejoramiento de la gestión pública, reciben, tramitan y resuelven todos aquellos reclamos formulados por los administrados y, de igual forma, realizan investigaciones internas sobre las fallas presentadas en la institución durante la prestación de los servicios públicos.

4.- Temas sobre los que tradicionalmente se rinden cuentas

Los servidores públicos deben responder, en términos globales, por toda la gestión o quehacer administrativo.

Sin embargo, común o tradicionalmente, los sujetos activos arriba referidos –producto de los resabios del modelo burocrático de gestión pública analizado pormenorizadamente líneas atrás–, se abocan o limitan por exigir cuentas, exclusivamente, sobre dos temas de interés, a

saber: 1) El apego o cumplimiento de las normas (Constitución Política, leyes, reglamentos, directrices, protocolos de ética, etc.), de las reglas y de los procedimientos previamente establecidos y 2) la disposición y uso probado de los insumos y recursos, especialmente, de aquellos de índole económico.

En ese particular, Bolaños González refiere lo siguiente:

"(...) Si de informes de RC se trata, los mismos pueden abordar combinaciones sobre distintos aspectos vinculados a la RC: informes financieros, datos estadísticos, referencias al cumplimiento de las leyes y reglamentos (...) por lo general eluden referirse al cumplimiento de las metas concretas trazadas y optan por no explicar las razones de los incumplimientos (...)"⁸⁹⁸.

A mayor abundamiento, Mora Quirós indica:

"(...) Tradicionalmente, la rendición de cuentas que realizan los gobiernos –si es que lo hacen– se limitan en la mayoría de los casos a un acto político –más bien publicitario–, en el cual presentan un informe general que incluye el recuento de las actividades realizadas durante el año, sin un hilo conductor que las integre y le dé sentido estratégico al quehacer gubernamental. Es una responsabilización del tipo memoria anual, en donde el gobierno menciona las políticas, los programas, sus buenas intenciones y una lista interminable de “aparentes logros”, pero sin hacer referencia a los resultados concretos asociados a las actividades programadas y los recursos asignados. La posibilidad de encontrar una contrastación de metas y resultados es remota, mientras que la participación social en el análisis y reflexión del trabajo realizado por el gobierno es limitada o nula (...)"⁸⁹⁹.

5.- La transición a un novedoso mecanismo de rendición de cuentas: La evaluación del desempeño

Las formas clásicas o tradicionales de rendir cuentas a las que hemos hecho referencia (asumidas, entre otros, por el Parlamento, el Poder Judicial, las Entidades de Fiscalización Superior e, incluso, por los propios administrados y jefes institucionales), se han constituido en elementos básicos que permiten asegurar, como se dijo, únicamente, el cumplimiento de las normas y procedimientos, así como la disposición correcta de los recursos públicos.

⁸⁹⁸ Ver BOLAÑOS GONZÁLEZ (Jimmy). *Op. cit.*, p. 116.

⁸⁹⁹ Ver MORA QUIRÓS (Mario). *Op. cit.*, pp. 175-176.

En esencia, los funcionarios públicos y las instituciones en general consideran haber realizado correctamente su trabajo por el hecho simplemente de haber cumplido paso a paso y, de forma estricta, las normas y procedimientos establecidos previamente, aún cuando dicha actuación no lleve aparejado el logro exitoso de los objetivos y metas definidas para la gestión administrativa.

Por tal motivo, dichos mecanismos, enfocados exclusivamente en tales temas, han resultado insuficientes, pues no han conllevado un cambio que incida, de forma palpable, en la transparencia y en el mejoramiento de la gestión pública en beneficio de los ciudadanos. Muestra de esto, como se dijo al principio de esta investigación, es la permanente y constante comisión de actos de corrupción y la pésima calidad de algunos servicios que diariamente reciben los usuarios al acudir, hoy en día, a la Administración Pública.

Adicionalmente, sobre algunas de esas dificultades que presenta actualmente el modelo clásico de rendición de cuentas, Velasco Sánchez formula las siguientes consideraciones:

"(...) estos mecanismos tradicionales se enfocan casi de manera exclusiva en los aspectos negativos, en los errores, fallas, omisiones y desvíos. Sus mecanismos parecen partir del supuesto de que los funcionarios son ineficientes y mal intencionados. Igualmente, su concentración característica en el seguimiento de normas y procedimientos los convierte en uno de los factores que en mayor medida explican el exceso de cautela, la rigidez y el dominio de una cultura conservadora dentro de las instituciones. En este sentido, desde el punto de vista de los funcionarios, parece que "rendir cuentas" es sinónimo de "estar en problemas": se trata de castigar, de sancionar culpables. Esto disminuye la eficacia de este modelo como forma de retroalimentar a las autoridades, de permitir la corrección y el aprendizaje, por lo que son un débil incentivo para el mejoramiento permanente de las acciones y programas (...)"⁹⁰⁰. (El destacado no forma parte del original).

Asimismo, Ruano expone:

"(...) Algunos autores sostienen que estos procesos de reforma (...) no pueden integrarse en los sistemas tradicionales de responsabilidad, por lo que se hace necesarios concebir un nuevo sistema (...). Sin embargo, parece más bien que las reformas son necesarias habida cuenta de que los enfoques tradicionales fundados esencialmente en sistemas de mando y control centralizados, y centrados exclusivamente en el control de los procesos y de los recursos, se han revelado absolutamente inadecuados para garantizar un nivel suficiente de calidad en la

⁹⁰⁰ Ver VELASCO SÁNCHEZ (Ernesto). **Op. cit.**, p. 46.

prestación de servicios y un nivel mínimo de imputabilidad por los resultados alcanzados (...)⁹⁰¹. (El destacado no forma parte del original).

En virtud de lo anterior es que –tal y como lo hemos venido estudiando a lo largo de esta investigación–, la nueva gestión pública e, incluso, más, recientemente, los llamados modelos de gestión pública neo-institucionales, se han destacado por promover y preponderar el uso de otra forma o mecanismo de rendir cuentas –catalogado de nueva generación–, a través propiamente de la figura o procedimiento de la evaluación del desempeño. Al respecto, el Consejo Científico del CLAD señala lo siguiente:

*"(...) El objetivo es pasar de un modelo en el que impera el control burocrático paso a paso de normas y procedimientos (...) a otro en el que impera el control a posteriori de los resultados de la acción gubernamental, y en el que la sociedad participa en la definición de las metas y de los índices de desempeño, así como en la evaluación directa de los bienes y servicios públicos (...) De este modo, en el modelo postburocrático o gerencial, los gobiernos deben rendir cuentas no sólo de su probidad o de sus promesas electorales, sino también y permanentemente, de la efectividad de sus programas (...)"*⁹⁰².

Por su parte, Obando León expone:

*"(...) Esta variación, a través de una gestión flexible en contraposición a la rigidez del sistema burocrático clásico, preocupado solamente por el cumplimiento paso a paso de las normas y procedimientos, a un modelo basado en la evaluación a posteriori de los resultados, es un aspecto importante en la variación del funcionamiento de la Administración, fundamental para la instauración de este mecanismo de Rendición de Cuentas (...)"*⁹⁰³.

De este modo, se ha buscado –sin dejar de lado, claro está, los mecanismos clásicos arriba señalados y la consecuente observancia del bloque de legalidad⁹⁰⁴–, reorientar el funcionamiento de la rendición de cuentas enfocándose esta mayormente en el desempeño y los respectivos resultados arrojados por las instituciones y sus servidores (luego de ser sometidos a un

⁹⁰¹ RUANO (José Manuel). **La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento**. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003, p. 42.

⁹⁰² Ver CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana. **Op. cit.**, p. 20.

⁹⁰³ Ver OBANDO LEÓN (Francisco José). **Op. cit.**, p. 41.

⁹⁰⁴ Al respecto, Velasco Sánchez señala que la introducción de nuevos mecanismos de rendición de cuentas, en particular aquellos orientados a resultados, no sustituye sino que convive con las formas clásicas de *accountability*, generando lo que Herbert Spiro ha denominado una “rendición de cuentas multicéntrica”. Ver, al respecto, VELASCO SÁNCHEZ (Ernesto). **Op. cit.**, pp. 96-97.

procedimiento de evaluación) y no, únicamente, en la llana y simple labor de verificar el cumplimiento de normas y procedimientos y el uso eficiente de los fondos públicos.

Así las cosas, se podrá medir y evaluar, principalmente, la forma en que se ejercen las funciones y tareas encomendadas y se alcanzan efectivamente los objetivos y metas previamente planificadas para una respectiva intervención pública, así como la consecuente y paralela calidad del servicio brindado a los administrados.

Partiendo del estado de cosas expuesto *supra*, es que, en los últimos años, varios autores se han dado a la tarea de incluir a la evaluación del desempeño dentro del concepto de rendición de cuentas; es decir, de insertar el procedimiento bajo estudio en el elenco de aquellos mecanismos utilizados para rendir cuentas ante los sujetos activos arriba señalados. En ese particular, Saborío Valverde indica lo siguiente:

"(...) La rendición de cuentas consiste en la obligación a cargo de todo titular de competencias públicas de actuar apegado al ordenamiento jurídico, de ejercer en forma ética, económica, eficaz y eficiente sus competencias y generar y proporcionar la información necesaria y suficiente para que su actividad sea evaluada. Este concepto implica paralelamente la obligación, a cargo de terceros, de evaluar los resultados de dicha gestión, tomando en cuenta tanto el respeto de las disposiciones normativas aplicables como el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos (...) con la consecuente responsabilidad en caso de incumplimiento (...)"⁹⁰⁵. (El destacado no forma parte del original).

Asimismo, Obando León conceptualiza la rendición de cuentas bajo los siguientes términos:

"(...) podemos definir la Rendición de Cuentas en nuestro Ordenamiento, como la obligación de los representantes populares, funcionarios y servidores públicos en general de la Administración, de responder ante sus superiores y ante la sociedad, por las decisiones políticas, su justificación, su implementación, así como también por la asignación y uso de los recursos públicos, la eficiencia, eficacia y honestidad de los sistemas de administración, información, control y fiscalización empleados, los objetivos logrados, los no conseguidos, los beneficios y su distribución, y en general la buena marcha de toda la gestión y su desempeño (...)"⁹⁰⁶.

⁹⁰⁵ SABORÍO VALVERDE (Rodolfo). **Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuesta de sistematización**. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 2004, p. 40.

⁹⁰⁶ Ver OBANDO LEÓN (Francisco José). **Op. cit.**, pp. 129-130.

Adicionalmente, esta asociación entre rendición de cuentas y evaluación del desempeño ha sido plasmada a nivel normativo. En ese particular, en el ámbito constitucional resulta relevante citar el ordinal 11 de la Carta Magna de Costa Rica el cual, de modo expreso, apunta lo siguiente:

"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"⁹⁰⁷. (El destacado no forma parte del original).

En el plano infraconstitucional Panamá cuenta con la denominada Ley que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones, cuyo artículo 1°, inciso 12), estatuye lo siguiente:

"Artículo 1. Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se definen así (...) 12. Rendición de cuentas. Obligación de todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la sociedad. Esta obligación de rendir cuentas también les corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas"⁹⁰⁸. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, a nivel regional, la Carta Iberoamericana de la Función Pública indica en su numeral 56 que las regulaciones de la función directiva deberán incorporar "(...) Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos (...)"⁹⁰⁹.

De igual manera, la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública señala en los numerales 16 y 17, de forma expresa, lo siguiente:

"16. Una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades,

⁹⁰⁷ Ver Constitución Política de Costa Rica. **Op. cit.**, artículo 11.

⁹⁰⁸ **Ley que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones.** Ley No. 6° de 22 de enero de 2002. Panamá. Artículo 1°, inciso 12.

⁹⁰⁹ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública. **Op. cit.**, artículo 56.

directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública."

"17. Una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas"⁹¹⁰.

6.- ¿Cómo opera la rendición de cuentas a través de la evaluación del desempeño?

Haciendo un recuento de lo estudiado hasta ahora, resulta factible afirmar que la rendición de cuentas, mediante el mecanismo de evaluación del desempeño, opera, principalmente, desde dos frentes de interés, sea, a nivel externo e interno, los cuales pasaremos a analizar a continuación.

En primer término, desde el contexto externo, debe observarse que el procedimiento de evaluación del desempeño, según lo analizamos en esta investigación, se encuentra diseñado a efecto que los principales aspectos de cada una de sus etapas sean efectivamente puestos a disposición de todos aquellos sujetos ajenos o que no forman parte, propiamente, de la institución pública (v. gr. administrados, medios de comunicación masivos, Parlamento, Entidades de Fiscalización Superior, Poder Judicial etc.). Esto, de forma transparente e íntegra, con excepción –según se aclaró igualmente–, de toda aquella información que resulte estrictamente confidencial y sensible.

De este modo, estos últimos sujetos podrán conocer datos relacionados con el proceso de planificación de las intervenciones públicas, los motivos por los cuales resulta viable o no llevar a cabo una determinada evaluación, la manera en que se están ejecutando las tareas y funciones por parte de los servidores públicos y las respectivas instituciones, si los objetivos y metas previamente señaladas para una intervención se lograron alcanzar efectivamente o no al finalizar el plazo establecido al efecto, los resultados obtenidos, las calificaciones otorgadas, las recomendaciones y las lecciones aprendidas elaboradas por el grupo evaluador, si el elenco de tales acciones correctivas, sancionatorias y de motivación propuestas fue realmente impuesto y si,

⁹¹⁰ Ver Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. **Op. cit.**, artículo 17.

además, el propio procedimiento de evaluación utilizado, en particular, dio sus frutos o bien, debe modificarse o introducirse uno distinto.

En esencia, se dan a conocer todas aquellas fallas, carencias y dificultades, así como los logros y avances alcanzados con respecto a la ejecución de una determinada intervención pública por parte de los empleados públicos y las instituciones, lo cual, a su vez, permitirá contrastar y verificar si los objetivos y metas previamente planificados se llegaron a cumplir satisfactoriamente y si, consecuentemente, entre otros muchos aspectos, se está brindando o no un servicio con parámetros de eficacia, eficiencia y calidad a todos los usuarios. Asimismo, no debe perderse de vista que este mecanismo permitirá colateralmente brindar otro tipo de información relacionada, por ejemplo, con la propia intervención pública o bien, con la forma en que se invirtieron los fondos públicos asignados a una determinada institución para, precisamente, cumplir exitosamente con los mencionados objetivos y metas. Sobre este último punto, Bonnefoy y Armijo indican lo siguiente:

"(...) El por qué la evaluación importa, ya casi es un lugar común dentro de la literatura alrededor del tema, y su principal utilidad en el marco de la justificación de la acción pública, tiene que ver finalmente con que a partir de datos fiables sobre los resultados se abre la posibilidad de informar y rendir cuenta a los ciudadanos sobre el uso de los recursos y el grado de obtención de los objetivos propuestos. Otra perspectiva sobre la importancia de los indicadores de gestión es que éstos hacen posible la rendición de cuentas, la cual está en el centro del corazón del sistema de gobernabilidad política (...)"⁹¹¹.

Adviértase que, tal y como también se dijo, los jefes institucionales no solo tienen la obligación de hacer pública, difundir y poner a disposición de los referidos sujetos –sobre todo de los administrados–, dicha información a través de diversos medios, sino que, a su vez, se encuentran compelidos a entregarla oportuna e íntegramente a estos últimos cuando así lo requieran, expresamente, sin imponer ningún tipo de obstáculo injustificado y arbitrario.

Paralelamente, debe observarse que, luego de suministrar la información citada, los jefes responsables de las instituciones, así como los funcionarios públicos en general, se encuentran obligados a brindar todas aquellas explicaciones y justificaciones que les sean, posteriormente, requeridas, relacionadas no solo con su desempeño, sino, a su vez, con todos aquellos otros

⁹¹¹ Ver BONNEFOY (Juan Cristóbal) y ARMIJO (Marianela). **Op. cit.**, p. 16.

aspectos colaterales que pueden surgir, tal y como se dijo, a partir de los propios informes de la evaluación.

También, es importante considerar que el suministro de dicha información permite que los referidos sujetos externos a la institución tomen las medidas y ejerzan las acciones de control, fiscalización y hasta de sanción que consideren pertinentes. En particular, aquellos sujetos que ejercen el control vertical –llámense, administrados, representantes de grupos de interés, medios de comunicación masivos, etc.–, tienen la posibilidad de formular quejas y denuncias ante las respectivas instancias administrativas y judiciales, exigir la imposición de castigos a los sujetos pasivos de la evaluación, reproducir los resultados obtenidos a través de diversos medios de comunicación, etc..

Por su parte, los sujetos que llevan a cabo los controles horizontales a nivel igualmente externo de la institución evaluada (v. gr. el Parlamento, el Poder Judicial, las Entidades de Fiscalización Superior, entre otros), tienen la potestad, según el respectivo ámbito de sus competencias, de proceder con la apertura de procedimientos administrativos o procesos de índole jurisdiccional, solicitar informes, programar comparecencias públicas, incoar investigaciones e imponer nuevas sanciones, en caso que estas resultan procedentes, etc..

De otra parte, tal y como se dijo, la rendición de cuentas se puede actuar igualmente a nivel interno institucional. Esto, en el tanto los servidores públicos se encuentran primeramente compelidos a brindar toda aquella información referente a su gestión requerida por los evaluadores. Asimismo, dicha rendición de cuentas opera cuando los jerarcas institucionales, una vez vistos y analizados los resultados obtenidos principalmente por sus empleados y la institución en general, piden explicaciones y giran, paralelamente, una serie de medidas correctivas y sancionatorias ante un deficiente desempeño y el fracaso en la consecución de los citados objetivos y metas. De este modo, se impide claramente la evasión de responsabilidades ante una pésima labor llevada a cabo.

Finalmente, un aspecto importante a señalar es que la evaluación del desempeño, contrario a los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas, no se enfoca, únicamente, en destacar

aquellos aspectos deficientes de la gestión administrativa, sino que, a su vez, le brinda suma preponderancia a aquellos logros y actuaciones sobresalientes llevadas a cabo por los sujetos pasivos. Panorama anterior que trae aparejado una serie de importantes consecuencias, ya que, permitirá reconocer públicamente y motivar –no solo a nivel interno, sino, a su vez, externo–, la excelente labor efectuada por tales sujetos.

7.- Efectos colaterales de la rendición de cuentas llevada a cabo mediante la evaluación del desempeño

Realizadas las anteriores observaciones, resulta menester hacer referencia a algunos de los principales efectos positivos que se producen en la gestión pública, gracias a la rendición de cuentas que se logra efectuar mediante el mecanismo de evaluación del desempeño.

A. Transparencia y publicidad

Podemos empezar indicando que todas las actuaciones que conlleva el procedimiento de evaluación del desempeño dejan al descubierto la manera en la que opera una institución pública y sus respectivos servidores, especialmente, todas aquellas fallas en las que normalmente incurrir. Esto, sin duda alguna, hace que se transparente y publicite abiertamente la gestión pública, no solo a nivel interno sino hacia afuera, principalmente, con respecto a los administrados, quienes no solamente son los que diariamente acceden a los servicios públicos, sino que, además, son estos los verdaderos titulares del poder que delegan en sus gobernantes.

Sobre el particular, Bote y otros autores indican:

“(...) La evaluación es, por tanto, un instrumento fundamental en los procesos de transparencia de la acción pública y de rendición de cuentas ante los ciudadanos. No resulta casual que la adopción de los mecanismos de evaluación por parte de los gobiernos coincida con un momento de replanteamiento de los modos y los ámbitos de actuación públicos en un contexto de crítica social por sus bajos rendimientos (...)”⁹¹².

⁹¹² Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, p. 28.

En esencia, las instituciones públicas se convierten en lo que el autor Jinesta Lobo llama "verdaderas casas de cristal"⁹¹³, en el tanto se podrá conocer y analizar, a profundidad, las condiciones que imperan, las decisiones tomadas y las acciones llevadas a cabo por los funcionarios públicos. Situación que, a su vez, permitirá, como se ha dicho, reiteradamente, determinar si tales sujetos realmente están ejerciendo las funciones y tareas encomendadas, si están logrando alcanzar con éxito y excelencia los objetivos y metas planificadas y si, consiguientemente, están brindando servicios públicos de calidad, con parámetros de eficacia y eficiencia a todos los usuarios.

Al respecto, Mora Quirós señala que el potencial transformador de la evaluación de resultados se atribuye a su capacidad para "*(...) sacar la gestión pública de la clandestinidad, tornar más transparente el proceso de toma de decisiones, hacer visibles a quienes toman esas decisiones y son responsables de los resultados, así como generar información relevante para que la sociedad pueda valorar el desempeño del gobierno y sus gobernantes (...)*"⁹¹⁴.

Así las cosas, a través de la evaluación del desempeño, las instituciones y sus servidores darán la cara, responderán por sus actuaciones –principalmente de aquellas deficientes–, y saldrán del secretismo, oscuridad y hermetismo que por lo regular los ha caracterizado. En fin, como lo dice Schedler, se iluminará la caja negra de la política y no se configurará más una farsa, que es, precisamente, cuando la rendición de cuentas se ejerce a puertas cerradas, impidiéndose arbitrariamente el acceso a los datos de interés y el posterior análisis e investigación de los actos cometidos o dejados por hacer⁹¹⁵. Es decir, cuando se obtienen resultados pero, *a posteriori*, no se toma ni se ejecuta ninguna acción contundente tendente a solventar las deficiencias y sancionarlas.

B. Seguridad y confianza

La rendición de cuentas pública y abierta al escrutinio llevada a cabo mediante el mecanismo de evaluación del desempeño, a través, a su vez, de la entrega de información íntegra

⁹¹³ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). *Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa. Op. cit.*, p 25.

⁹¹⁴ Ver MORA QUIRÓS (Mario). *Op. cit.*, p. 177.

⁹¹⁵ Ver SCHEDLER (Andreas). *Op. cit.*, pp. 26-27 y 29.

y fidedigna sobre los resultados obtenidos por las instituciones y sus servidores, genera seguridad en todos los referidos sujetos que ejercen el control horizontal y vertical.

Esto, por cuanto, tendrán la certeza de haber accedido a los verdaderos resultados alcanzados, lo cual, al mismo tiempo, les permitirá conocer –sobre todo tratándose de los administrados–, la manera en que se encuentran realmente operando los funcionarios y las instituciones a las que acuden frecuentemente en busca de servicios públicos. Asimismo, podrán contar con un sólido respaldo en caso de tomar la decisión de incoar, *a posteriori*, algún otro tipo de gestión de control (v. gr. formulación de denuncias, apertura de investigaciones, imposición de sanciones, solicitudes de informes, etc.).

En igual medida, debe tomarse en cuenta que los resultados positivos arrojados producto de la evaluación van a generar confianza con respecto a la labor llevada a cabo por los sujetos pasivos, lo cual, a su vez, va a producir una disminución en cuanto a las críticas vertidas diariamente sobre la gestión administrativa.

Como bien apunta Bote y otros autores, la evaluación, bajo dicho contexto, crea en los mencionados sujetos una imagen de responsabilidad y de compromiso con respecto a los funcionarios públicos y jercas institucionales a quienes, precisamente, se les exige rendir cuentas y responder por sus actuaciones⁹¹⁶.

Adicionalmente, Ruano apunta lo siguiente:

"(...) la aplicación de instrumentos de evaluación del rendimiento son elementos críticos para el fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en instituciones públicas profesionales y no partidistas (...)"⁹¹⁷.

C. Legitimación de la gestión pública

La rendición de cuentas llevada a cabo mediante el procedimiento de evaluación, la obtención de excelentes resultados junto con el actuar transparente, eficiente y eficaz, permite

⁹¹⁶ Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, p. 28.

⁹¹⁷ Ver RUANO (José Manuel). La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento. **Op. cit.**, p. 42.

claramente legitimar la Administración Pública en términos generales; en concreto, las decisiones y actuaciones llevadas a cabo y las que se están por efectuar a nivel institucional y por parte de los servidores públicos.

Blasco y Subirats, haciendo referencia en particular al procedimiento de evaluación como mecanismo de rendición de cuentas, apuntan lo siguiente:

"(...) Hemos de ser conscientes de que sin mecanismos potentes de rendición de cuentas la legitimidad de las administraciones públicas no será posible, y ello deteriora la base misma de la existencia de esas administraciones. Las administraciones públicas ostentan poder, tienen capacidad de acción, en tanto y en cuanto mantienen su capacidad de rendir cuentas, de ser «accountables» frente a la ciudadanía, y de esta manera seguir siendo «legítimas». (...)"⁹¹⁸.

En similar sentido, Bote y otros autores estiman lo siguiente:

"(...) El ejercicio de transparencia que supone la evaluación de los resultados de la acción pública acerca ésta a los ciudadanos que lo financian y le otorga legitimidad. Si bien es cierto que indefectiblemente todas las propuestas y modelos de reforma de la gestión pública reclaman para sí su valor como herramientas de profundización democrática, parece razonable que puedan calificarse así verdaderamente aquellos mecanismos que hagan efectiva la rendición de cuentas y la transparencia de la actuación pública (...)"⁹¹⁹. (El destacado no forma parte del original).

Esta legitimación deviene en relevante, ya que, al otorgarse mayor credibilidad a las acciones llevadas a cabo en el sector público, se generará un consecuente apoyo y respaldo desde muy distintos ámbitos, sea, de parte de los políticos, los administrados e, incluso, de importantes organismos internacionales.

D. Freno a la comisión de actos delictivos y a la corrupción

La rendición de cuentas llevada a cabo a través del procedimiento de evaluación del desempeño pretende igualmente acabar o, al menos, disminuir sustancialmente aquellos actos irregulares, delictivos y corruptos cometidos por algunos servidores públicos.

⁹¹⁸ Ver BLASCO (Jaume) y SUBIRATS (Joan). **Op. cit.**, p. 46.

⁹¹⁹ Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, p. 28.

Adviértase que, al efecto, la apertura y muestra pública del desempeño de cada funcionario en lo que respecta al cumplimiento de las tareas asignadas y consecución de los objetivos y metas previamente establecidas, permitirá colateralmente observar, sancionar e, incluso, prevenir, actos abusivos de poder, de corrupción, de clientelismo, así como los delitos de prevaricato, fraude, cohecho, peculado y tráfico de influencias, entre otros, que se presentan hoy en día con total normalidad y frecuencia a lo interno de la Administración Pública.

Al respecto, Jinesta Lobo, al hacer referencia a la evaluación del rendimiento administrativo y a la consecuente rendición de cuentas, asevera lo siguiente:

"(...) Se trata de instrumentos que permiten una mayor eficiencia social en la asignación y utilización de los recursos públicos con lo cual también se combate, de forma refleja o indirecta, la corrupción administrativa lográndose mayores niveles de transparencia (...)"⁹²⁰.

De este modo, se ejercerá un control que limita el desmedido y arbitrario poder que ostentan algunos políticos, jefes y funcionarios públicos en general y, consecuentemente, se pondrá un alto a la impunidad que, igualmente, ha privado por largos años en la gestión administrativa.

E. Fortalecimiento del régimen democrático

Sin lugar a dudas, uno de los principales efectos que genera la evaluación del desempeño como mecanismo de rendición cuentas, es el fortalecimiento y legitimación del sistema democrático. No en vano las autoras Cunill Grau y Ospina Bozzi sostienen que *"(...) la evaluación de los resultados de la gestión es una herramienta política de modernización cuyo poder transformador latente puede dinamizarse para fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática (...)"⁹²¹.*

⁹²⁰ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política. **Op. cit.**, p. 17.

⁹²¹ CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). **La evaluación de los resultados de la gestión pública: Una herramienta técnica y política.** En: CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia) (Ed.). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas, Venezuela, editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Ministerio de Administraciones Públicas y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2003, p. 284.

Analizados los argumentos expuestos hasta ahora, resulta factible afirmar que esta legitimación democrática opera desde diversos frentes de interés.

Así, en primer término, nótese que la democracia se ve fuertemente enaltecida desde el momento mismo en que el procedimiento de evaluación involucra y hace plenamente partícipe, de manera directa, a los administrados. Esto, no sólo permitiéndoles externar su opinión y criterio durante las principales etapas que conforman el citado procedimiento, sino, a su vez, haciéndoles entrega de los resultados obtenidos en estas últimas, especialmente, en la fase de evaluación final, como medio para ejercer un posterior control crítico sobre la institución pública y sus funcionarios a través de diversos instrumentos, según vimos líneas arriba.

Debemos recordar que son los ciudadanos, bajo el régimen democrático, quienes ostentan verdaderamente el poder estatal; de ahí que, resulta de suma relevancia crear mecanismos para rendir cuentas como lo es la evaluación del desempeño, a efecto que estos puedan ejercer una efectiva vigilancia y fiscalización de la gestión administrativa y, en esencia, gestionar la imposición de límites a aquellos gobernantes y funcionarios públicos, en general, que abusan de las prerrogativas que les fueron delegadas originalmente. Al respecto, resulta emblemático lo señalado por Obando León bajo los siguientes términos:

"(...) La participación por parte de la sociedad civil y su labor como contralor social, se extiende no solo como fiscalizador, sino además, en la democratización de las políticas del Estado, dada una real inmersión en el manejo y adopción de los principales lineamientos políticos (...)"⁹²².

Así las cosas, el ciudadano, bajo la perspectiva de la evaluación del desempeño, no es un simple elector, sino que se convierte en un agente activo y permanente en el funcionamiento de la Administración Pública que refuerza, como se ha dicho, las bases del sistema democrático.

En ese mismo orden de consideraciones Mora Quirós agrega lo siguiente:

"(...) Este valor supremo de la democracia advierte que el ejercicio del poder por la mayoría no puede limitarse al día de las elecciones presidenciales, sino que se extiende a lo largo de todo el mandato gubernamental. En este sentido, la responsabilización por los resultados constituye un medio para rescatar y fortalecer el carácter democrático de las instituciones públicas, en tanto crea espacios para

⁹²² Ver OBANDO LEÓN (Francisco José). **Op. cit.**, p. 39.

*promover la participación social en el control y la fiscalización del gobierno. La capacidad de éste para diseñar y ejecutar políticas eficaces, así como para satisfacer en forma oportuna y eficiente las demandas sociales, constituye entonces el motor que impulsa el perfeccionamiento y la legitimidad del sistema democrático. Desde esta perspectiva, la responsabilización por los resultados incorpora la participación social como un medio para el perfeccionamiento de la democracia representativa (...)*⁹²³.

Ahora bien, desde otra perspectiva resulta menester tomar en consideración que la intervención propiamente de los funcionarios, órganos y entes que solicitan cuentas, es decir, de los sujetos que llevan a cabo el control horizontal, se encuentra, igualmente, acorde con los postulados del régimen democrático. Esto en el tanto su participación (a través, como vimos, de la solicitud de información y justificaciones a los empleados públicos, así como de la realización de gestiones posteriores de fiscalización y sanción), opera como un mecanismo eficaz que fortalece el sistema de frenos y contrapesos, concretamente, a través de la realización de un control recíproco entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De otra parte, debe observarse que el régimen democrático se consolida, también, en el tanto impone sobre los servidores públicos el respectivo régimen de responsabilidad y, de este modo, les hace responder por las actuaciones irregulares cometidas durante el ejercicio de las funciones que les fueron encomendadas. En ese mismo sentido, Cunill Grau y Ospina Bozzi sostienen, precisamente, que los instrumentos y prácticas orientadas a evaluar los resultados de la gestión pueden contribuir a fortalecer las instituciones democráticas en la medida en que estos produzcan consecuencias como "*(...) Aclarar los niveles de responsabilización de los gerentes y funcionarios públicos, así como los mecanismos para que cumplan su obligación de dar cuenta de sus acciones a quienes han puesto su confianza en ellos, en particular, los ciudadanos, representados por las autoridades elegidas popularmente (accountability) (...)*"⁹²⁴.

Asimismo, Emmerich sostiene que:

"(...) la transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al

⁹²³ Ver MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 173.

⁹²⁴ Ver CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). La evaluación de los resultados de la gestión pública: Una herramienta técnica y política. **Op. cit.**, p. 284.

interés general antes que a sus intereses particulares (...)⁹²⁵. (El destacado no forma parte del original).

De este modo, es evidente que el sistema democrático de cualquier país se verá enormemente fortalecido en el tanto disminuya proporcionalmente –a medida que se aplique efectivamente el procedimiento de evaluación del desempeño–, la ineficiencia e ineficacia en la prestación de los servicios, las arbitrariedades, los abusos de poder, los actos de corrupción, así como la comisión del elenco de delitos arriba citado. Situación anterior que, a su vez, como bien lo dice Fallas Solís, tendrá el propicio efecto de eliminar a los denominados "reyes sin corona"⁹²⁶, es decir, a aquellos servidores públicos que se sumen en la arbitraria idea de considerarse omnipotentes y ajenos a cualquier tipo de control y fiscalización.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que la evaluación del desempeño y la consecuente rendición de cuentas llevada a cabo coadyuva a la llamada gobernabilidad democrática, al mejorar la relación y conciliar los intereses que privan entre el Estado y la sociedad civil. En ese orden de consideraciones, Rivera y Bejarano, apuntan lo siguiente:

*"(...) en síntesis la gobernabilidad es la integración del acto de gobernar con las respuestas que da la sociedad a ese acto, gobernar con el aporte real del Gobierno y de los habitantes (...) De esta forma, la sociedad (...) cobra verdadera importancia y se suma a la ecuación de servicio público (...) y la forma en que sociedad y gobierno interactúan fundamenta el nivel de gobernabilidad, (...) nivel que depende de dos factores: la calidad del sistema institucional existente, y las capacidades de gobernanación de los actores sociales (los gobernantes y la sociedad civil: sus valores, actitudes y modelos mentales) para trabajar y apoyarse solidariamente en procura de alcanzar el bienestar social (...)"*⁹²⁷.

Nótese, sobre el particular, que la capacidad de gobernar, según el contexto bajo estudio, se verá fortalecida en el tanto, de una parte, existan servidores públicos responsables, comprometidos con su labor y con el logro satisfactorio y pleno de los objetivos y metas previamente establecidas y, por otro lado, administrados que cuentan con las herramientas necesarias para hacerse escuchar, participar, acceder a información y controlar, por diversos

⁹²⁵ EMMERICH (Gustavo Ernesto). **Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana**. Revista Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial. Universidad Autónoma Metropolitana de México. Volumen 2, No. 4, 2004, p. 67.

⁹²⁶ Ver SOLIS FALLAS (Alex). **Op. cit.**

⁹²⁷ RIVERA y BEJARANO citados por BOLAÑOS GONZÁLEZ (Jimmy). **Op. cit.**, p. 120.

medios, el poder y demás prerrogativas que ostentan los primeros. Panorama anterior, que, sin lugar a dudas, conllevará al bienestar social según los términos apuntados por los referidos autores, ya que, la Administración Pública no solo estará alejada de actos irregulares y corruptos, sino que, además, operará bajo criterios de eficacia, eficiencia y calidad, satisfaciendo plenamente las necesidades de los usuarios de los servicios públicos.

En esencia, entonces, resulta factible afirmar que la evaluación bajo estudio hace viable una gobernabilidad democrática, ya que, el aparato estatal comparte con la sociedad la responsabilidad por las acciones colectivas⁹²⁸.

F. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos

Resulta menester afirmar que la evaluación del desempeño como mecanismo de rendición de cuentas provocará igualmente una mejora sustancial en lo que corresponde a la prestación de los servicios públicos, concretamente, en términos de calidad. En ese particular, Jinesta Lobo afirma lo siguiente:

"(...) La evaluación del rendimiento administrativo y la rendición de cuentas obedece a la endémica falta de capacidad de respuesta de las Administraciones Públicas para satisfacer las necesidades primordiales o básicas de los administrados, así como a la necesidad imperiosa de transformar la gestión administrativa para que exista un mejoramiento continuo y sostenido de los servicios públicos y se satisfagan, de esa forma, las legítimas exigencias de calidad de los usuarios (...)"⁹²⁹. (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, las especialistas Cunill Grau y Ospina Bozzi opinan lo siguiente:

"(...) la rendición de cuentas sobre el desempeño, si se traduce en una real exposición pública -o sea, en una mayor transparencia de la gestión pública-, puede redundar de manera directa en el aumento de su eficiencia. Se espera, por tanto, que la rendición de cuentas al público sea parte de los requisitos que cualquier sistema de evaluación de la gestión pública debe satisfacer (...)"⁹³⁰. (El destacado no forma parte del original).

⁹²⁸ Ver CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana. **Op. cit.**, p. 57.

⁹²⁹ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política. **Op. cit.**, p. 17.

⁹³⁰ Ver CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). La evaluación de los resultados de la gestión pública: Una herramienta técnica y política. **Op. cit.**, p. 288.

Múltiples factores aparejados propiamente al procedimiento de evaluación del desempeño son los que influyen directamente sobre dicha optimización de los servicios públicos. Sin embargo, dicho tema en particular –al configurarse como uno de los medulares de la presente investigación–, será objeto de un profundo y mayor análisis en el siguiente capítulo del presente libro.

8.- Evaluación del desempeño y rendición de cuentas ejercidas simultáneamente como derecho y como deber

Finalmente, es oportuno tomar en cuenta que la rendición de cuentas llevada a cabo a través del procedimiento de evaluación del desempeño debe ser vista como una obligación o deber impuesto pero, también como un derecho a ejercer simultánea o concomitantemente por parte de todas las partes involucradas –llámense servidores públicos y sujetos a cargo de los controles verticales y horizontales (administrados, medios de comunicación masivos y órganos y entes de control, etc.)–.

De este modo, los servidores públicos en general tienen la obligación, como se dijo, de brindar oportunamente toda aquella información y explicaciones requeridas atinentes a la evaluación del desempeño realizada a efecto, a su vez, que se lleven a cabo las actuaciones de control y sanción posteriores arriba comentadas. Se trata, en el fondo, no solo de un deber impuesto, sino de una especie de convencimiento propio o predisposición que les debe llevar a suministrar abiertamente los mencionados datos y someterse al respectivo régimen de responsabilidad que se les imponga. Sin embargo, desde otra perspectiva, debe observarse que estos funcionarios tienen, igualmente, el derecho a que se muestren los excelentes resultados y logros que han alcanzado y, consecuentemente, se les reconozca su esfuerzo, a fin que se les brinden aquellos incentivos y estímulos que resulten atinentes.

Tesis similar aplica con respecto a los sujetos que ejercen los controles verticales y horizontales, ya que, estos ostentan el derecho de requerir tales datos pero, en igual medida, pesa sobre sus hombros la obligación o el deber de solicitarlos y exigirlos a los servidores públicos cuando así sea necesario.

Nótese, que el derecho que cubre a estos últimos sujetos debe ir acompañado de todos los medios, condiciones e instrumentos necesarios que lo hagan posible. Por tal motivo, es que, ante este estado de cosas, se vuelven imprescindibles –sobre todo tratándose de los ciudadanos–, entre otras, las figuras del derecho de petición y de acceso a la información administrativa que pueden ser invocadas ante la Administración Pública e, incluso, en ciertas circunstancias, ante los propios Tribunales de Justicia (v. gr. la Sala Constitucional de Costa Rica⁹³¹).

Asimismo, es importante que dichos sujetos comprendan que se encuentran igualmente en la obligación de exigir los referidos datos, de pedir explicaciones, de interesarse por lo que está sucediendo con la Administración Pública, de consultar, insistir, requerir la aplicación de un régimen sancionatorio, de formular o tramitar paralelamente quejas, denuncias, etc., en fin, de hacer todo aquello que está en su manos para pedir cuentas y controlar la gestión pública. Es precisamente por la desidia, irresponsabilidad y desinterés que muestran muchos de tales sujetos, –principalmente, los administrados–, que las Administraciones Públicas y sus funcionarios se aprovechan para actuar como les plazca en perjuicio, únicamente, de los primeros.

⁹³¹ Al respecto, resultan representativas las **Sentencias Nos. 948-2015**, de 23 de enero de 2015; **949-2015** de 23 de enero de 2015 y **1636-2015** de 6 febrero de 2015, entre otras, a través de las cuales el Tribunal Constitucional de Costa Rica dispuso que era obligación de la Administración Pública entregarle a los administrados los resultados de evaluaciones de desempeño realizadas a algunos funcionarios públicos, por tratarse de información de interés público.

Capítulo Segundo

Evaluación del desempeño: Mecanismo para brindar servicios de calidad a los administrados

En el último capítulo de la presente investigación, nos detendremos a analizar, en primer término, el difícil panorama al que deben enfrentarse constantemente los administrados a la hora de acudir a la Administración Pública por la prestación de servicios públicos, así como a algunas de sus principales causas. Aparejado a lo anterior, haremos alusión a la apremiante necesidad, en virtud de tal situación, de implementar la calidad en el aparato administrativo.

De este modo, aludiremos, entre otros aspectos, al origen del término calidad, a la forma en que este ha sido asociado con el sector público y a las diversas maneras en que se manifiesta o actúa en las instituciones públicas. Asimismo, haremos referencia al llamado sistema de gestión de calidad, a los principales postulados utilizados por las instituciones para brindar los servicios públicos bajo tal parámetro, así como a algunas de las estrategias implementadas comúnmente en la práctica para alcanzar ese mismo fin.

Paralelamente, examinaremos, con detenimiento, la manera en que el procedimiento de evaluación bajo estudio –como mecanismo de rendición de cuentas–, y el sistema de gestión de calidad, se pueden unir perfectamente y transformarse en un instrumento sumamente poderoso para mejorar la Administración Pública. Específicamente, analizaremos una serie de aspectos o postulados que confirman que la implementación y efectiva aplicación de la evaluación del desempeño en el sector público logra dotar de calidad la prestación de los servicios a los administrados.

1.- Deficiente prestación de servicios públicos y la búsqueda de su calidad

La mayoría de las personas acuden regularmente a la Administración Pública en busca de la prestación de algún servicio público⁹³². Ese administrado pretende o espera que el funcionario que lo recibe pueda atender satisfactoriamente su gestión y que, en esa medida, el servicio se le brinde con altos estándares de calidad. Algunos de estos sujetos consiguen un encuentro exitoso, quedando a gusto con el servicio brindado; sin embargo, lamentablemente, el panorama que usualmente impera en las Administraciones Públicas de Iberoamérica es muy distinto.

Lozada I Marrodán, al respecto, menciona lo siguiente:

"(...) Los países de América Latina y el Caribe en cierta medida copiaron el modelo jerárquico al crear sus propias administraciones públicas. Pero aun cuando los gobiernos de la región han tenido una efectividad impresionante en la ejecución de profundas reformas económicas y sociales desde la década de los ochenta, en su mayoría siguen siendo débiles en cuanto a la provisión de servicios públicos. (...)"⁹³³. (El destacado no forma parte del original).

De este modo, el administrado comúnmente afronta una serie interminable de irregularidades, así como una inoperancia total que resulta difícil de creer e, incluso, en ocasiones se vuelve hasta risible, pues raya con lo absurdo. Es normal así que los usuarios tengan que lidiar con una burocracia excesiva que los hace someterse, entre muchos otros aspectos, a filas interminables, a la exigencia de múltiples requisitos (muchos de estos discrecionales y no establecidos formal y previamente), a reglas y procedimientos complejos y confusos, a plazos indefinidos o irrazonables, a la falta de cobertura y continuidad del servicio, a instalaciones en pésimas condiciones físicas, a cobros irregulares, así como a escuchar la famosa frase "regrese mañana". De igual manera, los administrados afrontan situaciones donde el servicio se brinda de forma defectuosa o simplemente no se presta del todo.

En ese orden de consideraciones, Henderson García explica que en la denominada Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014 elaborada por el Instituto Centroamericano

⁹³² Para efectos de esta investigación, por servicio público vamos a entender: "*Toda acción o prestación realizada por la Administración Pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas*". Ver, al respecto, BIELSA, citado por GORDILLO (Agustín). **Servicios Públicos. Teoría General del Derecho Administrativo**. Argentina, fecha de consulta: 15 de enero de 2015, disponible en web: www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo6.pdf

⁹³³ LOSADA I MARRODÁN (Carlos). **¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado**. Washington, D.C., Estado Unidos, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 81.

de Administración Pública –luego de un estudio de varios años realizado sobre la calidad en la Administración Pública de la región–, se logró identificar las siguientes malas prácticas en la prestación de los servicios:

- "(...) a. Se solicita dos o más veces la misma información, para un mismo trámite u otro en la misma institución.*
- b. Se solicita información que la misma entidad emite o posee.*
- c. Se cuestionan autorizaciones firmes de otras entidades u órganos.*
- d. Se solicitan requisitos o información que está en trámite en otra entidad.*
- e. Se inventan requisitos.*
- f. Se niega información sobre trámites y requisitos realizados en sus oficinas.*
- g. Se exige presencia física del ciudadano.*
- h. Se debe acudir a más de una instancia, para un mismo trámite o requisito con un mismo fin. (...)"⁹³⁴.*

Todas estas circunstancias señaladas se ven reflejadas diariamente en múltiples escenarios, como por ejemplo, cuando un asegurado debe esperar varios meses o años para que se le practique un examen médico de diagnóstico o una cirugía, cuando se le impide a un estudiante acudir a su escuela en virtud de las pésimas condiciones físicas en la que esta última se encuentra, cuando se le niega injustificadamente el acceso a los servicios básicos de agua y electricidad a poblaciones lejanas al casco central o bien, cuando el administrado debe acudir a múltiples oficinas ubicadas dentro de una misma institución a efecto que le sea entregado un documento que es de su interés.

Aunado a lo dicho, no hay que olvidar el maltrato y pésima atención que se puede recibir, en algunas ocasiones, de parte de los propios servidores públicos, quienes, independientemente, de su formación y nivel de jerarquía, se consideran dueños y señores de la institución para la que trabajan, arrogándose arbitrariamente la potestad de denigrar y pisotear los derechos de los administrados, quienes, en realidad, son los principales actores de esta relación y la razón de ser de la Administración Pública.

Preliminarmente, es factible señalar que el anterior estado de cosas se atribuye, en parte, como dice Henderson García, a que no se toma en cuenta la opinión de los administrados, no se

⁹³⁴ HENDERSON GARCÍA (Alan Roberto). **Estudio comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública de los países centroamericanos**. Tesis de grado para optar por el título de doctor. Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales. Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica, 2013, p. 85.

escucha la voz de los procesos, no se gerencia la participación de los propios servidores públicos y a que la Administración está gerenciada por políticos y no por verdaderos administradores⁹³⁵. A esto debe sumársele el hecho que existan excesivos niveles jerárquicos, una mala comunicación y cooperación a lo interno y externo de la institución pública, despilfarro y malversación de fondos públicos, intereses y caprichos particulares de los gobernantes que imperan sobre la colectividad y una pésima planificación y señalamiento de las funciones a cumplir y de los objetivos y metas por lograr. Asimismo, debe tomarse en cuenta la carencia de recursos de toda índole, especialmente, de servidores públicos con excelente formación técnica y profesional y altos valores éticos, así como de mecanismos de control y supervisión efectivos.

Adicionalmente, Lozada I Marrodán explica que la mala prestación de servicios se puede asociar al hecho que el Estado, en algunas ocasiones, brinda estos últimos bajo el régimen de monopolio. En ese sentido, dicho autor señala, expresamente, lo siguiente:

"(...) El problema del monopolio es claro y bien conocido. En gran medida, el Estado brinda servicios de los cuales es el proveedor monopólico. Por definición, éste es el caso de los bienes públicos: el monopolio de la fuerza legítima del Estado lo convierte en el abastecedor dominante de defensa, seguridad interior, servicios judiciales, etc. Los Estados han dominado la producción de muchos otros servicios, entre ellos salud, educación y comunicaciones. El monopolio constituye un incentivo para producir ineficientemente (...)"⁹³⁶.

Igualmente, debe tomarse en consideración que la situación descrita impera y permanece hasta la fecha debido a que las Administraciones Públicas la han tratado de enmendar de forma equívoca, a partir de la creación de nuevas reglas, procedimientos y formalismos que no han dado, a la fecha, resultado positivo alguno y, por el contrario, han servido únicamente para generar un irremediable círculo vicioso.

Así las cosas, no cabe duda que el panorama, anteriormente, expuesto genera en los administrados descontento, indignación, malestar y desconfianza con respecto a la institución a la que acuden y a los servidores públicos que los atienden. Incluso, nótese que dichos sentimientos pueden convertirse en angustia y desesperación ante situaciones apremiantes donde media, por

⁹³⁵ Ver HENDERSON GARCÍA (Alan Roberto). **Op. cit.**, p. 37.

⁹³⁶ Ver LOSADA I MARRODÁN (Carlos). **Op. cit.**, p. 71.

ejemplo, el acceso a servicios esenciales para resguardar derechos como la vida y la integridad física. En ese particular, Nazarena Amaya apunta lo siguiente:

"(...) La sensación de frustración es muy fuerte: la persona no cuenta con los datos imprescindibles para obtener una respuesta a su necesidad. Recorre diferentes pasillos y ventanillas para lograr firmas, sellos, más firmas y más sellos. Esta es una realidad aun hoy en muchas administraciones públicas de nuestros países (...)"⁹³⁷.

Por su parte, Gaebler y Osborne agregan:

"(...) Los ciudadanos de hoy se niegan a pagar más impuestos por servicios cuyos precios se disparan al mismo tiempo que disminuye la calidad (...) El malestar entre los contribuyentes es cada vez mayor porque no saben qué se hace con su dinero (...)"⁹³⁸.

Dicha situación ha conllevado, entonces, a que algunos ciudadanos hayan decidido alzar la voz y reclamar, por distintos medios, el suministro de tales servicios en condiciones de excelente calidad por parte de la Administración Pública. Lo anterior, ya sea frente a la propia institución o bien, ante otras vías o instancias administrativas o jurisdiccionales.

En ese orden de consideraciones, Henderson García indica:

"(...) La falta de calidad en gran parte de la administración pública (...) es un problema que ha sido manifestado tanto por la ciudadanía directamente a través de las constantes quejas y su estado de insatisfacción hacia el servicio público, como por las empresas privadas y organizaciones en general que reclaman por las constantes trabas de la administración pública. Es un problema recurrente que se da año tras año desde hace décadas, presente en las demandas y preocupaciones sociales prioritarias (agenda sistémica), pero cuya inserción en la agenda política ha tenido distinta intensidad dependiendo del gobierno de turno (...)"⁹³⁹.

En virtud de lo anterior, es que, de forma concomitante, la Administración Pública ha debido tomar consciencia y, en ese particular, buscar y aplicar mecanismos y políticas públicas tendentes a implementar la calidad en la gestión pública. Al respecto, Bote y otros autores señalan:

"(...) Los ciudadanos no sólo demandan más cantidad de servicios públicos, sino que exigen la satisfacción de nuevas demandas que surgen como consecuencia de las profundas transformaciones sociales y económicas a las que se enfrentan las

⁹³⁷ Ver NAZARENA AMAYA (Paula). **Op. cit.**, p. 1.

⁹³⁸ Ver GAEBLER (Ted) y OSBORNE (David). **Op. cit.**, p. 203

⁹³⁹ Ver HENDERSON GARCÍA (Alan Roberto). **Op. cit.**, pp. 82-83.

sociedades modernas. Así, el sector público debe atender oportuna y eficazmente la demanda ciudadana en un entorno complejo mediante la optimización de los recursos que tiene a su alcance. El aumento de la petición de calidad en los servicios es otra faceta de esta demanda compleja. Es un hecho que los poderes públicos, a todos sus niveles, ya no se enfrentan a unas demandas predefinidas y estables. Como no podría ser de otra manera, este cambio de paradigma ha tenido consecuencias de enorme trascendencia política y para la gestión pública (...)"⁹⁴⁰. (El destacado no forma parte del original).

2.- La calidad en la Administración Pública. Instauración y principales manifestaciones

El concepto de calidad se aplicó originalmente en los ámbitos industriales de índole meramente privado, asociándose, exclusivamente, con la reducción de costos y luego con aquel procedimiento de control que buscaba detectar y corregir los desajustes hallados en las especificaciones técnicas de un producto. Posteriormente, la calidad, en ese mismo contexto, se ligó con el cumplimiento de aquellas necesidades y exigencias impuestas por los mercados y, principalmente, por los clientes con respecto a las características de un determinado producto o servicio. Tocante a este punto, Andreu Barberá indica lo siguiente:

"(...) La International Standard Association (ISO)⁹⁴¹ prescribe que calidad significa la totalidad de las características de un producto que son apropiadas para cumplir las exigencias existentes en el mercado al cual va destinado, y la American Society for Quality Control (ASQC) la define como el conjunto de características de un producto, proceso o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer las necesidades del usuario o cliente. La norma ISO 8402 la define como la totalidad de características de un ente que le confieren la aptitud de satisfacer las necesidades implícitas o explícitas. La norma ISO 9000:2000 define calidad como grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos (...)"⁹⁴².

Sin embargo, a partir, principalmente, de los años ochenta –conforme las ideas de la nueva gestión pública a las que se hicieron referencia al inicio de esta investigación–, el concepto de calidad y las técnicas o mecanismos para alcanzarla fueron incorporadas y ajustadas, también, en la Administración Pública. Esto, especialmente, al considerarse al administrado como cliente o usuario de los servicios prestados por las instituciones públicas, según los términos utilizados en la empresa privada. Al respecto, el *supra* citado autor Andreu Barberá explica lo siguiente:

⁹⁴⁰ Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, p. 26.

⁹⁴¹ De forma correcta léase "*International Organization for Standardization (ISO)*".

⁹⁴² Ver ANDREAU BARBERÁ (Ivan). **Op. cit.**, p. 6.

"(...) Entre las organizaciones que prestan servicios a clientes se encuentran las administraciones públicas. Así mismo (sic) la mayoría de las técnicas de gestión de calidad aplicables a las empresas, especialmente a las de servicios, son también utilizables en la administración, ya que se adaptan perfectamente al sector público. La cuestión que se plantea acto seguido es si la Gestión de la Calidad Total tiene realmente sentido en el sector público. Los defensores de este enfoque sostienen que los principios de la Gestión de la Calidad Total sólo deben modificarse ligeramente para ser aplicados a la Administración Pública, ya que desde un punto de vista amplio la provisión de un servicio puede ser considerada como un producto. Por tanto, la irrupción del movimiento de la calidad en la Administración Pública significa releer el sentido de los servicios públicos desde una lógica atenta al hecho de que el ciudadano cliente no recibe gratuitamente un servicio sino que accede a él porque lo paga, ya sea en forma de prestación económica directa, ya sea indirectamente, a través de sus impuestos. Desde el movimiento de la calidad, el cliente tiene derecho a exigir al prestador del servicio, sea ente público o privado concertado, una atención y un producto de calidad. La organización se orienta a responder a las necesidades de los clientes y éstos tienen sus derechos y pueden hacerlos valer, rechazando al prestador del servicio (...)"⁹⁴³. (El destacado no forma parte del original).

En virtud de lo anterior es que se insiste, entonces, que la Administración Pública no debe ser ajena a esta corriente, sino todo lo contrario. La calidad es una obligación irrestricta de la Administración Pública y una exigencia cada vez más demandada por el ciudadano, quien espera ser tratado adecuadamente en sus relaciones con la institución pública a la que acude. Cobra así sentido ese concepto controvertido de ciudadano cliente, aunque sólo sea para exigir que a los administrados se les presten unos servicios eficientes y a la altura de sus demandas⁹⁴⁴.

Ahora bien, haciendo un recuento podemos señalar que la calidad en la Administración Pública, a la fecha, es vista o asociada con diversos aspectos de interés. Así, una de las posiciones mayormente arraigadas es aquella que sostiene que una institución pública brinda servicios de calidad en el tanto esencialmente logre satisfacer las exigencias, expectativas y necesidades explícitas e implícitas de los referidos administrados o clientes. Al respecto, Aguilera Izaguirre, citando a Juran I Talavera, indica:

"(...) la calidad es la adecuación para el uso, satisfaciendo las necesidades del cliente, resaltando que las características del producto y servicio han de tener una cualidad común, la de ser las que el cliente desea. La medida de la calidad es la necesidad del cliente que, muchas veces, no se conocerá con precisión hasta que no

⁹⁴³ Ver ANDREAU BARBERÁ (Ivan). **Op. cit.**, pp. 84-85.

⁹⁴⁴ Ver ANDREAU BARBERÁ (Ivan). **Op. cit.**, p. 85.

se entregue el producto o se preste el servicio. Es más, las necesidades del cliente pueden ser cambiantes y, por ende, la calidad, también. Definir la calidad consistirá en conocer las expectativas del público respecto a las propiedades de un producto o servicio (...)"⁹⁴⁵.

En ese mismo sentido, Nevado señala:

"(...) la calidad se aprecia por tanto como un elemento conformador básico de una mentalidad social relativamente novedosa que reorienta la gestión pública a una gestión pública de calidad. Los poderes públicos ya no se encuentran vinculados por los correspondientes mandatos que le obliguen a proceder la tutela de determinados derechos o situaciones de los ciudadanos o garanticen mediante prestaciones materiales concretas las necesidades de éstos, sino que además se habrán de hacerlo alcanzando unos resultados de satisfacción óptimos de tal forma que la propia prestación legitime, a la propia administración pública (...)"⁹⁴⁶. (El destacado no forma parte del original).

De igual forma, se afirma que la calidad en los servicios públicos se actúa cuando estos son prestados en términos de eficacia, eficiencia, simplicidad, continuidad, regularidad, celeridad, adaptabilidad, igualdad y obligatoriedad. Tales conceptos fueron perfectamente desarrollados por el Magistrado Jinesta Lobo de la Sala Constitucional de Costa Rica en la Sentencia No. 11222-2003 de 30 de septiembre de 2003 –citada en el libro segundo de esta investigación–, al hacer referencia explícita al derecho de los administrados a un buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, el cual, en su criterio, es lo mismo a que sean prestados con elevados estándares de calidad.

De este modo, dicho jurista señala –de manera similar a lo sostenido en las primeras líneas de esta investigación–, que la eficacia supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestas y asignadas por el ordenamiento jurídico y la eficiencia, por su parte, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil entendimiento; la continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir; la regularidad implica que el servicio debe

⁹⁴⁵ JURAN I TALAVERA citado por AGUILERA IZAGUIRRE (Gustavo). **Del concepto de la calidad y su incorporación en la administración pública.** XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de noviembre, 2010. p. 1.

⁹⁴⁶ NEVADO (Pedro) citado por AGUILERA IZAGUIRRE (Gustavo). **Op. cit.**, p. 6.

prestarse con sujeción a ciertas normas, reglas o condiciones preestablecidas y la celeridad obliga a la Administración Pública a cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos a través de diversos mecanismos, de la forma más expedita y rápida posible⁹⁴⁷.

Asimismo, Jinesta Lobo explica que la adaptabilidad significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacer frente a las nuevas exigencias y retos impuestos; que la igualdad implica que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y a utilizar el servicio público, siempre que se encuentran en una misma condición y, finalmente, que la obligatoriedad conmina a los entes y órganos públicos a brindar el servicio a todos aquellos que así tengan derecho⁹⁴⁸.

Adicionalmente, la doctrina especializada en la materia enumera una serie de aspectos más con los cuales afirma que se identifica la calidad en el suministro de los servicios públicos. En esencia, se dice que habrá calidad cuando, entre otras cosas, los servicios se brinden con excelencia, mostrando cualidades que lo destacan y le otorgan distinción; cuando se hace bien el trabajo y se lleva a cabo una mejora sustancial en los procesos; cuando se cumplen, con precisión, los requisitos, características y especificaciones, previamente, señaladas; cuando el servicio resulta apto para el uso; cuando este se brinda con amabilidad, respeto y cortesía por parte de los funcionarios públicos; cuando se cobra por dichos servicios una tarifa justa y apropiada; cuando se agilizan los procedimientos y trámites y cuando se brindan las condiciones para presentar, con facilidad, peticiones, solicitudes o reclamos de distinta índole.

A mayor abundamiento, la calidad bajo estudio se ha asociado con aquel panorama donde la Administración Pública brinda el servicio con fiabilidad, uniformidad, precisión y seguridad; en instalaciones que presentan excelentes condiciones físicas; en un ambiente de agrado y confort y sin exigir requisitos innecesarios o no establecidos previamente por el ordenamiento jurídico.

3.- Implementación de un sistema público de gestión de calidad. Principales postulados

⁹⁴⁷ Ver Sentencia No. 11222-2003. Sala Constitucional de Costa Rica. **Op. cit.**

⁹⁴⁸ **Ibíd.**

Debe observarse que para que la calidad haya pretendido incorporarse o instaurarse en la Administración Pública, esta última ha debido realizar una serie de gestiones tendentes a conseguirlo. De este modo, se habla del establecimiento de un sistema de gestión de calidad, el cual trae consigo actuaciones de planificación, dirección y seguimiento, entre otras, que buscan, precisamente, implementar efectivamente dicha condición en las instituciones públicas a efecto de prestar los servicios públicos a los administrados.

Al efecto, Abadía Tirado y Pola Maseda indican, expresamente, lo siguiente:

"(...) Un sistema de gestión de la calidad está formado por un conjunto de elementos entre los que se incluye la organización, la definición de funciones para cada uno de los puestos y procesos, el establecimiento de responsabilidades, el análisis, la optimización y la definición de los procesos y sus interacciones, el diseño de procedimientos, instrucciones, formatos y registros, su puesta en práctica, seguimiento y control, de forma que pueda asegurarse un óptimo funcionamiento interno que, a su vez, potencia un mejor servicio al cliente (...)"⁹⁴⁹.

Como parte de tales actuaciones se encuentra la puesta en práctica de una serie de postulados de calidad utilizados por las instituciones, precisamente, como instrumento para brindar los servicios a los administrados. Dentro de algunos de estos, podemos citar los siguientes de mayor relevancia acogidos por la doctrina especializada en la materia⁹⁵⁰:

A. Liderazgo

Señala que a los políticos y jerarcas institucionales les corresponde, principalmente, impulsar y llevar a cabo todas las acciones que sean necesarias a efecto de orientar, dirigir y promover, con éxito, las políticas de calidad dentro de la propia institución y fuera de esta. Lo anterior permite establecer una visión de hacia dónde se quiere dirigir la organización, así como los medios que se necesitan para conseguirlo.

⁹⁴⁹ ABADÍA TIRADO (José) y POLA MASEDA (Ángel). **Guía para implantación de un sistema de gestión de la calidad. UNE-EN ISO 9001 en la Administración Pública Local**. España, editado por la Asociación Española de Normalización y Certificación, 2009, p. 29.

⁹⁵⁰ Ver AGUILERA IZAGUIRRE (Gustavo). **Op. cit.**, p.4.; ALTABA DOLZ (Eugenia). **Op. cit.** sin numerar; ANDREAU BARBERÁ (Ivan). **Op. cit.**, pp. 33-36, 129-130 y 204-206; LOSADA I MARRODÁN (Carlos). **Op. cit.**, pp. 345-346 y HENDERSON GARCÍA (Alan Roberto). **Op. cit.**, p. 53.

B. Compromiso

Afirma que los políticos, jefes y todos los servidores en general que forman parte de una institución, deben responsabilizarse por impulsar las políticas de calidad y poner efectivamente en práctica todas las actuaciones que estas últimas conlleven. El personal, en todos sus niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean utilizadas en beneficio de esta última pero, principalmente, de los administrados.

C. Mejora continua y aprendizaje

Señala que la Administración Pública debe estar alerta a fin de revisar constantemente sus fallas y debilidades, emprender todas aquellas acciones correctivas que resulten pertinentes, como medio para depurar y mejorar la prestación de los servicios a los administrados y consiguientemente, obtener el mayor conocimiento para aplicarlo a futuro. Se plantea como una especie de reingeniería que se lleva a cabo de forma continua e integral sobre los procesos organizacionales, administrativos, financieros y contables de la institución, a efecto de lograr una reconversión, transformación y adaptación que incremente la eficacia y eficiencia.

D. Administrado como cliente

Sostiene que el servicio público debe brindarse esencialmente con miras a satisfacer las exigencias y necesidades actuales y futuras de los administrados –considerados ahora como clientes–, excediendo, incluso, sus expectativas. Apunta que la permanente satisfacción del cliente y no, exclusivamente, el cumplimiento de las reglas y procedimientos, debe ser la medida de un desempeño eficaz. Para tal efecto, se busca hacer plenamente partícipe al ciudadano, tomando en consideración su opinión y sugerencias con respecto a la prestación del servicio público.

E. Integración e idoneidad de los servidores públicos

Propone que los funcionarios públicos se involucren, de lleno, en las políticas de calidad y de mejora en la atención al administrado cliente, tomándose en consideración sus perspectivas y

puntos de vista. Paralelamente, se busca que tales funcionarios sean sometidos constantemente a un proceso de capacitación y formación técnica y profesional, que les permita no sólo realizar efectivamente las funciones asignadas, sino, también, brindar, en términos de calidad, los servicios a los administrados. En esencia, se sostiene que la Administración Pública necesita estar conformada, únicamente, por personal idóneo, sea, que posea las mejores capacidades y habilidades a efecto de satisfacer, con calidad, las necesidades de los usuarios. Asimismo, propone realizar un reconocimiento a los empleados por las excelentes actuaciones, como medio para que se motiven y continúen aplicando, con compromiso, las estrategias de calidad.

F. Uso eficiente de fondos públicos

Propone el suministro de servicios con excelentes parámetros de calidad a los administrados que no conlleve paralelamente un despilfarro arbitrario de fondos públicos. Se busca así, un uso eficiente e inteligente de los recursos que no implique, tampoco, el menoscabo de los servicios. Señala, además, que, en el tanto se disponga adecuadamente de tales fondos, la Administración Pública podrá proveerse de los recursos materiales, humanos y tecnológicos que resulten necesarios para prestar con eficacia y eficiencia dichos servicios.

G. Competencia y "*marketing*"

Señala que la Administración Pública puede entrar en un régimen de competencia en relación con el sector privado, lo cual hace que se optimicen y mejoren constantemente los servicios que presta y que, de esta forma, se aumenten las posibilidades que un número mayor de administrados prefiera acudir por estos ante las instituciones públicas al sentirse satisfechos. Asimismo, señala que, para esto, se vuelve imprescindible hacer uso concomitante del "*marketing*", que implica, entre otros aspectos, la aplicación de una serie de estrategias tendentes a conocer las necesidades de los usuarios y acercar a estos últimos a la Administración Pública.

H. Visión de innovación y modernización

Sostiene que las instituciones públicas deben procurar modernizar constantemente sus procesos a través de novedosas estrategias y mecanismos, así como mediante la provisión de recursos humanos, materiales y tecnológicos de última generación.

4.- Algunas estrategias utilizadas para brindar servicios públicos con parámetros de calidad en el sector público

Con el pasar de los años, la Administración Pública ha hecho uso de varios mecanismos tendentes a garantizar la calidad durante el suministro de servicios a los ciudadanos. Algunos de estos los repasaremos brevemente a continuación:

A. Establecimiento de entes y órganos especializados en la materia

Consiste en la creación de entes y órganos a nivel nacional, regional, institucional o local, encargados de emitir y dirigir políticas y directrices en materia de calidad (v. gr. Sistema Nacional de Calidad).

B. Instauración de un sistema para formular quejas y sugerencias

Este sistema permite a los usuarios plantear reclamos y brindar su opinión con respecto al servicio brindado. Asimismo, posibilita a la Administración Pública medir las preferencias de tales administrados, así como la percepción que tienen acerca de dicho servicio, como medio para proceder a realizar, *a posteriori*, las enmiendas que resulten pertinentes.

C. Emisión de cartas de servicio o cartas de compromiso con el ciudadano

Se trata de documentos a través de los cuales se dan a conocer, entre otros aspectos, los servicios que presta la institución, los servidores públicos a cargo, los compromisos que pública y explícitamente adquiere la administración con los usuarios, los estándares de calidad con que se prestarán tales servicios, las compensaciones que se brindarán en caso de no alcanzarse tales niveles y los mecanismos disponibles para la formulación de quejas.

D. Creación de ventanillas especiales de servicio al cliente

En estas ventanillas se ubica personal capacitado para atender al usuario, guiarlo y explicarle, debidamente, cada uno de los trámites y procedimientos que debe efectuar en la respectiva institución. Incluso, se han instaurado, al efecto, las denominadas ventanillas únicas, a través de las cuales los usuarios pueden realizar todos y cada uno de los trámites y gestiones que requieren, sin necesidad de desplazarse a algún otro sitio.

E. Instauración de modelos globales de gestión de la calidad total

Se trata de sistemas de calidad que nacieron originalmente en el sector privado pero que paulatinamente se han adecuado y ajustado, en menor o mayor medida, a la Administración Pública. Entre los más prestigiosos se encuentra el Modelo EFQM ("*European Foundation for Quality Management*") nacido en Europa; el Modelo Malcolm Baldrige de Estados Unidos; el Modelo Deming originario de Japón y el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión promovido por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ). Cada uno de estos modelos conlleva la aplicación de una serie específica de estrategias y la consecuente entrega de un premio, en caso que estas últimas se cumplan satisfactoriamente.

F. Sometimiento a sistemas de acreditación

Las acreditaciones son mecanismos por medio de los cuales una institución es reconocida formalmente como capaz de proveer servicios al demostrar que cumple con ciertos requisitos previamente establecidos, así como con unos estándares mínimos de calidad. Conlleva, de este modo, un ejercicio de valoración por parte de expertos que, en caso de ser satisfactorio, conduce a la entrega del respectivo certificado de acreditación (v. gr. acreditación de un determinado programa de educación superior).

G. Otorgamiento de premios a la calidad

Consiste en hacer entrega a las diversas instituciones de premios nacionales, regionales o locales que permitan reconocer la excelente labor y el suministro de servicios con altos

estándares de calidad a los administrados. Dichos estímulos permiten promover la innovación, el compromiso del personal y la calidad misma de la gestión administrativa.

H. Aplicación de normas de certificación de la calidad ISO 9000

Se trata, en términos generales, de una serie de normas establecidas por la Organización Internacional de Normalización que buscan ordenar y regular la prestación de servicios en términos de calidad. Tales normas contienen las guías y herramientas específicas de implantación, así como los métodos de auditoría. Generalmente son de cumplimiento voluntario y están sujetas a revisiones periódicas.

5.- Evaluación del desempeño como mecanismo para brindar servicios públicos de calidad a los administrados

Además de las estrategias señaladas en el apartado anterior, la Administración Pública puede hacer uso de la evaluación del desempeño, como mecanismo de rendición de cuentas para, concomitantemente, mejorar la calidad de los servicios suministrados a los administrados. La evaluación se ha convertido en un complemento esencial de las políticas de calidad, pues permite incorporar en la gestión pública un procedimiento más elaborado y ajustado a la realidad administrativa para analizar y enmendar, conjuntamente, según vimos líneas arriba, el funcionamiento de la institución en general y la manera en la que los servidores públicos se encuentran ejerciendo sus tareas, principalmente, aquellas relacionadas con el suministro del servicio público a los ciudadanos.

En otros términos, la evaluación servirá para identificar aquellos factores que determinaron los resultados finalmente obtenidos y, paralelamente, proceder a ejecutar un elenco de acciones tendentes, principalmente, a solventar aquellas dificultades, tropiezos y carencias halladas durante el suministro de tales servicios, así como a motivar la continuidad del buen desempeño en lo que a este mismo tema se refiere. Situación anterior que, a su vez, redundará, como veremos más adelante, en una mejora o perfeccionamiento de dicha labor.

La doctrina ha respaldado, poco a poco, ese híbrido creado entre el mecanismo de evaluación y la calidad. De este modo, Feinstein sostiene lo siguiente:

“(...) para los expertos en calidad, la perspectiva y técnicas de la evaluación puede enriquecer su trabajo, ya que permiten un abordaje más elaborado de las relaciones de causalidad que vinculan los “procesos” o “agentes facilitadores” con los resultados y la consideración de los factores externos o de contexto, que los esquemas de calidad a veces no toman suficientemente en cuenta y que pueden ser críticos para determinar el grado en que los procesos o agentes facilitadores fueron determinantes de los resultados (...) el propósito de la evaluación de las políticas y de la calidad de los servicios es tornar la acción del sector público e indirectamente la del sector privado, más pertinente, más eficaz y más eficiente, con mayor sostenibilidad y equidad. De esta forma, las políticas públicas y los servicios vinculados a dichas políticas, permitirían alcanzar mayores grados de bienestar para la población, con un uso adecuado de los recursos (...)”⁹⁵¹.

Abadía Tirado y Pola Maseda, al formular una guía para implementar la calidad en la gestión pública, incluyen, como parte de los criterios más relevantes, al mecanismo de evaluación. En ese particular, indican lo siguiente:

“(...) Medición de los resultados: la evaluación de la gestión y de los resultados forma parte de los postulados de la calidad en la gestión. De un control del producto o servicio (inspección) se ha pasado a una evaluación y seguimiento continuo del proceso, fijando indicadores referidos al servicio y la satisfacción del usuario (...)”⁹⁵².

Asimismo, Losada I Marrodán señala que la denominada “Administración de la Calidad Total”, formulada a partir del modelo Deming arriba citado, así como de los aportes de otros autores, incluye al procedimiento de evaluación, del cual se rescata, especialmente, su capacidad para reconocer los errores cometidos a tiempo y corregirlos rápidamente. En esencia, se prepondera el proceso de retroalimentación que se lleva a cabo a través de dicha evaluación y la gran utilidad que esto último puede generar en la gestión pública. Por ende, tal autor concluye que *“(...) La necesidad de evaluar por resultados –y la habilidad para definir cuáles deben ser esos resultados– es preponderante en la agenda de calidad de la organización. (...)”⁹⁵³.*

⁹⁵¹ FEINSTEIN (Osvaldo). **Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios**. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 octubre, 2009, pp. 8-9.

⁹⁵² Ver ABADÍA TIRADO (José) y POLA MASEDA (Ángel). **Op. cit.**, pp. 39-40.

⁹⁵³ Ver LOSADA I MARRODÁN (Carlos). **Op. cit.**, p. 346.

Dentro de ese mismo orden de consideraciones, resulta menester apuntar que la asociación entre evaluación y la calidad en el sector público se ha consagrado recientemente a nivel normativo, específicamente, en la llamada Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública.

En ese particular, resulta menester destacar, entre muchos otros dictados en similar sentido, lo numerales 2º, 3º y 17 de dicho cuerpo normativo. Esto, por cuanto, el artículo 2º señala que la calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas y alineadas, a su vez, con los fines y propósitos de la Administración Pública y de acuerdo a los resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

Por su parte, el ordinal 3º sostiene que una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un gobierno democrático, es decir, cuando se constituya en una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano y en una gestión pública para resultados.

Asimismo, el artículo 17 estatuye, de forma mucho más contundente, la relación bajo estudio, al señalar que una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, la cual, a su vez, se encuentra orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centradas en el ciudadano.

Bajo dicha inteligencia, luego de hacer un recuento de lo dicho hasta ahora, resulta factible afirmar, preliminarmente, que la evaluación del desempeño y la calidad son perspectivas complementarias que se refuerzan mutuamente, nutriéndose del acervo de técnicas y distintos enfoques que poseen cada una, convirtiéndose así en un instrumento sumamente poderoso para el suministro de servicios que satisfagan plenamente las necesidades y expectativas de los administrados.

6.- ¿Cómo coadyuva la evaluación del desempeño en la prestación de servicios públicos de calidad a los administrados?

El procedimiento de evaluación del desempeño, aplicado conforme los términos expuestos en esta investigación, es capaz de hacer que el aparato administrativo reivindique su deficiente forma de suministrar servicios y, en adelante, brinde estos últimos a los administrados con altos parámetros de calidad.

Dicha calidad, en primer término, resulta menester apuntar, se va a conseguir, en el tanto concurren los efectos citados en el capítulo anterior gracias a la puesta en práctica de la evaluación del desempeño como mecanismo de rendición de cuentas; es decir, en el tanto, entre otros aspectos, la Administración Pública actúe con transparencia, produzca confianza y seguridad y legitime su accionar, se frenen los actos delictivos y se fortalezca el régimen democrático. Todos estos elementos, sin duda alguna, generarán un ambiente propicio para que para las instituciones y sus servidores garanticen dicha calidad a los usuarios.

Asimismo, la tesis *supra* expuesta es factible de ser confirmada y reforzada a partir de otra serie de aspectos consustanciales o que surgen, precisamente, de la implementación y ejecución efectiva de tal procedimiento, los cuales, a su vez, tienen la particularidad de coincidir con los postulados proclamados por el sistema de gestión de calidad arriba citado. Tales presupuestos o aspectos de interés los pasaremos a explicar a continuación.

A. Instauración y ejecución del mecanismo de evaluación con liderazgo y compromiso

Es importante empezar indicando que, hoy en día, los servicios públicos sufren de las deficiencias y carencias arriba citadas no solo por la ineptitud profesional y técnica demostrada por los políticos, los jefes institucionales y otros servidores públicos a efecto de implementar con éxito mecanismos de calidad, sino, a su vez, por su falta de liderazgo y compromiso.

Sin duda alguna, estas resultan ser dos condiciones imprescindibles a efecto que cualquier tipo de política y sistema que se pretenda instaurar en el seno de la Administración Pública sea exitoso. Como se ha dicho, de nada sirve contar con insumos de toda índole al efecto si, paralelamente, los altos jefes de una determinada institución no se comprometen realmente con la causa a seguir ni, tampoco, lideran esta última de principio a fin.

La evaluación del desempeño –tal y como lo explicamos previamente en el libro tercero de esta investigación⁹⁵⁴–, exige, precisamente, tales presupuestos para ser efectivamente instaurada y puesta en marcha. De este modo, los políticos, jefes institucionales, servidores públicos y, en general, el resto de partes que se involucran, deben dirigir, orientar y promover el procedimiento en cuestión con un fuerte liderazgo pero, a su vez, con una contundente voluntad y responsabilidad durante todas y cada una de sus etapas.

Logrado lo anterior, será indiscutiblemente más fácil alcanzar con éxito todos los beneficios y ventajas que la evaluación del desempeño supone, específicamente, el brindar con eficacia, eficiencia y calidad, los servicios públicos a los usuarios.

B. Obtención de resultados, toma de decisiones y aprendizaje

En virtud que la planificación y un buen diseño de las intervenciones públicas por sí solas no aseguran la obtención de los resultados esperados a partir de la ejecución de estas últimas y la consecuente mejora del servicio público, es que se vuelve indispensable, para dichos fines, la aplicación de la evaluación del desempeño.

Este procedimiento permitirá, en primer término, adquirir tales resultados a través de la recolección, durante todas sus etapas, de una serie de datos que implica, a su vez, la inversión de varios recursos, el uso de una serie de herramientas metodológicas y la intervención de un equipo de evaluadores debidamente especializado y capacitado, el que, igualmente, se apoya del criterio y las perspectivas emitidas por los principales sujetos del mecanismo bajo estudio, sea, por los administrados.

En el fondo, se trata así de una serie de resultados objetivos y fiables, sometidos, como vimos, a un arduo y meticuloso procedimiento previo, que, esencialmente, permitirán determinar si tales instituciones y sus servidores públicos cumplieron las funciones y tareas encomendadas y si, paralelamente, se alcanzaron los objetivos y metas previamente señaladas en las respectivas políticas, planes, programas o proyectos. Asimismo, a través de dichos resultados se podrán

⁹⁵⁴ En virtud que sobre este tema en particular se hizo referencia previamente, en este apartado nos limitaremos a efectuar un breve análisis.

dilucidar aquellos factores de éxito que facilitaron alcanzar los compromisos asumidos, así como las limitaciones que obstaculizaron el logro de los mismos. En otros términos, muestran lo que ha funcionado bien y lo que no, así como las causas o razones de índole externo o interno que mediaron en el triunfo y fracaso.

Ahora bien, en virtud que la evaluación del desempeño no constituye, tampoco, un fin en sí mismo, todos estos resultados obtenidos a través del mecanismo de evaluación deben ser sabiamente utilizados. De este modo, deben servir, posteriormente, de guía a la Administración Pública para la toma debidamente fundamentada de decisiones con respecto a la gestión realizada por las instituciones y sus servidores públicos. En ese particular Bote y otros autores, al referirse a la evaluación, señalan que "(...) *Su papel también desborda el ámbito técnico y de gestión para, con total propiedad, reclamar un papel político relevante en la medida en que aspira a proporcionar información útil para la toma de decisiones (...)*"⁹⁵⁵. Asimismo, Stockmann indica:

*"(...) Las evaluaciones se realizan principalmente con el propósito de conseguir obtener información para la toma de decisiones dentro del marco de procesos de conducción y administración. Una definición reconocida generalmente es la de Mertens (...) "Evaluación es la investigación sistemática del mérito o valor de un objeto (programa) con el propósito de reducir la incertidumbre en la toma de decisiones (...) El objetivo de la recolección de información es la obtención de conocimientos o datos para evaluarlos de acuerdo con los criterios de valoración acordados o ya previstos en el programa y, con base en ellos, derivar decisiones de conducción y dirección (...)"*⁹⁵⁶. (El destacado no forma parte del original).

Así las cosas, una vez obtenidos tales resultados, estos últimos son debatidos y analizados con un alto grado de detenimiento y profundidad a efecto de ponderar la manera en que se deberán corregir, de forma casi inmediata, aquellos aspectos negativos hallados y fortalecer todos aquellos otros de índole positiva. Para esto, los evaluadores –ya sea en el ínterin o al finalizar el plazo establecido al efecto según se examinó–, emitirán las recomendaciones que consideren pertinentes al efecto y, por su parte, los jefes institucionales dispondrán lo pertinente con el fin que estas últimas, efectivamente, se ejecuten. Recomendaciones que, según igualmente vimos, se traducen, principalmente, en un elenco de acciones correctivas, de sanción o de estímulo.

⁹⁵⁵ Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, pp. 27-28.

⁹⁵⁶ Ver STOCKMANN (Reinhard). **Op. cit.**, pp. 69-70.

En otras palabras, vistos los resultados obtenidos, se tomará la decisión de ejecutar tales acciones con miras ya sea a que se enmiende y corrija la actuación de las instituciones y de sus funcionarios o bien, a que estos últimos se motiven a continuar con su excelente desempeño, cumpliéndose así lo que Brawerman y otras autoras señalan como la acción transformadora de la evaluación⁹⁵⁷. Esto, pues el objetivo principal de la evaluación del desempeño es producir, conforme un proceso de retroalimentación, cambios palpables y positivos en la gestión administrativa que representen ulteriormente una mejora.

Orbea Celaya, sobre el particular, señala que *"(...) De nada vale una buena evaluación sin un buen plan de acción, o de nada sirve un plan de acción basado en premisas erróneas (...)"*⁹⁵⁸.

En similar sentido, Karl y otros autores apuntan lo siguiente:

*"(...) El interés está en qué funciona, por qué y en qué contexto. Los individuos que toman las decisiones (...) usan las evaluaciones para hacer las mejoras necesarias, ajustar el enfoque y las estrategias de implementación, y decidir alternativas. Las evaluaciones que abordan estas cuestiones precisan proporcionar información concreta sobre cómo se pueden hacer las mejoras que se precisan y qué alternativas existen para abordar esas mejoras (...)"*⁹⁵⁹.

Finalmente, de la mano de las actuaciones arriba señaladas, se debe destacar la relevante función de aprendizaje que cumple la evaluación del desempeño. Nótese, que, una vez que se emitieron los respectivos resultados, se ejecutaron las referidas acciones y, concomitantemente, se lograron observar los cambios y mejoras llevadas a cabo, tanto a nivel institucional como por parte de los servidores públicos, la Administración Pública adquiere un relevante acervo de información que le iluminará y permitirá tomar, a futuro, todas aquellas decisiones de interés que sean pertinentes tocantes a la labor que debe realizar. Por tal motivo es que se afirma que *"(...) una entidad capaz de aprender es aquella que puede utilizar efectivamente la información sobre su propio desempeño en el pasado para mejorar sus pautas de acción en el futuro (...)"*⁹⁶⁰.

⁹⁵⁷ Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.** p. 22.

⁹⁵⁸ ORBEA CELAYA (Tomas Sabino). **Diferentes métodos de evaluación en la administración pública - objetivos y sistemas: análisis de resultados y planes de acción.** XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 octubre-2 de noviembre, 2007, p. 7.

⁹⁵⁹ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 125.

⁹⁶⁰ GARCÍA citado por MORA QUIRÓS (Mario). **Op. cit.**, p. 181.

Asimismo, resultan oportunas las palabras de Gaebler y Osborne, quienes sostienen que:

"(...) Las organizaciones empresariales públicas son organizaciones de aprendizaje. Constantemente prueban nuevas cosas, descubren qué funciona y qué no funciona y aprenden de la experiencia. Pero si una organización no mide resultados y no puede distinguir el éxito ¿cómo puede aprender de él? sin retroalimentación sobre los resultados, a menudo la innovación nace muerta (...)"⁹⁶¹.

Al ser así la evaluación una de las modalidades más importantes y avanzadas de aprendizaje institucional, no le permite a los evaluadores y a los jefes institucionales quedarse, únicamente, en la etapa de elaboración y aplicación de las acciones recomendadas arriba citadas, continuando, posteriormente, con su labor y dejando pasar arbitrariamente por desapercibido todo el conocimiento adquirido hasta ese momento. Por el contrario, la evaluación del desempeño obliga, concomitantemente, a tales sujetos a indagar y estudiar minuciosamente los resultados obtenidos, aprender de los éxitos, pero, principalmente, de los fracasos y, a partir de esto, elaborar las estrategias venideras.

De este modo, cuando se retorne al proceso de planificación y se analicen y determinen todos los aspectos que este último conlleva, la información y resultados arrojados en la evaluación deben ser debidamente valorados y tomados en cuenta. La base de conocimiento que se crea será de utilidad en el tanto evitará la reproducción de los mismos errores y, a su vez, permitirá destacar y reiterar todas aquellas acciones exitosas que coadyuvaron al efectivo cumplimiento de los objetivos y metas previamente estipuladas. Situación anterior que, igualmente, hará posible que se oriente y mejore gradualmente la gestión administrativa llevada a cabo.

Sobre esta etapa de enseñanza en particular, Brawerman y otras autoras señalan lo siguiente:

"(...) mientras la planificación mira hacia adelante, plantea previsiones de la acción de los escenarios posibles y deseables, la evaluación enfatiza la mirada hacia atrás - más lejos o más cerca, pero siempre hacia atrás-, buscando aprender de los hechos, de los errores y los aciertos, valorando lo positivo y lo negativo, para poder recomendar giros o refuerzos en la acción futura (...)"⁹⁶².

⁹⁶¹ Ver GAEBLER (Ted) y OSBORNE (David). **Op. cit.**, p. 221.

⁹⁶² Ver BRAWERMAN (Josette), et ál. **Op. cit.**, p. 31.

Asimismo, el Consejo Científico del CLAD, expone:

"(...) La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado principio de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos (...)"⁹⁶³. (El destacado no forma parte del original).

En ese mismo orden de consideraciones, resulta importante que todo ese cúmulo de conocimiento no solamente sea aplicado en beneficio particular o de un sector en específico, sino que, a su vez, sea debidamente compartido dentro de la misma institución o bien, con respecto a otros órganos y entes públicos a efecto que los buenos resultados y la mejora en general sea reproducida, en la medida de las posibilidades, sobre toda la Administración Pública. Por tal motivo, es factible aseverar que, para que la evaluación del desempeño sea totalmente eficaz, todos los conocimientos y aprendizajes adquiridos deben ser sometidos a un proceso paralelo de intercambio y retroalimentación con otros sectores públicos.

Emitidas tales consideraciones vemos, entonces, lo esencial de poner en práctica y ejecutar los tres aspectos señalados de forma cíclica, entrelazados unos con otros. Nótese, de este modo, que de nada le serviría a la Administración Pública obtener resultados de su gestión y desempeño sin paralelamente ejecutar acciones tendentes a enmendar todas aquellas debilidades halladas o fortalecer los aspectos positivos. De igual forma, no sería de gran utilidad llevar a cabo las últimas acciones si no se adquiere conocimiento de estas y se cometen, *a posteriori*, los mismos errores y desaciertos o bien, no se reiteran los logros alcanzados.

Llevando a cabo, incesantemente, las actuaciones acá descritas, se producirá un notable avance y desarrollo, se optimizará innegablemente la gestión administrativa y, consecuentemente, se mejorará gradualmente la calidad de los servicios públicos brindados a todos los administrados. Esto, en el tanto, las instituciones y sus empleados mejorarán paulatinamente su

⁹⁶³ Ver CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. **Op. cit.**, p. 16.

actuación, cumplirán efectivamente las tareas y funciones asignadas y, en esa misma medida, lograrán alcanzar, con éxito, los objetivos y metas previamente señaladas.

En ese orden de consideraciones, Ammons, haciendo particular referencia al ámbito municipal –el cual, a su vez, se puede extrapolar a toda la Administración Pública–, afirma, acertadamente, lo siguiente:

"(...) los municipios que disponen de un inventario objetivo sobre la situación de sus servicios públicos e instalaciones, un sentido claro de la responsabilidad de su misión pública ante sus conciudadanos y que conocen los costes de funcionamiento de un determinado servicio público a determinado nivel están mejor situados para planificar el porvenir de sus comunidades y para presupuestar sus necesidades futuras. De ahí la insistencia: resulta esencial evaluar el desempeño y cumplimiento -elaboración de los costes objetivos de funcionamiento y creación de unidades de servicios e indicadores de la demanda o preferencias de la ciudadanía (...)"⁹⁶⁴.

C. Consideración del administrado como cliente de los servicios públicos. Reivindicación de su figura como eje central del Derecho Administrativo

La pésima prestación de los servicios públicos a la que hemos aludido, se encuentra, igualmente, aparejada al hecho que las Administraciones Públicas, comúnmente, menosprecian la condición que ostentan los administrados.

Lamentablemente, en la mayoría de las ocasiones, las instituciones públicas y sus servidores –sin importar el rango que ostenten–, se olvidan completamente que el motivo respectivo de su creación y designación es, precisamente, el de servir a los administrados y no a sus propios intereses.

Así las cosas, por lo general, desde las pequeñas corporaciones hasta los gigantes órganos ministeriales, se muestran como sujetos superiores y sumamente poderosos provistos de una serie innumerable de privilegios que inciden directamente en la esfera patrimonial y extrapatrimonial del administrado. Por su parte, el administrado o ciudadano, frente a tal estado de cosas, no se encuentra más que en una clara posición de desventaja e inferioridad.

⁹⁶⁴ Ver AMMONS (David. N). **Op. cit.**, p. 124.

Esto conlleva, indiscutiblemente, como bien lo señala Jinesta Lobo, a que, ante cualquier enfrentamiento entre una determinada institución pública y el administrado, este último se encuentre obligado a soportar el embate del ejercicio de la primera⁹⁶⁵.

El ciudadano adquiere así, en la mayoría de los casos, la condición de un simple espectador, quien debe ajustarse sumisamente a las exigencias de la Administración Pública, por más irracionales que estas parezcan, sin posibilidad de exigir, de forma concomitante, que se le respete y se le brinde un adecuado servicio. Incluso, numerosas Administraciones Públicas consideran a los administrados como personas peligrosas para sus intereses y, desde esa perspectiva, igualmente, les impiden expresar su parecer con respecto al servicio brindado o bien, participar, de alguna manera, en su mejora.

Esta situación, sin lugar a dudas, provoca desazón en el administrado, quien, al final de cuentas y, pese a la desconfianza que le merece la institución pública, no le queda más opción, en la mayoría de las ocasiones, que acudir nuevamente a la misma y continuar sometido a dicha condición de inferioridad. Sobre este punto en particular, Clarke señala, acertadamente, lo siguiente:

*"(...) Quizás la más devastadora de todas las críticas que se le hacen a la Administración Pública es que en su práctica, se ha dejado de lado al principal interesado y la razón de ser de toda institución pública, el ciudadano-cliente (...)"*⁹⁶⁶.

En virtud de la caótica situación descrita, es que –tal y como lo hemos venido señalando–, las políticas que buscan implementar la calidad en la Administración Pública han promovido fortalecer aquellas ideas que buscan mantener al ciudadano o administrado como la figura principal, sea, en otros términos, como la razón de ser de la Administración Pública.

Según dicha postura, en el marco de Estados sociales y democráticos de Derecho, el administrado no puede continuar bajo una condición de inferioridad o descrédito. Por el contrario, su condición se debe reivindicar pasando a ser, en adelante, el protagonista, centro o

⁹⁶⁵ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. **Op. cit.**, p. 213.

⁹⁶⁶ Ver CLARKE (Milton). **Op. cit.**, p. 195.

eje central de todo el Derecho Administrativo. Los administrados son, en esencia, quienes, ahora, deben ser escuchados y marcar la pauta con respecto al giro de la gestión pública.

En ese particular, Rodríguez-Arana señala, acertadamente, lo siguiente:

"(...) la persona, el ciudadano, el administrado o particular (...) ha dejado de ser un sujeto inerte, inerme e indefenso frente a un poder que intenta controlarlo, que le decía lo que era bueno o malo para él, al que estaba sometido y que infundía, gracias a sus fenomenales privilegios y prerrogativas, una suerte de amedrentamiento y temor que terminó por ponerlo de rodillas ante la todopoderosa maquinaria de poder en que se constituyó tantas veces al Estado (...)"⁹⁶⁷.

Bajo este concepto, entonces, la Administración Pública siempre debe actuar buscando servir al ciudadano –bajo una política de adentro hacia afuera–, satisfaciendo de lleno sus demandas y necesidades y cumpliendo sus expectativas. En ese particular, Jinesta Lobo, menciona:

"(...) Debe tenerse en consideración que la Administración Pública, entendida como una organización servicial de la comunidad, fue creada para servir, efectivamente, al administrado (...) y a la colectividad en general, por lo que no es el administrado el que le debe servir a la Administración Pública, que es la idea que subyace en el concepto superado y obsoleto de súbdito (...)"⁹⁶⁸.

Por su parte, Cunningham agrega: *"(...) Gobernar no es para quienes trabajan en la Administración, sino gobernar para la gente de a pie: para el consumidor, para el ciudadano (...)"⁹⁶⁹.*

Debe tenerse presente que los administrados, poco a poco, han dejado de ser sujetos no pensantes con respecto a su relación con la Administración Pública. Hoy en día, son personas más informadas de lo que acontece a su alrededor y, sobre todo, de cómo funcionan internamente las Administraciones Públicas. Esto conlleva a que se empoderen y, consecuentemente, exijan frente al servidor público, jefe de un determinado departamento al que acuden o bien, ante el propio político, servicios públicos de mejor calidad, prestados de manera eficaz y eficiente. En

⁹⁶⁷ Ver RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo. **Op. cit.**, p. 77.

⁹⁶⁸ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política. **Op. cit.**, p. 17.

⁹⁶⁹ CUNNINGHAM (Jack) citado por RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). El Derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración. **Op. cit.**, p. 53.

ese sentido, Rodríguez Fernández apunta que "(...) *se hace imprescindible considerar al usuario de los servicios públicos como un actor legitimado para definir lo que en cada momento se debe entender por un servicio que satisface o cubre sus necesidades (...) juega un papel cada vez más significativo, junto con el gestor, los profesionales y los políticos (...)*"⁹⁷⁰.

En virtud de este último punto, es que resulta plenamente factible asimilar al ciudadano con la figura de un cliente –denominación propia de la empresa privada– para efectos, precisamente, de brindarle los referidos servicios públicos. Esta equiparación, como los vimos líneas atrás, fue propuesta desde los años ochenta en países anglosajones en virtud de la nueva gestión pública, siendo, posteriormente, reforzada por políticas planteadas, por ejemplo, por el Vicepresidente de los Estados Unidos Al Gore, al establecer que el sector público debía ofrecer a los ciudadanos clientes servicios iguales o mejores a los que ofrecía la empresa privada⁹⁷¹, o bien, por la propia OCDE, al redactar el documento llamado "La Administración al servicio del público" y proponer el desarrollo de Administraciones Públicas receptoras hacia los clientes o administrados⁹⁷².

Sobre este último punto, el autor Sancho Royo, comenta lo siguiente:

*"(...) Esta tendencia parte del intento de mejora de la calidad de los servicios prestados, a través de los procesos de reforma y modernización de la gestión de la Administración pública. Estas iniciativas inciden en el abandono la (sic) posición de supremacía de la Administración en su relación con el ciudadano, para considerar que la Administración está "al servicio del ciudadano", ante el que debe comportarse como si de un cliente se tratara, como analogía con la empresa privada (...)"*⁹⁷³.

Así las cosas, el ciudadano cliente podrá exigir –como contraprestación a la carga tributaria que se encuentra obligado a pagar–, servicios públicos de calidad en su condición paralela de consumidor. Esto último resalta su papel activo frente a tales servicios, su derecho a opinar y definir sus atributos, a criticar las prestaciones deficientes, a fincar responsabilidades a los

⁹⁷⁰ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (Andrés). **La calidad en la Administración Pública**. En: TRINIDAD REQUENA (Antonio) (Coord.). Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, España, editado por el Ministerio de Administraciones Públicas, 2000, p. 108.

⁹⁷¹ GORE (Albert Arnold). **Un gobierno más eficiente y menos costoso**. Informe de la *National Performance Review*. México, Editorial EDAMEX S.A., 1994, p. 78.

⁹⁷² Ver ECHEBARRIA (Koldo) y LONGO (Francisco). **Op. cit.**, p. 126.

⁹⁷³ SANCHO ROYO (David). **Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad**. Madrid, España, Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.), 2002, p. 45.

funcionarios por brindar un mal trato y, a su vez, a escoger entre aquellos –incluidos los que ofrece la empresa privada–, que mejor atiendan sus necesidades.

Es importante aclarar que esta condición de tener al administrado, actualmente, como cliente de los servicios públicos y, paralelamente, como eje central del derecho administrativo, contrario a lo que algunos críticos piensan, no significa que el Estado se va a limitar a defender intereses individuales y egoístas por encima de los intereses generales o de grupo o bien, que van a privar, nuevamente, los intereses económicos tal cual fue originalmente pensado durante el modelo de la nueva gestión pública. Tampoco, quiere decir que se perderán las ideas democráticas y, en ese particular, no se le garantizarán al ciudadano el resto de derechos y garantías que lo cubren.

Mucho menos, conlleva a que el administrado tenga la opción de actuar arbitrariamente, sin cumplir los trámites y procedimientos previamente estipulados. Las Administraciones Públicas, lógicamente, siguen manteniendo sus potestades en lo que a este último extremo se refiere otorgadas, expresamente, por el ordenamiento jurídico.

En nuestro criterio, no es necesario desgastarse con tales temas que giran alrededor del concepto de cliente, consumidor o usuario. Sencillamente, estos términos deben verse, actualmente, como una forma o medio más que se utiliza estratégicamente para reivindicar y preponderar la figura del administrado y, consecuentemente, mejorar el funcionamiento de la propia Administración Pública. Olías de Lima Gete mejor no lo podría explicar al señalar que al comparar el administrado con un consumidor o cliente, se busca subrayar algo más que el simple intercambio que se produce entre el proveedor y receptor. En su criterio, se busca, más bien, dotar a los administrados de relevancia frente a la Administración Pública⁹⁷⁴.

En ese mismo orden de consideraciones Subirats, agrega: "*(...) Así el concepto de cliente puede ser entendido no como manifestación de privilegio, de corrupción o de trato desigual, sino*

⁹⁷⁴ Ver OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). **Op. cit.**, p. 18.

*como expresión de mayor exigencia, de mayor activismo por ambas partes (...) e incorporando no solamente personas o individuos sino grupos asociaciones o colectivos (...)*⁹⁷⁵.

Ahora bien, uno de los mecanismos más efectivos a través de los cuales, conforme los parámetros de calidad, se ha considerado al ciudadano como cliente, y, a su vez, se ha reivindicado su figura proveyendo, consecuentemente, una mejora sustancial en la prestación de los servicios, ha sido la evaluación del desempeño. Lo anterior se hace palpable de conformidad con varios aspectos de interés que pasaremos a explicar.

Así, en primer término, debe tomarse en cuenta que el modelo de evaluación del desempeño propuesto en la presente investigación le otorga a los administrados un papel protagónico de principio a fin durante todo el procedimiento. Esto, en el tanto los hace plenamente partícipes de la evaluación que se ejecuta sobre la institución pública o bien, con respecto al desempeño de los servidores públicos, especialmente, de aquellos con los que tiene un contacto directo.

Según se pudo observar, se busca que su opinión y perspectivas sean tomadas en cuenta desde el momento mismo de la planificación de la intervención pública e, incluso, en la etapa de evaluabilidad si resulta pertinente. Sin embargo, su actuación se pretende ver, principalmente, reflejada en las etapas de monitoreo, de evaluación final, de seguimiento, de evaluación ex-post y finalmente, durante la metaevaluación. Esto, a su vez, a través de distintos mecanismos tales como su integración en grupos focales, completando encuestas, otorgando entrevistas o bien, emitiendo su parecer del servicio a través de buzones de sugerencias o redes sociales.

Sobre esta importante participación de los ciudadanos en el procedimiento bajo estudio, Ammons apunta lo siguiente:

"(...) Las mediciones de desempeño y cumplimiento deben orientarse al usuario, deben subrayar su eficacia en la satisfacción de las expectativas de los clientes/usuarios, al mismo tiempo que la eficiencia en la entrega final del servicio. La participación conjunta desde las primeras etapas de los empleados que están en contacto con el público, de los receptores/usuarios de los servicios y de los gestores responsables en el diseño de los indicadores de desempeño y cumplimiento

⁹⁷⁵ SUBIRATS citado por SANCHO ROYO (David). **Op. cit.**, p. 45.

apropiados minimizará la probabilidad de pasar por alto importantes aspectos relativos al desempeño y cumplimiento (...)"⁹⁷⁶.

De este modo, los resultados del desempeño que se obtendrán serán producto no solo de la labor realizada por los evaluadores, sino, también, por los administrados o usuarios de los servicios, a través de un procedimiento donde se complementarán los conocimientos especializados adquiridos por los primeros sobre la materia bajo estudio, con las vivencias y realidades experimentadas diariamente por los segundos.

Todas las aportaciones que brinde el ciudadano en dicho procedimiento serán de gran relevancia pues, como se señaló, son estos quienes reciben directamente los servicios y atención pública, creándose así una opinión clara y certera sobre las deficiencias y virtudes de los mismos. Por consiguiente, constituirán un magnífico insumo en la labor de análisis y calificación, así como en el posterior proceso de retroalimentación que se lleve a cabo.

A partir de tal intervención, se enriquecerá enormemente el procedimiento, por cuanto, las referidas opiniones y sugerencias de los administrados serán sabiamente utilizadas y tomadas en consideración con el fin de proponer las acciones de corrección, sanción y estímulo que se estimen pertinentes y, consecuentemente, mejorar la prestación de los servicios públicos a futuro.

Bajo esa misma línea de pensamiento, Dromi es enfático al señalar que los procedimientos de control deben ser públicos y que, en la medida en que lo permita el acto controlado, deben contar con una real participación de los ciudadanos. En ese mismo sentido, dicho autor agrega "*(...) Si no hay participación de los habitantes en el control de la actividad pública se potencian, de alguna manera, los riesgos del quehacer administrativo y gubernativo y la apatía o la indiferencia social de los administrados (...)"⁹⁷⁷.*

De otra parte, el administrado, bajo este mismo contexto, ve destacada su condición con respecto a la Administración Pública cuando esta, por su propia cuenta o bien, a tenor de una solicitud expresa formulada al respecto, pone a disposición de los ciudadanos –tal y como se

⁹⁷⁶ Ver AMMONS (David N.). **Op. cit.**, p. 137.

⁹⁷⁷ Ver DROMI (Roberto). **Op. cit.**, p. 119.

indicó en el capítulo anterior–, los resultados obtenidos durante todas las etapas que conforman, específicamente, la evaluación del desempeño. Esto, a través de los *supra* citados informes, los cuales, a su vez, deben estar redactados en términos claros y de fácil comprensión para el ciudadano.

En el tanto la Administración Pública proceda de dicha forma sin anteponer resistencia u obstáculo injustificado alguno, los administrados estarán plenamente informados de la situación en la que se encuentra la primera con respecto al efectivo cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidas y, en ese particular, podrán ejercer, *a posteriori*, un control crítico sobre dicho rendimiento administrativo, denunciado o exigiendo la implementación de mejoras que conlleven a una prestación de servicios eficaz, eficiente y con altos estándares de calidad, así como la imposición de aquellas sanciones que sean necesarias.

Sobre esta particular intervención de los ciudadanos en el mecanismo de evaluación, Fallas Solís apunta lo siguiente:

"(...) Recordemos que los gobernantes son simples gestores suyos. Por esa misma razón, el pueblo puede y debe no solo participar en la gestión de los negocios públicos, sino pedir cuentas y evaluar los resultados. También debe oponerse, criticar y controlar el ejercicio del poder político y hasta impugnar, judicialmente, los actos que contraríen la voluntad general, expresada en el ordenamiento jurídico y en la ética (...)"⁹⁷⁸. (El destacado no forma parte del original).

Nótese que, en la medida que el administrado es tomado en cuenta plenamente en la evaluación del desempeño, es informado de las actuaciones llevadas a cabo y, paralelamente, observa que sus intervenciones han servido como instrumento para la mejora del servicio público, se acercará y confiará en la Administración Pública. De este modo, el ciudadano se moverá en un ambiente de mayor familiaridad, tranquilidad y seguridad que lo hará acudir, sin mayores resabios o incomodidades, a la institución pública a efecto que le sean suministrados los servicios públicos que requiere. En ese sentido, Rojas Chaves expone lo siguiente:

"(...) Resulta trascendental legitimar a la Administración frente al administrado no a través de la conformidad al ordenamiento jurídico, sino de la capacidad administrativa de alcanzar objetivos previamente fijados. La mejora de la gestión administrativa, debe ser un proceso que acerque la Administración al administrado,

⁹⁷⁸ Ver SOLIS FALLAS (Alex). **Op. cit.**, p. 63.

no un proceso que sea extraño a éste y mucho menos contrario a él. Debe, entonces, ser un proceso que implique participación del administrado y no solo la aplicación de nuevas técnicas o mecanismos de organización, administración y control para legitimar a la Administración (...)"⁹⁷⁹.

La reivindicación del ciudadano opera, también, en el tanto toda aquella información calificada que se obtiene del procedimiento de evaluación con respecto a la actuación de las instituciones y sus servidores es analizada detenidamente y utilizada *a posteriori* con el fin, precisamente, de tomar decisiones acertadas dirigidas a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Revisados los resultados arrojados, los jefes institucionales tienen la obligación de entablar posteriores estrategias que se aboquen por enmendar las situaciones que no son del agrado del administrado a la hora de solicitar un servicio público, así como a preponderar y velar por la continuidad de aquellas que sí lo son.

Concomitantemente, resulta menester destacar que la evaluación del desempeño cumple el importante papel de proteger y garantizar plenamente una serie de principios y derechos fundamentales de los administrados. Directamente, dicho mecanismo actúa en favor de los ciudadanos el principio de participación, al hacerlos parte, como se dijo *supra*, de las etapas de evaluación, tomando en cuenta sus perspectivas y sugerencias. Asimismo, la evaluación bajo estudio garantiza los derechos de petición y de acceso a la información administrativa, al obligar a las instituciones públicas a entregar, previa gestión planteada al efecto, todos aquellos datos de interés público relacionados con las evaluaciones realizadas. Derechos anteriores que, a su vez, se asocian intrínsecamente con los principios de publicidad y de transparencia administrativa.

Adicionalmente, se resguarda plenamente el derecho fundamental de los administrados a un buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, el cual, como lo hemos dicho, conlleva aparejados otra serie de principios como son los de eficacia, eficiencia, celeridad, igualdad, etc..

De igual manera, debe observarse que, de forma indirecta, la evaluación del desempeño va a proteger otro elenco de derechos fundamentales. Nótese, que, en el tanto el procedimiento bajo estudio se aplique efectivamente sobre las instituciones y sus funcionarios públicos y, en ese

⁹⁷⁹ ROJAS CHAVES (Magna Inés), citada por OBANDO LEÓN (Francisco José). **Op. cit.**, p. 130.

particular, se logre mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, los administrados podrán ver resguardados sus derechos a la vida, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al acceso a los servicios básicos de agua, electricidad, etc.. De esta manera, a modo de ejemplo, el paciente podrá acudir a una clínica u hospital con la certeza que no se verá sometido a una larga lista de espera para ser atendido por un galeno especialista o bien, a efecto de ser intervenido quirúrgicamente; los estudiantes tendrán la oportunidad de acudir a un centro educativo donde las lecciones sean impartidas por personal, debidamente, calificado y los solicitantes de la instalación del servicio de agua potable tendrán el derecho a una prestación oportuna, continua y diligente de este último, en el tanto cumplan los requisitos fijados previamente.

Asimismo, es oportuno reiterar que, en el tanto se involucre al administrado en el mecanismo de evaluación del desempeño en los términos arriba citados, se legitimarán democráticamente las decisiones tomadas por la propia Administración Pública, lo cual, igualmente, incide en la optimización de los servicios suministrados. Carbonero Gallardo, en ese sentido, apunta lo siguiente:

"(...) Trabajar con calidad no sólo reporta rendimientos y por ende legitimidad de eficiencia, sino que también contribuye a una forma de gobernar más democrática, en la medida en que fortalece la posición del ciudadano corriente. De esta forma aporta legitimidad general al sistema político. (...) Los ciudadanos son a la vez referente fundamental para la determinación de las "políticas", elemento material del proceso interactivo y criterio determinante de la evaluación final. La opinión de los ciudadanos en la determinación de los objetivos, la participación en el proceso y su valoración de los resultados y efectos, son elementos clave, que redundan en la eficacia y la legitimidad de la Administración Pública (...)"⁹⁸⁰. (El destacado no forma parte del original).

Revisado el panorama anterior, resulta factible afirmar, entonces, que la evaluación del desempeño se convierte en una poderosa herramienta para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, por cuanto, tal y como se pudo observar, cumple la importante labor de reivindicar la figura del ciudadano, al tenerlo como protagonista de la gestión administrativa.

Los servicios públicos, sin duda alguna, se verán mejorados en el tanto las Administraciones Públicas promuevan y brinden las condiciones necesarias para que los

⁹⁸⁰ CARBONERO GALLARDO (José Miguel) (Dir. y Coord.). **Teoría y Práctica para la gestión de los servicios locales**. España, Editorial La Ley, 2010, p. 978.

administrados se involucren íntegramente en el procedimiento bajo estudio y, de esta manera, opinen sobre los primeros a partir de sus propias vivencias y exijan su optimización por distintos medios. Situación anterior que hará que las instituciones y sus servidores se adapten y satisfagan plenamente las demandas y exigencias de los ciudadanos y, consiguientemente, se mejoren las relaciones entre estos últimos y el Estado, al proveerles un clima de bienestar.

No obstante –tal y como igualmente lo hemos venido recalcando–, resulta imprescindible que los administrados posean ese compromiso por intervenir y participar en la referida evaluación, como parte del ejercicio responsable de sus deberes cívicos dentro de un régimen democrático. No deben demostrar desidia o desinterés alguno ante tal mecanismo, en el tanto se les está brindando una oportunidad única que deben aprovechar al máximo si quieren que se les escuche, se tomen en cuenta sus sugerencias y, consecuentemente, se logre mejorar la prestación de los servicios a los que acceden constantemente.

Así, en lo que respecta a este último punto, Solís Fallas hace la siguiente oportuna intervención:

"(...) Para democratizar la democracia es necesario promover una cultura cívica de participación. Pero ello, solo será posible, si los ciudadanos están convencidos de que con su participación y la intervención del Estado es posible resolver algunos de los muchos problemas que sufren diariamente (...) Así como la democracia requiere de funcionarios probos y eficientes, igualmente, requiere de ciudadanos responsables. La democracia no debe entenderse, solamente, como un sistema que otorga derechos, también exige deberes y obligaciones a los ciudadanos (...) En consecuencia, para el gobierno de un sistema democrático, es de gran conveniencia depender, de ciudadanos responsables, o más preciso, de electores responsables, es decir: que tomen decisiones y debatan en forma seria los asuntos relacionados con las políticas públicas; que paguen impuestos; que pidan cuentas y evalúen los resultados de la gestión pública (...)"⁹⁸¹. (El destacado no forma parte del original).

En suma, debe entenderse que todo derecho conlleva una responsabilidad; de ahí la importancia que los ciudadanos muestren interés e intervengan plenamente en el procedimiento de evaluación bajo estudio.

D. Idoneidad y participación de los funcionarios públicos

⁹⁸¹ Ver SOLÍS FALLAS (Alex). **Op. cit.**, pp. 60-62.

Los administrados, a la hora de acudir ante la Administración Pública, deben lidiar con uno de los aspectos más complicados dentro del cúmulo de deficiencias e irregularidades existentes a las que hemos hecho referencia, sea, con la pésima gestión y trato brindado por parte de los servidores públicos.

Simple y llanamente el aparato administrativo se ha conformado comúnmente por personal inidóneo para llevar a cabo las funciones y tareas encomendadas, para alcanzar los objetivos y metas previamente planificadas y, consecuentemente, para brindar servicios de calidad a los ciudadanos. En ese orden de consideraciones, León Umaña y Morales Molina afirman que "*(...) actualmente los funcionarios tienen una actitud mediocre; se conforman con realizar a medias sus labores y obtener resultados de baja calidad, deficientes y con escasa atención a los administrados; estos son resultados completamente ineficientes e ineficaces (...)*"⁹⁸².

El estado de cosas anterior se puede atribuir a varios aspectos de interés. Uno de estos proviene de la propia actitud del servidor, quien en múltiples ocasiones ingresa a la Administración Pública sin ostentar mayores aspiraciones y sin la consigna de superarse técnica o profesionalmente. Muchos de estos acuden a las instituciones públicas motivados únicamente por la seguridad y estabilidad que giran alrededor de su puesto, por la comodidad de las condiciones de trabajo o por el simple hecho de no haber hallado empleo en el sector privado. De este modo, una vez que se sienten confortablemente instalados y arraigados en un determinado cargo, no valoran la necesidad ni se ven obligados a desempeñarse conforme las exigencias impuestas por los ciudadanos.

Otro factor a tomar en consideración es la aplicación de mecanismos erróneos para el reclutamiento y selección pero, sobre todo, para mantener a tales servidores laborando y proceder con su promoción. En ese particular, para el ingreso al sector público, su permanencia en este o el ascenso de puesto se ponderan, exclusivamente, aspectos tales como la cantidad de títulos conseguidos, artículos publicados y años de servicio, así como el puntaje obtenido de las pruebas de aptitud y conocimiento realizadas y no, precisamente, las reales y verdaderas capacidades que

⁹⁸² Ver LEÓN UMAÑA (Ana Janice) y MORALES MOLINA (Michael Steve). **Op. cit.** p. 81.

guarda la persona para cumplir las tareas y funciones que le son asignadas. Por lo general, pocas instituciones se inclinan por solicitar y analizar, paralelamente, además de los aspectos arriba mencionados, los resultados de evaluaciones del desempeño realizadas anteriormente al servidor (sea, las efectuadas en otras instituciones o bien durante el llamado período de prueba), impidiéndoseles así conocer anticipadamente los niveles de rendimiento de este último y su concomitante capacidad para alcanzar los objetivos y metas planificadas.

En igual medida, la Administración Pública tiende a mantener a dichos servidores, una vez superadas varias condiciones, en una especie de régimen de estabilidad e inamovilidad que les permite y justifica, en muchas ocasiones, desempeñarse de forma totalmente deficiente sin que, concomitantemente, se pueda ejercer en su contra una acción rápida y contundente para enmendar tal estado de cosas o bien, para sustituirlos por otros funcionarios que sí resulten idóneos para el puesto.

Aparejado a lo anterior, la mediocridad y desinterés que giran alrededor del servidor público puede encontrarse ligada intrínsecamente a la falta de una adecuada motivación. En ese sentido, los empleados no son tomados en cuenta para que rindan su parecer y sugerencias con respecto a la gestión administrativa, haciéndolos prácticamente a un lado. Igualmente, los jefes institucionales, a menudo, se olvidan de crear y otorgar diversos tipos de incentivos de relevancia para aquellos servidores que ejercen sus labores con altos niveles de rendimiento, lo cual puede generar, entonces, que a estos, *a posteriori*, les dé lo mismo desempeñarse bien o mal, ya que, en todo caso, nunca les será reconocido su esfuerzo y dedicación.

Asimismo, puede presentarse el caso que, aun cuando sí se cuente con un mecanismo de recompensas, la Administración Pública lo aplique, únicamente, sobre la base de aspectos que no guardan relación alguna con el rendimiento de los servidores públicos. De esta manera, la mayoría de ocasiones se busca otorgar dicho reconocimiento tomando como parámetro la antigüedad, lo cual conlleva a que personas con muchos años de trabajar en una institución pero que no rinden, adecuadamente, reciban una mayor cantidad de beneficios en comparación con aquellos que, pese a contar con escasos días laborados y recibir, por ende, una compensación menor, se desempeñan de forma sobresaliente. Al respecto, Clarke señala lo siguiente:

"(...) Los sistemas de recursos humanos de las administraciones públicas invariablemente privilegian el tiempo de servicio para la obtención de incentivos, por encima del desempeño. Por lo tanto, el empleado público, ante todo, procura no salirse de sus normas de trabajo, y aspira a permanecer en el puesto durante largo rato. Para quedarse en él, a menos de que hayan cambios radicales, no necesita actualizar conocimientos ni buscar nuevas formas de trabajo. Los incentivos se acumulan con cada período fiscal que pasa, y en el tiempo representan beneficios significativos (...)"⁹⁸³.

Por su parte, Osborne y Plastrik agregan:

"(...) Casi nadie en la administración pública consigue bonificaciones o aumentos salariales basados en el rendimiento (y rara vez se despide o se desciende a alguien de categoría por ello). En la mayoría de los organismos, la antigüedad constituye una mejor protección contra el despido que el rendimiento elevado. (...) Los funcionarios suelen recibir también incrementos para compensar la inflación, subidas de sueldo generalizadas y pluses anuales por antigüedad: ninguna de esas compensaciones depende de su rendimiento. El sistema ofrece a los empleados un trato implícito: si hacen lo que la dirección les ordena, no sufrirán consecuencias negativas (un despido, por ejemplo) y su estatus y su remuneración mejorarán a un ritmo constante (...)"⁹⁸⁴. (El destacado no forma parte del original).

Incluso, existen ordenamientos jurídicos que, con fundamento en ese mismo criterio, otorgan incentivos tomando como punto de referencia la puntualidad del servidor, los títulos obtenidos por este o bien, su cercanía con los altos jerarcas institucionales. Parámetros que, igualmente, resultan intrascendentes si lo que busca la Administración Pública es premiar el buen desempeño.

También, a la situación anterior contribuye el hecho que las instituciones públicas otorguen un mismo incentivo por igual a todos los empleados públicos sin importar, nuevamente, quién realizó de mejor forma las labores y tareas asignadas. De este modo, los buenos y malos servidores públicos se verán simétricamente beneficiados por funciones realizadas de forma totalmente disímil.

⁹⁸³ Ver CLARKE (Milton). **Op. cit.**, p. 193.

⁹⁸⁴ OSBORNE (David) y PLASTRIK (Peter). **Herramientas para transformar el gobierno. Directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles.** España, Editorial PAIDÓS, 2003, p. 247.

A mayor abundamiento, no debe olvidarse aquellos casos donde los jefes institucionales prefieren premiar a los empleados que no llevan a cabo adecuadamente las funciones encomendadas mediante el otorgamiento, por ejemplo, de permisos que implican su salida temporal del trabajo o bien la disminución de la cantidad de trabajo y de responsabilidades, por sobre aquellos que, por el contrario, sí se desempeñan exitosamente y, por ende, se vuelven imprescindibles para la institución. Situaciones como estas, aunque difíciles de creer, son sumamente comunes en la gestión pública.

Ante tal estado de cosas, es más que evidente que el funcionario que se desempeña con altos niveles de destreza y alcanza, con éxito, los objetivos y metas que le fueron giradas, sin recibir, concomitantemente, una retribución justa y proporcional, se sentirá subvalorado y perderá interés en ejercer sus tareas conforme los parámetros de eficacia, eficiencia y calidad. Cuando se trata y remunera por igual o hasta mejor al servidor improductivo, el productivo tiende a reducir los esfuerzos, se genera un ambiente de mediocridad, se pierde el compromiso y las expectativas de crecer profesionalmente e, incluso, se valora y, con frecuencia, se toma la decisión de huir hacia la empresa privada, donde, en principio, el rendimiento es reconocido e incentivado de mejores y más variadas formas.

Adicionalmente, es importante apuntar que la apatía o desidia que pueda mostrar el servidor público a la hora de ejercer sus funciones se encuentra aparejada a la circunstancia de no existir un efectivo mecanismo que conlleve a la corrección y sanción de todas aquellas actuaciones que perjudican a la institución y a los propios administrados. Es decir, de un sistema que le haga ver constantemente al servidor sus fallas a la hora de laborar o bien, que lo comine –so pena de ser castigado y hasta removido del cargo–, a cumplir efectivamente las tareas asignadas, de modo tal que se alcancen los objetivos y metas programadas y se logre brindar un servicio de calidad al ciudadano.

El panorama descrito, como bien lo hemos señalado en esta investigación, hace indiscutiblemente que los administrados mantengan una percepción general negativa con respecto a los servidores públicos, motivada, incluso, por su sola condición de trabajar y ser parte del sector público. Los ciudadanos no confían en las capacidades y posibilidades de mejora de los

empleados públicos, lo cual, consecuentemente, genera mayor desmotivación y desaliento en estos últimos. Al respecto, Ramió Matas apunta lo siguiente:

"(...) hay una valoración general negativa hacia los funcionarios y hacia el resto de trabajadores públicos. Evidentemente esta situación genera en una parte del funcionariado una baja estima, pérdida de estatus y desmotivación. Estos síntomas no son menores ya que se produce una falta de implicación de los empleados públicos con las políticas públicas que impulsan, y se resiente, en un nivel objetivo, la calidad de los servicios públicos, y en un nivel subjetivo, la empatía entre ciudadanos y servidores públicos (...)"⁹⁸⁵.

En virtud de lo anterior, es que se ha vuelto imprescindible promover un instrumento que solvente las deficiencias arriba citadas y que, paralelamente, efectúe un cambio profundo que incida directamente en la mentalidad y actitud del funcionario público, en el tanto es este quien, al fin de cuentas, ostenta el poder que determina que los servicios públicos funcionen adecuadamente o no. En otros términos, la transformación que se busca implementar debe empezar, precisamente, por el origen de todos aquellos aspectos perjudiciales que rodean a la gestión pública, pero, también, por quien tiene la potestad para modificar ese panorama de forma positiva. Orbea Celaya, sobre el particular, explica, acertadamente, lo siguiente:

"(...) Hay 2 servicios iguales: los mismos ordenadores, las mismas mesas, los mismos edificios. Pero una oficina funciona perfectamente y otra no. ¿Cuál es la diferencia si los recursos son los mismos?: la respuesta está en las personas, en los funcionarios que hacen que los servicios funcionen. En este sentido los funcionarios son los agentes principales y el motor de cambio para avanzar hacia un futuro mejor. Ni los Modelos de Calidad y Excelencia, ni las herramientas de gestión pueden sustituir a la motivación de las personas, a su capacidad de trabajar en equipo, a su interés por satisfacer al ciudadano, a su capacidad para aplicar modernas herramientas de gestión, y en definitiva a convertirse en el verdadero impulsor del desarrollo de un país mejor. Como dijo Albert Eistein "no existe signo más claro de locura, que el de hacer lo mismo una y otra vez y esperar resultados diferentes" (...)"⁹⁸⁶. (El destacado no forma parte del original).

Así las cosas, la evaluación del desempeño expuesta en la presente investigación se consolida como un estupendo mecanismo para hacer frente a dicha situación y proveer, consiguientemente, a la Administración Pública de personal idóneo. Procura, entonces, que en las instituciones públicas, únicamente, laboren funcionarios que no solamente se preocupen por evitar arrogarse

⁹⁸⁵ RAMIÓ MATAS (Carles). **Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina.** Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 41, junio de 2008, p. 3.

⁹⁸⁶ Ver ORBEA CELAYA (Tomas Sabino). **Op. cit.**, p. 8.

facultades que no les competen, sino que, a su vez, mediante una actitud proactiva, cumplan las tareas establecidas y logren alcanzar, con éxito, los objetivos y metas señaladas para una determinada intervención pública, como medio para prestar servicios a los administrados con estándares de eficacia, eficiencia y calidad.

En ese orden de consideraciones, Jinesta Lobo, refiriéndose al procedimiento de evaluación del desempeño, afirma que con este "*(...) Se pretende (...) romper con una actitud y mentalidad burocrática bastante enraizada en los estamentos funcionariales que se conforma con un rendimiento mediocre o de baja calidad y una deficiente o escasa atención de los usuarios de las organizaciones y servicios administrativos para reemplazarla por una actitud consciente de la eficiencia y eficacia administrativas y de las expectativas de calidad de los usuarios (...)*"⁹⁸⁷.

De este modo, el procedimiento de evaluación del desempeño buscará cumplir dicho fin y demostrar, entonces, que el sector público se puede conformar por personal capaz, apto y dispuesto a mejorar. Todo esto, a través de distintas maneras, las cuales pasaremos a revisar a continuación.

Así, en primer término, debe observarse que el procedimiento bajo estudio va a permitirle a la Administración Pública darle un giro importante a la forma en que tiene estructurados sus procesos de reclutamiento, selección y promoción de personal. De este modo, además de valorarse aspectos tales como la cantidad de títulos obtenidos, experiencia y la calificación obtenida de las respectivas pruebas de aptitud y conocimiento, se podrá brindar suma preeminencia, para tal efecto, a los resultados de las evaluaciones de desempeño efectuadas con anterioridad. De esta forma, el aparato administrativo se va a garantizar la adquisición o la promoción de personas que no sólo cuentan con los requisitos y atestados usualmente exigidos, sino que, además, son capaces de rendir adecuadamente en las tareas que le son asignadas.

De otra parte, debemos recordar, según lo hemos dicho, reiteradamente, que el referido mecanismo arroja información que permite determinar todas aquellas deficiencias mostradas por

⁹⁸⁷ Ver JINESTA LOBO (Ernesto). Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política. **Op. cit.**, p. 18.

los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, así como todos aquellos logros y éxitos que, en ese mismo sentido, han alcanzado.

De este modo, ante los resultados negativos hallados, el procedimiento exige implementar internamente acciones claras y contundentes tendentes a corregir y a sancionar, a través de distintas modalidades, las actuaciones irregulares de tales funcionarios. Lo anterior tendrá un primer importante efecto, cual es que los citados servidores –luego de ser sancionados–, reflexionen y cambien, *a posteriori*, su actitud y mentalidad y, consecuentemente, a futuro, cumplan, efectivamente, las tareas, objetivos y metas que les fueron designadas. En fin, busca que mejoren y perfeccionen su comportamiento, conforme un proceso paralelo de retroalimentación.

En caso que dicho cambio no suceda, el procedimiento bajo estudio, tal y como lo analizamos, tiene igualmente la virtud de otorgarle a la Administración Pública la plena potestad de prescindir de los servicios de este tipo de funcionarios públicos y de contratar, entonces, a otros que sí cumplan con las expectativas esperadas.

De esta manera, el procedimiento de evaluación pretende que los regímenes de inamovilidad absoluta o estatutarios que imperan en el sector público, cedan ante la inoperancia de los funcionarios, permitiendo así su flexibilización y el cambio inmediato de estos últimos por otros que sí se desempeñan con excelencia, sea, con idoneidad debidamente comprobada. Aunque el funcionario se encuentre nombrado en un puesto con mayor estabilidad (gracias a sus años de servicio, títulos obtenidos, etc.), esto no le impedirá a la Administración Pública removerlo. Actuación anterior que resulta sumamente práctica al tratarse, por ejemplo, de aquellos funcionarios que, al pasar de un régimen de temporalidad o interinazgo a uno de inamovilidad o en propiedad, pierden el interés por cumplir adecuadamente sus funciones, al verse en un estado de mayor confort y seguridad.

Igualmente, dicha actuación de remoción ante los pésimos resultados arrojados puede perfectamente ser aplicada entre aquellos funcionarios que se encuentran en un similar estado de interinazgo, permitiéndose así la configuración de la famosa figura del "interino por interino"; es

decir el cambio de un funcionario ineficiente, por otro mayormente idóneo, pese a encontrarse ambos en un régimen de temporalidad laboral⁹⁸⁸. Incluso, resulta plenamente factible utilizar este mecanismo a efecto que los altos jerarcas prescindan del personal de confianza, es decir, de aquel que ingresa al sector público usualmente por disposición directa de los primeros sin cumplir, paralelamente, un proceso estricto de selección.

Sobre estos temas en particular, León Umaña y Morales Molina indican lo siguiente:

"(...) Este aspecto ayuda de cierta forma, a la eficacia y eficiencia administrativa, pues únicamente, se emplearán y mantendrán en su puesto, a funcionarios con la suficiente capacidad para realizar las labores públicas con adecuado rendimiento y calidad, con lo cual se estarían cerrando las puertas, para los nombramientos por conveniencia, pues no será suficiente cumplir con los requisitos para el nombramiento, en determinada plaza, sino que, además, es necesario mantenerse laborando con buen rendimiento (...)"⁹⁸⁹. (El destacado no forma parte del original).

El Estado, entonces, podrá desechar a todo aquel servidor que no quiera –pese a la oportunidad otorgada al efecto–, reivindicar su comportamiento y ejecutar bien su trabajo y, consecuentemente, se convierta en un estorbo para los fines e intereses públicos. En concreto, se busca depurar y eliminar del sector público a todos aquellos malos servidores que, pese a recibir puntualmente su salario proveniente de fondos públicos pertenecientes a todos los ciudadanos, se destacan por cumplir ineficientemente sus labores y brindar un pésimo servicio.

Para tal efecto, según vimos líneas atrás, sería factible poner en funcionamiento a lo interno de la Administración Pública los llamados "contratos de desempeño individual", los cuales se verían obligados a firmar los servidores públicos –independientemente de su jerarquía–, bajo la consigna de cumplir absolutamente todas las funciones y tareas asignadas, así como de lograr los objetivos y metas planificadas dentro de los plazos establecidos, so pena de ser removidos de su cargo –previa comprobación de su pésima gestión–, sin miramiento alguno y sin que los jerarcas institucionales se vean sometidos a las ataduras estatutarias administrativas imperantes señaladas

⁹⁸⁸ Al respecto, resultan representativas las **Sentencias Nos. 9655-2008** de 13 de junio de 2008; **8753-2009** de 26 de mayo de 2009 y **7443-2010** de 23 de abril de 2010, entre otras, a través de las cuales el Tribunal Constitucional de Costa Rica dispuso que, en virtud de la exigencia de idoneidad comprobada como condición para el acceso a la función pública, la Administración Pública no hacía un uso abusivo de la figura del funcionario interino, al remover un servidor en estado de interinazgo por otro en igual condición pero mayormente calificado o apto para ejercer las funciones designadas.

⁹⁸⁹ Ver LEÓN UMAÑA (Ana Janice) y MORALES MOLINA (Michael Steve). **Op. cit.** p. 81.

supra. Tales contratos, en caso de ser utilizados, deben ajustarse al ordenamiento jurídico e indicar de, forma clara y precisa, todos los deberes y responsabilidades de los funcionarios públicos, los objetivos y metas a cumplir, así como las consecuencias aparejadas a su no acatamiento.

En igual medida, es importante añadir que el elenco de sanciones que podrá ser impuesto a los empleados públicos, gracias a los resultados obtenidos de su desempeño, no necesariamente va a estar a cargo exclusivamente de los citados jerarcas institucionales. Esto, ya que, como hemos venido diciendo, en virtud de la difusión que se debe hacer de los resultados de dicha evaluación, el respectivo régimen de responsabilidad puede ser perfectamente aplicado, de forma concomitante, por el resto de sujetos que llevan a cabo los controles horizontales arriba citados (v. gr. Poder Judicial, Parlamento, Entidades de Fiscalización Superior, etc.) e, incluso, por los sujetos a cargo de los controles verticales, sea, por los administrados, representantes de diversos grupos de interés y los medios de comunicación, quienes podrían imponer una especie de sanción social, al repudiar y menospreciar públicamente la labor de dichos funcionarios. Todas estas sanciones, según se ha estudiado, luego de ser debidamente aplicadas, deben coadyuvar igualmente a que los servidores reflexionen, modifiquen para bien su accionar a futuro y, consecuentemente, cumplan efectivamente los objetivos y metas señaladas.

Asimismo, debe observarse que el referido elenco de sanciones que se podrá eventualmente imponer –sea a nivel interno o externo de la institución–, tendrá, también, el efecto de conminar o amenazar a los servidores públicos a fin que lleven a cabo diariamente las labores que le fueron designadas de la mejor manera posible. Esto, ya que, como se dijo, en caso de no hacerlo se podrían ver realmente perjudicados. Al respecto, León Umaña y Morales Molina indican, acertadamente, lo siguiente:

"(...) El hecho de que un funcionario tenga conocimiento de las responsabilidades que puede enfrentar por una mala gestión, genera en él una presión que hace su labor más eficaz y efectiva, mejorándose así el servicio público (...) Se elimina la sensación que tenía el funcionario de anonimato de sus actos, pues serán conocidos por el público en general, dentro de los cuales habrá personas que conocerán a cabalidad su labor e incluso pueden hacer críticas más técnicas, identificando ineficiencias que puedan hacerle responsable. El cambio psicológico en el pensamiento del funcionario ante la publicidad de su labor, puede ocasionar que el mismo labore más eficientemente y con más eficacia, por la ligereza y calidad en su

labor, mejorando el servicio público que presta (...)⁹⁹⁰. (El destacado no forma parte del original).

Paralelo a lo dicho hasta ahora, debe observarse que el procedimiento de evaluación, tal cual lo hemos planteado en esta investigación, tiene también la virtud de promover –a tenor de los resultados negativos obtenidos, las carencias halladas y las necesidades establecidas–, la capacitación, orientación y preparación continua de los funcionarios públicos, como medio para desarrollarse y perfeccionar sus habilidades. Dicha formación hará que el funcionario comprenda mejor los procesos, la intervención pública a su cargo, las tareas que debe cumplir, los objetivos y metas a lograr, la manera correcta de tratar al administrado, así como la forma adecuada de prestar el servicio público. En ese orden de consideraciones, Merino Cuesta apunta lo siguiente:

“(...) La evaluación contribuye, también, a la formación y a la movilización de los agentes y actores implicados en las intervenciones públicas. Les ayuda a comprender los procesos en los que participan y a apropiarse de una manera más responsable de los objetivos que persiguen las políticas y a mejorar los resultados. El tiempo produce cambios que inciden sobre los objetivos trazados en la planificación de las intervenciones; es posible que un proceso dinamizador, como la evaluación, pueda clarificarlos de mejor manera, produciendo mejoras en la organización del trabajo y en la eficacia del conjunto. Las herramientas modernas de gestión pública deben permitir a cada agente y a cada servicio definir mejor sus tareas, valorar su cometido dentro de una estrategia general y desarrollar su participación (...)”⁹⁹¹.

En esa misma medida, el procedimiento de evaluación y la consecuente capacitación generará en el funcionario público deseos de excelencia y superación y coadyuvará a su progreso y crecimiento técnico y profesional, lo cual, a su vez, mejorará sus capacidades de competitividad, permitiéndole así luchar no sólo por la obtención de incentivos y beneficios, sino, también, por los mejores puestos dentro del aparato administrativo.

Adicionalmente, la aplicación del mecanismo bajo estudio creará en los funcionarios públicos, frente a los resultados obtenidos, una mayor consciencia y responsabilidad acerca de la labor que les ha sido encomendada. En concreto, instaura el compromiso de desempeñarse con altos niveles de excelencia de cara a la institución para la cual laboran y de los administrados a

⁹⁹⁰ Ver LEÓN UMAÑA (Ana Janice) y MORALES MOLINA (Michael Steve). **Op. cit.** pp. 81 y 82.

⁹⁹¹ Ver MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de la evaluación de políticas públicas. **Op. cit.**, pp. 19-20.

quienes les brindan el servicio. De igual forma, promueve en tales servidores la disciplina y la mística a la hora de ejercer las funciones que les fueron establecidas.

Ahora bien, desde otra perspectiva, debe observarse que los resultados positivos arrojados, luego de haberse aplicado el mecanismo bajo estudio, tendrán igualmente un beneficioso efecto sobre los empleados públicos. Esto, ya que, en atención al grado de desempeño mostrado, podrán acceder internamente a un variado elenco de incentivos que buscan recompensar su destacado esfuerzo y dedicación por cumplir los fines y propósitos institucionales.

Estímulos que, cabe agregar, deben ser proporcionales a los niveles de desempeño mostrados, de manera tal que –salvo aquellos casos donde se cuentan con derechos adquiridos de buena fe–, no se brinden indistinta y arbitrariamente a cualquier servidor por el simple hecho de prestar servicios para la institución pública o bien, con fundamento en parámetros que no miden exactamente esa capacidad, como lo es la cantidad de títulos o años de servicio, entre otros, según indicamos *supra*.

Al recibir de forma justa dicho incentivo (el cual, resulta menester aclarar, no necesariamente debe traducirse en un incremento o bonificación monetaria para ser efectivo), el servidor público verá que su esfuerzo ha dado frutos y que es valorado por los jefes institucionales. Situación anterior que, a su vez, lo motivará enormemente a continuar cumpliendo sus labores de la mejor forma posible e, incluso, a mostrar mayor productividad.

En esencia, mientras la Administración Pública realice objetivamente esa sana y valiosa distinción entre aquellos funcionarios que son sobresalientes y aquellos que, por el contrario, no cumplen corruptamente sus tareas bajo un estado de total holgazanería, se generará claramente entre los primeros un ambiente de mayor entusiasmo y de emprendimiento. Esto, principalmente, al observarse que, con parámetros totalmente objetivos y equitativos, quien se esfuerza y resulta idóneo para un puesto es premiado y quien no, puede estar expuesto a un castigo.

El personal tendrá una mayor autoestima, así como un superior sentido de realización y satisfacción que, lejos de motivar su salida hacia el sector privado, lo hará arraigarse mucho más

a la institución, serle leal y brindar siempre su máximo esfuerzo para cumplir con los objetivos y metas que le fueron impuestas. La evaluación crea así un ambiente adecuado y placentero para trabajar que hará que el servidor tenga deseos de llevar a cabo correctamente las funciones encomendadas en el lugar y puesto que le fue asignado.

Aparejado a lo anterior, es importante señalar que el procedimiento de evaluación del desempeño y la consecuente obtención de una excelente calificación en virtud de los buenos resultados obtenidos, le brinda mayor prestancia y prestigio al funcionario público, lo cual provocará no solo que se legitimen sus acciones y decisiones frente a los políticos, jefes institucionales, el resto de sujetos que llevan a cabo los controles horizontales y la ciudadanía en general, sino que, a su vez, se le abran las puertas para acceder a mejores condiciones laborales.

En otro orden de consideraciones, resulta menester tomar en consideración que el crecimiento y mejora del servidor público se encuentra asociada al hecho que el mecanismo de evaluación del desempeño propuesto en la presente investigación promueve igualmente su participación e intervención. De este modo, se busca que sus opiniones y sugerencias con respecto al proceso de planificación de la intervención pública (incluido lo atinente a las tareas, metas y objetivos por cumplir) y, en general, sobre la manera en que funcionan y se desempeñan el resto de funcionarios y la institución pública, sean sabiamente tomadas en consideración por el grupo evaluador durante todas las etapas del procedimiento bajo estudio.

Dicha situación anterior no sólo enriquece el referido mecanismo, sino que, a vez, reivindica la posición misma del servidor público, al observar que es seriamente tomado en cuenta para detectar y señalar las deficiencias de la gestión administrativa y promover, paralelamente, su desarrollo y perfeccionamiento. Asimismo, debe observarse que tal participación e interacción resulta relevante en el tanto mejorará las relaciones y el diálogo entre dichos servidores, los jefes institucionales y los evaluadores, lo cual, consecuentemente, allanará el camino para el logro, en conjunto, de los objetivos y metas establecidas no solo para la intervención pública sino, también, para el propio mecanismo de evaluación. Así, sobre este punto en particular, Losada I Marrodán señala:

“(...) Dentro de la organización, todos los empleados participan en la identificación y solución de los problemas; aquéllos que proveen el servicio ahora forman parte

del grupo que determina lo que no funciona en él. Los intereses creados cada vez mayores que tiene el empleado dentro de la organización, propiciados por su amplia participación —la "potenciación" del personal—, no sólo producen sino que mejoran la calidad en la toma de decisiones y además aumentan el potencial para la ejecución efectiva de nuevos procesos y sistemas. El reconocimiento y los sistemas de recompensa que premian a los equipos de trabajo por sus esfuerzos refuerzan aún más este potencial. Como señalan Barzelay y Armajani (1992), el compromiso y la participación cada vez mayores de los empleados promueven la flexibilidad dentro la organización, lo cual se traduce también en mejores relaciones dentro del entorno de trabajo y con aquéllos a quienes la organización sirve (...)"⁹⁹².

Hechas tales argumentaciones no cabe duda que, a través del procedimiento de evaluación del desempeño, la Administración Pública se proveerá de personal calificado que servirá como herramienta para prestar servicios de calidad a todos los administrados.

Esta afirmación ha sido sostenida igualmente por Ruiz López, quien indica que, en la medida en que los funcionarios públicos sean sometidos a una evaluación del desempeño y, entre otros aspectos, se les brinde la oportunidad de participar, se capaciten y se motiven, se alcanzará la calidad de la gestión administrativa. De forma expresa, dicho autor menciona:

"(...) Ninguna reforma de la gestión pública es viable sin contar con su elemento vivo e inteligente. El desarrollo de las capacidades de las empleadas y los empleados públicos resulta vital, condición sine qua non para una gestión pública de calidad. Aspectos como la capacitación permanente, la evaluación del desempeño, el conocimiento e incorporación de la percepción de los empleados públicos, el reconocimiento e incentivación por su implicación en la mejora (...) son cuestiones clave para el éxito de la calidad en la gestión pública (no puede haber ciudadanos satisfechos sin funcionarios satisfechos) (...)"⁹⁹³. (El destacado no forma parte del original).

Como vimos, se tendrá, entonces, un conglomerado o "staff" de funcionarios públicos renovado y con ánimos de superación que demostrará, además, ser plenamente capaz de cumplir las tareas encomendadas, lograr con pleno éxito los objetivos y metas señaladas y ejercer funciones con eficacia, eficiencia y alta productividad, desmintiéndose así la creencia que en el sector público, únicamente, trabajan servidores mediocres.

⁹⁹² Ver LOSADA I MARRODÁN (Carlos). **Op. cit.**, pp. 349-350.

⁹⁹³ RUIZ LÓPEZ (Joaquín). **Calidad en la gestión pública: Del azar a la necesidad**. Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. México, D.F., 31 de mayo y 01 de junio de 2012, pp. 27-28.

Adicionalmente, es importante destacar que se contará con funcionarios que, gracias al referido proceso de reflexión y mejora continua, procurarán que la gestión administrativa se encuentre enfocada u orientada en el ciudadano cliente, que se satisfagan plenamente sus necesidades y exigencias y que, a su vez, se les brinde un adecuado trato.

En fin, la Administración Pública se depurará y, en adelante, en virtud de la base de datos que se consolidará producto del mecanismo de evaluación y del paralelo proceso de aprendizaje señalado, conseguirá hacer una minuciosa y objetiva escogencia de aquellos servidores que, atendiendo, ahora, a sus capacidades y desempeño, podrán ejercer con calidad las funciones y tareas encomendadas dentro de una determinada institución pública.

E. Mejora de las instituciones públicas

Aparejado intrínsecamente al tema anterior, es factible señalar que los administrados, igualmente, deben hacer frente a instituciones públicas caracterizadas, la mayoría de ocasiones, por su ineficiencia e ineficacia. Instituciones, complejas, pesadas, atrofiadas, lentas, engorrosas, descuidadas y hasta en condiciones físicas deplorables.

En concreto, entes, órganos, departamentos, oficinas, etc., que no son capaces de cumplir, a cabalidad, con las funciones encomendadas, alcanzar con éxito los objetivos y metas previamente planificadas y, por ende, prestar servicios de calidad a los ciudadanos.

En ese orden de consideraciones, Clarke apunta lo siguiente:

“(...) las administraciones públicas, como órganos encargados de la gestión gubernamental, han estado bajo fuerte ataque y desde varios sectores, por sus formas de trabajar y el poco rendimiento que ofrecen a la ciudadanía en términos del cumplimiento con las responsabilidades que la sociedad les impone. Las críticas se lanzan en todas las sociedades, y salvo excepciones, son justificadas. Pocas son las administraciones que han escapado a estas opiniones y a la consecuente mala reputación, convirtiéndose ellas en referencia obligada para quienes buscan mejorar la prestación de servicios públicos (...)”⁹⁹⁴.

⁹⁹⁴ Ver CLARKE (Milton). **Op. cit.**, pp. 171-172.

Tan lamentable panorama, como ya lo hemos apuntado, se debe a múltiples circunstancias. En ese sentido, recuérdese que las instituciones comúnmente cuentan con una pésima organización interna; laboran y guían sus actuaciones a partir del dictado de numerosas y variadas normas y procedimientos, sea de formalismos y rigideces; crean una enorme cantidad de oficinas, departamentos, unidades, órganos, entes, etc., que carecen de coordinación entre sí y ostentan superposición de funciones; operan a partir de múltiples niveles jerárquicos que les resta flexibilidad; se abastecen de personal inidóneo para ejecutar las tareas encomendadas y no cuentan con cantidades suficientes de recursos económicos o bien, estos últimos son despilfarrados o malversados.

Adicionalmente, tales instituciones no tienen una visión de cambio e innovación ni la iniciativa de adaptarse a nuevas estructuras, lo cual es respaldado firmemente por aquellos jerarcas a cargo de las primeras, quienes se rehúsan a ser removidos de puestos en los que permanecen con estabilidad desde hace muchos años o bien, a ser sometidos a algún procedimiento de reestructuración y mejora. En otras palabras, las instituciones permanecen intocables e imbatibles, ejerciendo el poderío irregular que se les ha brindado desde mucho tiempo atrás.

Dicha situación es reforzada por el hecho que, a la fecha, según se analizó líneas arriba, imperan aún sistemas de control y fiscalización tradicionales que no han sido plenamente efectivos a fin de generar ese cambio que se requiere en el aparato administrativo.

A mayor abundamiento, la inoperancia de las instituciones guarda relación con dos aspectos adicionales sobre los que hemos venido haciendo referencia. En primer término, debe tomarse en cuenta la inexistente entrega objetiva y equitativa de incentivos a todas aquellas instituciones que sí se desempeñan adecuadamente, como medio para que continúen con dicha labor. De otra parte, se ha omitido aplicar un efectivo sistema correctivo y sancionatorio en contra de aquellas instituciones que son incapaces de alcanzar los referidos objetivos y metas y que, en ese particular, no cumplen sus funciones de forma apropiada, según se estipuló en la respectiva intervención pública. En otras palabras, un mecanismo que haga que las instituciones cambien y mejoren su forma de operar o se abstengan de incurrir en las actuaciones ineficientes e

ineficaces que dañan no sólo su imagen, sino, principalmente, el bienestar de todos los administrados.

El estado de cosas señalado hace que el administrado posea una pésima imagen de las instituciones públicas, pues estas le hacen incurrir diariamente en una pérdida de tiempo y de recursos y en la concomitante inversión de importantes dosis de paciencia a cambio, simplemente, de una prestación ineficiente de servicios. Situación anterior que, de forma paralela, genera, también, en dicho ciudadano, un estado de desánimo y decepción al verse en la necesidad de acudir a instituciones que no se esmeran ni guardan el menor interés por brindar un servicio conforme con sus exigencias y necesidades.

En ese particular, Clarke asevera que “(...) *Hay muy pocos defensores de las administraciones públicas, pues es difícil encontrar justificativos para este sector de la sociedad que parece haber tocado fondo (...)*”⁹⁹⁵.

Los administrados tienen plena consciencia de las pésimas circunstancias a las que serán sometidos, por lo que muchos de estos son reacios a creer en una alternativa que mejore las condiciones de tales instituciones. Incluso, algunos de ellos estiman que el pésimo gestionar institucional es atribuible, únicamente, al hecho que pertenezcan o formen parte del Estado.

Por tales motivos expuestos es que resulta necesario poner en marcha la evaluación del desempeño, como mecanismo para solventar tales deficiencias apuntadas y lograr una mejora sustancial en el funcionamiento y operación de las instituciones públicas. Dicha mejora, en concreto, se lleva a cabo a través de distintas aristas, las cuales pasaremos a analizar.

Así, en primer término, resulta menester destacar que la información que brinda el citado procedimiento de evaluación, específicamente, los resultados negativos, hace que, de inmediato, se aplique internamente un elenco de acciones correctivas y de índole sancionatorio sobre las instituciones públicas, incluidas acá, las oficinas, departamentos, unidades, órganos y entes

⁹⁹⁵ Ver CLARKE (Milton). **Op. cit.**, p. 172.

públicos, entre otros. En otros términos, ante las fallas en las que incurre la institución, los jefes se ven obligados a tomar todas aquellas medidas que resulten pertinentes para solventar las mismas y, consiguientemente, cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos y metas programadas.

Tales acciones –conforme un proceso retroalimentación–, provocarán un cambio sustancial en el actuar institucional que hará que, a futuro, se desempeñen con niveles de excelencia. Al respecto, Chacón Barboza apunta lo siguiente:

“(...) La realimentación efectiva del desempeño es una herramienta motivacional y a la vez, una fuente eficaz para el desarrollo de (...) la organización, que han de dar fundamentar (sic) a sus planes de mejora en este ámbito, que solucionen brechas del rendimiento demostrado (...)”⁹⁹⁶.

En ese mismo sentido, debe tomarse en cuenta que el mecanismo bajo estudio plantea la posibilidad, en el tanto dicho cambio no proceda, de tomar la determinación de prescindir de algunas oficinas, departamentos, órganos y hasta de los entes públicos en su totalidad, sea, de depurar y recortar aquellas instituciones que no están brindando los resultados esperados o bien, en otro caso, de reinventarlas totalmente bajo un esquema de funcionamiento mucho más efectivo. En otros términos, busca eliminar o reestructurar aquellas instituciones que, únicamente, incurren en gastos a costa del erario sin, paralelamente, retribuir a los administrados con la prestación de servicios públicos de calidad.

Para tal efecto, podrían resultar aplicables igualmente los denominados "contratos de gestión" o "contratos de desempeño institucionales", los cuales pueden ser suscritos, por ejemplo, entre el Presidente de la República y el Ministro de Ramo o bien, entre este último y el jefe de un determinado departamento administrativo. Tales contratos, deben indicar claramente la serie de objetivos y metas, sea de resultados positivos que deben ser cumplidos efectivamente por parte de las instituciones públicas dentro de un determinado plazo, bajo la amenaza, entre otros aspectos pero, principalmente, de ser reducidas o eliminadas totalmente.

⁹⁹⁶ Ver CHACÓN BARBOZA (Maribell). **Op. cit.**, p. 7.

Asimismo, debe observarse que el régimen de sanciones *supra* expuesto tiene igualmente el importante efecto de conminar a las instituciones (a través, específicamente, de los sujetos que se encuentran a su cargo), a desempeñarse permanentemente con altos niveles de excelencia, so pena de ser sometidas a un posterior castigo, tal y como vimos e, incluso, a ser expuestas públicamente ante los administrados, medios de comunicación y el resto de órganos y entes de control arriba citados.

En ese mismo orden de consideraciones, resulta oportuno apuntar que el mecanismo bajo estudio tiene otra relevante función, cual es la de promover, ante los pésimos resultados arrojados, la búsqueda y el uso de otros instrumentos o estrategias de renovación, de readecuación estructural y de reorganización del equipo de trabajo que permitan generar a lo interno de las instituciones públicas la mejora que se requiere dentro de cortos y medianos plazos. En esencia, promueve la búsqueda inmediata de ayuda que le permita salir a flote y optimizar su desempeño.

De otra parte, la implementación efectiva del procedimiento de evaluación tiene la virtud de hacer entrega a las instituciones, ante la obtención de excelentes resultados del desempeño, de una serie de incentivos de muy distintas clases según analizamos. Incentivos que, cabe aclarar, no sólo buscan compensar dicha relevante labor efectuada de forma objetiva y proporcional al esfuerzo realizado por cada institución en particular sino que, a su vez, cumplen la importante función de motivar a estas últimas a continuar ejerciendo sus tareas de la mejor manera posible como medio para superarse y desarrollarse.

De este modo, en el tanto las instituciones públicas vean recompensado su trabajo, tendrán la capacidad de continuar llevando a cabo las funciones encomendadas conforme parámetros de excelencia, dentro de un mejor ambiente y con mayor dedicación. Situación anterior que, consecuentemente, permitirá que se vuelvan acreedoras de nuevos incentivos y que, incluso, sus oficinas, departamentos u órganos, sean expandidos.

Concomitantemente, debe destacarse que la obtención de excelentes resultados por parte de las instituciones, luego de ser sometidas al mecanismo de evaluación en cuestión, provocará que

estas últimas adquieran un importante prestigio y renombre a nivel nacional e internacional que legitimará todas aquellas acciones pasadas, presentes y futuras y, consecuentemente, hará que cuenten con el apoyo y respaldo no sólo de los administrados, de los políticos y de los jerarcas institucionales, sino, también, de importantes inversionistas y de organismos internacionales; últimos, quienes, incluso, podrán brindar asesorías en lo tocante al suministro de servicios e importantes contribuciones, principalmente, de índole monetario. De igual forma, dicha prestancia permitirá que las instituciones públicas integren al mejor recurso humano disponible y que presten sus servicios en un sano régimen de competencia, según detallaremos más adelante.

Ahora bien, realizadas tales argumentaciones, resulta factible afirmar que, en el tanto se implemente efectivamente un mecanismo de evaluación sobre el accionar de las instituciones públicas, estas últimas mejorarán sustancialmente su desempeño, lo cual incidirá, directamente, en la prestación de servicios con altos estándares de calidad a los administrados.

Se contará con instituciones que optimizarán su imagen, por cuanto, brindarán los servicios con eficacia, eficiencia, regularidad, continuidad y celeridad, en instalaciones adecuadas y óptimas, sin tantas trabas burocráticas y enfocadas en complacer las exigencias y necesidades de todos los administrados. Instituciones que, como se ha venido diciendo, podrán renovarse y perfeccionarse continuamente a futuro, a partir de un proceso igualmente de aprendizaje que se podrá poner en marcha en atención a los resultados positivos o negativos obtenidos de las evaluaciones llevadas a cabo.

En esencia, estamos haciendo referencia a un cúmulo de instituciones públicas fortalecidas y mejoradas que demostrarán plenamente ser capaces de cumplir fielmente las tareas y funciones encomendadas, lograr con éxito los objetivos y metas establecidas según las determinadas intervenciones públicas y, como se dijo, suministrar servicios de calidad.

F. Depuración, mejora y consolidación de las intervenciones públicas

Las intervenciones públicas –políticas, planes, programas y proyectos–, son producto, según se estudió, de un proceso exhaustivo de planificación donde se definen, principalmente, los objetivos y metas que deben lograr las instituciones y sus servidores públicos.

Sin embargo y, pese a estar sometidas a un procedimiento de evaluación ex-ante que tiene sus propios propósitos, nada garantiza que, durante la ejecución de dichas intervenciones públicas, se presenten una serie de situaciones conflictivas que impidan conseguir tales objetivos y metas. Específicamente, dificultades atinentes a la población necesitada o demandante de bienes y servicios públicos, a los problemas que se quieren hacer frente, a las soluciones o alternativas escogidas para abordar dicha situación, a las acciones que se deben poner en marcha, al cronograma o plazos establecidos y a los recursos que se tienen dispuestos o que se requieren para tal efecto, a las funciones y deberes que se deben cumplir, así como a lo relacionado propiamente con la definición y pertinencia de los objetivos, metas e indicadores de gestión.

En caso que las instituciones y sus servidores públicos afronten algunas o varias de tales situaciones relacionadas, específicamente, con el diseño y elementos esenciales que conforman las políticas, planes, programas o proyectos, no podrán, consecuentemente, brindar con eficacia, eficiencia y, sobre todo, con calidad, los servicios públicos que exigen los administrados. Evidentemente, se les presentará, en ese particular, un arduo panorama que se podrá subsanar, de forma indirecta, a partir de la puesta en práctica del mecanismo objeto de la presente investigación.

Lo anterior, por cuanto, la evaluación del desempeño practicada sobre las instituciones y sus servidores públicos tiene la gran virtud de dejar entrever, tanto los aspectos positivos de la puesta en marcha de tales intervenciones, como todas aquellas dificultades a las que hicimos referencia.

En otros términos, dicho procedimiento no solamente ayuda a identificar los problemas y virtudes con respecto a las labores y tareas llevadas a cabo de parte propiamente de las instituciones y los empleados públicos, sino que, además, tiene el efecto paralelo de señalar las

fortalezas y los aspectos negativos de las políticas, los planes, los programas y los proyectos. En ese sentido, Ammons afirma lo siguiente:

"(...) los sistemas de evaluación del desempeño y cumplimiento ejecutados de manera profesional casi siempre contienen una valiosa información que contribuye a la evaluación sistemática del nivel de eficacia del programa implantado. Los programas de dirección por objetivos y los sistemas de dotación presupuestaria por objetivos para directivos, cuando se implantan, están ligados a la evaluación del desempeño y cumplimiento (...)"⁹⁹⁷.

Por su parte, Karl y otros autores, haciendo referencia propiamente a las labores de seguimiento⁹⁹⁸ y evaluación ya estudiadas, señalan lo siguiente:

"(...) El seguimiento, al igual que la evaluación, ofrece la oportunidad de validar la lógica de un programa, sus actividades y su implementación en momentos predeterminados regulares, así como de hacer ajustes según las necesidades. Un buen diseño y planificación por sí mismos no aseguran los resultados. Se deben supervisar los avances en el logro de los resultados. De la misma manera, el seguimiento solo, por muy bueno que sea, no corregirá un diseño de programa, un plan o un resultado pobre. Se debe usar la información del seguimiento para alentar mejoras o reforzar los planes. La información de un seguimiento sistemático también proporciona insumos fundamentales para la evaluación (...)"⁹⁹⁹. (El destacado no forma parte del original).

En concreto, la evaluación del desempeño acerca a los evaluadores a la intervención pública y les brinda información relacionada con aquellos aspectos que funcionan y los que no, así como las causas que los originan y sustentan. Se efectúa un control y balance de la eficacia y eficiencia de la política, el plan, el programa o el proyecto y se destacan, también, los resultados deseados y no esperados de todos estos últimos.

Esa información que arroja indirectamente el procedimiento de evaluación del desempeño con respecto a la intervención pública, coadyuva a la toma de una serie de decisiones por parte de los jerarcas institucionales. En ese particular, Ríos, apunta que *"(...) el M&E¹⁰⁰⁰ se alimenta de las definiciones y metas de los indicadores asociados a los objetivos estratégicos de la*

⁹⁹⁷ Ver AMMONS (David N.). **Op. cit.**, p. 125.

⁹⁹⁸ Se aclara que los referidos autores utilizan la palabra seguimiento para referirse a la etapa que, en esta investigación, hemos definido como "monitoreo o evaluación intermedia".

⁹⁹⁹ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 88.

¹⁰⁰⁰ Se aclara que el citado autor utiliza el término M&E para referirse a las etapas de monitoreo y evaluación.

*Planificación y, a medida que recibe los valores reales de productos y resultados de los organismos, se los transfiere a Planificación, para la revisión de los planes (...)*¹⁰⁰¹.

De este modo, en virtud de los excelentes resultados obtenidos con la puesta en práctica de una determinada política, plan, programa o proyecto, es factible que los citados sujetos tomen el acuerdo de mantener estas últimas o, incluso, de expandirlas a otros ámbitos institucionales. En ese orden de consideraciones, Bañón señala:

*"(...) Otro motivo que puede justificar la necesidad de la evaluación de una política o programa, se deriva de la propia dinámica de la continuidad de las políticas públicas para la formulación y el desarrollo de nuevas políticas. Para ello, es preciso encontrar los argumentos que fundamenten y, a la vez, justifiquen la aplicación de estas nuevas medidas -visión incrementalista (...)"*¹⁰⁰².

Desde la perspectiva contraria, sea, ante las múltiples dificultades y pésimos resultados generados a partir de una específica intervención pública, se puede tomar, perfectamente, la determinación de recortarla parcialmente o bien, de eliminarla del todo tajantemente. Al respecto, Knoepfel y otros autores exponen lo siguiente:

*"(...) Movilizar una posición contra un proyecto determinado: las evaluaciones se utilizan también para bloquear determinados proyectos que resultan desfavorables para algunos actores específicos. Incluso puede ser que el mismo organismo administrativo trate de evitar el seguir realizando una labor por su creciente coste y encargue una evaluación que demuestre que los efectos de su intervención son poco eficientes en relación con el problema a resolver (...)"*¹⁰⁰³.

Paralelamente, una de las principales funciones de la evaluación bajo estudio, es que otorga igualmente la posibilidad de realizar, sobre la marcha, una serie de ajustes y de modificaciones correctivas sobre la política, el plan, el programa o el proyecto a efecto que estos se implementen y ejecuten de la mejor manera posible y se logre finalmente el cometido propuesto. Osuna y Márquez, en ese sentido, indican:

*"(...) A la luz de los resultados de las evaluaciones, si se revela como necesario, los decisores pueden ir introduciendo modificaciones en el programa de cara a conseguir los objetivos propuestos o incluso pueden cambiar los objetivos si las necesidades de la población han ido evolucionando en otra dirección (...)"*¹⁰⁰⁴.

¹⁰⁰¹ Ver RÍOS (Salvador). **Op. cit.**, p. 96.

¹⁰⁰² Ver BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael), et ál. **Op. cit.**, p. 222.

¹⁰⁰³ Ver KNOEPFEL (Peter), et ál. **Op. cit.**, p. 234.

¹⁰⁰⁴ Ver OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.**, p. 15.

Por su parte, Karl y otros autores afirman:

"(...) El seguimiento y la evaluación sirven para diferentes propósitos. En ausencia de un seguimiento y una evaluación eficaces sería difícil saber si se logran los resultados buscados como planeado (sic), qué acciones correctivas se pueden necesitar para entregar los resultados esperados y si las iniciativas están haciendo una contribución positiva para el desarrollo humano. El seguimiento y la evaluación siempre están relacionados con resultados identificados previamente en el plan de desarrollo. Están movidos por la necesidad de rendir cuentas sobre el logro de los resultados esperados y proporcionan una base de datos para la toma de decisiones correctivas (...)"¹⁰⁰⁵. (El destacado no forma parte del original).

En igual medida, la evaluación permite analizar y escoger, entre varias alternativas existentes de intervenciones públicas, la que mejor se ajuste a fin que las instituciones y sus servidores públicos alcancen con éxito los objetivos y metas previamente planificadas.

También, la información que arroja la evaluación del desempeño cumple un importante papel de aprendizaje que incidirá directamente en la toma de decisiones futuras; propiamente, en lo que respecta a la elaboración de nuevas políticas, planes, programas y proyectos públicos. De este modo, el mecanismo en cuestión brindará una serie de datos y resultados que le permitirán a los sujetos encargados de llevar a cabo el proceso de planificación, implementar nuevamente las intervenciones públicas exitosas y descartar la ejecución de aquellas que resultaron deficientes o que se caracterizaron por padecer de una serie de dificultades. En fin, ayuda a determinar aquellos aspectos de las intervenciones que pueden ser reiterados por sus enormes beneficios y los que, por lo contrario, nunca más se deberían poner en marcha en virtud de sus múltiples carencias.

En esencia, la evaluación ayudará a analizar los agentes externos e internos no contemplados previamente a la hora de elaborar las referidas intervenciones públicas, a determinar las eventuales amenazas que surgirán y, consecuentemente, a diseñar, con fundamento en lo anterior, las estrategias futuras que se pondrán en marcha. Al respecto, Chelimsky sostiene que la información que arroja la evaluación sirve para *"(...) la formulación de políticas, es decir,*

¹⁰⁰⁵ Ver KARL (Judith), et ál. **Op. cit.**, p. 79.

para estimar o justificar las necesidades de un nuevo programa y diseñarlo de manera lógica, con base en experiencias pasadas (...)”¹⁰⁰⁶.

En ese mismo orden de consideraciones, Osuna y Márquez indican:

“(…) la evaluación debe ser entendida como un proceso de aprendizaje o formación; un instrumento para mejorar el conocimiento de los implicados en sus propios programas. Los responsables de estos aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a las necesidades del momento y del contexto, que se modifica constantemente.(…) La evaluación tiene, pues, una doble naturaleza: de control social y político de la actuación en el desarrollo del proyecto global que supone un programa, que se dirige, por un lado, a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos y, por otro, a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión funcionando como un proceso continuo de aprendizaje y formación de los responsables de los programas y políticas públicas (...)”¹⁰⁰⁷. (El destacado no forma parte del original).

Todas estas decisiones y acciones *supra* analizadas de depuración, mejora y consolidación efectuadas con respecto a las intervenciones públicas, una vez observados los resultados obtenidos de la evaluación, trae aparejado una importante consecuencia para los efectos de esta investigación.

Debe notarse que, en el tanto se definan de la mejor manera posible y con claridad todos los aspectos mencionados concernientes al proceso de planificación, se les facilitará a las instituciones y a sus servidores públicos alcanzar satisfactoriamente los objetivos y metas instauradas y, consecuentemente, brindar, con altos parámetros de calidad, los servicios públicos a todos los administrados. En otras palabras, mientras se establezcan claramente dichos aspectos, las intervenciones públicas aumentarán su eficacia, eficiencia, sostenibilidad y estabilidad.

Bustelo Ruesta alude al tema en particular, bajo los siguientes términos:

“(…) la (...) mejora del programa o política evaluada, significa que la evaluación se concibe como un artefacto metodológico que permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica. En ese sentido, la evaluación resulta imprescindible como instrumento de mejora y perfeccionamiento y como garante de la calidad de un servicio o programa. Lógicamente esta función refuerza la atención

¹⁰⁰⁶ CHELIMSKY (Eleanor). **La experiencia de los Estados Unidos en la evaluación de programas**. En: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Control y Evaluación de la Gestión Pública. Los Desafíos de la Nueva Constitución. Bogotá, Colombia, editado por el Departamento Nacional de Planeación, 1992, p. 26.

¹⁰⁰⁷ Ver OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.**, p. 15.

*al contexto concreto y determinado de lo que se está evaluando, a las necesidades y naturaleza de las personas destinatarias de dicho servicio y de todos los agentes críticos en el mismo, especialmente el personal que lo atiende y la organización que lo promueve (...)*¹⁰⁰⁸. (El destacado no forma parte del original).

Bajo dicha inteligencia, resulta factible afirmar con absoluta propiedad que, en el tanto la intervención pública sea saneada, optimizada y vigorizada, los referidos sujetos pasivos tendrán la posibilidad de ejecutarla de una forma mucho más exitosa, lo cual, indiscutiblemente, redundará en la calidad de los servicios que se brindarán.

G. Ahorro e inversión de fondos públicos

El discurso recurrente de diversas Administraciones Públicas utilizado para justificar su pésimo gestionar y su incapacidad para prestar servicios en términos de calidad, guarda relación con la carencia de recursos económicos. Es usual que el administrado, ante distintas gestiones formuladas tendentes a que le sea brindado un determinado servicio, tope con una respuesta negativa, bajo el referido argumento injustificado que no existe dinero suficiente para hacer frente a dicha petición.

Así, entonces, el usuario, a modo de ejemplo, debe soportar el embate de no poder optar por asistencia médica de forma oportuna, aún en situaciones de emergencia, en el tanto los hospitales aducen carecer de fondos para adquirir equipo médico, ampliar las instalaciones, contratar especialistas o comprar medicamentos. Bajo ese mismo fundamento, cientos de estudiantes se ven expuestos a no contar con un centro educativo en adecuadas condiciones físicas o, incluso, con educadores encargados de su enseñanza. También, es frecuente observar cómo los administrados carecen del acceso a servicios básicos de agua y electricidad, por no existir fondos suficientes para llevar a cabo, respectivamente, la extensión del ramal del acueducto o del tendido eléctrico.

Ciertamente, en algunas ocasiones las instituciones públicas carecen del presupuesto suficiente para hacer frente a tan innumerables necesidades del ciudadano, pues, conforme una razón objetiva, simplemente, no se dispone del mismo en las arcas del Estado. Sin duda alguna,

¹⁰⁰⁸ Ver BUSTELO RUESTA (María). **Op. cit.**, p. 14.

este es un problema de otras instancias y magnitudes que sufre la mayoría de los países iberoamericanos, sobre el cual, en todo caso, no reside la presente investigación.

No obstante, debe igualmente tomarse en consideración que, en la mayoría de las oportunidades, la escasez de tales recursos se atribuye al hecho de no haberse efectuado un uso adecuado de los mismos a la hora de cumplirse las funciones y tareas encomendadas a las instituciones y a sus propios servidores públicos. De este modo, además de los casos de malversación de fondos, es común observar cómo tales funcionarios no se preocupan por invertir correctamente dichos recursos, sea, por hacer un uso eficiente, racional e inteligente de los mismos, provocando, más bien, su despilfarro arbitrario.

En virtud de lo anterior, es que se ha vuelto necesario activar otro tipo de controles internos –aparte de aquellos realizados por las auditorías internas o bien, por las Entidades de Fiscalización Superior–, que coadyuven a optimizar la gestión financiera y el sistema de distribución y asignación de recursos con el fin, a su vez, de mejorar el suministro de los servicios públicos. Dicha exigencia viene impuesta principalmente por la presión social ejercida por los administrados, quienes, además –como apunta Osuna y Márquez–, poseen, en general, un desconocimiento sobre la eficacia de las acciones que se financian y sobre la eficiencia con la que se utilizan tales recursos¹⁰⁰⁹.

En ese particular, Bustelo Ruesta manifiesta:

*“(...) Este rendimiento de cuentas debe darse a varios niveles de forma especial a la ciudadanía: el/la ciudadano/a tiene derecho a saber no sólo en qué se están empleando los fondos públicos sino también con qué grado de idoneidad, eficacia y eficiencia se están asignando, gestionando y empleando dichos fondos (...)”*¹⁰¹⁰.

Asimismo, Bote y otros autores señalan lo siguiente:

“(...) la demanda social a favor de una mejor administración de los recursos públicos es un hecho al que se debe dar una respuesta efectiva desde los ámbitos de la Administración -por cuanto es el objeto sobre el cual deben incidir las reformas

¹⁰⁰⁹ Ver OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.**, p. 54.

¹⁰¹⁰ BUSTELO RUESTA (María). **¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?**. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003, pp. 14-15.

*conducentes a una mejora en su gestión- y de la política. Como señala R. Bañón (...) la peor corrupción de un sistema administrativo es la ineficacia (...)*¹⁰¹¹.

Una excelente herramienta que ayuda perfectamente a satisfacer dicha pretensión es la evaluación del desempeño. Nótese que dicho procedimiento demuestra principalmente –como lo hemos dicho reiteradamente–, si las instituciones y sus servidores están cumpliendo sus funciones y, consecuentemente, han alcanzado los objetivos y metas propuestas originalmente. Sin embargo, de forma concomitante, indica, también, si los recursos públicos, esencialmente, los de índole económico, se están utilizando adecuadamente o si, por el contrario, estos se están malgastando arbitrariamente.

De este modo, cuando los resultados arrojados a través de dicho mecanismo señalan un pésimo funcionamiento y el fracaso en la consecución de los referidos objetivos y metas previamente planificadas, no hay duda que el dinero girado para tal efecto se ha despilfarrado en perjuicio, principalmente, de los administrados.

Ante dicho panorama, la evaluación del desempeño –entre otros aspectos ya analizados–, se encarga de reconducir el accionar de las instituciones y de los empleados públicos mediante la toma de decisiones dirigidas a realizar una mejor gestión de dichos fondos. Por tal motivo es que resulta factible afirmar que existe una vinculación inevitable entre la información sobre desempeño y las decisiones giradas para orientar el gasto público.

Sobre esta importante función subyacente que cumple la evaluación del desempeño, Velasco Sánchez señala lo siguiente:

*“(...) en muchos países se han realizado esfuerzos por vincular la gestión del desempeño y la gestión financiera del sector público que, en principio, resultan complementarias. El lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos requiere contar con información que permita señalar las actividades que generan resultados y a qué costos, de manera que los dirigentes políticos puedan realizar de forma más sistemática las decisiones de gasto. Esto resulta de particular importancia en situaciones de escasez presupuestal, ya que los programas y unidades entran en una dura competencia por el financiamiento disponible (...)*¹⁰¹².
(El destacado no forma parte del original).

¹⁰¹¹ Ver BOTE (Valentín), et ál. **Op. cit.**, p. 27.

¹⁰¹² Ver VELASCO SÁNCHEZ (Ernesto). **Op. cit.**, p. 65.

Asimismo, Osuna y Márquez, agregan:

“(...) Para que la política económica y social lleve al logro de la equidad y al desarrollo económico tiene que elevar su racionalidad, cambiar la forma en que se ejecuta y lograr mayor certeza respecto a sus resultados. Ello sólo puede lograrse evaluando lo que se va a hacer, lo que se está haciendo y estableciendo mecanismos permanentes de seguimiento y análisis para posteriormente conocer lo que se ha hecho realmente y cuáles han sido sus repercusiones. Y esto no sólo en coyunturas caracterizadas por crisis económicas y control del gasto público, sino también en situaciones de auge económico, en las que surgen nuevas necesidades que requieren mayores recursos financieros. (...) Un buen instrumento sobre el que basar este proceso de asignación de recursos es la evaluación, al mismo tiempo que la gestión de los programas debe ser la dimensión fundamental a tener en cuenta durante su aplicación (...)”¹⁰¹³.

Esa mejor disposición de los fondos públicos haciendo uso de la evaluación del desempeño se puede llevar a cabo a través, especialmente, de las acciones de corrección, sanción y de estímulo a las que nos hemos venido refiriendo líneas atrás.

Nótese, que la aplicación efectiva y estricta –por parte de los jerarcas institucionales–, del elenco visto de acciones correctivas y sancionatorias en virtud de la obtención de resultados negativos luego de realizada la evaluación del desempeño, provocará que las instituciones y, principalmente, los servidores públicos, se abstengan de incurrir nuevamente en las actuaciones que originaron dicho desenlace. De este modo, se pretende que los referidos sujetos pasivos, luego de ser castigados, reflexionen y ejecuten *a posteriori* las tareas y funciones encomendadas de la mejor forma posible, como medio para alcanzar los objetivos planificados y, consecuentemente, realicen un eficiente uso de los recursos públicos girados al efecto. Dichas sanciones, cabe aclarar –junto con el consecuente efecto de enmienda y utilización adecuada de los fondos públicos–, pueden provenir igualmente, tal y como se dijo, del resto de sujetos que llevan a cabo los controles horizontales (v. gr. Poder Judicial, Entidades de Fiscalización Superior, etc.), una vez que tienen conocimiento de los informes de evaluación.

De otra parte, es importante señalar que dicha reflexión o análisis opera en similar sentido tratándose de evaluaciones que arrojan un excelente rendimiento. Esto, por cuanto, la entrega interna de premios o cualquier otro tipo de incentivo a aquellas instituciones y a los funcionarios

¹⁰¹³ Ver OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). **Op. cit.**, p. 54

que han realizado bien su trabajo y han logrado con éxito los objetivos propuestos, incitará que estos últimos se motiven, continúen mostrando excelentes resultados y produzcan más y mejor. Situación anterior que hará que los referidos fondos públicos sean aprovechados al máximo e, incluso, que se generen mayores utilidades para la Administración Pública.

Cabe mencionar, en ese mismo orden de consideraciones que, dentro del elenco de sanciones o incentivos a los que hemos hecho referencia en esta investigación, se encuentra, precisamente, el recorte o bien, el giro de una mayor cantidad de fondos públicos en atención, respectivamente, a los pésimos o excelentes resultados mostrados. Dicha modalidad es conocida, específicamente, en algunas latitudes como “presupuesto por resultados” o "presupuesto por objetivos".

En concreto, dicha figura pretende ligar el presupuesto que es planificado previamente y que se brinda periódicamente a las instituciones públicas –el cual, a su vez, es utilizado en la mayoría de las ocasiones para la cancelación de salarios y entrega de beneficios a los servidores públicos–, de conformidad con los resultados de la evaluación del desempeño arrojados, anteriormente, es decir, según el cumplimiento efectivo o no de los objetivos y metas propuestas. De esta forma, a mayor rendimiento y mejores resultados, se obtendrá una mayor financiación. A *contrario sensu*, a menor rendimiento y mediocres resultados, se obtendrá una menor financiación.

Incluso, esta modalidad se ha utilizado igualmente para realizar la planificación del presupuesto con objetivos apenas por cumplirse, sea, conforme el elenco de objetivos y metas planteadas a futuro en una específica intervención pública. Así las cosas, el dinero que se gire a las instituciones será proporcional a la cantidad y complejidad de las funciones, tareas y objetivos establecidos para cumplirse en un determinado período.

Sobre este tema en particular, la OCDE explica, ampliamente, lo siguiente:

“(...) El presupuesto por resultados también da pie a diversas interpretaciones. En sentido general, puede definirse como cualquier presupuesto que presenta la información sobre lo que los organismos han hecho o se espera que hagan con el dinero asignado (SCHICK, 2003). En este caso, puede referirse simplemente a la información sobre rendimiento y resultados incluida en la documentación del

*presupuesto o al desglose de las partidas presupuestarias por grupos de productos o efectos. Una definición más exacta del presupuesto por resultados es, sin embargo, la forma de elaborar el presupuesto que asigna los fondos a resultados medibles (...)*¹⁰¹⁴.

En similar sentido, Rojas indica:

*“(...) el objetivo de un sistema de indicadores de gestión vinculados al presupuesto debería ser poner la información de desempeño a disposición de las personas responsables de la toma de decisiones a fin de permitirles relacionarla, generalmente de manera laxa, con la planeación y sus actividades de gestión. De este modo, las decisiones presupuestarias se realizarán con información sobre medidas de desempeño, además de otras fuentes de información como la experiencia, información cualitativa y prioridades políticas. La utilización sistemática de la presupuestación basada en desempeño y la insistencia por poner a disposición del público información de desempeño que sea fácil de interpretar, constituye la plataforma necesaria para mejorar la rendición de cuentas y los niveles de respuesta del gobierno (...)*¹⁰¹⁵.

Aparte de las ventajas arriba señaladas, el "presupuesto por resultados" resulta de suma importancia en el tanto busca detener el giro de dinero a aquellas instituciones que no están cumpliendo con los objetivos previamente planificados y que, por el contrario, están haciendo, entonces, un uso indebido del mismo, pretendiendo así frenar su desperdicio arbitrario hasta tanto no se demuestre lo contrario, es decir, hasta tanto no obtenga un buen rendimiento. Otro aspecto que le brinda relevancia a dicho instrumento, se encuentra aparejado al hecho de brindar la cantidad justa de fondos públicos conforme la magnitud de los objetivos y metas por cumplir a futuro; ni más ni menos.

Dicho lo anterior, vemos, entonces, como las referidas actuaciones asociadas con la evaluación del desempeño traen consigo una mejora sustancial en la disposición y uso de los recursos económicos girados a las instituciones públicas y, consecuentemente, a sus funcionarios.

¹⁰¹⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). **La Modernización del Estado: El camino a seguir**. Madrid, España, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 77.

¹⁰¹⁵ ROJAS (Fernando). **La gestión por desempeño y la palanca del presupuesto informado en resultados: lecciones de la experiencia internacional**. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre, 2008, p. 6.

Según se pudo observar, el procedimiento bajo estudio pretende llevar a cabo un uso eficiente de los fondos públicos que permita a las instituciones y a los servidores cumplir las funciones y objetivos designados y brindar los servicios que requieren los administrados sin incurrir paralelamente en un desperdicio injustificado de los primeros, generando con esto, incluso, un ahorro para la Administración Pública. Al respecto, Altaba Dolz, haciendo referencia, precisamente, a ese actuar medido que se requiere en la gestión pública para no incurrir en gastos innecesarios, señala lo siguiente:

“(…) es posible aplicar un sistema de gestión nuevo que, por sus características propias, permite emprender el camino de un ahorro metódico a partir de la eliminación de todo aquello que no aporta valor añadido a la gestión, que es fuente de errores o defectos. Así, repetir tareas mal hechas, rehacer el trabajo, despilfarrar recursos –humanos y materiales–, realizar gastos superfluos e innecesarios, duplicar programas, confusiones competenciales con otras administraciones, etc., son circunstancias que, si en una empresa restan competitividad, en una Administración Pública son fuente de importantes gastos insostenibles desde una perspectiva económica de contención del déficit público (…)”¹⁰¹⁶.

De igual manera, la evaluación del desempeño y la mejora generalizada de la gestión pública pretende llevar a cabo una adecuada asignación de los fondos públicos, que implique una excelente inversión de los mismos, mayor productividad y que, en la medida de las posibilidades, además, genere réditos. En ese orden de consideraciones, Cunill Grau y Ospina Bozzi, al explicar una de las múltiples ventajas que conlleva la realización de evaluaciones del desempeño en el sector público, apuntan lo siguiente:

“(…) la gestión pública es la instancia mediadora entre las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implantación en el campo de la administración. El mejoramiento de la gestión pública cobra en este contexto una perspectiva estratégica, pues contribuye a mejorar la productividad del gasto público y a rendir más y mejor los fondos asignados a las diversas partidas del presupuesto del Estado, justificando así la provisión gubernamental de bienes públicos y otras intervenciones estatales en la economía (…)”¹⁰¹⁷. (El destacado no forma parte del original).

Bajo dicho panorama, resulta evidente que al realizar la Administración Pública un uso eficiente de los recursos que le son girados para cumplir sus funciones y lograr los objetivos y

¹⁰¹⁶ Ver ALTABA DOLZ (Eugenia). **Op. cit.**, sin numerar.

¹⁰¹⁷ Ver CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión Pública. **Op. cit.**, p. 13.

metas señaladas, proveyéndose, incluso, de una mayor cantidad de estos, podrá brindar a los usuarios servicios con altos parámetros de calidad. Esto, por cuanto, podrá abastecerse, entre otras cosas, de todos aquellos recursos materiales, humanos y tecnológicos que requiere, precisamente, para atender y sufragar las necesidades y expectativas de una mayor cantidad de administrados dentro de plazos razonables y, conforme los términos de eficacia, eficiencia, simplicidad, continuidad, regularidad, adaptabilidad e igualdad, etc., a los que aludimos líneas atrás.

Al respecto, las citadas autoras Cunill Grau y Ospina Bozzi, mencionan lo siguiente:

“(...) una mejor gestión del gasto público mejora la imagen del Estado y aumenta su legitimidad; libera recursos que pueden ser aplicados a satisfacer las necesidades de los grupos de ingresos más bajos, aumentando así también la equidad; y finalmente mejora directamente los bienes y servicios, contribuyendo a aumentar el bienestar de la población y la productividad y competitividad del sector privado. La racionalización del gasto público supone modernizar todas las áreas de la Administración Pública, incluyendo la gestión financiera y de recursos humanos. Ello requiere de una gestión estratégica, con una clara definición de visión, objetivos y metas, y con criterios e indicadores para poder evaluar el desempeño de las organizaciones y los programas a través de los cuales se implementan las políticas de gobierno (...)”¹⁰¹⁸. (El destacado no forma parte del original).

Adicionalmente, debe observarse que esa mejora en los servicios tendrá otra incidencia muy particular, cual es la de generar sucesivamente otro tipo de ahorro de fondos públicos a la gestión administrativa, los cuales, a su vez, se podrán invertir, nuevamente, en beneficio de los ciudadanos.

El anterior panorama se presenta en el tanto, al suministrársele inicialmente a los administrados servicios bajo los parámetros de calidad acá estudiados, estos evitarán acudir posteriormente y en múltiples ocasiones a la respectiva institución a exigir otro tipo de servicios que, en la mayoría de ocasiones, resultan mucho más onerosos. De este modo, la Administración Pública no se verá obligada a invertir recursos económicos en esas otras oportunidades en las que acuden los usuarios, sino que, más bien, podrá hacer uso de estos, a través del suministro de servicios públicos optimizados, en otro tipo de ámbitos.

¹⁰¹⁸ Ver CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión Pública. **Op. cit.**, pp. 13-14.

Bajo dicha inteligencia –siguiendo con los ejemplos mencionados–, si la institución y sus servidores brindan el servicio médico especializado que requiere el usuario en un primer término y, en esa medida, se puede atender y prevenir algún tipo grave de padecimiento, se evitará que este último acuda posteriormente a reclamar el suministro de otro tipo de servicios que implica la inversión de mayores recursos económicos, materiales, humanos y hasta tecnológicos, como lo sería la realización de una complicada intervención quirúrgica, junto con el suministro de un costoso fármaco. En similares términos, si el sector público brinda una excelente educación primaria y secundaria a las personas menores de edad, logrando así una mayor promoción, se evitará incurrir en posteriores gastos relacionados con la creación de instituciones y programas de estudios para aquellas personas que se han quedado rezagadas. De este modo, el dinero que se tendría que invertir en dicha operación, compra de medicamentos y apertura de nuevos programas educativos, se podría fácilmente utilizar, como se dijo, en otro tipo de servicios y atención que requiere el ciudadano.

Igualmente, debe observarse que, en el tanto se brinde un excelente servicio, los administrados se abstendrán de interponer quejas o denuncias ante la propia institución pública o bien, ante otras instancias externas de índole administrativo o jurisdiccional, lo cual conlleva, también, a que estas últimas inviertan el tiempo y los recursos que se pretendían destinar para atender dichos reclamos, en otro tipo de gestiones de mayor relevancia o preeminencia.

En ese mismo orden de consideraciones, Crosby afirma que si tales servicios se brindan con calidad, la Administración Pública no estará obligada a incurrir, posteriormente, en costos varios por "*(...) supervisión y control, retrabajos, reparaciones y recontrataciones, reposición de productos (...) y hasta indemnizaciones (...)*"¹⁰¹⁹.

En esencia, no cabe duda que, mientras las instituciones –a través de la aplicación de la evaluación del desempeño–, hagan un uso adecuado de los fondos públicos que le son provistos original y regularmente, podrán brindar a los ciudadanos servicios de mayor calidad, evitándose, así, paralelamente, incurrir en nuevos gastos innecesarios.

¹⁰¹⁹ CROSBY citado por AGUILAR VILLANUEVA (Luis A.) **Op. cit.**, pp. 324-325.

Finalmente, resulta menester acotar que el panorama *supra* descrito tiene la importante virtud de generar, además, una mayor estabilidad macroeconómica, un crecimiento económico sostenible, mayor equidad y, en general, un bienestar social generalizado que coadyuvará y facilitará la capacidad de gobernar.

H. Régimen de competencia y "marketing" de los servicios públicos

Dentro del gran elenco de críticas que se formulan en contra de la Administración Pública, se encuentra su arraigada incapacidad para prestar servicios de calidad en los mismos términos que lo hace la empresa privada; creándose así, por lo general, una enorme brecha entre ambos sectores. En esencia, como lo hemos señalado, se tiende a pensar que lo público es intrínsecamente ineficiente y lo privado todo lo contrario.

Dicha situación genera un enorme descontento en el administrado que hace que –cuando sus posibilidades económicas se lo permiten–, prescinda del aparato administrativo y analice y escoja, entre las múltiples ofertas de servicios que ofrece el sector privado, la que mejor se ajuste a sus necesidades. Esto, en el tanto tiene la seguridad que tales servicios –gracias a la preocupación y sed de ganancia de los empresarios, así como al régimen de competitividad en el que están inmersos–, serán brindados, en la gran mayoría de ocasiones, de forma eficaz, eficiente, regular, continua y celer, entre otros aspectos. De este modo, el único y minúsculo problema que se les presenta a tales ciudadanos, es el de saber elegir, con prudencia, cuál de dichas opciones que le expone el mercado le resulta mucho más favorable y conveniente.

Sin embargo, paralelamente, debe tomarse en consideración que la mayoría de la población iberoamericana no cuenta con los ingresos suficientes para poder acudir a la empresa privada, de manera tal que no le queda más opción que presentarse ante la Administración Pública y someterse continuamente a su deficiente y paupérrimo suministro de servicios públicos. En otros términos, no hay mayores posibilidades de elegir y, por ende, tales administrados deben ajustarse, únicamente, a lo que les brinda el sector público.

Ante tal orden de consideraciones es que se ha vuelto sumamente necesario, sobre todo en atención a las exigencias planteadas por todos los ciudadanos en general, reconducir el accionar de la Administración Pública a efecto que preste los servicios en términos de mayor calidad y competitividad, al igual que lo hace el sector privado. En ese sentido, García Azorín indica:

"(...) Como consecuencia de la globalización del mercado, del impacto de las nuevas tecnologías, del mayor poder adquisitivo de los ciudadanos, se está generando una nueva cultura de competitividad y de exigencia de mayor calidad. "Como señala Porcorn, era inevitable: la generación rebelde llegó a la mayoría de edad como la generación de los superconsumidores. Confrontados diariamente con la calidad deficiente, la irresponsabilidad y las afirmaciones fraudulentas, los consumidores levantaron la bandera de la protesta contra la falta de ética comercial. Esta injusticia social ha dado lugar a una nueva generación de rebeldes: la de los consumidores vigilantes. Esta tendencia del consumidor a ejercer una función de vigilancia ha alcanzado a todos los ámbitos". El ciudadano no entiende que si el sector privado es competitivo ¿por qué no lo puede ser también el sector público?(...)"¹⁰²⁰. (El destacado no forma parte del original).

De esta manera, se vuelve la mirada hacia el Estado y se cree en su capacidad de adaptarse a las nuevas exigencias impuestas para sobrevivir, gestionar con mentalidad de competencia y lograr una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos en similares o hasta en mejores condiciones con respecto a aquellos brindados por la empresa privada, logrando satisfacer así plenamente las necesidades y expectativas de los administrados quienes, entonces, optarán por acudir en busca de estos ante las instituciones públicas.

En ese orden de consideraciones, Aguilera Izaguirre apunta lo siguiente:

"(...) Se tiende a pensar que "lo público" es intrínsecamente ineficiente, perdiendo consecuentemente aceptación por parte de la sociedad. Es entonces que se tiene que afirmar la necesidad de demostrar que lo Público sirve y funciona. Un incremento de la productividad y de la calidad en los servicios públicos, que los haga competir en los casos en los que confluye con la empresa privada (sanidad, educación,...) unido al principio de equidad, ética y universalidad, y llegando eficazmente a donde la empresa privada no llega, hará modificar el juicio crítico y negativo subyacente en parte de la sociedad (...)"¹⁰²¹.

¹⁰²⁰ GARCÍA AZORIN (Perico). **La calidad de los servicios públicos en la Administración Local**. Conferencia impartida el día 22 de noviembre de 1999 en el marco de los "V Encuentros de Desarrollo Local y Empleo", organizados por el Ayuntamiento de Culleredo (A Coruña). España, pp. 5-6.

¹⁰²¹ Ver AGUILERA IZAGUIRRE (Gustavo). **Op. cit.**, p. 14.

Este nuevo estilo consiste, en definitiva, en poner a la Administración Pública al servicio del cliente, en introducir la “óptica de mercado” en los servicios públicos y en fomentar una sana competencia con relación a las empresas privadas e, incluso, entre las propias instituciones públicas. Para colocar a la Administración Pública al servicio del ciudadano cliente será imprescindible adecuarla al modelo gerencial en vigor en la empresa privada y no al revés, es decir, adaptando dicho modelo a un aparato administrativo anquilosado.

De este modo, se vuelve indispensable implementar en la Administración Pública el procedimiento de evaluación, por cuanto, este último busca, precisamente, que las instituciones y sus servidores se desempeñen de forma tal que los servicios públicos sean prestados con altos parámetros de calidad, lo que, a su vez, le permitirá ingresar en un sano régimen de competencia.

Nótese que, para tal efecto, se propicia que el aparato administrativo actúe con una visión empresarial innovadora, en conjunto con los administrados y con miras a satisfacer sus necesidades, con fines y objetivos claros y específicos y con servidores públicos valorados y remunerados en función, especialmente, de sus competencias, capacidades y resultados.

Los referidos parámetros de calidad, bajo este mecanismo, se alcanzan en el tanto, luego de obtener los respectivos resultados del desempeño, se aplica estrictamente –según lo hemos venido indicando–, el referido elenco de acciones correctivas, sancionatorias y de motivación que hará que, luego de un proceso de retroalimentación y seguimiento, se enmienden efectivamente las debilidades y dificultades encontradas con respecto al funcionamiento de las instituciones y de sus servidores públicos, especialmente, en cuanto al cumplimiento de aquellas tareas dirigidas al suministro de servicios públicos, así como que se reiteren y aumenten aquellas acciones positivas y exitosas llevadas a cabo en ese mismo sentido.

Así las cosas, este procedimiento permitirá, entre otros aspectos, que se readecuen las funciones llevadas a cabo por los servidores públicos, se brinde un mejor trato, se eliminen las tareas innecesarias o trámites excesivos, no se incurra en dilaciones indebidas, se preste de forma ininterrumpida el servicio y que este último se entregue con las especificaciones previamente dispuestas. En fin, la evaluación del desempeño busca una mayor productividad y la mejora

continua de los servicios públicos que coadyuvará a que su prestación satisfaga los parámetros de calidad exigidos por los administrados. En ese mismo orden de consideraciones, Ruano explica, detalladamente, lo siguiente:

*"(...) el seguimiento de los resultados asegura a los gestores un volumen de información necesario para la definición de las estrategias de producción adecuadas en términos de variedad, validez y cantidad de los servicios que se proveen. Se trata de conocer mejor el estado del servicio y de detectar más rápidamente sus defectos; también de observar la reacción de los usuarios a las decisiones tomadas, y la evolución de las necesidades por ellos expresadas, con la finalidad de rediseñar el servicio y hacerlo coherente con sus necesidades. La evaluación periódica del rendimiento permite, asimismo, el intercambio de información y de experiencias entre servicios prestados por organizaciones diferentes. Este tipo de intercambios, basados en la comparación de opiniones de servicios, métodos y resultados, favorece la racionalización en la medida en que ofrece posibilidades de mejora. Además, el seguimiento del rendimiento permite hacer efectivo el control de las autoridades responsables de la gestión de servicios a través de la utilización *ex post* del sistema de información, pero, al mismo tiempo, ofrece a los decisores públicos la oportunidad de tomar decisiones fundadas en la relación entre las características del servicio y las expectativas de los usuarios, por lo que pueden definir con conocimiento de causa las prioridades en materia de política de servicios y, en consecuencia, la asignación de recursos disponibles (...)"¹⁰²². (El destacado no forma parte del original).*

Mientras las instituciones públicas –gracias a la aplicación efectiva del procedimiento de evaluación–, actúen de la forma *supra* citada, tendrán plena capacidad de entrar en un régimen de sana competencia por la prestación de similares servicios con respecto al sector privado y a otras instituciones de índole igualmente público, cuando así resulte pertinente y viable. Incluso, nótese que esa misma competencia se puede configurar a lo interno de una misma institución, específicamente, entre las distintas oficinas, unidades o departamentos. Tal situación, consecuentemente, permitirá que existan mayores y excelentes opciones y que una relevante cantidad de ciudadanos –sin importar, ahora, su capacidad económica–, prefieran acudir ante la Administración Pública a efecto de recibir servicios con los parámetros que siempre ha deseado y que merece en su condición de contribuyente tributario.

En ese mismo sentido, debe observarse que, con el fin de acercar y ganar la confianza y la preferencia de los citados administrados en cuanto al suministro de dichos servicios, las

¹⁰²² RUANO DE LA FUENTE (José M.). **El control de gestión en las organizaciones públicas**. En: OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca) (Coord.ª). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, España, Editorial Prentice Hall, 2001, p. 203.

instituciones públicas que incursionan en el referido régimen de competencia pueden valerse del denominado "marketing de servicios públicos". Es decir, el "marketing" aplicado a las actuaciones que realizan las instituciones públicas que inciden, directamente, en la mejora de la calidad de vida de los administrados. En ese particular, Losada I Marrodán, apunta lo siguiente:

"(...) Desde este punto de partida se puede entender que la aplicación del concepto de marketing no se circunscribe al terreno de los negocios o sector privado, sino que encuentre gran aceptación en otros campos, organizaciones o entidades de distinta naturaleza. La idea básica del marketing puede ser aplicada universalmente, y ciertamente la perspectiva de marketing es aplicable al sector público. Esto teniendo en cuenta que los directivos de tal sector se enfrentan a un mercado mucho más complejo, dado que los ciudadanos individualmente juegan diversos roles en su relación con lo público, no siendo tampoco los únicos públicos a los que se debe satisfacer (...)"¹⁰²³.

Se trata, en el fondo, de la aplicación de una serie de estrategias de mercado que resultan consustanciales al procedimiento de evaluación del desempeño estudiado y que se enfocan, principalmente, en tres aspectos de interés, a saber: 1) Conocer plenamente la auténtica demanda social de los servicios, es decir, las expectativas, necesidades e inquietudes de los administrados con respecto a estos últimos; 2) diseñar y mejorar el servicio conforme a tales percepciones emitidas por los usuarios y 3) comunicar, informar y promocionarle a los administrados las ventajas y beneficios que conlleva adquirir los servicios de manos de las instituciones públicas, en relación con aquellos que brinda la empresa privada.

De este modo, las instituciones públicas se van a garantizar que los servicios públicos a su cargo no sólo cumplan las expectativas de los administrados sino que, a su vez, sean debidamente publicitados con el fin que estos últimos opten por adquirirlos.

Una estrategia utilizada al efecto, según explica Ammons¹⁰²⁴, es la publicación, en un mismo medio, de los resultados de evaluación obtenidos por distintas instituciones públicas y, también, si resulta pertinente, de aquellos conseguidos por empresas u organizaciones privadas que prestan un similar servicio. Esto, como medio para que los administrados analicen detenidamente, comparen y se decidan, en el tanto sus posibilidades se lo permitan, por aquella

¹⁰²³ Ver LOSADA I MARRODÁN (Carlos). **Op. cit.**, p. 203

¹⁰²⁴ Ver AMMONS (David N.) **Op. cit.**, pp. 137-138.

opción que le resulta mucho más adecuada a sus necesidades. Un ejemplo claro de esto se configura en el sector educativo, en el tanto, ante la publicación de los resultados de evaluación obtenidos por distintas escuelas o colegios públicos y privados ubicados dentro de un mismo ámbito territorial, los padres podrán analizar y escoger para sus hijos aquel sitio que haya obtenido la mejor calificación y que mejor se adecúe a sus expectativas.

Ahora bien, resulta menester tomar en consideración que el panorama anteriormente descrito tendrá un importantísimo efecto, por cuanto, obligará, tanto a las instituciones públicas como a sus servidores públicos, a mejorar continua e incesantemente los servicios públicos que ofrece. Una vez incursionados en el referido régimen de competencia –gracias a la implementación previa del mecanismo de evaluación del desempeño–, la Administración Pública tiene el compromiso de satisfacer permanentemente las expectativas de todos los administrados a través de la realización continua de acciones tendentes a brindar un servicio público con altos parámetros de calidad.

La institución pública, luego de lograr suministrar y publicitar dichos servicios bajo tales condiciones, no se puede estancar o bien, retroceder nuevamente hacia el estado deplorable en el que se encontraba. Por el contrario, revisados los resultados del desempeño obtenidos, periódicamente, debe aplicar, de forma estricta e inmediata, aquellas medidas tendentes a continuar con el proceso de depuración, corrección, sanción y motivación de las actuaciones de las instituciones y de sus servidores; las cuales, a su vez, como se ha dicho, reiteradamente, coadyuvan enormemente en el proceso de mejora y perfeccionamiento de los referidos servicios.

Dicho estado de cosas será igualmente positivo, pues, sin duda alguna, hará que aumente considerablemente el número de administrados que prefiera acudir ante la Administración Pública en busca de los servicios que requiere. Situación anterior que, de forma paralela, garantiza, en buena medida, que las oficinas, departamentos o las instituciones en general no desaparezcan o bien, que no se proceda con un recorte abrupto de personal ante la carencia de demanda de servicios.

Bajo dicha inteligencia, vemos como, entonces, la evaluación del desempeño, bajo una tónica remozada de índole empresarial, hará que la Administración Pública brinde servicios de calidad que le permitirá ingresar en un régimen de competencia y que, consecuentemente, la obligará a mejorar y fortalecerse continua y permanentemente en beneficio, especialmente, de todos los administrados o clientes.

I. Modernización de la gestión pública

Muchos de los problemas que se presentan en la Administración Pública hoy en día se atribuyen, también, al hecho que las instituciones y sus servidores se mantienen en un ambiente obsoleto y arcaico de trabajo que les ha impedido surgir y desarrollarse. El aparato administrativo se ha subsumido en una burbuja burocrática que lo mantiene repitiendo constantemente las deficiencias administrativas, sin hallar una solución o respuesta adecuada a estas.

A nivel iberoamericano, los esfuerzos de modernización han sido parciales, dado que, han estado dirigidos, principalmente, a la transformación de las instituciones públicas vinculadas al sector financiero, al comercio exterior y a la prestación de servicios de infraestructura que apoyan la producción. Aunado a esto, Mora Quirós señala lo siguiente:

“(…) Los esfuerzos se han concentrado en modernizar el entorno dentro del cual opera el Estado y no en la modernización de la institucionalidad pública, entendida como el proceso de toma de decisiones. La transformación del Estado, desde esta perspectiva restringida y estática, es concebida como un proceso de producción de leyes y estructuras organizativas, bajo el supuesto de que su existencia conduce en forma espontánea a mejorar la eficiencia y la eficacia. Hoy tenemos que reconocer que a pesar de las reformas impulsadas, los resultados favorables han sido aislados y de carácter parcial. La eficiencia y la eficacia del Estado continúa siendo una deuda de los gobiernos ante las sociedades latinoamericanas (...)”¹⁰²⁵. (El destacado no forma parte del original).

Las políticas aplicadas hasta la fecha han provocado, en términos generales, un desgaste que ha afectado no sólo el funcionamiento interno de la Administración Pública sino, también, la capacidad misma de los gobiernos para orientar y ejecutar con éxito la innovación requerida.

¹⁰²⁵ Ver MORA QUIRÓS (Mario). *Op. cit.*, p. 200.

Las instituciones y sus servidores prefieren, sin duda alguna, permanecer en la zona de confort en la que se hayan, lo cual, paralelamente, les impide cambiar las estructuras y los procesos arraigados con el fin de innovar y mejorar, en general, su forma de operar y, consecuentemente, de brindar los servicios a los ciudadanos. Los funcionarios públicos, sin importar su nivel de jerarquía, se sienten a gusto con los métodos y las herramientas que han empleado para trabajar y cumplir sus funciones desde hace mucho tiempo atrás, generando con esto, en la mayoría de las ocasiones, la negación a afrontar un proceso de transformación.

En ese orden de consideraciones, Clarke apunta lo siguiente:

“(...) Es importante también resaltar que en varias ocasiones se presentan soluciones válidas que han tropezado con las siempre esperadas resistencias de parte de los funcionarios. Por definición, los sistemas burocráticos y quienes trabajan en ellas, se resisten al cambio, a pesar de que su entorno está en estado constante de adaptación a nuevas circunstancias y presentando demandas por mejor servicio. También es cierto que cada vez hay más avances tecnológicos que pueden usarse para mejorar servicios que ya no dan la talla, pero que la burocracia no acepta (...)”¹⁰²⁶.

Dicho panorama es claramente resentido por el administrado, quien se convierte en el principal perjudicado y quien, consecuentemente, se ve expuesto a afrontar una Administración Pública carente de iniciativa por surgir y mejorar. Situación anterior que provoca, a su vez, que le sean suministrados servicios públicos con todas las irregularidades y deficiencias a las que nos hemos referido reiteradamente.

Por tal motivo, es que, entonces, se ha clamado por introducir herramientas que modernicen efectivamente la Administración Pública, es decir, como indica Gaebler y Osborne, que provean su reinención¹⁰²⁷ y que, concomitantemente, permitan la prestación de servicios en términos principalmente de calidad.

En concreto, la evaluación del desempeño, tal cual la hemos planteado en esta investigación, se concibe como un mecanismo claramente innovador que cumple perfectamente con el citado perfil. En ese particular, G. Asinelli señala que *“(...) Estos problemas que se*

¹⁰²⁶ Ver CLARKE (Milton). **Op. cit.**, p. 173.

¹⁰²⁷ Ver GAEBLER (Ted) y OSBORNE (David). **Op. cit.**

*buscan mitigar mediante la paulatina introducción de un modelo de gestión por resultados son también los problemas que busca influir la modernización del Estado, proceso político y técnico de reforma institucional que vincula política, administración y ciudadanía en la decisión e implementación de políticas públicas que persiguen el bien común (...)*¹⁰²⁸.

Por su parte, Fonseca Sibaja agrega:

*“(...) la dimensión de la modernización del Estado, con nuevos estilos de gerencia y de gestión pública, centrados en la responsabilidad y la rendición de cuentas, evidencia la necesidad de contar por parte del Gobierno con un instrumento que le permita valorar los efectos e impactos de su gestión, así como que las instituciones incorporen la autoevaluación de su accionar, considerando en ello los factores del entorno (...)*¹⁰²⁹.

El procedimiento bajo estudio, surgido a partir –según se analizó–, de los postulados formulados por la nueva gestión pública y consolidado, posteriormente, con los modelos de gestión pública neo-institucionales, busca romper con el paradigma anterior impuesto por el deficiente modelo burocrático, dejando así de lado una Administración Pública enfocada, únicamente, como lo hemos dicho, en verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos, así como el uso probo de los fondos públicos, por una administración restaurada y dirigida a revisar los resultados de la gestión llevada a cabo por las instituciones y sus servidores públicos. En otros términos, se trata de una valiosa herramienta que reorienta los procesos, pues pasa de verificar qué hace o que no hace el Estado, a cómo lo hace.

Sobre este último tema en particular, Mora Quirós expone claramente lo siguiente:

“(...) la responsabilización por los resultados tiene el potencial necesario para romper la inercia del modelo de gestión pública basado en una oferta institucional rígida, vinculada a la reproducción histórica del presupuesto. Es decir, romper con un modelo burocrático en donde el nivel de desempeño institucional está determinado por su capacidad para gastar y no por su capacidad para producir. En este contexto, la responsabilización por la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública constituye un medio para reorientar las

¹⁰²⁸ ASINELLI (Christian). **La modernización del Estado y la gestión por resultados en Argentina: experiencia y desafíos del proyecto de modernización del Estado**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre, 2006, p. 2.

¹⁰²⁹ FONSECA SIBAJA (Asdrúbal). **El Sistema Nacional de Evaluación: Un instrumento para la toma de decisiones del gobierno de Costa Rica**. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental", Caracas, Venezuela, 2001, pp. 112-113.

*estrategias de transformación del Estado en América Latina, de manera que los esfuerzos de modernización sean medidos en términos de la capacidad real del Estado para atender de forma oportuna y eficiente las demandas de los distintos sectores sociales y no en función de la magnitud del déficit fiscal y el tamaño del aparato público (...)*¹⁰³⁰.

De este modo, vemos como la razón de ser del mecanismo bajo estudio, es la de efectuar un rediseño de importantes magnitudes de la Administración Pública, sin pretender con esto, paralelamente, la desaparición o reducción absoluta de esta última y, consecuentemente, el recorte de instituciones y de servidores públicos. Por el contrario, la evaluación del desempeño le da un voto de confianza al Estado, pues cree firmemente que este puede mejorar y corregir sus debilidades y, desde esa perspectiva, incorpora una visión novedosa y estratégica que lo redefine y redimensiona. Todo esto, según se analizó, a través de la implementación de un procedimiento que realiza una transformación profunda de los roles, de las estructuras y de los procesos institucionales, así como un cambio de mentalidad en los funcionarios públicos.

Adicionalmente, debe observarse que la evaluación del desempeño resulta un efectivo mecanismo de modernización del Estado, en el tanto ejecuta su accionar no a través de políticas de índole externo sino a nivel interno, a partir del seno o las bases mismas de la Administración Pública, sea, desde las propias instituciones y sus servidores públicos. De esta manera, se garantiza que el cambio provenga de aquellos que originan los males administrativos pero, también, de quienes poseen la potestad plena para dar inicio a la mejora que se requiere. Si las instituciones y los funcionarios de todos los ámbitos del aparato administrativo logran transformar su actuar para bien, no hay duda que el resto de actuaciones que emprenda el Estado, en general, serán igualmente exitosas y prósperas.

De otra parte, es importante observar que todos aquellos postulados que trae aparejados la evaluación del desempeño, coinciden perfectamente, según la doctrina, con las políticas de modernización del Estado. En ese particular, cabe recordar que el mecanismo bajo estudio, entre otros aspectos, fomenta la planificación estratégica; incorpora una visión remozada enfocada en los logros y rendimientos y no, únicamente, en el cumplimiento estricto del principio de legalidad; implementa una política de mejora, retroalimentación y de aprendizaje constante;

¹⁰³⁰ Ver MORA QUIRÓS (Mario). *Op. cit.*, pp. 200-201.

rediseña las estructuras a efecto que las administraciones sean abiertas, receptivas y busquen, en todo momento, como principal objetivo, la satisfacción del administrado y promueve una mejor asignación y uso de los fondos públicos, lo cual le permite, a su vez, a las instituciones públicas, proveerse de recursos materiales y de insumos tecnológicos de última generación para prestar los servicios que le son encomendados.

En igual medida, busca proveer al aparato administrativo, únicamente, de personal calificado e idóneo para cumplir las tareas y funciones señaladas en el proceso previo de planificación, prescindiendo, estrictamente, de todo aquel que no logre demostrar capacidad para tal efecto; implementa una política renovada de consecuencias de desempeño (sanciones e incentivos) que pretende, precisamente, adoptar y fomentar todo aquello que da frutos y beneficios y desechar, de otra parte, lo que entorpece a la gestión administrativa; depura y mejora las políticas, planes, programas y proyectos a efecto que principalmente los objetivos y metas señaladas en estas sean efectivamente cumplidas e incorpora a las instituciones públicas en un régimen de competencia con respecto a los servicios públicos que presta a efecto que estos sean elegidos o preferidos por los ciudadanos.

Así las cosas, resulta factible afirmar que, en el tanto exista una Administración Pública que busque renovarse y modernizarse a través de un mecanismo de última generación como lo es la evaluación del desempeño, se le garantizará a los administrados contar con instituciones y servidores públicos capaces de cumplir sus tareas, lograr plenamente los objetivos y metas planteadas y, consecuentemente, brindar servicios públicos con altos estándares de calidad.

La eficacia y eficiencia, serán así postulados indisolubles de un aparato administrativo que busca, en esencia, superar con iniciativa y dedicación las dificultades que se le presentan diariamente con el único fin de progresar en beneficio de la población en general. Sin embargo, se debe observar, también, que, mientras la Administración Pública continúe permaneciendo confortablemente en ese ambiente nocivo de burocracia y de irregularidades sin dar este importante paso, los administrados seguirán viviendo el horror que, en muchas ocasiones, significa acudir a las instituciones públicas y, sobre todo, tratar con los funcionarios públicos.

CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Una vez estudiados los cinco libros en los cuales se estructuró la presente investigación, la cual, como se dijo, tuvo como objetivo medular analizar, exhaustivamente, el procedimiento de evaluación del desempeño en el sector público, a fin de determinar, esencialmente, si este, actualmente, resulta una herramienta vigente y efectiva no solo para rendir cuentas de la gestión realizada por las distintas instituciones y sus servidores públicos, sino, a su vez, para brindar servicios con parámetros de calidad a los administrados, procederemos a esbozar las principales consideraciones finales de interés:

- 1) La evaluación del desempeño, mecanismo que nació y se consolidó a partir de los años ochenta con la llamada nueva gestión pública –como medio, a su vez, para hacer frente a todas las dificultades aparejadas al anterior sistema burocrático–, se ha mantenido vigente, hasta la fecha, con la implementación posterior de los denominados modelos de gestión pública neo-institucionales, surgidos a mediados de los años noventa.
- 2) Las circunstancias y críticas que hicieron que la nueva gestión pública fracasara, no lograron aniquilar el uso del procedimiento de evaluación del desempeño, pues, más bien, gracias a todos los beneficios que este produjo desde su puesta en práctica, se ha visto enormemente fortalecido y se ha mantenido como el denominador común de los subsiguientes modelos de gestión. En esencia, las teorías contemporáneas de la Administración Pública enfatizan, igualmente, en las ventajas de promover una gestión pública orientada a resultados, en contraste con aquellas de corte tradicional, que hacen hincapié en los procedimientos y en el cumplimiento estricto –paso a paso–, de las normas. De este modo, independientemente, de cuál sea el modelo de gestión pública actual por el que opten los países iberoamericanos, lo importante es que el mecanismo de evaluación del desempeño, por el éxito y consolidación mostrado hasta este momento, estará presente.
- 3) Se encuentran plenamente vigentes una serie de principios del Derecho Administrativo que resultan consustanciales a la puesta en práctica de la evaluación del desempeño. Principios tales como los de eficacia, eficiencia, transparencia, publicidad, ética pública, responsabilidad,

participación ciudadana, objetividad, imparcialidad, neutralidad, celeridad, buena administración y el democrático, poseen una base doctrinal, normativa y jurisprudencial fuertemente instaurada y arraigada, que respalda, sostiene y le brinda plena validez al mecanismo de evaluación. En esencia, tales principios operan desde dos perspectivas de interés. Así, de una parte, guían la ejecución material del procedimiento de evaluación. Asimismo, la puesta en práctica de dicho mecanismo, hace que las Administraciones Públicas funcionen a tenor de lo que estos establecen.

- 4) Para que la evaluación de desempeño de frutos y realmente resulte una herramienta efectiva, deviene esencial tomar en consideración los principales aspectos analizados en el presente estudio, sea, sus características, presupuestos, objeto, sujetos, niveles, sistemas, tipología, criterios, diversas etapas, etc.. En el fondo, se trata de un modelo general de evaluación del desempeño, vigorizado, innovador, completo, perfeccionado, flexible y de fácil comprensión, al que pueden recurrir los políticos y jerarcas institucionales a efecto de adentrarse en la materia, conocer sus principales rasgos y forma de instaurarse, así como las ventajas que su uso conlleva para las Administraciones Públicas. Todo esto, claro está, ajustándose a las distintas particularidades de cada institución pública y de sus servidores públicos e implementándose, paralelamente, todos aquellos aspectos técnicos que resulten pertinentes; los cuales, en todo caso, resultaron ajenos a esta investigación, por no tratarse de materia estrictamente jurídica.
- 5) El procedimiento de evaluación del desempeño se debe instaurar y aplicar, entre otros muchos aspectos, de forma seria, obligatoria, objetiva, regular y contundente, así como con un verdadero liderazgo y compromiso de todas las partes involucradas. Los políticos y jerarcas institucionales se deben despojar de la idea comúnmente arraigada de aplicar, de forma tácita y como simple requisito, evaluaciones del desempeño vacías y carentes de utilidad. No es una tarea fácil al principio pero, tampoco, resulta imposible de cumplir, sobre todo, si se cuentan con suficientes aliados en el proceso.
- 6) Las condiciones y presupuestos básicos atinentes a la evaluación del desempeño analizados en la presente investigación, deben imperar indefectiblemente de previo a que esta sea puesta en

ejecución. Sin tales pilares fundamentales, es muy probable que el referido mecanismo pierda prontamente utilidad y no se consigan, de modo alguno, los beneficios que supone su puesta en práctica.

- 7) Para garantizar el éxito del mecanismo bajo estudio, se debe realizar conforme la modalidad mixta, sea, con la intervención de evaluadores internos y externos a la institución pública fiscalizada, de forma tal que se aprovechen esencialmente las ventajas aparejadas a cada uno de estos. Únicamente, de esa manera, se podrá contar, entre otros muchos elementos, con la experiencia y objetividad proveniente de los evaluadores externos, así como con el conocimiento profundo de los procesos y de la organización de la institución que manejan, por su lado, los evaluadores internos. Asimismo, es de suma relevancia integrar, como parte de los sujetos activos, a los administrados y a todas aquellas otras partes interesadas en el procedimiento, consolidándose así lo que hemos llamado las evaluaciones participativas. En esencia, se rescata el relevante papel que, en este proceso, se le debe otorgar a los ciudadanos, pues son estos quienes se enfrentan diariamente a las Administraciones Públicas por la prestación de servicios públicos y, en ese particular, son acreedores de fidedignos y reales parámetros para medir y evaluar el rendimiento institucional y de sus servidores.
- 8) Resulta fundamental que las evaluaciones de los sujetos pasivos se lleven a cabo sobre los tres niveles, sea, sobre los niveles micro, meso y macro, de manera tal que se logren aprovechar todos los resultados obtenidos en cada uno de estos de forma integrada y cíclica, en beneficio de la generalidad de la Administración Pública y no solamente de algunos sectores. No sería de gran provecho realizar una evaluación, únicamente, a los empleados públicos, dejando de lado el rendimiento propiamente institucional y viceversa. De ahí que, se insiste en realizar evaluaciones interdependientes, las unas con las otras, conforme los tres referidos niveles.
- 9) Toda la información que se genere o surja a partir de los procedimientos de evaluación desarrollados en los tres citados niveles micro, meso y macro –llámese, resultados, experiencias, buenas prácticas, mejoras ejecutadas, etc.–, debe ser sabiamente resguardada e intercambiada con otras oficinas, departamentos, órganos, entes públicos e, incluso, si es pertinente, con otros organismos internacionales. Lo anterior, con el fin que tales datos sean

valorados y aprovechados, de modo tal que, a futuro, se logren repetir los aspectos positivos y, de otra parte, se desechen aquellos otros de índole negativo o perjudicial. Panorama anterior que, sin duda alguna, contribuirá a los esfuerzos globales de la evaluación del desempeño o de resultados.

- 10)** El diseño adecuado de las políticas, planes, programas y proyectos públicos –junto con sus respectivas tareas y deberes a cumplir, así como los objetivos y metas que se deben alcanzar–, a través del proceso de planificación, resulta medular para garantizar el éxito de la evaluación. En el fondo, se trata de la materia prima a partir de la cual trabajarán las instituciones y sus servidores y se medirá, paralelamente, su desempeño; razón por la cual resulta factible concluir que, sin la existencia previa de tales intervenciones públicas y de la referida adecuada señalización, especialmente, de los objetivos y metas por cumplir, el mecanismo de evaluación no sería, de ninguna manera, procedente de ejecutar. Esto, en el tanto no se contaría con parámetro alguno para llevar a cabo el respectivo cotejo de información y la fiscalización que se busca.
- 11)** Un procedimiento de evaluación constituido conforme sistemas concentrados o desconcentrados, tiene la virtud de generar orden, estabilidad y, sobre todo, mayor seguridad a todas las partes interesadas. Resulta plenamente factible la operación paralela de ambos sistemas, en el tanto se aprovechen adecuadamente los recursos, se realice un intercambio conveniente de información, no se incurra en duplicidades arbitrarias y carentes de todo fundamento y, en esencia, se logren obtener una serie de ventajas para la gestión administrativa.
- 12)** Hoy en día, los evaluadores pueden hacer uso de múltiples tipos de evaluaciones a fin de medir el desempeño de los servidores y de las instituciones públicas. Tales evaluaciones tienen la virtud de poder ser utilizadas, de forma individualizada o conjunta por los evaluadores, según los propósitos y fines previamente planteados. Situación última que, a su vez, amplía el margen de acción y le brinda mayores oportunidades de mejora a las Administraciones Públicas.

- 13) Los criterios de evaluación establecidos, tanto para las instituciones públicas como para los servidores públicos, resultan esenciales, en el tanto se convierten en la guía básica para que los evaluadores encaminen y culminen con éxito el procedimiento bajo estudio. En otros términos, los criterios de evaluación se traducen en una de las herramientas más relevantes de trabajo de los evaluadores, pues, a partir de estos, es que tomarán las más destacadas decisiones con respecto al desempeño institucional y de los empleados públicos.
- 14) Las etapas de la evaluación identificadas a través de esta investigación –con sus respectivos elementos o componentes–, deben ser parte de cualquier procedimiento de evaluación que se considere exitoso. Las etapas de planificación y evaluación ex-ante, evaluabilidad, monitoreo, evaluación final, seguimiento, evaluación ex-post y metaevaluación, se encuentran claramente entrelazadas las unas con las otras y, en la medida de las posibilidades, deben ser plenamente cumplidas –sobre todo en aquellos casos que resulte procedente a criterio de los jefes institucionales y de los evaluadores–, con el propósito de alcanzar con éxito las finalidades propias del mecanismo bajo estudio.
- 15) A partir de la instauración seria y contundente del procedimiento de evaluación en los términos expuestos en esta investigación, se producirá una transformación y un cambio radical en las Administraciones Públicas, en el tanto se verán acreedoras de una serie de múltiples ventajas y beneficios.
- 16) La evaluación del desempeño cumple, actualmente, el importantísimo papel de servir como un novedoso mecanismo para que los funcionarios y las instituciones públicas, en general, rindan cuentas de su gestión administrativa (sea frente a los sujetos externos o internos de la propia institución), a partir ya no solo de la citada tradicional observancia de las normas y procedimientos y de la disposición correcta de fondos públicos, sino, conforme la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas planteadas previamente. Se da un salto hacia una moderna y eficiente forma de rendir cuentas, denominada hoy en día "de nueva generación".
- 17) La rendición de cuentas realizada conforme los parámetros analizados, hará que se transparente la gestión administrativa; es decir, las instituciones van a mostrarse como

verdaderas casas de cristal, a través de las cuales se podrá observar, analizar y, sobre todo, controlar, con detenimiento, cada una de las actuaciones realizadas y decisiones tomadas.

- 18) Una rendición de cuentas a través de este medio, generará seguridad, por cuanto, permitirá el acceso y el manejo de los verdaderos resultados obtenidos por parte de los sujetos pasivos, lo cual, a su vez, coadyuvará en la toma posterior y contundente de acciones de control dirigidas a mejorar su gestión. Asimismo, el procedimiento bajo estudio —específicamente, los resultados positivos que arroje—, permitirá que se restaure la confianza perdida en la capacidades del gobierno, principalmente, por parte de los administrados. Sin duda alguna, un buen rendimiento de los referidos sujetos pasivos coadyuvará a que se modifiquen las pésimas perspectivas adquiridas sobre la gestión administrativa y que se produzca, a su vez, un rebajo sustancial en los niveles de críticas con respecto a los servicios públicos que se prestan.
- 19) La obtención de favorables resultados a partir de la evaluación del desempeño, como instrumento de rendición de cuentas, legitimará todas aquellas decisiones y acciones efectuadas y, en alguna medida, las que se están por realizar por parte de los sujetos pasivos; es decir, las cubrirá de un alto grado de credibilidad frente, principalmente, a los administrados, los jefes institucionales y otros órganos y entes de control. Situación anterior que, consecuentemente, promoverá, *a posteriori*, un mayor respaldo y apoyo a las instituciones públicas y a las actuaciones que realizan sus empleados desde diversas vertientes, sobre todo, a nivel político y económico. En esencia, es factible concluir que la legitimidad de las citadas instituciones y de sus servidores es dependiente no sólo de la legalidad con que lleven a cabo sus actuaciones, sino, especialmente, de su capacidad para actuar con excelentes niveles de desempeño. Legitimidad y buen desempeño, se encuentran así íntimamente vinculadas.
- 20) La evaluación, como mecanismo utilizado para rendir cuentas, sirve perfectamente para fortalecer y renovar el carácter democrático del Estado. Dicha democratización se genera a partir del momento mismo en que el procedimiento bajo estudio, según los términos propuestos en esta investigación, hace plenamente partícipes, de principio a fin, a los administrados, verdaderos detentores del poder estatal. Asimismo, el régimen democrático se verá fortalecido en el tanto intervengan los citados órganos y entes de control, los que no sólo

podrán solicitar justificaciones de las actuaciones llevadas a cabo por los sujetos pasivos sino, además –según los resultados arrojados–, realizar controles recíprocos entre los principales poderes de la República e imponer, colateralmente, los regímenes correctivos y sancionatorios que estimen necesarios.

- 21) La democracia igualmente se reforzará al presentarse disminuciones considerables –gracias a la aplicación efectiva sobre los funcionarios públicos de todas aquellas medidas sancionatorias que los hagan responsabilizarse por sus actuaciones–, de las prácticas ineficaces e ineficientes, así como todos aquellos actos arbitrarios, ilegales, anti éticos y corruptos usualmente cometidos. En la medida en que se reduzcan estas últimas actuaciones, aumentarán proporcionalmente, sin duda alguna, los niveles de legitimidad democrática.
- 22) La evaluación del desempeño, como instrumento de rendición de cuentas, mejorará sustancialmente la capacidad de gobernar. Esto, en el tanto, la efectiva aplicación del referido mecanismo consolida Administraciones Públicas donde convergen, simultáneamente y, de forma armónica, servidores públicos responsables y comprometidos con el alcance efectivo y eficiente de los objetivos y metas planteadas, con un grupo de ciudadanos a quienes se les escucha y se les permite participar y controlar las actuaciones de los primeros. En esencia, la evaluación coadyuvará a que el Estado mejore sus habilidades para gobernar, por cuanto, no actuará de forma unilateral, sino que, en adelante, contará, principalmente, con el aporte de servidores públicos calificados e idóneos, así como con las perspectivas y criterios emitidos por los administrados, en su condición de usuarios directos de los servicios públicos. De este modo, bajo un clima de mayor armonía y de corresponsabilidad, se permitirá al gobierno gobernar y a los gobernados controlar al gobierno.
- 23) La efectiva aplicación de la evaluación del desempeño estudiada, como mecanismo de rendición de cuentas, permitirá, de forma sobresaliente, que las Administraciones Públicas brinden servicios de calidad a los administrados y cumplan así sus obligaciones constitucionales de orden prestacional. En otros términos, el procedimiento bajo estudio se configura en una novedosa y poderosa estrategia a utilizarse para actuar la calidad y, en esa medida, se cumplan, especialmente, las exigencias y expectativas de los ciudadanos con

respecto a los servicios públicos, prestándose estos de manera eficaz, eficiente, simple, continua, regular, célere, adaptable, igualitaria y obligatoria. En esencia, el mecanismo bajo estudio concretiza, en la práctica, el relevante y muy en auge derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos, ponderado y desarrollado modernamente por la doctrina especializada en la materia. Evaluación y calidad, se complementan así mutuamente y se transforman en un mecanismo poderoso para satisfacer las necesidades de los administrados.

- 24) La calidad en la prestación de los servicios se sostiene en el tanto, en primer término, concurren los efectos citados con respecto a la puesta en práctica de la evaluación como mecanismo de rendición de cuentas, es decir, mientras las Administraciones Públicas actúen con transparencia, generen confianza y seguridad, legitimen su accionar y se fortalezca el régimen democrático. Asimismo, la tesis citada se fundamenta a partir de una serie adicional de aspectos que resultan consustanciales o surgen, propiamente, de la implementación y ejecución del procedimiento de evaluación del desempeño, los cuales, a su vez, poseen la relevante particularidad de coincidir, en su mayoría, con muchos de los postulados proclamados, en términos generales, por el denominado sistema de gestión de calidad.
- 25) La calidad en la prestación de los servicios públicos se podrá obtener, a partir de la evaluación, en el tanto su puesta en práctica autoriza, conforme los resultados obtenidos, la toma de decisiones contundentes, las cuales, a su vez, servirán de instrumento para llevar a cabo un proceso de retroalimentación, aprendizaje y mejora. El punto medular reside, entonces, en poner en práctica dichas actuaciones de forma cíclica o entrelazada.
- 26) Un signo contundente aparejado a la calidad guarda relación con el trato y especial consideración que el mecanismo bajo estudio le brinda a los administrados, al tenerlos como clientes de los servicios y, concomitantemente, como ejes centrales del Derecho Administrativo. El citado mecanismo se convierte en un instrumento de gran relevancia en el particular, ya que, excluye al administrado del anonimato y de su permanente condición de rezago e inferioridad y, por el contrario, prepondera extraordinariamente su condición, al tenerlo como parte imprescindible de las labores de evaluación.

- 27)** La destacada intervención del administrado –no limitada, como casi siempre ocurre, a las elecciones presidenciales o municipales–, hará que este se acerque y confíe mucho más en las Administraciones Públicas, pues, a través de esa importante cuota de poder otorgada, podrá ejercer un control más directo y efectivo sobre el quehacer gubernamental y la burocracia administrativa. En el fondo, el objetivo de la evaluación es, precisamente, utilizar los resultados obtenidos para satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos quienes, en adelante, verán recompensadas las altas cargas tributarias que se encuentran obligados a cancelar periódicamente ante el Estado.
- 28)** La condición del ciudadano se verá legitimada y reforzada, en el tanto la evaluación del desempeño le resguarda y garantiza una serie innumerable de principios y de derechos de raigambre constitucional. En concreto, se garantizarán, de forma directa, los principios de participación, publicidad y transparencia y los derechos de petición, de acceso a la información y al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos y se respetarán, de modo indirecto, los derechos a la vida, a la salud, a la seguridad social y a la educación, entre otros.
- 29)** El procedimiento bajo estudio permite que la calidad no se vuelva optativa o aleatoria para los ciudadanos, sino que, por el contrario, la redimensiona como un derecho plenamente exigible, en todo momento, frente a las Administraciones Públicas. Panorama anterior que, a su vez, hace que se conformen Estados comprometidos con el bienestar social de las grandes mayorías, capaces de proteger los intereses de la colectividad y promover sociedades más solidarias y equitativas.
- 30)** La calidad en la prestación de los servicios públicos va a producirse, de forma aún más contundente, a partir de la integración en las Administraciones Públicas –gracias a la efectiva aplicación de la evaluación del desempeño–, de funcionarios públicos idóneos, es decir, de servidores, debidamente, capacitados y aptos para cumplir las funciones encomendadas y, consiguientemente, lograr con éxito los objetivos y metas planteadas previamente.

- 31)** La idoneidad del servidor público se alcanzará a través del giro o transformación que se produzca al tradicional y obsoleto proceso de reclutamiento, selección y promoción de personal imperante en las Administraciones Públicas. El mecanismo bajo estudio busca que las Administraciones Públicas cambien su concepto sobre el mérito, al asociar este no sólo con la condición del funcionario de contar con los tradicionales atestados exigidos, sino, principalmente, con la capacidad de demostrar a la institución reclutadora –conforme las evaluaciones de desempeño efectuadas con anterioridad–, que puede cumplir sus labores, paralelamente, con eficacia y eficiencia.
- 32)** La idoneidad igualmente se alcanzará en el funcionario público mediante la aplicación contundente de los regímenes correctivos y sancionatorios que tiene previsto el mecanismo de evaluación ante la obtención de resultados negativos. Las Administraciones Públicas harán una labor de depuración, dando paso, únicamente, a servidores públicos con deseos de trabajar y superarse y que demuestren un excelente rendimiento; es decir, que ostenten una idoneidad debidamente comprobada. De este modo, el aparato administrativo no se encontrará más atado a los regímenes de inamovilidad absoluta o estatutarios que, desde hace muchos años, han servido para mantener, perpetuar y encubrir arbitrariamente personal inidóneo. Incluso, a través de este mecanismo, se podrá prescindir, con mayor objetividad y rapidez, de aquel personal ineficiente que se encuentre cobijado por el régimen de interinazgo y de confianza. Todo esto, claro está, previo respeto –en menor o mayor medida– de las garantías de defensa y debido proceso, las cuales, en todo caso, no pueden ser utilizadas de forma abusiva para impedir la materialización de los objetivos señalados.
- 33)** El mecanismo bajo estudio permite entender que de poco le sirve a las Administraciones Públicas contar con funcionarios públicos altamente calificados a nivel académico si, de forma concomitante, no son capaces de cumplir sus labores y alcanzar los objetivos y metas que le fueron señaladas. Evidentemente, la experiencia, los títulos y la calificación obtenida luego de un examen de aptitud y conocimiento resultan importantes para efectos de contratar y conservar el personal; sin embargo, no pueden seguir siendo estos los parámetros que marquen exclusiva y principalmente la pauta a seguir para tal efecto en el sector público. En adelante, los resultados de las evaluaciones de desempeño deben ser tomados en cuenta e inclinar la

balanza ante este tipo de circunstancias. De lo contrario, las Administraciones Públicas continuarán arbitrariamente reclutando y manteniendo a servidores públicos mediocres, ineficientes, evasivos y, principalmente, corruptos; término último que resulta aplicable no sólo a aquel que roba directamente de las arcas del Estado, sino, también, a aquel que recibe puntualmente su salario sin haber cumplido con las labores y tareas asignadas.

- 34) La evaluación permitirá que los funcionarios mediocres emerjan de ese anonimato que los ha protegido y resguardado y, en adelante, den la cara, no sólo frente a los jefes institucionales sino, también, principalmente, frente a los administrados y usuarios constantes de los servicios públicos. La idea, en esencia, es evolucionar la mentalidad del funcionario, de forma tal que comprenda que, de no cumplir, correctamente, las tareas y funciones asignadas y alcanzar con éxito los respectivos objetivos y metas, podrá ser objeto de fuertes e importantes consecuencias. Panorama anterior para lo cual resultan aplicables los denominados "contratos de desempeño individual", ya que, en estos se indican claramente a los empleados públicos los deberes, fines, objetivos y metas a cumplir dentro de determinados plazos, so pena de ser removidos de sus cargos.

- 35) Los incentivos otorgados a aquellos empleados que, de otra parte, han obtenido excelentes resultados, va a generar que estos se motiven y entusiasmen a continuar brindando, con altos márgenes de productividad y rendimiento, los servicios, lo cual, claramente, coadyuvará a mejorar y depurar su idoneidad para un determinado puesto. A pesar que se pueda criticar la entrega de incentivos a servidores públicos por el hecho de cumplir los deberes para los cuales fueron reclutados o contratados por las Administraciones Públicas, lo cierto es que no cabe duda que estos requieren constantemente de algún tipo de motivación, la cual no, necesariamente, debe coincidir con retribuciones de índole económico. Indiscutiblemente, los reconocimientos simbólicos son igualmente alentadores y bien recibidos. Todo lo anterior permitirá dignificar la figura del servidor público, quien se sentirá a gusto, orgulloso y complacido de servir con lealtad a la institución pública y a los jefes que reconocen su trabajo y esfuerzo.

- 36)** El procedimiento de evaluación –conforme se planteó en esta investigación–, tiene la enorme virtud de establecer que los incentivos no se continúen brindando de forma automática, permanente y a nivel general, con base en criterios absurdos como es la antigüedad o la puntualidad, sino vinculados o estrictamente condicionados a la eficiencia, a la eficacia y al excelente desempeño de los servidores públicos. Tal situación permitirá, colateralmente, que se acabe el despilfarro arbitrario de algunos recursos públicos –traducidos, por ejemplo, en el rubro de anualidades–, que se brindan a todos los empleados públicos por doquier y de forma indiscriminada, a pesar de no haberse demostrado, efectivamente, el referido desempeño. Circunstancia que, a su vez, significará un importante ahorro para el fisco.
- 37)** El crecimiento, mejora permanente y la reivindicación de los empleados públicos estará asociada al hecho que el procedimiento de evaluación del desempeño vela porque estos se integren plenamente durante todas las etapas que lo comprende. Adicionalmente, el referido mecanismo busca garantizarle al funcionario público el respeto de sus derechos fundamentales, entre estos, el derecho a la intimidad, al trabajo, al debido proceso y a la defensa.
- 38)** La calidad en la prestación de los servicios públicos se va a producir igualmente a partir de la mejora en el funcionamiento general de las instituciones públicas, la cual, a su vez, se alcanzará mediante la puesta en práctica del mecanismo bajo estudio. La aplicación de un efectivo régimen de sanciones e incentivos sobre dichas instituciones generará un proceso de retroalimentación que permitirá, consecuentemente, que estas modifiquen y mejoren su forma de operar o bien, continúen brindando buenos resultados y una mayor productividad. En ese mismo particular, con miras a lograr los objetivos propuestos, las instituciones pueden hacer perfectamente uso de los denominados "contratos de gestión" o "contratos de desempeño institucionales", pues en estos se estipula claramente la obligación de cumplir los primeros, so pena de ejecutarse algún tipo de sanción de importancia.
- 39)** Los resultados de la evaluación realizada sobre los servidores públicos y las distintas instituciones, incidirá de forma colateral y positivamente en favor de las intervenciones públicas. Específicamente, tales resultados dejarán entrever los aspectos positivos de la puesta

en marcha de tales intervenciones, así como todas aquellas dificultades que igualmente trae aparejadas, lo cual permitirá que se tomen una serie de medidas contundentes dirigidas a mantenerlas y continuar con su ejecución y reproducción, a eliminarlas total o parcialmente de la gestión pública o bien, a modificarlas y llevar a cabo una serie de ajustes correctivos. De este modo, en el tanto se realicen tales acciones de depuración, mejora y consolidación sobre las intervenciones públicas, se allanará y facilitará sustancialmente el camino, tanto a las instituciones como a los servidores públicos, a efecto de cumplir sus labores, alcanzar con sumo éxito los objetivos y metas planteadas y, ulteriormente, brindar los servicios públicos a los administrados con eficiencia, eficacia y calidad.

40) La calidad en la prestación de los servicios se encuentra asociada intrínsecamente con el ahorro e inversión de fondos públicos que se produce a través de la puesta en marcha del procedimiento de evaluación. Dicha mejor disposición y uso eficiente de los fondos públicos se va a generar, concretamente, a partir de los cambios y enmiendas que se esperan de las instituciones y de sus servidores públicos luego de imponerse el citado régimen correctivo y sancionatorio ante los pésimos resultados obtenidos, o bien, conforme la continuidad de un excelente desempeño en virtud de los incentivos y estímulos de diversos tipos que les son brindados frente a las buenas calificaciones obtenidas. En el tanto dicha dinámica funcione de esa forma, no cabe duda que las Administraciones Públicas podrán contar con mayores cantidades de dinero para adquirir todos aquellos recursos materiales, humanos y tecnológicos que se necesitan, precisamente, para atender a los ciudadanos y brindarles, con altos estándares de calidad, los servicios públicos a los que tienen derecho. Esa correcta disposición de los recursos económicos puede lograrse, también, a partir de la implementación y uso de la figura del presupuesto por resultados, ya que, a través de esta se gira el dinero conforme los buenos o pésimos resultados obtenidos por parte de los sujetos pasivos o bien, según la magnitud de los objetivos y metas que se deban cumplir dentro de determinados plazos.

41) La evaluación del desempeño, al permitir que los servicios se brinden bajo parámetros de calidad, coadyuvará colateralmente a que estos últimos se proporcionen dentro de un régimen de sana competencia, es decir, conforme una óptica empresarial o de mercado que regirá con respecto a las empresas privadas e, incluso, entre las propias instituciones públicas. Dicho

panorama obligará, permanentemente, a las diversas instituciones públicas a fortalecerse y a continuar brindando tales servicios de forma eficiente, eficaz, célere, continua, etc., sea, con altos estándares de calidad, en beneficio, principalmente, de todos los ciudadanos, quienes, en adelante –ayudados de la figura del "*marketing* de servicios públicos"–, podrán escoger entre aquellas buenas y mejoradas opciones ofrecidas, especialmente, por el sector público. En otros términos, una vez incursionadas las instituciones en el mencionado régimen de competencia, los servicios se seguirán brindando con parámetros de calidad y las primeras adquirirán el compromiso de velar por no estancarse ni retroceder nuevamente hacia el probable estado paupérrimo en el que se encontraban antes de poner en marcha el mecanismo de evaluación del desempeño.

- 42) La modernización de las Administraciones Públicas, generada a partir de la efectiva implementación y ejecución de la evaluación del desempeño sobre las instituciones y los funcionarios públicos, operará, igualmente, como una importante herramienta para alcanzar con éxito los objetivos y metas propuestas en las distintas intervenciones públicas y brindar con calidad los servicios a los administrados. En el tanto el Estado –conforme el novedoso mecanismo bajo estudio–, se reinvente, se redefina, rediseñe su estructura y forma interna de operar y se redimensione con visión estratégica, tendrá una enorme posibilidad de lograr, con mayor fluidez y éxito, el suministro de servicios a los ciudadanos con eficacia y eficiencia.
- 43) Las distintas estrategias y políticas aparejadas a la evaluación del desempeño coadyuvarán a la constitución de Administraciones Públicas transparentes, producirán una mejora sustancial en su gestión y permitirán mermar sustancialmente –dentro de cortos y medianos plazos–, todas aquellas deficiencias, carencias, deterioros, irregularidades, malos tratos y actuaciones mediocres a las que constantemente se ven sometidos los administrados en sus relaciones con las instituciones y sus empleados públicos al requerir la prestación de servicios públicos. Panorama anterior que, consecuentemente, comprueba exitosamente las hipótesis planteadas al inicio de esta investigación y alerta sobre la necesidad urgente de efectuar un cambio contundente en el sector público de la mano de la evaluación del desempeño.
- 44) El potencial del procedimiento bajo estudio reside, precisamente, en su configuración como una herramienta que se encuentra plenamente en boga, capaz de abandonar el modelo de

gestión pública tradicional centrado, exclusivamente, en el cumplimiento de normativa y de procedimientos, así como en la disposición adecuada de los fondos públicos, por un modelo novedoso y remozado orientado a los resultados y a la satisfacción de los administrados, ejes centrales del Derecho Administrativo. De este modo, se pretende renunciar al frecuente error cometido por las Administraciones Públicas –a modo de círculo vicioso–, tendente a emitir constantemente normas y crear procedimientos, trámites, requisitos y protocolos, tan cual cantidad de problemas se presenten, por cuanto, todo esto ha servido, en la mayoría de los casos, para generar más trabas y complicaciones, así como para diluir las responsabilidades de los jerarcas institucionales y del resto de servidores públicos.

- 45) Las soluciones a las dificultades de las Administraciones Públicas no se encuentran asociadas, necesaria y, únicamente, a la emisión de dichas normas y procedimientos, así como a la realización de tales prácticas contables. En la mayoría de las ocasiones, los problemas que enfrenta el aparato administrativo no residen en el erróneo contenido de tales normas y de los procedimientos establecidos o bien, en la carencia de estos últimos. Por el contrario, la presente investigación sirvió para demostrar que, frecuentemente, lo que no funciona es la manera, precisamente, en que las instituciones y sus servidores públicos se encuentran ejecutando las tareas y funciones que les son encomendadas, como medio para alcanzar los objetivos y metas planteadas originalmente.
- 46) Las normas y los procedimientos son claramente necesarios y la actuación de los sujetos pasivos ajustada a dicho bloque de legalidad es igualmente imprescindible. Sin embargo, es igual o mayormente importante la ejecución exitosa de las referidas tareas y deberes asignados como medio para lograr los objetivos planificados para cada intervención pública. De poco le sirve a las Administraciones Públicas actuar ajustadas al principio de legalidad si no operan con eficacia y eficiencia y, en esa medida, no cumplen tales objetivos y metas. Asimismo, no sería, tampoco, aceptable el logro de estos últimos aspectos contraviniéndose abiertamente lo señalado en el ordenamiento jurídico. Por tal razón, es necesaria una relación dialéctica donde, tanto el respeto por la legalidad como el alcance efectivo de los resultados requeridos, converjan y operen sin mayor dificultad y confrontación.

- 47) La evaluación del desempeño, bajo el panorama expuesto, no puede ser objeto de mayores críticas, pues, según se logró determinar, su aplicación efectiva –conforme los lineamientos y principales aspectos *supra* analizados–, le brinda a las Administraciones Públicas las llaves para experimentar un cambio, tanto interno como externo, que se verá reflejado en actuaciones transparentes, responsables, colmadas de calidad y, principalmente, con miras a satisfacer las demandas sociales y las prioridades del desarrollo nacional. En esencia, se produce un crecimiento personal, institucional y del Estado en general. De ahí que, se sostenga que, de existir algún aspecto negativo aparejado al procedimiento bajo estudio, este, sin lugar a dudas, no podría imponerse firmemente ante las múltiples ventajas que su puesta en práctica representa.
- 48) A partir de ahora las Administraciones Públicas en Iberoamérica podrán renovarse y volverse sumamente atractivas a los ojos no solo de los funcionarios, políticos y jerarcas institucionales sino, también, de los administrados y demás sujetos de control externo, por cuanto, el procedimiento bajo estudio servirá como mecanismo para demostrar, también, que el hecho de formar parte del sector público no es sinónimo de mediocridad. Por el contrario, la figura analizada, lejos de olvidarse o de hacerlas a un lado, pretende hacer despertar y reavivar a las Administraciones Públicas, las que, en adelante, tendrán la oportunidad de acreditar que pueden ser capaces de detectar problemas y de atenderlos con eficacia a través de la toma asertiva de diversas decisiones, de alcanzar con éxito los objetivos y metas formuladas, de mejorar y superarse y de afrontar los nuevos retos y desafíos que se les presenten en el camino.
- 49) La evaluación del desempeño –como herramienta de dirección estratégica y signo de madurez política que es–, debe ser vista como una necesidad de primer orden que debe ser atendida y puesta en ejecución en las diversas instituciones públicas, de forma contundente y con la mayor de las premuras. Sin esta, claramente, no existirá un rumbo claro para el aparato administrativo, el que puede correr el riesgo, entonces, de continuar en ese deplorable estado de corrupción, opacidad, despilfarro y, sobre todo, de pésima atención a los administrados en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos.

50) Es hora que los ciudadanos Iberoamericanos tengan la oportunidad de vivir en sociedades transparentes y, sobre todo, disfrutar plenamente el derecho de acceder a servicios públicos de calidad, en claro respeto, a su vez, de sus derechos fundamentales. Nadie ha dicho que el camino para implementar la evaluación en los términos estudiados sea fácil y que no implicará costo alguno. El trayecto puede parecer al principio largo y estar cargado de obstáculos. No obstante, lo anterior no puede constituirse en óbice para que las Administraciones Públicas teman dar este gran paso, el cual, sin duda, representa una excelente inversión a futuro por los innumerables beneficios que trae aparejados. Por ende, es factible concluir, con absoluta propiedad, que dicho mecanismo se traduce en un relevante elemento que ha llegado para quedarse en las Administraciones Públicas y servir como un magnífico instrumento de rendición de cuentas y de calidad.

RECOMENDACIONES

Finalmente, conforme lo estudiado en la presente investigación, se formulan las siguientes recomendaciones a efecto que el procedimiento de evaluación del desempeño sirva efectivamente como medio para rendir cuentas y brindar con calidad los servicios públicos a los administrados:

- 1) Resulta medular instaurar el mecanismo de evaluación en las Administraciones Públicas, siguiendo los principales elementos y aspectos señalados en la presente investigación (v. gr. presupuestos, niveles, sujetos, etapas, etc.). En otros términos, se debe procurar seguir los lineamientos generales analizados a modo de manual o modelo general de evaluación, adaptándose a las distintas circunstancias de cada institución pública y de sus servidores.
- 2) Se debe promover el uso de varias de las figuras analizadas en esta investigación, relacionadas, intrínsecamente, con la evaluación. Particularmente, se sugiere poner en funcionamiento los llamados contratos de desempeño individual, los contratos de gestión o de desempeño institucional, la figura del presupuesto por resultados y las estrategias aparejadas al "*marketing*" de servicios públicos. Todas estas figuras, entre otros aspectos, deberán indicar claramente la forma concreta en que se pondrán en práctica, así como las condiciones con las que entrarán a regir.
- 3) Es importante idear, impulsar o reforzar a futuro mecanismos jurídicos que le permitan al administrado y a los representantes de grupos de interés, entre otros, exigir la entrega (a aquellas instituciones que se nieguen arbitrariamente) de los resultados del procedimiento de evaluación del desempeño, así como la ejecución efectiva de este (en aquellos casos cuyas instituciones no los hayan instaurado), como medio para que los sujetos pasivos rindan cuentas de su gestión y se garantice el derecho al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos (v. gr. a través de procesos planteados ante los Tribunales Constitucionales o bien, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa).
- 4) Se debe instaurar una cultura pública –tanto a lo interno como a lo externo de las Administraciones Públicas–, que respalde la figura bajo estudio, permita su institucionalización y promueva las múltiples ventajas que se encuentran asociadas a la

misma. Los políticos, jerarcas institucionales, servidores públicos, administrados y el resto de sujetos interesados, en general, deben cambiar de actitud, hacer suya dicha política de evaluación, internalizarla e incorporarla a su agenda regular y cotidiana. En esencia, se debe pasar de una cultura del miedo a una cultura de responsabilización por el desempeño o rendimiento mostrado.

- 5) Resulta relevante promover en los administrados no sólo su derecho, sino, igualmente, su deber cívico de participar activamente y exigir la realización efectiva de los procedimientos de evaluación, sin ostentar una actitud reacia a afrontar y controlar el desempeño institucional y de los servidores públicos. En concreto, deviene importante instaurar en los ciudadanos su obligación y responsabilidad de velar por la buena marcha del aparato administrativo. Solo con una actuación comprometida y contundente de estos, las Administraciones Públicas podrán dar ese paso y transformación positiva que tanto se necesita.
- 6) Las instituciones educativas, principalmente, los centros universitarios, deben llevar a cabo labores de instrucción y formación sobre la materia bajo estudio. Incluso, en dichos lugares se debe promover una adecuada y alta capacitación de los técnicos y profesionales especialistas en evaluación.
- 7) Resulta fundamental realizar todas aquellas actuaciones que resulten pertinentes a efecto que el manual o modelo general de evaluación expuesto en la presente investigación sea, debidamente, difundido y puesto en conocimiento, principalmente, de aquellos políticos y jerarcas institucionales, como medio para que se instruyan y lo pongan, efectivamente, en marcha.
- 8) Se debe promover la realización de subsiguientes estudios atinentes a la evaluación del desempeño, como mecanismo para conocer, explorar y depurar, con mayor grado de detenimiento, el funcionamiento de dicha herramienta. Esto, sobre todo, en campos o sectores específicos y esenciales de la gestión administrativa (v. gr. salud y educación).

BIBLIOGRAFÍA

1.- Doctrina

- ABADÍA TIRADO (José) y POLA MASEDA (Ángel). Guía para implantación de un sistema de gestión de la calidad. UNE-EN ISO 9001 en la Administración Pública Local. España, editado por la Asociación Española de Normalización y Certificación, 2009.
- AGUILAR VILLANUEVA (Luis F.) Gobernanza y gestión pública. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2006.
- AGUILERA IZAGUIRRE (Gustavo). Del concepto de la calidad y su incorporación en la administración pública. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de noviembre, 2010.
- ALTABA DOLZ (Eugenia). La nueva gestión pública y la gestión por competencias. Tesis de grado para optar por el título de doctora. Universidad Rovira I Virgili, Cataluña, 2009.
- AMMONS (David N.). Sistemas de evaluación de desempeño y pruebas de evaluación correferentes. En: CABRILLO (Francisco), et ál (Dir.). Estrategias para un gobierno eficaz. España, Lid Editorial Empresarial, 2008.
- ANDREAU BARBERÁ (Ivan). Modernización y nueva gestión pública en los ayuntamientos del Camp de Tarragona. Tesis de grado para optar por el título de doctor. Universidad Rovira I Virgili, Cataluña, 2009.
- ARAMAYO (Orión). Manual de Planificación Estratégica. Editado por el Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, sin fecha señalada.
- ARBELOA CASTILLO (Emma). El derecho a una buena administración: Responsabilidad de los cargos públicos. Tesis de grado para optar por el título de Doctora en Derecho. Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Político, Universidad Nacional a Distancia, Madrid, 2013.
- ÁREA DE INNOVACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL. Estudio del sistema actual de evaluación del desempeño: resultados y propuesta. Costa Rica, editado por la Dirección General de Servicio Civil, 1997.
- ARELLANO GAULT (David). Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa. En: ARELLANO GAULT (David) (Coord.). Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México, editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2004.

- ARNÁEZ ARCE (Vega M^o). La potestad planificadora de las administraciones públicas. Bilbao, España, Editorial GOMYLEX, 2013.
- ARNOLETTO (Eduardo Jorge). Métodos para la gestión pública. Planificación estratégica. Gestión de la calidad. Alemania, Editorial Académica Española, 2012.
- ASINELLI (Christian). La modernización del Estado y la gestión por resultados en Argentina: experiencia y desafíos del proyecto de modernización del Estado. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre, 2006.
- BABINO (Luis), et ál. Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2005.
- BAENA DEL ALCÁZAR (Mariano). La reforma neogerencial: de la nueva gerencia pública a la administración pública postmoderna. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre, 2008.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael), et ál. Evaluación de la acción y de las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003.
- BARAJAS (Juan Carlos). Burocracia y organizaciones burocráticas. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2014, disponible en web: <http://debate21.es/2013/12/23/burocracia-y-organizaciones-burocraticas-ii/>.
- BAUTISTA (Oscar Diego). Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Toluca, México, editado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2009.
- BEYER B. (Harald). Las reformas del Estado en Nueva Zelanda. Chile, fecha de consulta: 30 de junio de 2014, disponible en web: http://www.ccee.edu.uy/extension/redpublica/materiales/refor2_Estado_Nueva_Zelandia.pdf.
- BLASCO (Jaume) y SUBIRATS (Joan). Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales. Revista Documentación Social. España, No. 154, 2009.
- BOLAÑOS GARITA (Rolando). La Nueva Gerencia Pública y su aplicabilidad en la Administración Pública costarricense. Revista de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. Costa Rica, Volumen 26, No. 1, 2008.

- BOLAÑOS GONZÁLEZ (Jimmy). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. Revista Nacional de Administración. Costa Rica. No. 1, enero-junio de 2010.
- BONNEFOY (Juan Cristóbal) y ARMIJO (Marianela). Indicadores de desempeño en el sector público. Serie Manuales No. 45. Santiago, Chile, editado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, 2005.
- BOTE (Valentín), et ál. Transparencia pública. España, LID Editorial Empresarial S.L., 2007.
- BRAWERMAN (Josette), et ál. Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina, Editorial PAIDÓS, 2005.
- BRESSER PEREIRA (Luiz Carlos). De la Administración Pública burocrática a la gerencial. Serie: Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, No. 2, agosto, 1996.
- BRESSER PEREIRA (Luiz Carlos). Presentación. En: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord.). La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Buenos Aires. Argentina, Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 2000.
- BREWER-CARÍAS (Allan R.). Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina. Colombia. Legis Editores S.A.. 2003.
- BURKY (Shahid Javed) y PERRY (Guillermo E.). Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de vista. Washington D.C., Estados Unidos, editado por el Banco Mundial, 1998.
- BUSTELO RUESTA (María). ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003.
- CAJARVILLE PELUFFO (Juan Pablo). Sobre Derecho Administrativo. Tomo II. Montevideo, Uruguay, editado por la Fundación de Cultura Universitaria, segunda edición, 2008.
- CANTERO MARTÍNEZ (Josefa). El modelo de gestión de los recursos humanos. Analogías y diferencias con el estatuto básico del empleado público. En: PALOMAR OLMEDA (Alberto) (Dir). Gestión Pública de la Administración de Justicia. España, Editorial Aranzadi, 2010.

- CARBONERO GALLARDO (José Miguel) (Dir. y Coord.). Teoría y Práctica para la gestión de los servicios locales. España, Editorial La Ley, 2010.
- CENTELLES I PORTELLA (Josep). El buen gobierno de la ciudad. VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Guayaquil, Ecuador, 12-16 de noviembre, 2006.
- CHACÓN BARBOZA (Maribell). Guía de aplicación para la evaluación de desempeño. Costa Rica, editado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010.
- CHELIMSKY (Eleanor). La experiencia de los Estados Unidos en la evaluación de programas. En: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Control y Evaluación de la Gestión Pública. Los Desafíos de la Nueva Constitución. Bogotá, Colombia, editado por el Departamento Nacional de Planeación, 1992.
- CLARKE (Milton). Hacia una nueva agenda para la administración pública. Revista Centroamericana de Administración Pública. Centroamérica, No. 60-61, 2011.
- CONDE MARTÍNEZ (Carlos). Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE. En: OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca) (Coord.^a). La Nueva Gestión Pública. Madrid, España, Editorial Prentice Hall, 2001.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana. En: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord.). La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Buenos Aires. Argentina, Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 2000.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Caracas, Venezuela, editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.
- COSTA PINTO (Armando) (Coord.), et ál. Planificación, monitoreo y evaluación. Proyectos de Desarrollo Social y Humano. San José, Costa Rica, editado por el Centro Cooperativo Sueco, 2004.
- CUNILL GRAU (Nuria) e ITURBE DE BLANCO (Eglé). Notas introductorias. En: Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2001.
- CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas, Venezuela, editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Ministerio de Administraciones Públicas y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2003.

- CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). La evaluación de los resultados de la gestión pública: Una herramienta técnica y política. En: CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia) (Ed.). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas, Venezuela, editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Ministerio de Administraciones Públicas y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2003.
- CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia). Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión Pública. En: CUNILL GRAU (Nuria) y OSPINA BOZZI (Sonia) (Ed.). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias Latinoamericanas. Caracas, Venezuela, editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Ministerio de Administraciones Públicas y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2003.
- DAHL (Robert). La democracia. Revista PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político. Argentina, No. 10, diciembre de 2004.
- DEL CAMPO VERA (Juan Manuel). La negociación colectiva de la evaluación del desempeño. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 de octubre, 2009.
- DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN, PODER JUDICIAL DE COSTA RICA. Formulación, control y evaluación del plan anual operativo. Curso virtual. San José, Costa Rica, 2014.
- DÍAZ (Luis Fernando). Metaevaluación del modelo del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre, 2005.
- DÍAZ SÁENZ (Roberto). La transparencia: Valor necesario en la burocracia. Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2014, disponible en web: <http://www.caip.org.mx/articulos/2006/0329rds.html>.
- DOPICO MATEO (Ileana). Metaevaluación: ¿por qué? y para qué?. Habana, Cuba, fecha de consulta: 14 de enero de 2015, disponible en web: <http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/prevemi/metaevaluacion.pdf>.
- DROMI (Roberto). Modernización del Control Público. Madrid, México, Editorial Hispania Libros, 2005.
- DURÁN MARTÍNEZ (Augusto). Eficacia y Eficiencia: ¿Mérito o Legalidad?. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo. Costa Rica, Año 11, No. 11, 2011.

- ECHEBARRIA (Koldo) y LONGO (Francisco). La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas. En: Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2001.
- EMMERICH (Gustavo Ernesto). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. Revista Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial. Universidad Autónoma Metropolitana de México. Volumen 2, No. 4, 2004.
- EQUIPO TÉCNICO DEL COMPONENTE DE REFORMAS INSTITUCIONALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Gestión por Resultados y Rendición Participativa de Cuentas. Conceptos principales e instrumentos metodológicos básicos. La Paz, Bolivia, editado por La Agencia Alemana de Cooperación Técnica y el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza, 2008.
- FEINSTEIN (Osvaldo). Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 octubre, 2009.
- FERMI (Ennio), et ál. Guías temáticas. Reformas clave para un Estado en buen estado. Guía Cero. Un estado para la ciudadanía. Reformas estatales como construcción de Integridad. Colección Agenda Integridad. Lima, Perú, editado por la Asociación Civil de Transparencia, 2007.
- FERRARO (Agustín E.) Reiventando el Estado. Por una Administración Pública Democrática y Profesional en Iberoamérica. Madrid, España, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.
- FINOL ROMERO (Lorayne). La evaluación de políticas públicas en América Latina como instrumento dirigido a mejorar la eficiencia y eficacia de la intervención pública. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia, 30 de octubre- 2 de noviembre, 2012.
- FONSECA SIBAJA (Asdrúbal). El Sistema Nacional de Evaluación: Un instrumento para la toma de decisiones del gobierno de Costa Rica. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental", Caracas, Venezuela, 2001.
- FRANCH I SAGUER (Marta). El procedimiento administrativo como garantía de los ciudadanos. En: MATILLA CORREA (Andry), et ál (Coord.) Temas actuales de derecho administrativo. Panamá. Impresiones Carpal, 2014.
- FUENTES (Guillermo), et ál. Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. Revista Transformación, Estado y Democracia. Oficina Nacional de Servicio Civil, Uruguay, No. 44, 2010.

- GAEBLER (Ted) y OSBORNE (David). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. España, Editorial PAIDÓS, 1994.
- GARCÍA AZORIN (Perico). La calidad de los servicios públicos en la Administración Local. Conferencia impartida el día 22 de noviembre de 1999 en el marco de los “V Encuentros de Desarrollo Local y Empleo”, organizados por el Ayuntamiento de Culleredo (A Coruña). España.
- GARCIA COSTA (Francisco Manuel). Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad. DA. Revista Documentación Administrativa. Madrid, España. No. 289, enero-abril de 2011.
- GARCÍA LÓPEZ (Roberto) y GARCÍA MORENO (Mauricio). La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe. Washington D.C. Estados Unidos, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, segunda edición, 2010.
- GARNIER (Leonardo) y MORA (Mario). Compromisos de resultados en el sector social. Su aplicación en Costa Rica. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13, febrero de 1999.
- GIMENO FELIU (José María). El principio de eficiencia. En: SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso) (Dir.). Los principios jurídicos del Derecho Administrativo. Madrid, España, Editorial La Ley (grupo Wolters Kluwer), 2010.
- GÓMEZ BAHILLO (Carlos). Burocracia y Administración Pública. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014, disponible en web: <http://www.5campus.com/leccion/burocracia>.
- GONZÁLEZ ALONSO (Luis N.). Artículo 41. Derecho a una buena administración. En: MANGAS MARTÍN (Aracely) (Dir.^a). Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo. España, Editorial Fundación BBVA, 2008.
- GORDILLO (Agustín). Servicios Públicos. Teoría General del Derecho Administrativo. Argentina, fecha de consulta: 15 de enero de 2015, disponible en web: www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo6.pdf
- GORE (Albert Arnold). Un gobierno más eficiente y menos costoso. Informe de la *National Performance Review*. México, Editorial EDAMEX S.A., 1994.
- GROISMAN (Enrique) y LERNER (Emilia). Responsabilización por los controles clásicos. En: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord.). La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Buenos Aires. Argentina, Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 2000.

- GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG). Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas. Editado por la Organización de las Naciones Unidas, 2005.
- GUEVARA QUINTANILLA (Miguel Antonio). El derecho a la buena administración. Madrid, España, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 2010.
- GUTIÉRREZ MONTERO (Víctor Hugo). Análisis del modelo de evaluación del desempeño en España, y propuesta de aplicación en el Poder Judicial de Costa Rica (Ámbito Administrativo). Tesina para optar por el título de Máster de Administración y Gerencia Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Universidad de Alcalá. Madrid, España, 2010-2011.
- GUZMÁN (Marcela). Sistemas de control de gestión y presupuestos por resultados: La experiencia chilena. En: Gestión Pública por resultados y programación plurianual. Documentos presentados en la Primera Reunión de Responsables de Presupuesto de América Latina y el Caribe. XV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 27-30 de enero de 2003. Serie Seminarios y conferencias No. 29. Santiago, Chile, editado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2003.
- HATRY (Harry). Comentarios a la ponencia impartida por SHAND (David). Institucionalización del monitoreo y la evaluación - consideraciones y la experiencia en los países de la OCDE y en América Latina. En: MACKAY (Keith), et ál (Ed.). Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, Estados Unidos, Editorial LEDEL SAC, 2006.
- HENDERSON GARCÍA (Alan Roberto). Estudio comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública de los países centroamericanos. Tesis de grado para optar por el título de doctor. Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales. Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica, 2013.
- HERNÁNDEZ OROZCO (Carlos). Planificación y programación. San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 1986.
- HERNÁNDEZ VALLE (Rubén). El derecho de la constitución. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, volumen I, 1993.
- HERNON y McCLURE. La evaluación. Fecha de consulta: 11 de julio de 2015, disponible en web: www.sld.cu/galerias/doc/sitios/pdguanabo/la_evaluacion.doc.
- HERRERA LOAIZA (Edgar) y VILLALOBOS QUIRÓS (Enrique). Sufragio y principio democrático: Consideraciones sobre su existencia y vinculancia. Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica, No. 1º, primer semestre, 2006.

- HINTZE (Jorge). Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público. En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A., 2005.
- JIMÉNEZ UREÑA (Silvia) (Coord.). Manual Gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno. Costa Rica, editado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2012.
- JINESTA LOBO (Ernesto). Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política. Revista IVSTITIA. San José, Costa Rica, Año 14, No. 166-167, octubre- noviembre de 2000.
- JINESTA LOBO (Ernesto). Reforma de la Administración Pública y la Carta Iberoamericana de Administración Pública: Caso Costa Rica. Ponencia. VII Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano. La reforma de las Administraciones Públicas. La Coruña, España, 2014.
- JINESTA LOBO (Ernesto). Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 2006.
- JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. San José, Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, segunda edición, 2009.
- JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Responsabilidad Administrativa. San José, Costa Rica, Editorial Guayacán, Ius Consultec S.A., segunda edición, 2012.
- JINESTA LOBO (Ernesto). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo. San José, Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, Ius Consultec S.A., 2007.
- KARL (Judith), et ál. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos de América, editado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.
- KNOEPFEL (Peter), et ál. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, España, Editorial Ariel, 2008.
- LACOVIELLO (Mercedes) y STRAZZA (Luciano). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. Serie Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal del Programa Magister en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral. Argentina, volumen 11, No. 16, 2011.

- LANCASTER (F.W). La evaluación. Fecha de consulta: 11 de julio de 2015, disponible en web: www.sld.cu/galerias/doc/sitios/pdguanabo/la_evaluacion.doc.
- LEÓN UMAÑA (Ana Janice) y MORALES MOLINA (Michael Steve). Análisis del Marco Jurídico del Sistema de Evaluación de Resultados y Rendición de Cuentas en el Poder Judicial y los Mecanismos Prácticos para su Aplicación. Tesis de grado para optar por el título de Licenciados en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2007.
- LIMA BANDEIRA (Mariana) y MOTTA (Paulo Roberto). Responsabilidad pública: los reflejos de la diversidad ética en la gestión pública. En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2005.
- LONGO (Francisco). La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: Problemas y desafíos. En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2005.
- LÓPEZ (Andrea). Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración. Argentina, editado por la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de la Gestión Pública, 2005.
- LORENZO DE MEMBIELA (Juan B.). Derechos fundamentales de los funcionarios en la administración: nuevos retos en las organizaciones burocráticas. Navarra, España, Editorial Aranzadi, segunda edición, 2010.
- LOSADA I MARRODÁN (Carlos). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C., Estado Unidos, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- MACKAY (Keith). Desarrollo de la capacidad de evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación. Grupo de evaluación independiente y grupo temático para el análisis, seguimiento y evaluación del impacto en la pobreza. Banco Mundial. No. 15, enero de 2006.
- MACKAY (Keith). Fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Guía para el diagnóstico y marco para la acción. Serie de documentos de trabajo sobre el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. No. 6, enero de 1999.

- MARTÍN-CASTILLA (Juan Ignacio). La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. Auditoría Pública. Revista de los Órganos Autónomos de Control. España, No. 36, julio de 2005.
- MATILLA (Kathy). Los modelos de planificación estratégica en la teoría de las relaciones públicas. Barcelona, España. Editorial OUC, 2008.
- MEDINA GIOPP (Alejandro). Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para el monitoreo y evaluación de programas y proyectos gubernamentales. Editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Banco Mundial, 2009.
- MERINO CUESTA (Marisa). Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Guías. Madrid, España, editado por el Ministerio de Política Territorial y Administración Cívica y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010.
- MERINO CUESTA (Marisa). La evaluabilidad: De instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. Papeles de Evaluación No. 7. Madrid, España, editado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.
- MOKATE (Karen). La gerencia para resultados en el desarrollo. En: VERA (Miguel) (Ed.) Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Instituto Nacional de Administración Pública. Real Ministerio de Asuntos Exteriores. Guatemala, Magnaterra Editores S.A., 2006.
- MONDRAGÓN (Jaione). La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicación de diferentes instrumentos de evaluación. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003.
- MORA QUIRÓS (Mario). Responsabilización por el control de resultados. En: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord). La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Buenos Aires. Argentina, Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 2000.
- NAESENS (Hilda). Ética pública y transparencia. En: REY TRISTRÁN (Eduardo) y CALVO GONZÁLEZ (Patricia) (Coord.). 200 años de Iberoamérica (1810-2010) Congreso Internacional. Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Santiago de Compostela 15-18 de septiembre de 2010. España, Editorial de la Universidad de Santiago de Compostela, 2010.
- NAVARRETE PEÑUELA (Liliana Marcela). Propuesta indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad para megaciudades. Casos de Estudio: Bogotá, Madrid, México

D.F. y Sao Paulo. Tesis de grado para optar por el título de doctor. Universidad Politécnica de Cataluña, Cátedra UNESCO de Sostenibilidad. Programa de Doctorado en Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, 2010.

- NAZARENA AMAYA (Paula). La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?. Caracas, Venezuela, 2007.
- OBANDO LEÓN (Francisco José). La Rendición de Cuentas de la Administración Pública Costarricense. Tesis de grado para optar por el título de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2002.
- OCHOA HENRÍQUEZ (Haydée) y MONTES DE OCA (Yorberth). Rendición de Cuentas en la Gestión Pública. Reflexiones teóricas. Revista Venezolana de Gerencia. Venezuela, volumen 9, No. 27, julio-septiembre de 2004.
- O'DONNELL (Guillermo). Accountability Horizontal. Revista Estudios Políticos. México, No. 19, septiembre-diciembre de 1998.
- OLAVARRÍA GAMBI (Mauricio). Antecedentes para la creación de una agencia de evaluación de políticas públicas en Chile. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 de octubre, 2009.
- OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca). La Evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública. En: OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca) (Coord.^a). La Nueva Gestión Pública. Madrid, España, Editorial Prentice Hall, 2001.
- ORBEA CELAYA (Tomas Sabino). Diferentes métodos de evaluación en la administración pública - objetivos y sistemas: análisis de resultados y planes de acción. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 octubre-2 de noviembre, 2007.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). La Modernización del Estado: El camino a seguir. Madrid, España, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.
- OSBORNE (David) y PLASTRIK (Peter). Herramientas para transformar el gobierno. Directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles. España, Editorial PAIDÓS, 2003.
- OSPINA BOZZI (Sonia). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19, febrero de 2001.

- OSSORIO (Alfredo) (Coord). La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica. Buenos Aires, Argentina, editado por la Unidad de Comunicación Institucional, Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Subsecretaría de la Gestión Pública, 2007.
- OSUNA (José Luis). La evaluación participativa: una visión integral y pluralista. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003.
- OSUNA (José Luis) y MÁRQUEZ (Carolina). Guía para la evaluación de políticas públicas. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2013, disponible en web: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/934F57660B03644F052578CB0078918A/\\$FILE/guiaIDR.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/934F57660B03644F052578CB0078918A/$FILE/guiaIDR.pdf).
- OSZLAK (Oscar). ¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable. En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2005.
- PARDO (María del Carmen). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. México, No. 8, 2005.
- PAREJO ALFONSO (Luciano). Eficacia y Administración. Tres estudios. Madrid, España, editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, el Instituto Nacional de la Administración Pública y el Ministerio de la Presidencia, 1995.
- PÉREZ JUSTE. Concepto de evaluación. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014. Disponible en web: http://www.ite.educacion.es/formacion/materiales/90/cd/cursofor/cap_4/cap4a.htm
- PÉREZ PARRA (Wladimir). La nueva concepción de la Administración Pública. Colección: Ciencias Económicas y Sociales. Serie: Ciencias Políticas. Mérida, Venezuela, coeditado por Codepre, Colecciones de Gobierno y Administración Pública del Gige y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, 2013.
- PÉREZ SÁNCHEZ (Margarita). La calidad en la nueva gestión pública. En: TRINIDAD REQUENA (Antonio) (Coord.). Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, España, editado por el Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000.
- PINA (Vicente) y TORRES (Lourdes). Construcción de indicadores para la evaluación de políticas públicas. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003.

- PONCE SOLE (Juli). Procedimiento administrativo, globalización y buena administración. En: PONCE SOLE (Juli) (Coord.). Derecho administrativo global. Organización, procedimiento, control judicial. España, Editorial Marcial Pons, 2010.
- PRATS I CATALÁ (Joan). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Madrid, España, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- RAMIÓ MATAS (Carles). Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 41, junio de 2008.
- RAMÍREZ ALTAMIRANO (Marina). Ética de la función pública. Una aproximación al tema. San José, Costa Rica, editado por la Asamblea Legislativa: Centro para la democracia, 1996.
- RAMÍREZ (Edgar) y RAMÍREZ (Jesús). Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno. En: ARELLANO GAULT (David) (Coord.) Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México, editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, H. Cámara de Diputados y LIX Legislatura, 2004.
- RÍOS (Salvador). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Banco Mundial. Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación. Proyecto Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos. Venezuela, 2008, fecha de consulta: 13 de octubre de 2013, disponible en web: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1GestionparaResultados.html.
- RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). El Derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración. La Coruña, España, Editorial NETBIBLO S.L., 2013.
- RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime). El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo. En: ÁVILA RODRÍGUEZ (Carmen María) y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ (Francisco). (Coord.). El derecho a una buena administración y ética pública. Valencia, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2011.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (Andrés). La calidad en la Administración Pública. En: TRINIDAD REQUENA (Antonio) (Coord.). Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, España, editado por el Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.
- ROJAS (Fernando). La gestión por desempeño y la palanca del presupuesto informado en resultados: lecciones de la experiencia internacional. XIII Congreso Internacional del CLAD

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre, 2008.

- ROMERO PÉREZ (Jorge Enrique). Una estrategia para el Estado contemporáneo: la nueva gerencia pública. Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Costa Rica. Costa Rica, No. 127, enero-abril de 2012.
- RUANO DE LA FUENTE (José M.). El control de gestión en las organizaciones públicas. En: OLÍAS DE LIMA GETE (Blanca) (Coord.^a). La Nueva Gestión Pública. Madrid, España, Editorial Prentice Hall, 2001.
- RUANO (José Manuel). La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento. En: BAÑÓN I MARTÍNEZ (Rafael) (Comp.). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, España, Editorial Díaz de Santos S.A., 2003.
- RUIZ LÓPEZ (Joaquín). Calidad en la gestión pública: Del azar a la necesidad. Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. México, D.F., 31 de mayo y 01 de junio de 2012.
- SABORÍO VALVERDE (Rodolfo). Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuesta de sistematización. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 2004.
- SAMANAMUD VALDERRAMA (Carlos). El nuevo liderazgo de los profesionales de la función pública. II Curso de Profesionalización del Empleo Público. España, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- SÁNCHEZ ALBAVERA (Fernando). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Serie Gestión Pública No. 32, CEPAL e ILPES, Santiago, Chile, 2003.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ (José Juan). Gestión Pública y Governance. Toluca, México, editado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.
- SÁNCHEZ MORÓN (Miguel). La participación del ciudadano en la Administración Pública. Madrid, España, editado por el Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- SANCHO ROYO (David). Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad. Madrid, España, Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.), 2002.
- SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando). Tratado de Derecho Administrativo. Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez. Tomo II. Colombia, Editorial de la Universidad Externado de Colombia, tercera edición, 1998.
- SARTORI (Giovanni). La democracia en 30 lecciones. México, Editorial Santillana Ediciones Generales S.A., 2009.

- SAVAS (E.S.). La nueva gestión pública. En: CABRILLO (Francisco), et ál (Dir.). Estrategias para un gobierno eficaz. España, Lid Editorial Empresarial, 2008.
- SCHEDLER (Andreas). ¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Distrito Federal, México, No. 3, 2007.
- SERRA (Albert), et ál. Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, PRODEV y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007.
- SHAND (David). Institucionalización del monitoreo y la evaluación - consideraciones y la experiencia en los países de la OCDE y en América Latina. En: MACKAY (Keith), et ál (Ed.). Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, Estados Unidos, Editorial LEDEL SAC, 2006.
- SOLIS FALLAS (Alex). Reyes sin corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados. San José, Costa Rica, Editorial Impresión Gráfica del Este, 2002.
- SPINK (Peter). Modernización de la Administración Pública en América Latina: Evaluación de los Recientes Cambios en la Gerencia de los Ministerios y de las Agencias Reguladoras. Orientaciones Metodológicas. En: Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2001.
- STARK (Carlos). Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina. En: Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y Desafíos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, Editorial Texto C.A., 2001.
- STOCKMANN (Reinhard). Evaluación y desarrollo de la calidad. Bases para una administración de la calidad orientada hacia impactos. San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2009.
- SUCHMAN (Edward). La evaluación. Fecha de consulta: 11 de julio de 2015, disponible en web: www.sld.cu/galerias/doc/sitios/pdguanabo/la_evaluacion.doc.
- TAMAYO SÁEZ (Manuel). El análisis de las políticas públicas. En: BAÑÓN (Rafael) y CARRILLO (Ernesto) (Comps.) La nueva Administración Pública. Madrid, España, Alianza Editorial S.A., 1997.
- TOMÁS MALLÉN (Beatriz). El derecho fundamental a una buena administración. Madrid, España, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

- TRINIDAD REQUENA (Antonio). La evaluación de programas sociales. Una perspectiva global. En: TRINIDAD REQUENA (Antonio) (Coord.). Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, España, editado por el Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000.
- VELASCO SÁNCHEZ (Ernesto). Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 3. México, editado por la Secretaría de la Función Pública, 2011.
- VILLORIA MENDIETA (Manuel). La Administración burocrática y la nueva gestión pública. La participación de los ciudadanos. Las técnicas de dirección y gerencia pública. La ética pública. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014, disponible en web: http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=c71f46db-b6ab-4ee5-a19b-9c891cad651f&groupId=10129.
- VILLORIA MENDIETA (Manuel). La ética pública y los códigos de conducta administrativos vs corrupción y escándalos políticos En: ÁVILA RODRÍGUEZ (Carmen María) y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ (Francisco). (Coord.). El derecho a una buena administración y ética pública. Valencia, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2011.
- ZALDÍVAR (Ángel Trinidad). Burocracia, freno a la transparencia: IFAI. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014, disponible en web: <http://www.vanguardia.com.mx/burocraciafrenoalatransparenciaifai-1842119.html>.
- ZAPICO (Eduardo). Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: Un camino largo y pedregoso con destino incierto. En: Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Caracas, Venezuela, Editorial Texto, C.A. 2005.
- ZÁRATE PÉREZ (Aníbal Rafael). La incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa. Bogotá, Colombia, Editorial de la Universidad Externado de Colombia, 2004.

2.- Jurisprudencia

A. Corte Constitucional de Colombia

- Sentencia No. T-473-1992 de 28 de julio de 1992.
- Sentencia No. T-054-1994 de 14 de febrero de 1994.
- Sentencia No. C-585-1995 de 7 de diciembre de 1995.

- Sentencia No. T-068-1998 de 5 de marzo de 1998.
- Sentencia No. C-155-2002 de 5 de marzo de 2002.
- Sentencia No. C-095-2003 de 11 de febrero de 2003.
- Sentencia No. C-720-2006 de 23 de agosto de 2006.
- Sentencia No. C-491-2007 de 27 de junio de 2007.
- Sentencia No. T-123-2009 de 24 de febrero de 2009.
- Sentencia No. T-733-2009 de 15 de octubre de 2009.
- Sentencia No. C-762-2009 de 29 de octubre de 2009.
- Sentencia No. C-141-2010 de 26 de febrero de 2010.
- Sentencia No. C-030-2012 de 1º de febrero de 2012.
- Sentencia No. C-370-2012 de 16 de mayo de 2012.
- Sentencia No. C-633-12 de 15 de agosto de 2012.
- Sentencia No. C-274-2013 de 9 de mayo de 2013.

B. Sala Constitucional de Costa Rica

- Sentencia No. 845-1995 de 14 de febrero de 1995.
- Sentencia No. 6111-1997 de 26 de septiembre de 1997.
- Sentencia No. 2702-1999 de 14 de abril de 1999.
- Sentencia No. 9874-1999 de 15 de diciembre de 1999.
- Sentencia No. 444-2000 de 12 de enero de 2000.
- Sentencia No. 1759-2000 de 23 de febrero de 2000.
- Sentencia No. 3074-2002 de 2 de abril de 2002.
- Sentencia No. 8548-2002 de 3 de septiembre de 2002.

- Sentencia No. 136-2003 de 15 de enero de 2003.
- Sentencia No. 2120-2003 de 14 de marzo de 2003.
- Sentencia No. 3475-2003 de 2 de mayo de 2003.
- Sentencia No. 3489-2003 de 2 de mayo de 2003.
- Sentencia No. 11222-2003 de 30 de septiembre de 2003.
- Sentencia No. 5207-2004 de 18 de mayo de 2004.
- Sentencia No. 7532-2004 de 13 de julio de 2004.
- Sentencia No. 11611-2004 de 20 de octubre de 2004.
- Sentencia No. 14454-2004 de 17 de diciembre de 2004.
- Sentencia No. 5649-2005 de 11 de mayo de 2005.
- Sentencia No. 6614-2007 de 16 de mayo de 2007.
- Sentencia No. 8125-2008 de 13 de mayo de 2008.
- Sentencia No. 9655-2008 de 13 de junio de 2008.
- Sentencia No. 13658-2008 de 5 de septiembre de 2008.
- Sentencia No. 18564-2008 de 17 de diciembre de 2008.
- Sentencia No. 8753-2009 de 26 de mayo de 2009.
- Sentencia No. 8920-2009 de 27 de mayo de 2009.
- Sentencia No. 7443-2010 de 23 de abril de 2010.
- Sentencia No. 10466-2010 de 15 de junio de 2010.
- Sentencia No. 11352-2010 de 29 de junio de 2010.
- Sentencia No. 5272-2011 de 27 de abril de 2011.
- Sentencia No. 8085-2011 de 22 de junio de 2011.
- Sentencia No. 13799-2011 de 12 de octubre de 2011.

- Sentencia No. 948-2015 de 23 de enero de 2015.
- Sentencia No. 949-2015 de 23 de enero de 2015.
- Sentencia No. 1636-2015 de 6 febrero de 2015.

C. Sala Segunda del Tribunal Constitucional de Perú

- Sentencia de 26 de julio de 2011.
- Sentencia de 15 de agosto de 2011.

D. Tribunal Constitucional de España

- Sentencia No. 22-1984 de 17 de febrero de 1984.
- Sentencia No. 27-1987 de 27 de febrero de 1987.
- Sentencia No. 178-1989 de 2 de noviembre de 1989.
- Sentencia No. 162-2009 de 29 de junio de 2009.
- Sentencia No. 161-2013 de 26 de septiembre de 2013.
- Sentencia No. 42-2014 de 25 de marzo de 2014.

3.- Normativa

A. Instrumentos regionales e internacionales

- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa el 26 de agosto de 1789.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, noviembre de 1969.

- Convención Interamericana contra Corrupción. Aprobada por la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1996.
- Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de enero de 1997.
- Declaración de Santiago y Plan de Acción. Segunda Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, Chile, 18-19 de abril de 1998.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Adoptada en Niza, Francia el 7 de diciembre de 2000.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 2003.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Aprobado en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Montevideo, Uruguay, junio de 2006.
- Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. Aprobada en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, Salvador, junio de 2008.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Aprobada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, junio de 2009.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, octubre de 2013. Lo anterior, a su vez, en cumplimiento de lo dispuesto en la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Ciudad de Panamá, Panamá, junio de 2013.

B. Constituciones Políticas

- Constitución Política de México de 1917.
- Constitución Política de Costa Rica de 1949.
- Constitución Política de Uruguay de 1967.

- Constitución Política de Panamá de 1972.
- Constitución Política de España de 1978.
- Constitución Política de Chile de 1980.
- Constitución Política de Honduras de 1982.
- Constitución Política de El Salvador de 1983.
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Constitución Política de Perú de 1993.
- Constitución Política de Venezuela de 1999.
- Constitución Política de Ecuador de 2008.
- Constitución Política de Bolivia de 2009.

C. Leyes

C.1. Chile

- Ley sobre Seguridad del Estado. Ley No. 12927 de 6 de agosto de 1958.
- Ley que Establece Asignación de Mejoramiento de la Gestión Municipal. Ley No. 19803 de 27 de abril de 2002.
- Ley que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Ley No. 19880 de 29 de mayo de 2003.

C.2. Colombia

- Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Ley No. 489 de 29 de diciembre de 1998.
- Código Disciplinario Único. Ley No. 734 de 5 de febrero de 2002.
- Ley por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Ley No. 909 de 23 de septiembre de 2004.

- Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Ley No. 1712 de 6 de marzo de 2014.

C.3. Costa Rica

- Código de Trabajo. Ley No. 2 de 27 de agosto de 1943.
- Estatuto de Servicio Civil. Ley No. 1581 de 30 de mayo de 1953.
- Ley de Planificación Urbana. Ley No. 4240 de 15 de noviembre de 1968.
- Ley de Planificación Nacional. Ley No. 5525 de 2 de mayo de 1974.
- Ley General de la Administración Pública. Ley No. 6227 de 2 de mayo de 1978.
- Ley Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas. Ley No. 6756 de 5 de mayo de 1982.
- Ley del Sistema Nacional de Archivos. Ley No. 7202 de 24 de octubre de 1990.
- Ley de Contratación Administrativa. Ley No. 7494 de 2 de mayo de 1995.
- Ley Orgánica del Ambiente. Ley No. 7554 de 4 de octubre de 1995.
- Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Ley No. 7593 de 9 de agosto de 1996.
- Código Municipal. Ley No. 7794 de 30 de abril de 1998.
- Ley General de Control Interno. Ley No. 8292 de 31 de julio de 2002.
- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Ley No. 8422 de 6 de octubre de 2004.
- Ley General de Migración y Extranjería. Ley No. 8764 de 19 de agosto de 2009.
- Código Electoral. Ley No. 8765 de 19 de agosto de 2009.
- Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial. Ley No. 9078 de 4 de octubre de 2012.
- Ley de Regulación del Derecho de Petición. Ley No. 9097 de 26 de octubre de 2012.
- Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios. Ley No. 9158 de 8 de agosto de 2013.

C.4. Ecuador

- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ley de 2 de febrero de 2010.

C.5. España

- Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley No. 30/1992 de 26 de noviembre de 1992.
- Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Ley No. 6/1997 de 14 de abril de 1997.
- Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. Ley No. 5/2010 de 21 de junio de 2010.
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley No. 19/2013 de 9 de diciembre de 2013.
- Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Ley No. 2/2015 de 2 de abril de 2015.
- Estatuto Básico del Empleado Público. Ley No. 5/2015 de 30 de octubre de 2015.

C.6. México

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ley de 13 de marzo de 2002.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley de 9 de mayo de 2016.

C.7. Panamá

- Ley que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones. Ley No. 6° de 22 de enero de 2002.

C.8. Perú

- Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Ley No. 26300 de 2 de mayo de 1994.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley No. 27806 de 3 agosto de 2002.
- Ley del Código de Ética de la Función Pública. Ley No. 27815 de 12 de agosto de 2002.

C.9. Uruguay

- Estatuto y la nueva carrera del funcionario público de la administración central. Ley No. 19121 de 8 agosto de 2013.

D. Normativa infralegal

D.1. Chile

- Reglamento que Regula la Acreditación de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales y la Habilitación de Evaluadores. Decreto No. 29 de 22 de junio de 2012.

D.2. Colombia

- Código de Buen Gobierno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Código de 10 de agosto de 2011.
- Código de Ética y Buen Gobierno del Ministerio de Educación Pública. Código de 22 de noviembre de 2011.
- Código de Ética del Ministerio de Trabajo. Código del año 2013.

D.3. Costa Rica

- Reglamento del Estatuto de Servicio Civil. Decreto Ejecutivo No. 21 de 14 de diciembre de 1954.
- Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Seguridad Pública. Decreto Ejecutivo No. 24896 de 31 de agosto de 1995.
- Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Comercio Exterior. Decreto Ejecutivo No. 24924 de 22 de diciembre de 1995.
- Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital. Decreto No. 03-98 de 21 de octubre de 1998.
- Reglamento a la Ley Reguladora de los Servicios Públicos. Decreto Ejecutivo No. 29732 de 16 de agosto de 2001.
- Código de Ética para los Funcionarios de la Auditoría del Instituto Costarricense de Turismo. Reglamento No. 5397 de 17 de enero de 2006.
- Principios Éticos de los Funcionarios Públicos. Decreto Ejecutivo No. 33146 de 24 de mayo de 2006.
- Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Alajuela. Reglamento municipal de 7 de mayo de 2008.

- Reglamento a la Ley Orgánica del Colegio de Enfermeras de Costa Rica. Decreto Ejecutivo No. 37286 de 19 de abril de 2012.
- Código de ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Decreto Ejecutivo No. 37228-MOPT de 28 de junio de 2012.
- Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos. Decreto Ejecutivo No. 38171 de 17 de octubre de 2013.
- Código de Ética y Conducta de la Asamblea Legislativa ideas rectoras institucionales. Código de 3 de diciembre de 2013.
- Manual de ética y conducta de la Municipalidad de Cartago. Reglamento Municipal No. 269 de 10 de diciembre de 2013.
- Código de Ética de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Reglamento No. 10 de 13 de febrero de 2014.
- Reglamento de la Junta Vial Cantonal del Cantón de Goicoechea, ámbito de competencia y naturaleza jurídica. Reglamento No. 12 de 5 de mayo de 2014.
- Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo No. 38536 de 25 de julio de 2014.
- Reglamento de la Dirección Jurídica del Poder Judicial. Reglamento No. 47 de 6 de octubre de 2014.
- Reglamento de Organización y Servicio de Policía Profesional de Migración y Extranjería. Decreto Ejecutivo No. 38756 de 24 de octubre de 2014.

D.5. Perú

- Reglamento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Decreto Supremo No. 072-2003-PCM de 7 de agosto de 2003.
- Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública. Decreto Supremo No. 033-2005-PCM de 19 de abril de 2005.

D.6. Uruguay

- Normas de Conducta en la Función Pública. Decreto No. 30-003 de 23 de enero de 2003.