

Entidades Fiscalizadoras Superiores, buen gobierno y cooperación española en Iberoamérica¹

Enrique Álvarez Tolcheff

Técnico Superior de la Comunidad de Madrid.

Subdirector Técnico del Departamento 2º de Enjuiciamiento
del Tribunal de Cuentas

RESUMEN

En 2008 un equipo de trabajo procedió a la evaluación de tres programas de gobernabilidad de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID) en Nicaragua. Estos programas eran de mejora de las funciones de la Dirección General Jurídica de la Contraloría General de la República (CGR) y de fortalecimiento institucional de la Policía Nacional y del Poder Judicial. En la evaluación participaron dos expertos españoles de la Secretaría de Estado de Seguridad y del Consejo General del Poder Judicial y quien escribe, auxiliados y asesorados por un experto en gestión y evaluación de proyectos de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FILAPP).

Las presentes líneas pretenden dar breve cuenta de la experiencia del autor como evaluador del programa de ayuda a la CGR de Nicaragua, ofreciendo al lector una serie de datos y reflexiones acerca de la cooperación internacional para el desarrollo y, de modo más específico, acerca de las razones por las que el apoyo al fortalecimiento de

¹ Una versión reducida del presente artículo fue publicada en la *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*, número 2, 2º semestre, 2008, bajo el título «El fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la política española de cooperación internacional para el desarrollo».

las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) forma parte –tiene que formar parte– de esa política de cooperación. Asimismo, de modo incidental, se efectúan unas consideraciones acerca de las relaciones entre las actividades de evaluación, por un lado, y de auditoría o fiscalización, por otro.

Los datos y reflexiones que se presentan no entran, obviamente, en el contenido del informe final, ya que debe respetarse el principio de confidencialidad o reserva en los resultados del equipo evaluador. Sólo el destinatario del informe –la AECID y su Oficina Técnica de Cooperación en Managua– puede decidir el uso que quiera darle, aunque habrá cumplido su objetivo si logra ser un instrumento de ayuda para la definición de la futura estrategia de la cooperación española a la gobernabilidad en Nicaragua.

1. EL MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Como primer punto es necesario repasar rápidamente los diversos instrumentos normativos que regulan la cooperación española.

Así, hay que comenzar por la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), cuyos aspectos más destacados son los siguientes:

– En primer lugar, el objetivo de la cooperación española, que es impulsar procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, y la sostenibilidad y la regeneración del medio ambiente en países con elevados niveles de pobreza o en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional (art. 1).

– En segundo lugar, las prioridades de la política española de cooperación para el desarrollo, que son, por una parte, prioridades geográficas (regiones y países objeto preferente de la cooperación) y, por otra, prioridades sectoriales (ámbitos determinados de actuación preferente) (art. 5).

Sin perjuicio de que la determinación de unas y otras prioridades se deba establecer en los Planes Directores cuatrienales, la Ley señala ya, como área geográfica de actuación preferente, los países de Iberoamérica (art. 6).

También contiene la Ley disposiciones relativas a las prioridades sectoriales: en el objetivo de la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones, la política de cooperación ha de orientarse principalmente a los servicios sociales básicos (salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de recursos humanos); las infraestructuras, el desarrollo de la base productiva y el fomento del sector privado; la protección y el respeto de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la participación e integración social de la mujer y la defensa de los grupos de población más vulnerables (menores, refugiados, desplazados, retornados, indígenas, minorías); el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano; la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la conservación racional y la utilización renovable y sostenible de la biodiversidad; la cultura, y el desarrollo de la investigación científica y tecnológica (art. 7).

En el panorama de la cooperación internacional no debemos referirnos tan sólo a normas nacionales: en él ha tenido una enorme incidencia la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en la 8ª sesión plenaria celebrada el 8 de septiembre de 2000. Los valores que la Declaración considera esenciales para el siglo XXI (libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad común en la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, así como en las amenazas sobre la paz y la seguridad internacionales) se tornan en acciones que persiguen la paz, la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; la protección de nuestro entorno común; los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno; la protección de las personas vulnerables; la atención a las necesidades especiales de África, y, como colofón, el fortalecimiento de las Naciones Unidas. La Declaración del Milenio, que constituye una auténtica «agenda internacional común de desarrollo», supone el compromiso de lograr que, como tarde en 2015, se cumplan ocho objetivos, el primero de los cuales y al que se le otorga una especial relevancia es la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

Por su parte, el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 –vigente durante la elaboración del documento de formulación del programa de mejora de la CGR, que tuvo lugar en noviembre de 2001– destaca desde la introducción del documento el principio de un desarrollo humano y social sostenible, equitativo y participativo como base de la política española de cooperación al desarrollo; el fomento de los derechos humanos, de la democracia, del Estado de derecho y

de la buena gestión de los asuntos públicos como parte integrante de dicha política, y la lucha contra la pobreza como eje vertebrador.

El Plan considera a Nicaragua país-programa y núcleo principal de la estrategia regional de cooperación en Centroamérica. En cuanto a las estrategias de intervención que se formulan en el Plan, se desdoblán en prioridades horizontales (lucha contra la pobreza, promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y medio ambiente) y prioridades sectoriales (necesidades sociales básicas, inversión en el ser humano, infraestructuras y promoción del tejido económico, defensa del medio ambiente, participación social, desarrollo institucional y buen gobierno y prevención de conflictos).

El vigente Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 puede decirse que afectó también al programa evaluado de la CGR, ya que este último prolongó su ejecución hasta el último año mencionado. El nuevo Plan Director asume plenamente los objetivos del Milenio y declara desde el comienzo del documento el compromiso con el imperativo ético de carácter universal, que es la erradicación de la pobreza. Por ello, el principal objetivo de la política pública española de cooperación para el desarrollo es la lucha contra la pobreza:

- Las prioridades horizontales se reformulan como lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos, equidad de género, sostenibilidad medioambiental y respeto a la diversidad cultural.

- Las estrategias y prioridades sectoriales pasan a ser el aumento de las capacidades sociales e institucionales (sector gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional); el aumento de las capacidades humanas (sector cobertura de las necesidades sociales); el aumento de las capacidades económicas (sector promoción del tejido económico y empresarial); el aumento de las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental (sector medio ambiente); el aumento de la libertad y capacidades culturales (sector cultura y desarrollo); el aumento de las capacidades y la autonomía de las mujeres (sector género y desarrollo), y la prevención de los conflictos y constitución de la paz.

- Por lo que hace referencia a las prioridades geográficas –y como no podía ser de otra manera, dados los vínculos y compromisos que España mantiene con la comunidad iberoamericana–, Latinoamérica y Nicaragua siguen siendo áreas y países prioritarios.

Finalmente, los Planes Anuales –en los que no podemos entrar– desarrollan con la periodicidad indicada los objetivos, prioridades y recursos del Plan Director.

2. EL FORTALECIMIENTO DE LAS EFS EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN CON IBEROAMÉRICA

Expuestas las prioridades y los objetivos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, podemos preguntarnos en qué apartado de la misma encaja el fortalecimiento de la CGR de la República de Nicaragua. Porque es indudable que, desde el punto de vista de las prioridades geográficas, la cooperación española en Nicaragua está plenamente justificada. Pero ¿y desde la perspectiva de las prioridades y estrategias de intervención? ¿Dónde se alinea el programa de fortalecimiento de una EFS?

Los antecedentes de aprobación y formulación del programa ofrecen datos suficientes para responder a esas preguntas: el «Programa de mejora de la ejecución de las funciones jurídicas de la Dirección General Jurídica de la CGR de la República» (que así se llamaba el programa evaluado) fue incluido, en la reunión correspondiente de la Comisión Mixta Hispano-Nicaragüense de Cooperación Técnica, Científica, Tecnológica, Educativa y Cultural, dentro del epígrafe «Modernización institucional y refuerzo de las capacidades para satisfacer las necesidades sociales básicas», concretamente en el «Programa de apoyo a la reforma del Estado y modernización de la Administración Pública».

Además, este programa se enmarca dentro de los programas de gobernabilidad llevados a cabo en Managua por la AECID. Por ello, podemos afirmar que la CGR se considera una de las piezas esenciales de la modernización institucional para satisfacer las necesidades sociales básicas, así como para reforzar la gobernabilidad en Nicaragua, por lo que es conveniente la contribución a su fortalecimiento.

Gobernabilidad, gobernanza o, mejor aún, buen gobierno (términos todos ellos que, por lo que aquí interesa, cabe tener por sinónimos²) son palabras con las que se designa una categoría o concepto político de origen relativamente reciente, utilizado con profusión por

² No obstante, algunos autores diferencian entre gobernanza (las reglas del juego, el entramado institucional) y gobernabilidad (cualidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo, capacidad de gobierno conferida por el entramado institucional). *Vid.* PRATS I CATALÁ, J.: «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico», *Revista Instituciones y Desarrollo* n^o 10, 2001, págs. 103-148, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>), y ORIOL PRATS, J.: «El concepto y el análisis de la gobernabilidad», también en la *Revista Instituciones y Desarrollo* n^{os} 14-15, 2003, págs. 239-269 (<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/4-Oriol2003.pdf>).

las organizaciones internacionales (en especial, la OCDE y el Banco Mundial), mediante el que se pretende resaltar aspectos tales como la transparencia, la participación, la integridad en la vida pública y la obligatoriedad de la dación de cuentas permanente de políticos y gestores públicos ante la sociedad³. Tiene un claro componente normativo, de «deber ser» (de ahí el término «buen gobierno»), e indica la aspiración a que el sistema político democrático funcione correctamente, con la debida interrelación entre todos sus componentes. Sigue pareciéndonos excelente la definición que el *Diccionario de la Real Academia Española* ofrece del término «gobernanza»: «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

Recordemos que el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano, son para la LCID prioridades sectoriales de la cooperación al desarrollo. A nuestro juicio, hay que deducir un mandato legislativo de acercar las instituciones a la sociedad si pretende recabarse y obtenerse apoyo para ellas. Así, en relación con las EFS, uno de los medios para conseguir la aproximación a la sociedad puede ser, dependiendo de los países, el reforzamiento de las estructuras y procedimientos que permitan a la ciudadanía denunciar los casos de corrupción para que se sancione el mal uso de los fondos públicos y se consiga la recuperación de las cantidades malversadas.

También la Declaración del Milenio tiene como objetivo clave la consecución de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, este último asociado con el logro de procesos políticos más

³ La enumeración de los principios del buen gobierno puede diferir según la organización internacional o la entidad nacional, pero existe consenso en considerar que la transparencia, la integridad y la obligación de rendir cuentas (*accountability*) son rasgos esenciales del buen gobierno.

Sobre la fiscalización de la transparencia por las EFS, referida al caso español, *vid.* MEDINA GUIJARRO, J.: «La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación con el principio de transparencia en la elaboración de los presupuestos de las entidades del sector público», págs. 15-46, y VICENTE MARTÍN, C. DE; VEGA BLÁZQUEZ, P. DE; SÁNCHEZ DEL ÉGUILA, M. A.: «Las competencias del Tribunal de Cuentas en relación con el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y el principio de transparencia», págs. 47-79, ambos artículos en REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, nº 25, enero 2007, Tribunal de Cuentas.

La fiscalización de la integridad comienza también a incluirse en las fiscalizaciones de las EFS; por citar un solo ejemplo, el informe del Tribunal de Cuentas de Holanda («Algemene Rekenkamer») «Integrity Management. A base-line measurement of integrity management in 2004» (http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p367_%20zorg%20voor%20integriteit_eng.pdf).

igualitarios en los que puedan participar realmente los ciudadanos y con la garantía de la libertad de los medios de difusión y del derecho del público a la información. Aplicado lo anterior a nuestro ámbito, de la Declaración del Milenio parece también desprenderse un mandato de apertura de las EFS a la sociedad, ya sea a través de la divulgación de los resultados obtenidos en el ejercicio de las funciones, ya sea a través de la participación ciudadana mediante iniciativas y denuncias sobre abuso de los fondos públicos, ya sea a través de cualquier otra vía que tenga cabida en el ordenamiento jurídico de los países beneficiarios.

Por su parte, los Planes Directores españoles que afectan al programa evaluado incluyen entre las estrategias de intervención, como prioridades sectoriales, la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno (2001-2004) o el aumento de las capacidades sociales e institucionales, sector gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional (2005-2008). Este último Plan incluye expresamente en el sector señalado, bajo el epígrafe de la buena gestión de los asuntos públicos, la reforma de las instituciones de gasto público, y dispone literalmente que «en lo referido al *gasto público*, las actuaciones se orientarán a que dicho gasto se articule *con garantías de transparencia y control, eficacia y eficiencia, y orientación hacia las prioridades sectoriales para la lucha contra la pobreza*».

En definitiva, a nuestro modo de ver, no ofrece dudas que el fortalecimiento de las EFS iberoamericanas tiene encaje como parte de la política española de cooperación internacional para el desarrollo y se justifica desde el momento en que nuestras instituciones son una pieza clave de la gobernabilidad o el buen gobierno y contribuyen a la mejora de la buena gestión de los asuntos públicos. En todo caso, los programas de cooperación que se formulen para las EFS deberían contemplar actuaciones de acercamiento a la sociedad, de estímulo de la transparencia en el ejercicio de las funciones y de la más amplia divulgación de los resultados obtenidos, así como de fomento de la participación ciudadana a través de los mecanismos y procedimientos que se decidan.

Pero no basta con que la inclusión del fortalecimiento de las EFS iberoamericanas en los programas de cooperación se haga atendiendo a la prioridad sectorial señalada (desarrollo institucional, con especial apoyo a las instituciones democráticas más próximas al ciudadano; gobernanza, gobernabilidad o buen gobierno; fomento de la buena gestión de los asuntos públicos). Los Planes Directores contemplan igualmente las llamadas «prioridades horizontales», que son aquellas que atraviesan o cruzan todos los programas o acciones, sea

cual sea el sector en el que se actúe. Entre esas prioridades horizontales destaca, sin lugar a dudas, la de la erradicación de la pobreza en el mundo, que la Declaración del Milenio ha erigido como el principal objetivo que hay que conseguir en 2015.

De ahí que el Plan español cuatrienal 2005-2008 ponga especial énfasis en esta cuestión y ofrezca una definición multidimensional de pobreza, entendida como la situación de carencia de oportunidades y opciones de toda persona para sostener un nivel de vida digno. Esta definición, que abarca muchos ámbitos –salud, educación, empleo decente, reconocimiento de la libertad y dignidad del ser humano pero también participación social–, descansa en tres convicciones: 1) que la extrema pobreza es una tremenda agresión a la dignidad del ser humano; 2) que es una fuente de perturbaciones que amenaza gravemente la gobernabilidad del planeta, y 3) que hay una estrecha relación entre pobreza, crecimiento económico y desarrollo social.

El citado Plan 2005-2008 describe los mecanismos para la integración del enfoque de la lucha contra la pobreza en la política de cooperación y destaca tipos de intervenciones y ámbitos relevantes que combaten la pobreza; así, acciones con efectos indirectos porque afectan al medio económico, político, social o institucional cruciales para combatir la pobreza, por una parte, y el apoyo al fortalecimiento de las instituciones democráticas, especialmente aquellas más cercanas a las personas y las relacionadas con la atención de los sectores más pobres en los países receptores, por otra.

¿Cumplen los programas de reforzamiento de las EFS con la prioridad horizontal de la lucha contra la pobreza? ¿Es posible –como demanda el último Plan Director cuatrienal– considerar y evaluar el impacto sobre la pobreza de las acciones de ayuda a las EFS?

A nuestro juicio, las EFS también realizan –o, al menos, están en condiciones de realizar– una contribución para la erradicación de la pobreza. Esta aportación no es, desde luego, tan evidente como la de la contribución de las EFS a la gobernabilidad y a la buena gestión pública a través del control, por lo que requiere mayor explicación. Como veremos, se trata de una aportación indirecta, pero no por ello irrelevante.

En efecto, aunque se ha discutido –y seguirá discutiéndose hasta la saciedad– la naturaleza del vínculo existente entre pobreza y corrupción, a estas alturas nadie niega que haya relación entre ellas, sea cual sea la intensidad de la misma. La corrupción –cuya definición unánimemente aceptada es la del uso del poder encomendado para el pro-

pio beneficio– es cuando menos una causa de pobreza, de la misma manera que cabría decir también que la pobreza puede ser una causa de corrupción (en este sentido, el dicho de nuestro idioma, «pobre pero honrado», parece reflejar la creencia popular acerca de las dificultades que experimenta una persona carente de recursos para ajustarse a patrones elevados de moralidad).

En un artículo del año 2003⁴ los autores pasaban revista a la literatura existente hasta la fecha acerca de la relación entre pobreza y corrupción y llegaban a la conclusión de que la corrupción por sí sola no produce pobreza, pero tiene consecuencias directas en factores económicos y de gobernabilidad que sí la producen. Según el artículo citado, la relación entre corrupción y pobreza es una relación indirecta que se explica a través de dos modelos teóricos principalmente:

1) El modelo económico afirma que la corrupción influye en la pobreza al incidir en factores de crecimiento económico que, a su vez, inciden en los niveles de pobreza. Existe una relación directa entre corrupción y crecimiento económico (la corrupción impide el crecimiento económico de muchas maneras, entre ellas, desalentando la inversión nacional y extranjera, rebajando la calidad de las infraestructuras públicas, disminuyendo los ingresos tributarios o distorsionando los gastos públicos). Además, la corrupción estimula la desigualdad de las rentas al beneficiar a unos pocos en detrimento de otros muchos. En definitiva, las distorsiones en el crecimiento económico y en la redistribución de las rentas vinculan la corrupción con la pobreza.

2) El modelo de gobierno afirma que la corrupción influye en la pobreza al incidir en factores de gobernabilidad que, a su vez, inciden en los niveles de pobreza. Así, la corrupción reduce la capacidad de acción del Gobierno al debilitar las instituciones políticas y la participación ciudadana, disminuyendo la calidad de los servicios y de las infraestructuras públicas y afectando negativamente, en mayor medida, a las personas carentes de recursos. Al reducirse la prestación de servicios públicos, como educación y sanidad, se produce un aumento de las tasas de fracaso escolar y de mortalidad infantil, respectivamente. Un gobierno débil aumenta también la pobreza al dificultar el crecimiento económico y –cerrando el círculo– al ser incapaz de luchar contra la corrupción. La confianza –importante

⁴ CHETWYND, E.; CHETWYND, F., y SPECTOR, B.: *Corruption and Poverty: a Review of Recent Literature, Final Report*, January 2003 (<http://www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/corruption-and-poverty.pdf>).

elemento de capital social– en las instituciones públicas se desmorona y los incentivos para emprender actividades económicas productivas se reducen⁵.

Por lo tanto, la corrupción, bien sea de manera directa –tesis fuerte– bien sea de manera indirecta –afectando principalmente a factores económicos y de gobernabilidad que a su vez son causa directa de aumento de la pobreza–, mantiene una importante relación con esta última: en síntesis, podemos afirmar que a mayor corrupción habrá mayor pobreza y que combatiendo la corrupción se combatirá igualmente la pobreza.

Probada la relación entre corrupción y pobreza, queda todavía por demostrar que las EFS constituyan un pilar esencial en la lucha contra la primera⁶. Desde luego, no puede decirse que la principal misión de nuestras instituciones externas de control sea la de la lucha contra la corrupción. Sin embargo, sería todavía más incierto afirmar que nada tienen que ver con ella.

En efecto, es casi un lugar común afirmar que si bien las EFS no han sido creadas con la finalidad principal de combatir el fraude y la corrupción participan en esa lucha ejerciendo las funciones que les son propias:

– En primer lugar, la propia existencia de una EFS con estatuto sólido (garantías de independencia e inamovilidad de los miembros; autonomía financiera; suficiente dotación de medios personales y materiales; clara atribución de funciones por normas de rango elevado indisponibles para el Ejecutivo; ámbito preciso y extenso de actuación sobre todo el sector público; fiscalización permanente del mismo según el programa anual de auditoría) constituye un factor de disuasión para la comisión de actos de corrupción.

⁵ Otros autores, sin embargo, quitan importancia a los beneficios que el buen gobierno puede reportar al crecimiento económico. Así, COLLIER, P. (*El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*, Turner, Madrid, 2007, 331 págs.) señala que «según el informe de 2005 de la organización Transparencia Internacional, los dos países más corruptos del mundo son Bangladesh y Chad. No cabe duda de que ambos adolecen de pésimos gobiernos, pero lo increíble es que la condición de país más corrupto del mundo no ha impedido a Bangladesh adoptar políticas económicas bastante razonables que le han hecho crecer» (o. c., pág. 116). No obstante, acto seguido COLLIER reconoce que, seguramente, a Bangladesh le habría ido mucho mejor con menos corrupción.

⁶ La Universidad Complutense de Madrid (España) organizó en el verano de 1999 un curso titulado «El Tribunal de Cuentas ante la corrupción». Las ponencias, de lectura imprescindible para la profundización en el conocimiento de esta cuestión, fueron publicadas en la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, nº 3, 1999.

– En segundo lugar, una de las tareas que inexcusablemente llevan a cabo las EFS cuando fiscalizan es la de examinar y evaluar el sistema de control interno implantado en la entidad auditada. El objetivo principal de la fiscalización del sistema de control interno es precisamente la identificación de las áreas de riesgo, es decir, de aquellos aspectos de la gestión que pueden dar lugar a deficiencias o a irregularidades en la misma. El sistema de control interno lo implantan los directivos de la entidad con la finalidad, entre otras, de prevenir y detectar fraudes y errores. La propia entidad establece actividades de control, es decir, políticas y procedimientos para lograr los objetivos, anulando, tratando o disminuyendo los riesgos. Pero son las EFS las que comprueban posteriormente si los mecanismos de control existen y, de existir, si funcionan correctamente y con continuidad en el tiempo; en definitiva, si hay un sistema de control y si, de haberlo, es adecuado.

– En tercer lugar, las EFS detectan casos de corrupción que comunican a los organismos o instituciones encargados de la persecución de los mismos (autoridades administrativas, judiciales o incluso órganos de la propia EFS que bien mediante procedimientos administrativos o bien mediante procedimientos jurisdiccionales tratan de recuperar las cantidades defraudadas, malversadas o desviadas de las finalidades para las que fueron destinadas). También la participación ciudadana, a través de procedimientos de denuncia ante las EFS, pone en marcha procedimientos de auditoría y, en su caso, administrativos o jurisdiccionales que dan lugar en ocasiones a la detección de irregularidades o al resarcimiento de los fondos públicos.

En definitiva, no nos cabe la menor duda de que las EFS, en su función principal de control del gasto público y, en su caso, de enjuiciamiento de quienes incurren en supuestos ilícitos que ocasionan perjuicio a los fondos públicos, realizan una estimable contribución a la lucha contra la corrupción que, a su vez, incide en la disminución de la pobreza. Por lo tanto, el fortalecimiento de las EFS produce algún tipo de impacto evaluable en la pobreza, con lo que las exigencias de este eje transversal de todas las acciones de la política española de cooperación internacional para el desarrollo se cumple también en estos programas de ayuda a nuestras instituciones de control externo.

3. EVALUAR VERSUS AUDITAR/FISCALIZAR

Finalmente, unas últimas reflexiones acerca de las semejanzas o diferencias entre la evaluación, por una parte, y la fiscalización o audi-

toría, por otra. Aclaremos de entrada que los problemas de distinción entre ambas surgen con la auditoría operativa o de gestión, pues las diferencias con las auditorías de cumplimiento y financiera son bastante claras y no merece la pena que nos extendamos en ellas.

Algunos autores que se han ocupado del tema han intentado sistematizar esas diferencias, con resultados inciertos, a nuestro modo de ver, seguramente por la complejidad de la cuestión.

Así, recientemente, Adán Carmona, siguiendo los pasos de un artículo publicado por Chelimsky en 1985⁷, presenta una serie de criterios que pueden servir para distinguir la evaluación de la auditoría: 1) por sus orígenes, 2) por el tipo de relaciones con los evaluadores, 3) por las cuestiones que tratan, 4) por la solidez de las instituciones, 5) por el destino de las auditorías y las evaluaciones, 6) por el tecnicismo reglado de los auditores, 7) por la relación con los evaluados y auditados, 8) por el campo de actuación, 9) por la técnica que se utiliza, 10) por la contrastación de los resultados y 11) por el grado de objetividad.

De todos los criterios mencionados son los de la solidez de las instituciones (4), la relación con los evaluados y auditados (7) y la contrastación de los resultados (10) los que mejor pueden orientarnos si queremos buscar alguna diferencia que –hay que decirlo desde ya– a nosotros se nos antoja muy sutil. En efecto, parece que frente las instituciones evaluadoras las EFS gozan de un estatuto (derecho de acceso a documentos, por ejemplo) del que carecen sus parientes evaluadores. Tampoco tienen los evaluadores respecto de los evaluados la misma relación de continuidad que mantienen los auditores con los auditados, ya que aquéllos no tienen un contacto previo –o no lo continúan, en todo caso– con la Agencia o con el programa evaluado. Por último, parece que el trámite de audiencia o puesta de manifiesto de las actuaciones para que el auditado realice observaciones tampoco suele existir en la evaluación.

⁷ ADÁN CARMONA, J. M.: «La evaluación de las políticas de gasto», *Revista Presupuesto y Gasto Público* nº 47/2007, págs. 87-120, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, IEF, 2007 (http://www.ief.es/Publicaciones/Revistas/PGP/47_Adan.pdf).

El artículo a que parece hacer referencia el autor citado es CHELIMSKY, E.: «Comparing and contrasting auditing and evaluation: some notes on their relationship», *Evaluation Review*, vol. 9, nº 4, agosto de 1985, págs. 483-503. Como recuerda Adán Carmona, cuando Chelimsky escribió ese texto la auditoría operativa o de gestión estaba menos desarrollada y la autora tuvo en mente la auditoría de regularidad (de cumplimiento y financiera) para establecer las comparaciones. A pesar de ello, no está de más repasar los criterios que allí se sentaron para la distinción.

Si analizamos las supuestas diferencias vemos que se refieren tan sólo al estatuto del auditor y a alguna que otra cuestión de procedimiento, pero no afectan en modo alguno al contenido de la actividad, que sigue siendo la misma: básicamente, el examen (auditoría operativa/evaluación) de una gestión para comprobar su adecuación a determinados criterios (eficacia, eficiencia, economía).

A veces pretende encontrarse la diferencia en una supuesta amplitud y flexibilidad de la evaluación, que analizaría e investigaría resultados de políticas y programas públicos *lato sensu*, valorando el diseño y la ejecución de los mismos, mientras que la fiscalización o auditoría confrontaría estrictamente resultados con normas previas. Pero la realidad es que la auditoría operativa o de gestión no tiene por qué encontrar más restricciones que las autoimpuestas en las directrices técnicas que van a regir la fiscalización, y nada parece restringir *a priori* el alcance de la misma.

En otras ocasiones se establecen tajantes diferencias entre evaluación y auditoría para acabar reconociendo, posteriormente, que cuando se trata de la auditoría operativa o de gestión esas diferencias se desvanecen y ambas actividades acaban solapándose; algo crípticamente, sin embargo, vuelve a decirse a continuación que la evaluación, en todo caso, «va más allá» de lo que lo hace la auditoría⁸.

Pero quizás pueda apreciarse mejor si existen o no diferencias entre una y otra actividad si describimos el procedimiento seguido en la evaluación de los programas de gobernabilidad de Nicaragua (entre ellos, el de mejora de la CGR), de manera que el lector tenga los suficientes elementos de juicio para comparar y formarse opinión.

⁸ Las guías europeas *Evaluating EU Expenditure Programmes: A guide. Ex post and Intermediate Evaluation*, 1st Edition, January 1997, y *Evaluating EU Activities. A practical guide for the Commission Services*, July 2004 (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/guide/eval_activities_en.pdf) ofrecen la misma definición de auditoría operativa en su glosario (*performance audit*): «Más cercana conceptualmente a la evaluación que la auditoría tradicional, la auditoría operativa está fuertemente comprometida con cuestiones de eficiencia (de los resultados directos de una intervención) y de buena gestión. La auditoría operativa y la evaluación comparten el mismo objetivo de mejorar la calidad de los programas, pero la evaluación va más allá. Apunta también a temas tales como la sostenibilidad, la relevancia y las consecuencias a largo plazo de un programa» (esta traducción y la que sigue son nuestras). La Guía de 1997 proporciona la siguiente definición de evaluación: «Un estudio en profundidad que se realiza en un momento diferenciado en el tiempo y en el que se utilizan procedimientos reconocidos de investigación defendibles sistemática y analíticamente para formarse un juicio acerca del valor de una intervención.» Como puede advertirse, se trata de una definición de la evaluación bastante imprecisa, pero es que la Guía de 2004 ni siquiera se atreve ya a definirla, lo que no deja de ser sorprendente.

Muy resumidamente, el procedimiento evaluador tomó como necesaria referencia el *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*⁹ (sobre todo las secciones 7, «Establecer el Plan de Trabajo definitivo», y 8, «Gestionar el desarrollo del Plan de Trabajo»), y seguidamente el equipo evaluador procedió a la recopilación de los datos relacionados con los proyectos (cada programa se desdoblaba en uno o más proyectos), a la creación de una agenda de trabajo, al análisis de las intervenciones realizadas atendiendo a las prioridades sectoriales (buen gobierno) y horizontales (principalmente, lucha contra la pobreza) marcadas en el Plan Director, a las consultas con la Oficina Técnica de Cooperación de Managua y a las entrevistas con distintos actores intervinientes de los programas, tanto destinatarios como beneficiarios de los mismos.

Los resultados se agruparon en torno a los criterios de evaluación de la pertinencia (valoración de la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención), de la eficiencia, de la eficacia, del impacto (identificación de los efectos generados por la intervención) y de la viabilidad (valoración de la continuidad en el tiempo de los efectos positivos generados con la intervención una vez retirada la ayuda) y el proyecto de informe, con las conclusiones y las recomendaciones, fue sometido a la Oficina Técnica de Cooperación de Managua para comentarios y observaciones.

Una última apreciación: la evaluación del programa de mejora de la CGR de Nicaragua no deja de ser la evaluación de un programa de una política pública española –la política de cooperación internacional para el desarrollo– que se nutre de los Presupuestos Generales del Estado. Una política y un programa, por lo tanto, susceptibles de ser objeto de una fiscalización operativa, de gestión o de resultados de programas, cuya realización corresponde al Tribunal de Cuentas de España. Si por una feliz casualidad –posible pero poco probable– la fiscalización se hubiera también emprendido, estaríamos en condiciones de afirmar lo que ahora sólo podemos aventurar: que se trata de actividades de naturaleza semejante, si no idéntica, cuya principal o única diferencia trae causa de la distinta condición de los órganos que llevan a cabo una y otra actividad:

a) la fiscalización o auditoría pública corresponde efectuarla, con carácter permanente, a instituciones que en la mayoría de las ocasio-

⁹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, 2007 (<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacion/Documents/Manualdegestiondeevaluaciones.pdf>).

nes tienen reconocimiento constitucional y, en todo caso, gozan de amplias garantías para el cumplimiento de sus funciones;

b) la evaluación la llevan a cabo equipos de investigadores o expertos constituidos para la ocasión, sin mandato alguno de continuidad.

Está por ver que la creación de organismos con la misión de evaluar las políticas y programas públicos –como la recientemente creada en España «Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios»– suponga realmente la definitiva diferenciación de actividades que, hoy por hoy, consideramos tienen un contenido esencialmente similar.

4. CONCLUSIONES

La inclusión de los programas de fortalecimiento de las EFS iberoamericanas (en este caso, la CGR de la República de Nicaragua) en la política española de cooperación internacional para el desarrollo está plenamente justificada: las EFS son una pieza importante en el conjunto de las instituciones que contribuyen a la gobernabilidad o al buen gobierno de los países y desempeñan igualmente un papel relevante en una lucha contra la corrupción que indirectamente ayuda a la disminución –si no a la total eliminación– de la pobreza. No obstante, para que los programas se beneficien de la inclusión en la cooperación española resulta necesario, en su formulación, hacer hincapié en la necesidad del máximo acercamiento de estas instituciones a los ciudadanos e implantar mecanismos, dispositivos o políticas que faciliten esa proximidad.

Por otra parte, la evaluación de un programa de mejora de una EFS iberoamericana es una experiencia sumamente atractiva para quienes trabajan habitualmente en las instituciones de control externo. No es, sin embargo, una experiencia del todo nueva: evaluación y fiscalización o auditoría pública son actividades prácticamente coincidentes cuya principal diferencia radica en la distinta condición de las instituciones o equipos que llevan a cabo una u otra. El tiempo dirá si la constitución de órganos *ad hoc* para la evaluación de políticas y programas públicos produce una evolución diferenciada de las dos actividades, que hasta la fecha difieren más en la teoría que en la realidad.