

Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública (la reforma al artículo 11 de la Constitución Política)

Dr. Ernesto Jinesta Lobo.

SUMARIO:

I. La reforma constitucional 1. Las administraciones públicas y la evaluación y rendición de cuentas 2. Los funcionarios públicos y la evaluación y rendición de cuentas. II. Normativa vigente antes de la reforma constitucional. 1. La Ley de Planificación nacional (No. 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas. 2. La comisión de eficiencia administrativa (Decreto Ejecutivo No. 5642-P del 7 de enero de 1976). 3. El Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) –Decreto Ejecutivo No. 23323-PLAN del 17 de mayo de 1994 y sus reformas. 4. El Sistema Nacional de Evaluación (SINE –Decreto Ejecutivo No. 25175-PLAN del 7 de abril de 1995). 5. La ARESEP y la calidad de los servicios (Ley No. 7953 del 28 de marzo de 1996). 6. Las contralorías de servicios y la evaluación (Decreto Ejecutivo No. 26025-PLAN del 18 de abril de 1997). III. Sugerencias para el desarrollo legislativo del artículo 11, párrafo 2, de la Constitución Política. IV. Algunos ejemplos de evaluación de resultados y rendición de cuentas en la legislación extranjera. 1. Estados Unidos. 2. Italia. 3. Chile. 4. Perú.

## **I. La reforma constitucional**

Mediante la Ley No. 8003 del 8 de junio del 2000 (publicada en La Gaceta No. 126 del 30 de junio del 2000) se reformó parcialmente el artículo 11 de la Constitución Política. Se mantuvo, con alguna variante de redacción y otras de puntuación, el texto original del párrafo primero y se introdujo un segundo párrafo en el que se eleva a rango constitucional dos de los principios rectores de la

función y de la organización administrativas modernas, esto es, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas.

## **1. Las administraciones públicas y la evaluación de resultados y rendición de cuentas**

El párrafo segundo, que constituye una verdadera novedad jurídica –independientemente de compartir o no su defectuosa redacción- establece 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.”.

Desde una perspectiva puramente semántica, discrepamos de la redacción, puesto que, hubiera bastado con afirmar que los entes públicos -o la Administración Pública- y los funcionarios públicos se encuentran sometidos a los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas, los que la ley implementará y desarrollará. Es de suponer que el sistema de evaluación de resultados y de rendición de cuentas desarrollado legislativamente debe prever la responsabilidad de los funcionarios que tengan un mal o deficiente rendimiento, puesto que, de lo contrario se trataría de una simple declaración platónica de principios sin ninguna garantía para su observancia, por esa razón ese extremo sobra en la redacción de la reforma parcial.

Pese a la redacción, la reforma constitucional crea un nuevo deber o imperativo constitucional para todas las administraciones públicas, con el objeto de lograr su mayor sometimiento a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia e implantar, de esa forma, un nuevo paradigma de gestión administrativa más acorde con el Estado Social y Democrático de Derecho.

Surge, así, uno de los aspectos medulares a dilucidar del nuevo párrafo segundo del numeral 11 de la Carta Política, es decir, su extensión o alcance subjetivo.

El constituyente derivado o poder reformador nos habla de la “Administración Pública en sentido amplio” y luego agrega, con una terminología imprecisa, que la ley desarrollará un sistema que “cubra a todas las instituciones públicas”, con lo cual, evidentemente, se incluye toda la pléyade de entes públicos que conforman nuestra administración pública (171 en total -entre los que figuran el Estado, 49 entes públicos descentralizados funcionalmente o por servicios, 40 entes públicos descentralizados corporativamente, incluidos los colegios profesionales, 81 entes públicos descentralizados territorialmente o municipalidades- y 5 empresas públicas-ente de derecho privado-) y, desde luego, a cada uno de los órganos que conforman cada ente (solo el Poder Ejecutivo se encuentra constituido por 18 ministerios, los que a su vez se descomponen en una serie de órganos, algunos desconcentrados y otros que, incluso, asumen la forma del “órgano-persona” –el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes cuenta con 12 órganos desconcentrados, algunos con personalidad jurídica instrumental; el Ministerio de Educación tiene adscritas 198 juntas de educación y 417 juntas administrativas-). Bajo esta línea de argumentación, se trata de un deber constitucional que, desde luego, alcanza, también, a los Poderes Judicial y Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República cuando ejercen una función materialmente administrativa. Por esa razón, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones que prestan una importante función administrativa -en el primer caso, el servicio público de la administración de justicia y en el segundo una actividad certificatoria a través del Registro Civil-, deben adoptar y abrirse a la mejores técnicas de organización administrativa con la finalidad de obtener altos estándares de calidad en la atención de los usuarios.

Con esta reforma parcial se consolida el Estado Democrático y Social de Derecho al que resulta, a su vez, inherente la noción de Administración Pública prestacional, entendida ésta como la que debe asegurarle a todos los administrados, sin distinción, una esfera vital mínima y común mediante la prestación efectiva y de calidad de los servicios públicos, todo con el propósito de suprimir las desigualdades reales existentes entre aquéllos. Debe tomarse en consideración que en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho la legitimidad de la Administración Pública deriva de los resultados y rendimientos que obtenga al cumplir sus múltiples tareas y fines, por lo que si existen buenos resultados tangibles habrá, necesariamente, apoyo social a la gestión pública.

En ese respecto, en la exposición de motivos del proyecto de reforma parcial, oportunamente presentado a la corriente legislativa, se subrayó lo siguiente:

“...la evolución de los derechos constitucionales ha puesto de manifiesto la necesidad de entender la naturaleza jurídica de éstos como derechos no sólo de defensa, sino también de prestación. En efecto, **las garantías constitucionales de carácter prestacional someten al Estado al cumplimiento efectivo de ciertos fines, pues ya no se trata únicamente de una Administración que no transgreda los derechos del administrado, sino de una que los efectúe. Un Estado ineficiente no puede cumplir con sus obligaciones constitucionales de orden prestacional** (como por ejemplo el deber del Estado de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes o la obligación de apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico –artículos 50 y 89 de la Constitución Política, respectivamente). **Un Estado ineficiente no puede en consecuencia ser constitucional, puesto que el cumplimiento deficitario de exigencias constitucionales significa un comportamiento inconstitucional por omisión relativa.** De manera que el artículo 11 de la Constitución Política requiere ser actualizado. El derecho constitucional del siglo XX exige un Estado que cumpla con los fines que le ha encomendado la Constitución Política, demanda un funcionario público que no sólo evite arrogarse facultades impropias, sino que por sobre todo cumpla con los deberes que ya tiene. Aparte de lo anterior, uno de los problemas más graves que afronta el país es la pérdida de confianza en las instituciones públicas. **Ante la ineficiencia de la Administración, el ciudadano no encuentra instrumentos jurídicos efectivos que fiscalicen el cumplimiento efectivo de las metas estatales.** Esta situación se vuelve aún más grave puesto que en el régimen público, el ciudadano no puede castigar la ineficiencia del proveedor de servicios con la no adquisición del producto, sino que se encuentra

forzado a seguirlo recibiendo, ya sea porque se trate de un monopolio o de un servicio público en sentido estricto, cuyo único titular es el Estado...lo cierto es que **la ineficiencia del Estado en muchos servicios ha llegado a un punto tal que obliga a una reforma constitucional, en la que se estatuya la obligación constitucional expresa del Estado de fiscalizar su eficiencia...**” (la negrita no es del original).

La reforma, en nuestro criterio, pretende, también, reivindicar la figura de la persona –física o jurídica-, esto es, del individuo o administrado, como centro o eje del Derecho Administrativo. Debe tenerse en consideración que la Administración Pública, entendida como una organización servicial de la comunidad, fue creada para servir, efectivamente, al administrado –entendido como un cliente o consumidor- 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.

La modificación busca, del mismo modo, reforzar algunos de los principios consustanciales al Estado Social y Democrático de Derecho como lo son la publicidad, la transparencia en la función administrativa y la participación. En efecto, es de suponer que los mecanismos y sistemas de evaluación del rendimiento o desempeño administrativo y de rendición de cuentas arrojen información valiosa y resultandos tangibles que deben ser de conocimiento de todos los administrados, quienes, en último término, al financiar el aparato administrativo, tienen todo el derecho de participar activamente –de forma directa o indirecta- en la fiscalización y vigilancia del manejo de la cosa pública.

La modificación resulta, igualmente, congruente con varios principios rectores de toda organización administrativa como lo son la eficacia y la eficiencia, los cuales, a nuestro juicio, se encuentran contenidos explícitamente en nuestra Constitución Política cuando el constituyente se refiere a conceptos claves como el de “buena marcha del gobierno” (artículo 139, inciso 4º), “buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas” (artículo 140, inciso 8) e, incluso expresamente “eficiencia de la administración” (artículo 191), “buen desempeño” (artículo 85, referido a las universidades públicas) y “buen servicio” (artículo 157, referido al Poder Judicial). Como es sabido, estos dos principios se encuentran desarrollados a nivel infraconstitucional por diversas leyes, así la Ley General de la Administración Pública menciona en cuatro

ocasiones el principio de eficiencia como rector de la actuación administrativa (artículos 4º, 8º, 225 y 269); la Ley de Planificación Económica No. 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas contiene un capítulo (V) destinado a la “Eficiencia de la Administración Pública” y su artículo 16 dispone que “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...”, incluso, el artículo 17 de ese cuerpo normativo hace referencia a una “Comisión de Eficacia Administrativa” a la que aludiremos infra.

La eficiencia es un factor determinante, puesto que , la sociedad es eficiente solo y en cuanto lo es la Administración Pública. Evidentemente, la reforma constitucional que comentamos constituye un intento por superar el descrédito de lo público-administrativo, sector que, normalmente, es sinónimo de ineficacia e ineficiencia.

La Administración Pública debe ser conceptuada como un sector clave de la economía que demanda ser reinventado, reestructurado, mejorado, depurado y eficientado para evitar que constituya un obstáculo para el desarrollo y la productividad en el contexto de un orden mundial globalizado.

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. 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.

Una aspecto importante que introduce la reforma es la “responsabilidad personal de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus deberes”, suponemos cuando no cumplen con niveles aceptables de desempeño en el logro de los objetivos, fines y metas previamente establecidos a través de los procesos de planificación nacional, sectorial, regional, local e institucional. La modificación constitucional resulta, entonces, conforme con el principio de responsabilidad de los entes y órganos públicos recogido en la Constitución Política (artículos 9, 11, 33, 41, 45, 148, 149 y 188).

La reforma trata, con tal responsabilidad personal, de reforzar el concepto de idoneidad comprobada a que se refiere el numeral 192 de la Constitución Política para la selección de los servidores públicos, puesto que, si se quiere garantizar la eficiencia administrativa de que nos habla el artículo 191 constitucional, debe nombrarse como funcionarios públicos a los que ofrezcan un perfil de alto rendimiento, después de haberse efectuado un concurso de antecedentes en el que se pondere, preponderantemente, la idoneidad y la eficiencia y no otros criterios clásicos ya desfasados como el de antigüedad o patológicos y detestables como el amiguismo, el clientelismo y el nepotismo.

## **2. Los funcionarios públicos y la evaluación de resultados y rendición de cuentas**

En el párrafo primero del artículo 11 se agregó una frase en la que se indica que los funcionarios públicos “Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone...”.

Con ello se pone de manifiesto que a la luz de las nuevas exigencias de una Administración prestacional no basta con un servidor público que se abstenga de arrogarse facultades que la ley no le concede, esto es, que asuma una actitud negativa, pasiva o inerte sino que debe, además de lo anterior, cumplir fielmente con los deberes legales propios del cargo, todo en aras de lograr una actuación administrativa adecuada y eficiente, por lo que constitucionalmente se le impone el deber de adoptar una postura positiva, activa y emprendedora que procure el logro de los fines, metas y objetivos que le han sido encomendados al órgano que se encuentra bajo su responsabilidad.

Lo anterior, queda patente si se relaciona la frase adicionada del párrafo primero del artículo 11 con lo estipulado en el párrafo segundo en el sentido que los resultados finales de la evaluación sistemática y permanente pueden acarrearle responsabilidad personal a los funcionarios por el incumplimiento de deberes.

Evidentemente, la reforma constitucional pretende crear una sana y recomendable cultura administrativa anuente a rendir cuentas por los resultados obtenidos en el desempeño administrativo, de tal manera que si el funcionario público obtiene una mala calificación en su rendimiento –por un escaso logro de los objetivos, fines y metas predefinidos mediante el proceso de planificación– pueda ser sancionado disciplinariamente con una destitución, suspensión o amonestación.

Se pretende, de esa forma, 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.

Sobre el particular, la Comisión Especial de Reforma Constitucional que dictaminó de forma unánime y afirmativa el proyecto indicó que la propuesta podría mejorar la lucha sistemática contra la corrupción pero provocaría, además, “...una evolución en la mentalidad del funcionario público, como resultado de la necesidad de mantener un registro de sus actos, destinado a elaborar un informe de labores con base en el cual sabe que se evaluará su desempeño, y potencialmente se iniciaría el proceso destinado a sentar las responsabilidades que ya contempla nuestro ordenamiento. De esta forma, al menos psicológicamente se rompería la sensación de anonimato que da al funcionario la percepción de que sus labores serán conocidas y evaluadas en un medio y por personas que le resultan familiares. Uno de los efectos de esa sensación de anonimato puede ser la ligereza en el cumplimiento de las labores, lo cual se vería desestimulado ante el conocimiento de que las actuaciones propias serán estudiadas periódicamente por un órgano ajeno al medio en que el funcionario se desempeña. Esto podría tener incluso un efecto sobre la calidad del servicio público, al estimular una reconsideración de la responsabilidad inherente al ejercicio del cargo.”.

En otro orden de ideas, es preciso señalar que en la redacción original del proyecto se restringía la responsabilidad a ciertos funcionarios públicos, puesto que, se establecía lo siguiente: “Las administración pública estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y de rendición de cuentas, **con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios a cargo de programas específicos por el cumplimiento de sus deberes**”

Ulteriormente, y a raíz de una observación formulada por la Comisión Especial, se varió acertadamente su redacción para no circunscribir la evaluación y rendición de cuentas a los jefes encargados de proyectos, planes o programas específicos y, de esa forma, extenderla a cualquier funcionario público.

## **II. Normativa vigente antes de la reforma constitucional**

Antes de la reforma parcial al artículo 11 de la Constitución Política existía ya un marco normativo, predominantemente constituido por decretos ejecutivos, tendiente a introducir los principios generales de evaluación y rendición de cuentas. Quizá, por esa razón la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuando le evacuó al Directorio de la Asamblea Legislativa la consulta preceptiva sobre el proyecto, indicó que “...todo lo que en la reforma se introduce para recalcar el deber general de rendición de cuentas de todos los funcionarios e instituciones públicas puede estimarse como una aclaración y explicitación de los deberes y responsabilidades ya existentes, derivados de la propia Constitución o de las leyes aplicables” (Voto No. 1639-99 de las 9:06 hrs. del 5 de marzo del 1999).

Pese a lo señalado por la Sala Constitucional, estimamos que la introducción explícita de los principios de evaluación de resultados y de rendición de cuentas constituye un hito jurídico-público de enorme trascendencia e incalculables consecuencias positivas para consolidar una Administración Pública eficiente y transparente.

### **1. La Ley de Planificación Nacional (No. 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).**

Mediante este texto legal se estableció el Sistema Nacional de Planificación –integrado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y las unidades administrativas de planificación de los ministerios y del resto de entes públicos- y los mecanismos de coordinación y asesoría, artículo 3º- siendo una de sus principales funciones (artículo 2º, inciso e) la de “Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos.”. Pese a lo establecido en la Ley de Planificación Nacional, no es sino veinte años después que se desarrolló reglamentariamente la evaluación de resultados conjugándose con la rendición de cuentas.

### **2. La Comisión de Eficiencia Administrativa (Decreto Ejecutivo No. 5642-P del 7 de enero de 1976).**

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 5642-P del 7 de enero de 1976 se crea la Comisión de Eficiencia Administrativa a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Planificación Nacional con el propósito de revisar y mejorar los sistemas de trabajo de la Administración Pública –a efecto de implantar sistemas uniformes, disminuir instancias y simplificar trámites-, economizar recursos y obtener de ellos

el máximo rendimiento y, en general, aumentar la eficacia y productividad de la administración pública en el desempeño de sus actividades.

El artículo 5° establece que “Son funciones de la Comisión de Eficiencia Administrativa realizar estudios, hacer recomendaciones y tomar decisiones tendientes a la más adecuada ejecución de la política del Gobierno de la República

En sus distintos campos. Con este fin la Comisión formulará medidas para: **aumentar la calidad de los servicios públicos**; contribuir a precisar en casos concretos la esfera de acción propia de las instituciones determinadas; **evitar el desperdicio de recursos, y promover su mejor utilización**; corregir deficiencias en el sistema de recaudación de los tributos; y **eleva al máximo el rendimiento de los fondos públicos**. Todo conforme a normas de prudente y sana economía, de acuerdo con criterios de productividad y eficiencia, y según los requisitos de eficacia y austeridad que deben caracterizar la acción de las instituciones del Estado.” (la negrita no es del original).

Por su parte, el artículo 6° establece que “Los acuerdos de la Comisión serán de cumplimiento obligatorio, dentro del marco legal vigente, cuando se trate de: **facilitar y hacer más expedita la atención al público**; eliminar trámites burocráticos innecesarios; promover una labor coordinada de las instituciones; economizar los recursos materiales y financieros, sin menoscabo de la efectividad de los servicios; **implantar sistemas de evaluación del trabajo de los servidores públicos; y crear estímulos adecuados para aumentar el rendimiento de estos últimos.**” (la negrita no es del original).

### **3. El Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y política Económica (MIDEPLAN) –Decreto Ejecutivo No. 23323-PLAN del 17 de mayo de 1994 y sus reformas**

El artículo 4°, inciso g), de ese reglamento estableció que una de las competencias del MIDEPLAN es “Promover una permanente evaluación y renovación de los servicios que presta el Estado, de manera que efectivamente orienten su servicio hacia el usuario. Para ello velará por la definición permanente de lineamientos dirigidos a mejorar la eficiencia del Sector Público, entendida no sólo en el sentido estricto de reducción de sus costos unitarios, sino también en el mejoramiento de la calidad de sus bienes y servicios en el mantenimiento de una adecuada cobertura. El aumento de la eficiencia debe ir aparejado por un esfuerzo constante por eliminar los privilegios y el uso indebido de los recursos públicos.”

Por su parte, el artículo 9° estableció que para un eficaz cumplimiento de las competencias asignadas al MIDEPLAN debe contar con cuatro áreas prioritarias, siendo una de ellas la de Evaluación y Seguimiento.

El artículo 11° señala que las funciones del área de Evaluación y Seguimiento son las siguientes:

“a) **Evaluar la efectiva ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el cumplimiento de sus metas, el establecimiento y operación adecuada de sus programas y la aplicación de sus políticas y acciones prioritarias. La evaluación y seguimiento de las acciones de Gobierno debe permitir tanto al Despacho como a la Presidencia de la República, pedir cuentas a los órganos y entes de la Administración Pública en el cumplimiento de sus metas y prioridades establecidas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.**

b) Velar porque se den los **procesos de evaluación**, reestructuración y modernización necesarios para adecuar las instituciones públicas tanto al **cumplimiento de sus propios objetivos y el debido servicio al usuario**, como a las más modernas concepciones de una Administración Pública socialmente eficiente, capaz de combinar en forma creativa los conceptos efectividad y costo, calidad y cobertura idónea.

c) Proponer al Despacho por su medio a otras entidades del Sector Público, **procesos de evaluación** y elaboración de propuestas de reformas institucionales que conduzcan a un **Estado eficiente y orientado a la satisfacción de los diversos tipos de usuario.**

d) Evaluar los procesos de elaboración y aprobación del Presupuesto Nacional, así como los proyectos de Inversión Pública, de manera que en ambos se reflejen las prioridades que el Gobierno haya fijado en el Plan Nacional de Desarrollo. Este apoyo es requisito para la adecuada participación de MIDEPLAN en la Autoridad Presupuestaria, tanto en lo que respecta a la definición de la política presupuestaria y sus

modificaciones como a la política nacional de inversiones públicas.” (la negrita no es del original).

#### **4. El Sistema Nacional de Evaluación (SINE -Decreto Ejecutivo No. 25175-PLAN del 7 de abril de 1995).**

Antes de la modificación constitucional introducida por la Ley No. 8003 del 8 de junio del 2000, el Decreto Ejecutivo No. 24175-PLAN del 7 de abril de 1995 creó el “Sistema Nacional de Evaluación” (SINE), bajo la coordinación del Ministerio de Planificación Nacional, y que rige de manera vinculante para los órganos, entes públicos y empresas del Estado que se sometan voluntariamente al mismo (artículo 1°).

Los objetivos del SINE son promover el desarrollo sostenible en lo económico, social y ambiental del país –a corto, mediano y largo plazo- a través del fortalecimiento de la capacidad gerencial del sector público mediante la generación de información adecuada que permita orientar los recursos a la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos, la medición y promoción de la calidad y oportunidad de los resultados de la gestión administrativa y el análisis de la eficiencia y eficacia administrativas en la formulación y ejecución de planes, políticas, programas y proyectos con el propósito de incrementar la probabilidad de éxito en los resultados (artículo 2°).

De conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 24175-PLAN, el SINE se encuentra conformado por dos módulos complementarios:

**a) Autoevaluación** dirigido a desarrollar una cultura institucional de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.

**b) Evaluación externa o estratégica** como instrumento para garantizar la transparencia del proceso de evaluación institucional (artículo 1°).

Para efectos de la evaluación estratégica, esto es, de los proyectos y programas que la Presidencia de la República califique, previamente, como prioritarios por su impacto a nivel nacional, sectorial, regional o local, se ha establecido el instrumento denominado “Compromiso de Resultados” (CDR), que constituye un acuerdo anual de gestión institucional rubricado por el Presidente de la República, el Jefe del respectivo órgano, ente o sector y los Ministros de Planificación y Hacienda, estos dos últimos como garantes. Los CDR le permiten a cada órgano, ente o sector darle seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos y constituye un insumo básico o clave para efectuar la

evaluación, puesto que, ésta es resultado de contrastar los compromisos adquiridos con los logros alcanzados, todo lo cual se refleja en una calificación. De esa forma, se elabora, con fundamento en la calificaciones obtenidas y en orden descendente de desempeño, una lista de los diversos órganos, entes o sectores.

En suma el CDR recoge lo siguiente:

a) Los compromisos del respectivo órgano, ente o sector de obtener resultados y objetivos concretos y efectivos dentro de un plazo determinado. Tales compromisos son incluidos en una “matriz de desempeño institucional” (MDI), la cual detalla para cada acción estratégica los criterios o indicadores de evaluación, su valor, peso y la escala de evaluación utilizada para medir el nivel de desempeño institucional.

b) Los compromisos gubernamentales, referidos al apoyo requerido en asignación de recursos e iniciativas de carácter normativo para que se cumplan las metas.

El SINE inició en 1996 la ejecución de un plan piloto en el que participaron 6 órganos del Poder Ejecutivo ( Ministerios de Vivienda y Asentamientos Urbanos, Salud, Educación Pública, Hacienda, Obras Públicas y Transportes y Dirección General de Aviación Civil) y dos entes públicos (CCSS e INVU). Para 1999 el SINE logró implementar 15 CDR, 12 institucionales y 3 sectoriales, para una participación total de 29 órganos y entes, habiendo sido el promedio de calificación de la calidad del desempeño institucional de 7.36 (escala de 10). Para el año 2000 se firmaron 22 CDR que comprenden a 39 órganos y entes públicos, siendo que para principios de año quedaban pendientes de firma 5 CDR.

Un aspecto importante es que el Decreto No. 24175-PLAN ordenó que en el plazo de dos meses a partir de la fecha de su promulgación todas las instituciones públicas debían organizar al interior de sus dependencias, en la línea staff, una “unidad de evaluación” (artículo 8°).

Dentro de las competencias básicas de tales unidades administrativas de evaluación el artículo 9° señala las siguientes: a) establecer mecanismos que garanticen el seguimiento permanente y la evaluación periódica del Plan Anual de Trabajo (PAT) con que debe contar cada órgano y ente público, b) incorporar los principios de sostenibilidad económica, social y ambiental en la evaluación de los planes, políticas, programas y proyectos incluidos en el respectivo PAT y c) garantizar que la información producida por las Contralorías de Servicio se

incorpore el proceso evaluativo de cada institución como un medio para asegurar que los servicios respondan a las necesidades de los usuarios.

El artículo 10°, párrafo 1°, le establece a cada órgano o ente el deber de presentar, lo más tarde el último día del mes de febrero, un informe con los resultados de la autoevaluación referente al año anterior.

El párrafo 2° de ese numeral, estatuye que el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica debe presentar el 1° de abril de cada año al Presidente de la República, con fundamento en los informes institucionales, un informe sobre el avance del Plan Nacional de Desarrollo que contendrá una evaluación del estado de sostenibilidad del país en lo económico, cultural y ambiental.

Por último, los Ministerios de Planificación y Hacienda tienen la responsabilidad, ex artículo 13 del Decreto, de diseñar un esquema que contemple los resultados evaluativos como parte del proceso de programación presupuestal.

El SINE como se ve es un instrumento gerencial empleado para evaluar y mejorar la gestión administrativa y herramienta fundamental para definir prioridades en la acción administrativa, asignar recursos en función de éstas, tomar decisiones, darles seguimiento y fiscalizar la ejecución de proyectos y planes estratégicos, todo en aras de una mayor calidad administrativa. De esa forma, se obtienen una serie de ventajas para el gobierno -al tener una visión de conjunto que le permite la toma de decisiones políticas fundamentales- los jefes -al vincularse al proceso de planificación y programación- y la sociedad costarricense -al contarse con instrumentos que permiten una asignación eficiente y racional de los recursos de acuerdo con las prioridades nacionales-.

## **5. La ARESEP y la calidad de los servicios (Ley No. 7953 del 28 de marzo de 1996)**

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, también, cumple un rol importante dentro del sistema administrativo en la supervisión y control de la calidad en los servicios públicos.

Así en el artículo 4°, incisos a), b) y d), de la Ley No. 7593 del 28 de marzo de 1996 se establece que son objetivos fundamentales de esa institución autónoma armonizar y equilibrar los intereses y necesidades de los usuarios y prestatarios de los servicios públicos, así como "...velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima, los servicios públicos sujetos a su autoridad".

De igual forma, el artículo 6°, inciso b), le manda a realizar inspecciones técnicas de las propiedades, plantas y equipos destinados a prestar el servicio público para verificar, entre otros aspectos, la calidad del servicio.

## **6. las contralorías de servicio públicos (Decreto Ejecutivo No. 26025-PLAN del 18 de abril de 1997)**

El propio Decreto Ejecutivo de creación del SINE (No. 25175-PLAN) establece una relación inherente entre las contralorías de servicios públicos y el proceso de autoevaluación, puesto que, el artículo 9°, inciso 3°, establece que una de las funciones de las Unidades de Evaluación y Seguimiento institucionales es garantizar que la información producida por las contralorías de servicio se incorpore al proceso evaluativo de cada órgano o ente público, como un medio para que el servicio responda a las necesidades reales y efectivas de los usuarios.

Este es, quizá, uno de los elementos fundamentales de la evaluación, esto es, determinar si, a los ojos de los usuarios de los servicios, se presta una función que reúne altos estándares de calidad, por cuanto, la finalidad de la administración debe ser superar, con creces, las expectativas del usuario.

Evidentemente, un indicador importante de la evaluación del desempeño o rendimiento administrativo, debe ser la opinión sobre la calidad de los servicios que tienen los usuarios de forma individual o colectiva.

El Decreto Ejecutivo No. 26025-PLAN del 18 de abril de 1997 creó, organizó y puso en funcionamiento el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios como un medio para concebir una Administración Pública al servicio de los administrados, generar una mayor participación ciudadana en la fiscalización de la prestación de los servicios públicos, satisfacer a los usuarios, mejorar continuamente la prestación de los servicios, acercar la administración prestataria al usuario y procurar el uso racional de los recursos públicos.

El artículo 3° del Decreto No. 26025-PLAN establece que los objetivos del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios son los siguientes:

- “a) Formar una cultura institucional orientada al usuario.
- b) Promover la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- c) Desarrollar procedimientos accesibles y expeditos para la presentación y solución de quejas.
- d) Garantizar la pronta respuesta a los usuarios.

e) Apoyar el proceso de modernización institucional, mediante la generación de información que facilite la toma de decisiones requeridas para mejorar el desempeño y la satisfacción del usuario.”.

En el decreto bajo estudio se establece que todos los órganos y entes públicos que presten servicios a los administrados deben contar con una unidad staff de control de servicios adscrita al máximo jerarca.

Dentro de las competencias de tales Contralorías de Servicios se establecen, en el artículo 7° del Decreto No. 26025-PLAN, las siguientes:

“a) Velar por que se establezcan indicadores de gestión para identificar las diferentes tendencias en los servicios con el fin de disminuir reclamos y futuras quejas.

b) Emitir recomendaciones para elevar la imagen de la prestación de servicios de la institución.

c) Coadyuvar en el control interno sobre la prestación de todos los servicios que brinda la Institución, intercediendo a favor de los usuarios.

d) Promover que las unidades técnicas apliquen acciones correctivas en los servicios que presten dificultades.

e) Discriminar entre las diferentes quejas para elevar al jerarca aquellas que ameritan su intervención.

f) Impulsar el establecimiento de instrumentos de información y procedimientos accesibles para formular quejas.

g) Propiciar encuestas que permitan consultar en forma regular y sistemática, el punto de vista de los usuarios acerca de los servicios que presta la institución.

h) Presentar propuestas ante el jerarca para que se adopten políticas, normas y

procedimientos en procura de una prestación de servicios oportuna y eficaz.

i) Servir de enlace y coordinación, a nivel institucional, entre MIDEPLAN, la Defensoría de los Habitantes y la Sociedad Civil.

j) Establecer un sistema de control, seguimiento, resolución y respuesta oportuna de los reclamos, quejas y sugerencias presentadas por los clientes.

k) Promover procesos de modernización en la prestación de servicios.

l) Promover la creación de funciones contraloras en las dependencias físicamente desconcentradas.

m) Establecer mecanismos de coordinación institucional que faciliten la resolución de quejas.”

Por su parte, el artículo 9° del Decreto No. 26025-PLAN establece el siguiente elenco de obligaciones para las Contralorías de Servicios:

- “a) Velar por el establecimiento de medios de información sobre los servicios que presta la institución.
- b) Velar por que se tomen las acciones preventivas sobre los servicios que manifiesten potencialmente situaciones difíciles (prevención de quejas).
- c) Impulsar estudios de procedimientos y simplificación de trámites en todos los servicios que presta la Institución.
- d) Instalar un sistema de quejas institucional y dar seguimiento.
- e) Velar porque la institución responda a los usuarios.
- f) Elaborar guías de servicio a los usuarios.
- g) Ejecutar sus funciones con independencia de criterio respecto a las demás dependencias operativas de la Institución.
- h) Preparar un plan de trabajo que contemple todas las acciones.

- i) Elaborar y remitir un informe de labores semestral al máximo jerarca de la Institución con copia al Ministerio de Planificación Nacional.
- j) Divulgar los procedimientos establecidos.”

Por último, el artículo 10 del Decreto No. 26025-PLAN establece un procedimiento específico para tramitar consultas, quejas o denuncias interpuestas por cualquier persona física o jurídica respecto de los servicios prestados por el respectivo órgano o ente público y de las actuaciones de sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones –hechos u omisiones- cuando afecten, directa o indirectamente, la prestación de aquéllos.

Se prevé, para evitar represalias de orden administrativo y el desistimiento en la interposición de las quejas o denuncias por los usuarios, que éstos requieran la reserva y el secreto de su identidad, sobre todo, en los casos en que “...a raíz de las investigaciones puede afectarse la continuidad y atención de los servicios prestados al quejoso por la institución o bien poner en peligro su integridad física” (inciso e).

Un resultado importante de las quejas se encuentra establecido en el inciso g) del artículo 10 al estatuir que “Deberá mantenerse un registro de control de todas las quejas planteadas y admitidas, resumiéndose los resultados de su gestión. Este registro dará origen a un informe semestral, en el cual se resumen la naturaleza y frecuencia de las quejas y acciones INSTITUCIONALES acatadas o recomendadas para resolver el caso.”.

### **III. Sugerencias para el desarrollo Legislativo del artículo 11, párrafo 2, de la Constitución Política**

Un aspecto importante a resaltarse es que el Constituyente remite al desarrollo legislativo la regulación del procedimiento de evaluación de resultados y de rendición de cuentas, a tal punto que en la última parte del párrafo 2º dispone que “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.”.

Resulta de vital importancia tener claro, a nivel legislativo, la relación inmanente que existe entre las potestades administrativas de planificación o programación y los conceptos de evaluación y rendición de cuentas.

La administración es la capacidad de un ente público para tomar decisiones o acciones necesarias y realizarlas, la planificación, programación o planeamiento, de su parte, es un instrumento preliminar o preparatorio para adoptar

acertadamente aquéllas a corto, mediano o largo plazo por lo que constituye una importante herramienta del administrador. La planificación comprende, globalmente, la relación de medios y fines con que cuenta el aparato administrativo.

La planificación orienta la actuación y gestión administrativas definiendo los grandes objetivos, metas y fines por alcanzar y los métodos o modos para lograrlo eficientemente. Con la planificación se da el salto cualitativo de una gestión administrativa improvisada u ocurrente a una planificada o programada.

La evaluación presupone, consecuentemente, un proceso de planificación a nivel global o general y particular, puesto que, aquélla consiste en determinar el grado en que fueron alcanzados y obtenidos los objetivos, metas y fines prefijados.

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 (Plan Anual de Trabajo –PAT- o Plan Operativo Anual –POA-). Obviamente, entre todos esos planes debe haber congruencia y coherencia.

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.

Consecuentemente, como antecedente necesario para implementar los principios de evaluación y rendición de cuentas es menester reformar lo relativo a las potestades administrativas de programación y planificación, puesto que, la Ley de Planificación Nacional vigente le da a éstas una connotación eminentemente economicista o financiera. Sin embargo, los aspectos que podría incluir la reforma en tal extremo exceden los propósitos del presente artículo, razón por la cual se dejarán para una ocasión futura.

Aclarado lo anterior, es menester indicar que el texto legislativo que se dicte en un futuro debe contener los objetivos de la evaluación y rendición de cuentas (v. gr. garantizar y mejorar la eficacia, eficiencia, calidad y oportunidad de los servicios prestados, la satisfacción efectiva de las necesidades reales de los usuarios, facilitar la toma de decisiones políticas y administrativas fundamentales, etc.) y debe concebirlas como un proceso sistemático y permanente –interno o externo- para medir los resultados obtenidos por la Administración Central y Descentralizada en la ejecución de los planes nacionales, regionales o provinciales, sectoriales, locales e institucionales.

Dentro del concepto de evaluación externa debe preverse la posibilidad que los entes públicos efectúen contrataciones con empresas especializadas para

evaluar los resultados obtenidos y la calidad del desempeño en la ejecución de los planes, programas y proyectos, todo en aras de una mayor objetividad.

De igual forma, es necesario repensar y reelaborar los procedimientos y sistemas de evaluación individual de cada uno de los funcionarios públicos, con indicadores y criterios objetivos y medibles manejados por una autoridad administrativa independiente y técnica –Comité o Comisión- ajena a cualquiera de los órganos y entes evaluados, todo con el propósito de lograr una vigencia efectiva del principio de responsabilidad recogido en el texto constitucional. 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.

De igual forma, debe el legislador tomar en consideración que la evaluación y seguimiento debe servir como un instrumento para determinar, acertadamente, si la gestión administrativa se ajusta a las necesidades legítimas, reales y efectivas de los administrados y proponer medidas correctivas durante la ejecución de los programas, planes y proyectos con otros complementarios o compensatorios.

En cuanto a los reponsables últimos del proceso continuo de evaluación debe señalarse al Ministerio de Planificación y Política Económica en el caso de la evaluación estratégica, al respectivo jerarca –Ministro o Gerente- en la hipótesis de la autoevaluación y al Ministro rector de cada sector de actividad administrativa materialmente homogénea –de existir- para propiciar una evaluación sectorial, lo anterior con la posibilidad de dictar, conjuntamente con el Presidente de la República, la directrices que estime oportunas o convenientes.

Dentro de los mecanismos de monitoreo permanente de la evaluación debe considerarse la posibilidad que el responsable último solicite, periódicamente o cuando lo tenga a bien, informes sobre los avances y desarrollo en la ejecución de los respectivos planes, proyectos o programas, así como la posibilidad de enviar inspectores que fiscalicen la ejecución.

Debe preverse, de igual forma, que por vía de Reglamento Ejecutivo se establezca de forma clara y precisa los métodos, criterios de eficiencia y eficacia,

los indicadores cualitativos y cuantitativos, su valor y peso y las escalas generales o tipo de evaluación del desempeño.

Es preciso consagrar legislativamente la necesidad de incluir en la línea staff de la organización la figura de las unidades administrativas de evaluación para que le den seguimiento continuo y permanente a la ejecución de los respectivos planes anuales o plurianuales de trabajo, como un medio de garantizar que los servicios sean de calidad y respondan a las necesidades reales y efectivas de los usuarios de la organización o del servicio.

Para garantizar los principios constitucionales de publicidad, transparencia y participación debe establecerse la obligación legislativa, para todos los entes y órganos públicos, de remitir al MIDEPLAN, antes del primero de mayo de cada año, un informe sobre los resultados de la autoevaluación –interna o externa-, de tal forma que ese Ministerio le presente, a su vez, al Presidente de la República, antes de esa fecha, un informe sobre los resultados. Ese informe final del MIDEPLAN, por virtud de la ley, debe ser publicado en los medios de comunicación colectiva de mayor difusión antes del 1º de mayo para que sea sometido al escrutinio público. Por su parte, el Presidente de la República deberá incluir, necesariamente, en el informe anual que rinde a la Asamblea Legislativa los resultados de las evaluaciones internas y externas efectuadas a lo largo del año.

Obviamente, la evaluación con el nuevo texto constitucional deja de ser voluntaria para los entes públicos que deseen someterse a la misma -tal y como se ha venido manejando hasta ahora la estratégica o externa con los Compromisos de Resultados (CDR)- y pasa a ser vinculante, extremo con el que debe ser consecuente el legislador al desarrollar el precepto constitucional.

En lo relativo a los entes descentralizados territorialmente, esto es, las Municipalidades, en virtud de su autonomía política o de gobierno, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas deben tener algunas connotaciones específicas. Se supone que el responsable del proceso de evaluación lo debe ser el Alcalde, puesto que, ese funcionario es el administrador general y jefe de las dependencias municipales (artículo 17, inciso a, Código Municipal). De igual forma, es el responsable del “buen funcionamiento del gobierno municipal”, ya que, el artículo 17, inciso j), del Código Municipal le impone el deber de proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para ese efecto. Ese mismo numeral, en su inciso g), estatuye que es una obligación del Alcalde “Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de

marzo de cada año”. Lo conveniente es establecer por ley que antes de rendirse el informe a que se refiere el artículo 17, inciso g), del Código Municipal, el Concejo Municipal debe convocar a un cabildo abierto (artículo 13, inciso j, del Código Municipal y la Directriz del Tribunal Supremo de Elecciones No. 03-98 del 9 de octubre de 1998) en el que se discuta ampliamente el informe del Alcalde sobre el desempeño o rendimiento municipal, previa publicación de ese documento en los medios de comunicación colectiva locales.

#### **IV. Algunos ejemplos de evaluación de resultados y rendición de cuentas en la legislación extranjera**

Sin pretensión de exhaustividad, se expone a continuación lo regulado por algunos ordenamientos jurídicos extranjeros sobre el particular, circunstancia que pone de manifiesto como la plasmación formal de los principios de evaluación de resultados y de rendición de cuentas constituye una tendencia jurídica reciente y progresiva en aras de modernizar el aparato público. De igual forma, estas regulaciones pueden orientar el desarrollo legislativo del artículo 11 de la Constitución.

##### **1. Estados Unidos de América**

El 3 de agosto de 1993 el Presidente Clinton firmó la “Government Performance and Results Act” –que se puede traducir como “Ley de rendimiento y resultados de la Administración”.

Esta ley americana insiste -Sección Segunda “Findings and purposes”- en que el desperdicio y la ineficiencia del sector público federal ha minado la confianza del pueblo en la Administración y que los funcionarios públicos tienen dificultades para incrementar la efectividad de los programas públicos al no articular de forma conveniente sus objetivos y carecer de información sobre su cumplimiento. Se establece que la ley es un intento por aumentar la confianza del pueblo en la Administración, haciendo al sector público responsable de los resultados de sus programas.

Esa ley exige la definición clara de los objetivos de los programas públicos, la medición del rendimiento de las agencias en su consecución, enfatizar los resultados, lograr la calidad del servicio y satisfacer al administrado a quien se le concibe como un cliente o consumidor.

Los puntos sobresalientes en la ley norteamericana son los siguientes: a) La planificación estratégica –Sección Tercera “Strategic planning”- , b) los planes e informes anuales de rendimiento o resultados –Sección Cuarta “Annual performance plans and reports”- y c) la responsabilidad directiva y la flexibilidad operativa –Sección Quinta “Managerial accountability and flexibility”-.

En cuanto a los planes anuales de rendimiento, la ley le impone a cada agencia elaborar uno para cada actividad. Ese plan debe contener lo siguiente: a) Los objetivos de rendimiento, que deben quedar expresados en forma objetiva, cuantificable y medible; b) la descripción de los procesos operativos, requisitos y tecnología, así como los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir los objetivos de rendimiento; c) los indicadores de rendimiento que serán empleados para evaluar el nivel del servicio o producto y e) la base para comparar los objetivos de rendimiento y el nivel efectivamente alcanzado.

En cuanto a los informes de rendimiento, se preve que cada agencia remita, antes del 31 de marzo de cada año, al Presidente y al Congreso un informe sobre el rendimiento de sus programas.

## **2. Italia**

El Presidente del Consejo de Ministros de Italia promulgó, el 27 de enero de 1994, la directiva de “Principos sobre la prestación de los servicios públicos” conocida como la “Carta de los Servicios Públicos” .

Ese documento establece, entre los instrumentos, la “Adopción de estándares”, estableciendo que los sujetos prestadores deben adoptar y publicar los estándares, generales y específicos, de calidad y cantidad asegurando su respeto. Se estatuye que la observancia de los estándares no puede ser condicionada y solo se pueden quebrantar si los resultados son más favorables para los usuarios. Los sujetos prestadores tienen la obligación de actualizar periódicamente los estándares.

En lo referente al deber de valorar la calidad de los servicios, se dispone lo siguiente:

“1. Para valorar la calidad del servicio prestado, especialmente en relación con la consecución de los objetivos de interés público, los sujetos prestadores desarrollan las verificaciones necesarias sobre la calidad y la eficiencia de los servicios prestados...

2. Antes del 31 de marzo de cada año, los sujetos prestadores preparan un informe con los resultados alcanzados en el ejercicio anterior, sometiéndolo al Comité a que se refiere el título siguiente –Comité permanente para la actuación

de la Carta de los servicios públicos, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros-, y dan al mismo la publicidad adecuada. El informe deberá, entre otras cosas, analizar los resultados obtenidos en relación con los estándares establecidos para el ejercicio en cuestión; definir los estándares para el ejercicio en curso en relación también con los resultados obtenidos en el ejercicio objeto de informe; describir las razones de los eventuales incumplimientos de los estándares y los remedios establecidos; indicar los criterios directivos a los cuales el sujeto prestador se atenderá en la redacción de los planes de mejoramiento progresivo de los estándares...

4. Los sujetos prestadores, al fin de recabar la valoración de los usuarios sobre la calidad del servicio prestado...prepararan fichas de lectura óptica, y se encargan de su envío a los usuarios; convocan reuniones públicas con la participación de los usuarios de una determinada zona o de una determinada unidad de prestación del servicio; efectúan, por muestreo, entrevistas con los usuarios, incluso inmediatamente después de la prestación de cada servicio...”

En cuanto al reembolso por la prestación de un servicio ineficiente y de baja calidad, se establece lo siguiente:

“1.Los sujetos prestadores aseguran a los usuarios modalidades de reembolso en los casos en los que sea posible demostrar que el servicio prestado es inferior, en calidad y puntualidad, a los estándares publicados...”

3. Sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes, los sujetos prestadores tienen una acción de resarcimiento contra el dependiente al cual es imputable, por dolo o culpa grave, la falta de respeto a los estándares.” .

### **3. Chile**

La Ley No. 19.553 del 28 de enero de 1998 establece, en su artículo 3°, una asignación de modernización para los funcionarios públicos cubiertos por la misma, cuyos componentes son un incremento por desempeño institucional y otro por desempeño individual.

El artículo 6° señala que el incremento por desempeño institucional depende de la ejecución eficiente y eficaz de los programas de mejoramiento de gestión. El funcionario tiene derecho a un incremento de un 3%, sobre el salario base y otros rubros, cuando la entidad para la que labora haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos de gestión anuales a los que se comprometió. El aumento será de un 1,5% si el grado de cumplimiento es superior a un 75% e inferior a un 90%.

A tenor del artículo 7°, el incremento por desempeño individual será otorgado según los resultados arrojados por el sistema de calificación del desempeño. Se establece un 4% de incremento para el 33% de los funcionarios mejor calificados de la plantilla y un 2% para el resto de los funcionarios que sigan en orden descendente hasta completar el 66% de los mejor valorados.

El Decreto No. 475 del 6 de mayo de 1998 (Reglamento para la aplicación de incremento por desempeño institucional del artículo 6° de la Ley No. 19.553), en su artículo 2° establece lo siguiente:

“El Jefe Superior de cada Servicio propondrá al Ministro del que dependa o con el cual se relacione, un Programa de Mejoramiento de la Gestión para el año siguiente, el cual contendrá, como mínimo, la misión institucional, los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo y para cada año los objetivos de gestión, de eficiencia institucional y de la calidad de los servicios proporcionados a los usuarios con sus respectivos indicadores, o elementos de similar naturaleza, que posibiliten la medición de su grado de cumplimiento.”

El numeral 3° dispone que, ulteriormente, el Ministro y el Jefe Superior del respectivo servicio deben acordar el Programa de Mejoramiento de la Gestión y los objetivos institucionales que deben alcanzarse durante el año siguiente.

El ordinal 4° le impone al Ministro ajustar el Programa de Mejoramiento de la Gestión con el marco presupuestario, y ponerlo en conocimiento de los Ministros de Hacienda, Interior y Secretario General de la Presidencia “...con la finalidad de que éstos analicen su correspondencia y consistencia con las prioridades programáticas del Gobierno y con los recursos financieros contemplados en el proyecto de presupuesto de cada institución.”. Este mismo artículo establece que es responsabilidad de los ministros y secretario mencionados “...velar por la calidad técnica, la coherencia intersectorial y el nivel de exigencia que involucre el logro de los objetivos de gestión acordados.”.

El artículo 5° del decreto preceptúa lo siguiente:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuestos del Sector Público, se procederá a una revisión y adecuación final y el Ministro del ramo a través de un decreto supremo suscrito conjuntamente con los Ministros del

Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, fijarán los objetivos de gestión a alcanzar el año siguiente. Este decreto deberá ser expedido a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

El período de ejecución de los Programas de Mejoramiento de la Gestión y de los objetivos que de él se derivan, corresponderá al período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.”.

En cuanto a los indicadores para la evaluación de los resultados, el artículo 6° establece que el decreto a que hace referencia el artículo 5° “...deberá contener respecto de cada objetivo de gestión que en él se fije, un indicador o instrumento de similar naturaleza, que permita medir objetivamente su grado de cumplimiento.”.

Por su parte, el artículo 7° establece que los objetivos se podrán clasificar, en orden a su importancia, como de alta, mediana y menor prioridad, variando en cada caso la ponderación, puesto que, los de alta valen, en conjunto, un 60%, los de mediana un 30% y los menor prioridad un 10%.

En cuanto a la evaluación del grado de cumplimiento y los instrumentos de control los artículos 8 a 17 establecen lo siguiente:

### “III. De la Evaluación del Grado de Cumplimiento

Artículo 8°. El Jefe Superior de cada Servicio deberá informar al Ministro del cual depende o con el cual se relaciona, a más tardar el 30 de enero de cada año, respecto del grado de cumplimiento de los objetivos de gestión de su institución al 31 de diciembre del año anterior.

Dicho informe deberá contener como mínimo la cifra efectiva alcanzada, para cada uno de los objetivos de gestión comprometidos, al 31 de diciembre del año anterior, además de una evaluación cualitativa que explique las principales desviaciones respecto de los objetivos planteados.

Artículo 9°. El Ministro del ramo analizará dicho informe, introducirá las correcciones que estime conveniente y certificará la veracidad de la

información. A más tardar el 15 de febrero, enviará el informe definitivo con los antecedentes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de gestión a los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia.

Artículo 10°. Los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, sobre la base de la información enviada por el Ministro del ramo, evaluarán el grado de cumplimiento de cada objetivo de gestión y el grado de cumplimiento global de la institución.

Para tales efectos, la información de cumplimiento enviada por el Ministro del ramo, podrá ser complementada con información de otras fuentes oficiales o con la opinión de expertos internos o externos al sector público.

Artículo 11°. Podrán establecerse porcentajes mínimos de cumplimiento para cada uno de los objetivos de gestión específicos comprometidos. En este caso, si no se logra dicho mínimo, el grado de cumplimiento de ese objetivo en particular será igual a cero.

Lo anterior es sin perjuicio de los grados de cumplimiento exigidos globalmente para toda la institución, que dan derecho al pago del incremento mencionado en el inciso segundo del artículo 6° de ley 19.553.

En aquellos casos en que importe el mejoramiento continuo, no se podrán establecer objetivos de gestión menos exigentes que los establecidos o los logrados en períodos anteriores.

En cualquier caso, los objetivos de gestión que queden sujetos a alguno de estos criterios de evaluación, deberán ser señalados expresamente en el decreto que los fije.

Artículo 12°. El grado de cumplimiento de cada objetivo de gestión se determinará comparando la cifra efectiva alcanzada al 31 de diciembre del año respectivo con la cifra comprometida en el objetivo de gestión.

El valor máximo que podrá alcanzar el grado de cumplimiento de un objetivo de gestión será igual a 100 por ciento.

El grado de cumplimiento global de la institución se calculará multiplicando el grado de cumplimiento de cada objetivo de gestión, determinado de acuerdo al inciso anterior, por el ponderador que le haya sido asignado de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 7° de este reglamento, sumándose luego cada uno de estos resultados parciales.

A través de un decreto del Ministerio del ramo, suscrito además por el Ministro de Hacienda, a más tardar el 10 de marzo, se señalará el grado de cumplimiento global de cada institución respecto del año calendario inmediatamente anterior y el porcentaje de incremento por desempeño institucional que le corresponderá recibir durante el año respectivo.

Artículo 13°. Una vez fijados los objetivos de gestión, éstos podrán ser revisados o redefinidos, mediante un decreto fundado, expedido en igual forma que la establecida para el que fija los objetivos de gestión, en el caso que durante el período de ejecución se presenten causas externas calificadas y no previstas que limiten seriamente su logro o se produzcan reducciones en el presupuesto destinado a financiar ítemes relevantes para su cumplimiento.

Se podrán enumerar previamente en el decreto de fijación de los objetivos de gestión las causas externas mencionadas en el inciso anterior.

La calificación de las causas y posterior revisión de los objetivos, será realizada, previa solicitud del Ministro del ramo respectivo, por los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, quienes podrán hacerse apoyar en esta tarea por el Comité Técnico.

#### IV. De los Mecanismos de Control

Artículo 14°. Cada Jefe Superior de Servicio será responsable de la evaluación permanente de los objetivos

comprometidos. Además deberá generar los mecanismos internos que permitan un adecuado control de éstos y de la veracidad de la información acerca de su cumplimiento.

Artículo 15°. El Ministerio del ramo dispondrá la creación de las instancias técnicas necesarias para controlar y evaluar el desarrollo de los Programas de Mejoramiento de la Gestión y el cumplimiento de los objetivos comprometidos por los Servicios de su sector.

Del mismo modo, será responsable por la veracidad de la información sobre cumplimiento de los objetivos de gestión que se comuniquen a los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, para lo cual deberá fortalecer sus unidades de auditoría y control interno.

Artículo 16°. Los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, con la asistencia del Comité Técnico, podrán encargarse de la realización de exámenes selectivos a los sistemas de información de los Servicios Públicos, los cuales podrán realizarse antes, durante o después del proceso de evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de gestión, y podrán ser encargados a auditores internos o entidades externas al sector público.”

#### **4. Perú**

Se trata de uno de los pocos países latinoamericanos que ha recogido en el texto constitucional el principio de rendición de cuentas. En efecto, la Constitución Peruana de 1993, en su artículo 31, dispone que “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o renovación de autoridades y **rendición de cuentas...**”.