

La auditoría y la evaluación públicas: una función y una actividad similares con fundamento diferente¹

Javier Medina Guijarro

Letrado del Tribunal de Cuentas

Consejero titular del Departamento 2º de Enjuiciamiento del
Tribunal de Cuentas

Enrique Álvarez Tólcheff

Técnico Superior de la Comunidad de Madrid

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

RESUMEN

El artículo estudia el origen y la institucionalización pública de la actividad de la evaluación, que en España ha tomado forma jurídica desde la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios.

Partiendo de los antecedentes en el mundo académico, se analiza la naturaleza de la evaluación y se exponen algunas ideas acerca de las semejanzas y diferencias entre la función de fiscalización –en especial, la fiscalización o auditoría operativa– y la actividad evaluadora, haciendo hincapié en las definiciones normativas, la relación con las cuentas, las políticas públicas y el ciclo de las mismas y las técnicas empleadas.

La conclusión a la que se llega es que la distinta posición institucional del Tribunal de Cuentas y de la Agencia de Evaluación, las ga-

¹ Una síntesis de este trabajo fue expuesta por Javier Medina Guijarro el 21 de octubre de 2009 con ocasión de los actos conmemorativos del XX aniversario de la creación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Asimismo, los autores agradecen la colaboración de Juan Carlos López López en el debate habido con ocasión de la redacción de estas líneas.

rantías del órgano supremo fiscalizador en contraposición con la caracterización de la Agencia de Evaluación como organismo público de la Administración General del Estado y, por lo tanto, en la órbita del poder ejecutivo, se explican por el fundamento diferente del organismo y de la institución: la Agencia tiene como misión primordial facilitar información al ejecutivo en el diseño y ejecución de las políticas públicas, mientras que el órgano supremo fiscalizador ejerce la función de fiscalización en conexión con la función constitucional de control.

No obstante, el Tribunal de Cuentas y la Agencia de Evaluación coinciden en la necesidad de conseguir la legitimidad de ejercicio mediante la apertura a la sociedad a través de una contribución benéfica que las convierta en instituciones y organismos imprescindibles en la vida democrática del siglo XXI.

1. INTRODUCCIÓN

La constitución de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (en adelante, Agencia de Evaluación o Agencia) ha supuesto la institucionalización en el sector público de una actividad –la evaluación– que a partir de ahora va a llevarse a cabo de forma permanente y sistemática por un nuevo organismo público con un fundamento normativo claro. Según el Estatuto aprobado por Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, al amparo de la autorización contenida en la Disposición adicional primera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, el objeto de la Agencia de Evaluación es la promoción y la realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos gestionados por la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios².

Independientemente de otros objetivos y competencias atribuidos, la Agencia de Evaluación tiene el objetivo de «realizar trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos» y competencia para «efectuar las evaluaciones incluidas en el Plan de Trabajo de la Agencia cuya ejecución directa le corresponda»³. Pues bien, la

² Disposición adicional primera 1 de la Ley 28/2006 y artículo 1.2 del Real Decreto 1418/2006. Este último añade que si se celebran convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas podrán evaluarse igualmente políticas y programas públicos gestionados por las mismas.

³ En los artículos 6 y 7 del Real Decreto 1418/2006 se desagregan los objetivos, competencias y funciones que traducen la doble misión de la promoción y realización de evaluaciones y del impulso de la gestión de la calidad de los servicios. En las líneas que siguen nos centraremos principalmente en la primera de ellas y, más especí-

actividad de evaluación de la Agencia va a desarrollarse a la par que actividades realizadas por órganos, organismos e instituciones con las que comparte, cuando menos, un cierto aire de familia⁴. Aquí interesa, desde la perspectiva de las instituciones de control externo y, más precisamente, desde la del Tribunal de Cuentas, reflexionar sobre la relación –semejanzas y diferencias– entre la actividad evaluadora de la Agencia y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas realizada mediante técnicas de auditoría⁵.

En efecto, un correcto entendimiento del estatuto, de los objetivos y de las competencias del nuevo organismo ayudará sin duda a clarificar los cometidos de los implicados en las actividades que genéricamente pueden llamarse –sin agotar los términos posibles– de análisis, auditoría, comprobación, control, evaluación, examen, fiscalización, inspec-

ficamente, en el objetivo de la realización de los trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos –art. 6.1.c)– para cuya consecución el artículo 6.2.f) atribuye a la Agencia la competencia y/o función de efectuar las evaluaciones del Plan Trabajo.

⁴ La propia Agencia (http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/otras_evaluaciones/) enumera otras experiencias evaluadoras en la Administración General del Estado: la ANECA, el antiguo INECSE, la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud, el INEM y el Servicio Público de Empleo Estatal, la ANEP, la Dirección General de Planificación y Evaluación y Políticas de Desarrollo. También, las evaluaciones de instituciones públicas y privadas (Sociedades de Evaluación, Institutos de Investigación, Universidades, CCAA y EELL) y, en especial, experiencias de referencia: la evaluación de la asignación y empleo de los fondos comunitarios realizada por el MEH; las evaluaciones de la calidad de los servicios por el MAP; las Inspecciones de Servicios; el control presupuestario, contable, de legalidad y la evaluación de políticas del gasto y subvenciones de la Dirección General de Presupuestos y la IGAE; las funciones de evaluación *ex ante* o de análisis del impacto de las intervenciones, recogidas en memorias justificativas y económicas que deben redactarse con ocasión de las propuestas normativas gubernamentales, y, por lo que aquí interesa, las funciones fiscalizadora y jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.

⁵ Como es sabido, la legislación del Tribunal de Cuentas se refiere a la auditoría únicamente en el artículo 27.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento, según el cual en los procedimientos de fiscalización de entidades singulares se podrán utilizar «las técnicas de auditoría que resulten idóneas a la fiscalización pretendida». Por ello, las *Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas*, de 23 de enero de 1997, utilizan preferentemente el término de fiscalización y distinguen tipos de fiscalización (de cumplimiento, financiera, de los sistemas y procedimientos, operativas y de resultados de programas) en lugar de tipos de auditoría, término preferido por los *Principios y normas de auditoría del sector público* de la Comisión de Coordinación de los OCEX. No obstante, las *Normas internas* también dicen «normas de auditoría o fiscalización», «práctica fiscalizadora o auditora, nacional o internacional, tanto en el sector público como en el privado» (Introducción, objetivo de las normas) y «trabajos de fiscalización o de auditoría no realizados por el Tribunal de Cuentas» (norma 23). Por lo tanto, aun a sabiendas de que el término de fiscalización puede tener un contenido más amplio que el de auditoría, a los efectos prácticos que nos interesan nos referiremos siempre a la fiscalización realizada mediante auditorías o a la auditoría a secas.

ción, revisión, valoración o verificación. Y la necesaria aclaración de funciones tiene que permitir igualmente que se sienten las bases de una colaboración fructífera entre los órganos, organismos e instituciones que de las maneras citadas contribuyen a una gestión pública mejor.

En las líneas que siguen se realizará, en primer lugar, una breve introducción al asunto desde una perspectiva no jurídica, la de la ciencia política o la ciencia de la Administración, donde tiene origen el interés por la evaluación de las intervenciones públicas. A continuación se analizarán con mayor detalle las semejanzas y diferencias entre la auditoría del Tribunal de Cuentas y la evaluación de la Agencia. Por último, se presentarán las conclusiones acerca de la posición y la función que ocupan y desempeñan, respectivamente, la institución y el organismo citados en el conjunto de los poderes públicos.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU EVALUACIÓN EN LAS CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS

Como se ha dicho, la aproximación inicial al tema tiene que partir de modo inexorable de las ciencias políticas y de la Administración, ámbito en el que se conceptualizan las políticas públicas y se plantea el asunto de la evaluación. No puede desconocerse que estas disciplinas cuentan con un historial académico asentado especialmente en el mundo anglosajón y, por lo tanto, el estudio de las políticas públicas y del ciclo de las mismas es tributario en gran medida de una tradición diferente de la nuestra; una tradición que cuenta con vocablos cuya traducción al español presenta ciertas dificultades, como ocurre con *politics* –política o procesos asociados a la competencia por el poder (fuerzas políticas, procesos electorales, instituciones públicas)– o *policy* –término acuñado por Harold Lasswell en 1951 y que equivale a políticas públicas o al término política seguido de un calificativo (política agrícola, por ejemplo)⁶.

Las políticas públicas vienen a ser el conjunto de decisiones de los poderes públicos acerca de la distribución de bienes o recursos en las materias sobre las que tienen atribuida la competencia. Sin embargo, como recuerdan algunos autores⁷, lo que sea una política pública es

⁶ KAUFFER MICHEL, Edith F. (2002), «Las políticas públicas: algunos apuntes generales», *Revista Ecofronteras*, nº 16, agosto 2002.

<http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofronteras16/pdf/ecofronteras16.htm>

⁷ El análisis que sigue se basa principalmente en la obra conocida de MENY, Y., y THOENIG, J. C. (1992), aunque otro libro hubiera servido igualmente para esta breve aproximación al tema desde la politología.

el resultado de una construcción abstracta de una realidad que no se sabe bien dónde comienza y dónde acaba⁸. Por ello, más que entretenerse en la definición de las políticas públicas los autores que se ocupan de estas cuestiones analizan el *ciclo de las políticas públicas* y las diferentes fases que comprende.

En síntesis, cabe distinguir entre la fase de aparición de los problemas y de respuesta a los mismos mediante el diseño de una política pública que acaba incorporándose a la *agenda pública*; la fase de la ejecución, puesta en práctica, realización o desarrollo de la política pública, y, por último, la fase de la evaluación de los efectos, del resultado o del impacto de la política pública.

Para llevar a cabo la evaluación se elaboran los conceptos y los métodos que permiten describir, explicar y valorar de forma científica los resultados de la acción gubernamental. De este modo, la evaluación sirve a un doble propósito: por un lado, tiene un componente instrumental, de ayuda a la gestión pública; por otro lado, constituye también una herramienta analítica para la investigación básica en materia de ciencias sociales⁹.

Esta doble orientación es importante para comprender los orígenes de la evaluación pública y la diferenciación con actividades similares: evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico¹⁰ y, precisamente sobre la base del origen científico social, se insiste en que esta actividad no tiene mucho que ver con el control administrativo que realizan las inspecciones generales de servicios o los Tribunales de Cuentas¹¹. Así, entre otros motivos, se aduce que la transición del oficio de inspector al de evaluador no es fácil porque la evaluación supone una importante base de capacidad analítica en ciencias sociales y una capacidad pluridisciplinar de la que carecen los primeros¹².

⁸ MENY, Y., y THOENIG, J. C. (1992), p. 92. Estos autores ponen también como ejemplo de término difícil de definir el de programa, ya que la mayoría de los países europeos no disponen –la primera edición en francés de este libro es de 1989– del concepto jurídico, administrativo y presupuestario de *program*, corriente en Estados Unidos. Y concluyen: «La consistencia del objeto política pública no viene dada por la práctica decisoria o gestora del sector público. El analista debe encargarse de construirla.» Volveremos sobre las consecuencias de la inexistencia de un concepto jurídico de políticas públicas.

⁹ MENY, Y., y THOENIG, J. C. (1992), p. 194.

¹⁰ Íd., p. 195.

¹¹ Íd., p. 205.

¹² Íd., p. 213.

En definitiva, la proveniencia del mundo académico anglosajón y de una tradición administrativa distinta de la nuestra, unida a la institucionalización pública tardía y en competencia con órganos o instituciones que realizan funciones similares, explican quizás algunas de las dificultades de los organismos evaluadores para enraizar en el tejido institucional y diferenciar la actividad de la llevada a cabo por otros órganos o entes públicos más arraigados en la historia político-administrativa propia.

3. LA ACTIVIDAD EVALUADORA DE LA AGENCIA COMPARADA CON LA FUNCIÓN FISCALIZADORA O LA AUDITORÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Llegados a este punto hay que formular la pregunta acerca de la evaluación pública que realiza la propia Agencia de Evaluación; más precisamente, se tiene que averiguar la relación que guarda con la fiscalización mediante la auditoría que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas.

Una manera inicial y sencilla de afrontar la cuestión es comparar las definiciones de una y otra actividad, y para ello no se tomará una cualquiera –hay una auténtica constelación de definiciones¹³–, sino que se partirá de las que suministran las normas de referencia.

En lo que atañe a la evaluación de políticas y programas públicos practicada por la Agencia, hay que decir que la normativa reguladora de la Agencia no proporciona ninguna definición: el Estatuto fija el objeto, los objetivos y las competencias y los principios de actuación¹⁴, pero no es posible deducir nada concreto acerca de lo que sea la evaluación, cuya definición la norma presupone.

¹³ *El Diccionario de la Real Academia Española* define evaluar como «1) señalar el valor de algo; 2) estimar, apreciar, calcular el valor de algo; 3) estimar los conocimientos, aptitudes y recursos de los alumnos», y auditar cómo «examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre» (*DRAE*, 22ª edición). Definiciones más sofisticadas son las que propone el grupo de trabajo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) sobre la evaluación de la ayuda en el *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, que puede consultarse en inglés, francés y español y que contiene una relación de definiciones «con el fin de aclarar conceptos y reducir la confusión terminológica que a menudo impera en estas materias». Entre las definiciones están, obviamente, las de auditoría y evaluación, que no reproducimos por la extensión, pero que pueden consultarse en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>. Los ejemplos pueden multiplicarse.

¹⁴ Artículos 6-8.

Hay que acudir a la página *web* del organismo para encontrarnos con que la evaluación se define como un «proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos»¹⁵.

Según la definición anterior, la evaluación es el conocimiento –observación, medición, análisis, interpretación– de la totalidad de una intervención pública para valorarla.

En comparación con la evaluación, la definición de la auditoría viene contemplada en numerosas normas, incluso con rango de ley¹⁶. Según las leyes del Tribunal de Cuentas, «la función fiscalizadora se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos»¹⁷. Las Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas precisan en el Glosario que la fiscalización es el «conjunto de actuaciones del Tribunal de Cuentas dirigidas a evaluar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía», y la norma 5.d) se refiere a la fiscalización operativa, que es la que presenta puntos de confluencia con la evaluación¹⁸, como aquella que tiene por finalidad «evaluar, total o parcialmente, la gestión de la actividad económico-financiera de la entidad a fiscalizar, comprobando su adecuación a los principios de economía, eficiencia y eficacia. Cuando la fiscalización tenga por objeto evaluar el grado de eficacia alcanzado en el logro de los objetivos previstos en un pro-

¹⁵ http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/que_es_la_evaluacion/index.html

Casi idéntica es la definición de PÉREZ-DURÁNTEZ, I. (2008): «Un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política que permita alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos». Y añade que «la finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos, así como a la ciudadanía.»

¹⁶ La Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas define la auditoría de cuentas en el artículo 1.1 como «la actividad consistente en la revisión y verificación de documentos contables, siempre que aquella tenga por objeto la emisión de un informe que pueda tener efectos frente a terceros». Esto, para la auditoría privada. En cuanto a la auditoría pública de la IGAE, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria la define como la «verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado» (art. 162).

¹⁷ Artículos 9 de la Ley Orgánica 2/1982 y 27.1 de la Ley 7/1988.

¹⁸ *Vid.* ADÁN CARMONA, J. M. (2007), pp. 89-90.

grama presupuestario, se denominará *fiscalización de resultados de programas*»¹⁹.

Según las definiciones anteriores, muy resumidamente, la fiscalización es la comprobación de la adecuación o no de la actividad económico-financiera pública a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

La comparación entre las definiciones de la evaluación y de la auditoría permite afirmar que ambas son actuaciones o procesos sistemáticos mediante los que se verifican determinadas intervenciones o actividades públicas para alcanzar una valoración de las mismas. Al menos tres notas podrían diferenciar, a primera vista, ambas actividades:

– En primer lugar, la necesaria relación de la auditoría con la actividad económico-financiera, ya que la referencia a las cuentas cobra una importancia que no existe o, más bien, no tiene por qué existir en la evaluación pública.

Sin embargo, esta afirmación tiene que matizarse: si las cuentas son el punto de partida, la referencia inexcusable, el único tipo de auditoría que se queda en la comprobación de la adecuación de los estados contables de la entidad fiscalizada a los principios y criterios contables que le son de aplicación es la fiscalización o auditoría financiera. No ocurre lo mismo con la auditoría operativa o de gestión –la que presenta problemas de deslinde con la evaluación–, cuya finalidad es la evaluación de la gestión económico-financiera, comprobando la adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Por otro lado, hay evaluaciones que no parece que puedan prescindir del componente económico-financiero si pretenden conocer y evaluar determinadas intervenciones públicas.

– En segundo lugar, la limitación de la auditoría a la comprobación de la actividad económico-financiera en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos, mientras que la evaluación alcanza al conocimiento de las intervenciones públicas (norma, programa, plan o política) en las fases de diseño, ejecución y obtención de efectos, resultados e impactos.

¹⁹ El Glosario de las Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas proporciona también una definición más restringida de la auditoría, como la «*actividad sistemática de revisión, verificación y evaluación de documentos contables y de procedimientos de control y gestión, realizada siguiendo técnicas normalizadas o usos habituales*».

Este segundo rasgo diferenciador presenta mayor calado, ya que si bien parece que la evaluación del diseño de una política pública es una práctica indiscutida, no ocurre lo mismo con lo que sería el equivalente, la fiscalización de la elaboración de los programas presupuestarios. En efecto, aunque se trata de una cuestión debatida y, por lo tanto, susceptible de diferentes soluciones, ahora y en el futuro²⁰, lo cierto es que cuando el Tribunal de Cuentas ha pretendido la fiscalización de la transparencia en la elaboración de los presupuestos se ha argüido de contrario que la elaboración de los presupuestos es competencia del Gobierno y que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas principia en la fase de la ejecución presupuestaria o se realiza en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

– En tercer lugar, el conocimiento y la valoración de las políticas públicas como una más –junto a las normas, los programas y los planes– de las intervenciones públicas objeto de la evaluación, mientras que el Tribunal de Cuentas fiscaliza normas, programas o planes, pero no políticas públicas.

La razón de ello es la inexistencia de un concepto jurídico-presupuestario de las políticas públicas y la consiguiente *cuasi* invisibilidad de las mismas como objeto susceptible de fiscalización.

La afirmación anterior puede ilustrarse mediante el examen de la normativa presupuestaria para el año 2009:

– La Orden por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado²¹ omite cualquier referencia a las políticas públicas.

– La Orden por la que se dictan las normas para la elaboración de los escenarios presupuestarios²² utiliza el término una sola vez, en el artículo 2.1 (Directrices de elaboración. Marco de referencia general), párrafo segundo, pero en relación con el gasto: «Los escenarios presupuestarios tendrán como marco de referencia las orientaciones y directrices de política económica del Gobierno, de forma que aseguren la coherencia entre los objetivos a medio plazo de las *políticas públicas de gasto* y el marco de su financiación con los objetivos generales de la política económica y las previsiones de la actividad económica a medio plazo.»

²⁰ Vid. VICENTE MARTÍN, C. de *et al.* (2007), y MEDINA GUIJARRO, J. (2007).

²¹ Orden EHA/1301/2008, de 6 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2009.

²² Orden EHA/1302/2008, de 7 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los escenarios presupuestarios para el periodo 2009-2011.

– La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009²³ tampoco utiliza el término de políticas públicas, que aparece únicamente en el Anexo XIII por contener la enumeración de las Fundaciones del Sector Público Estatal, una de las cuales se denomina «Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y de Políticas Públicas».

Ahora bien: aunque estemos ante una Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas (y de la Calidad de los Servicios), lo cierto es que las políticas públicas como objeto de evaluación no parecen conformar el grueso de las evaluaciones incluidas en los planes de trabajo de la Agencia.

En efecto: en 2007 se acometieron cuatro evaluaciones: 1) La Evaluación anual del Programa Nacional de Reformas de España; 2) La Evaluación de los trámites administrativos para la creación de empresas en España; 3) La Evaluación del Registro Nacional de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, RENADE, y 4) La Evaluación de la calidad del servicio de los museos de titularidad estatal. En 2008 las seis siguientes: 1) Sistema de transferencia de tecnología a empresas; 2) Sistema general de becas educativas; 3) Sistema de gestión colectiva de los derechos establecidos por la política de propiedad intelectual; 4) La participación de la AGE en el sistema para la autonomía y la atención a la dependencia; 5) La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social, y 6) Las acciones financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de la Red de Parques Nacionales. Y en 2009: 1) El Programa Nacional de Reformas de España (el Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008, la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas, el Plan Nacional de Transición a la TDT, la política de bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social destinadas a las personas en situación de discapacidad y el Programa «Aprendiendo a Exportar»); 2) El sistema de gestión colectiva de los derechos establecidos por la política de propiedad intelectual; 3) Las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal, y 4) Los Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo.

La explicación es sencilla: el concepto de políticas públicas remite a una realidad tan amplia y llena de matices que la acotación resulta enormemente complicada, por no decir inviable, y la práctica confirma esta conclusión al revelar que lo que se evalúan preferentemente

²³ Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009.

son los planes, los programas, las normas y –como veremos ahora mismo– los servicios.

Ciertamente, la «Guía para la evaluación de la calidad de los Servicios Públicos»²⁴ parece otorgar autonomía propia a la evaluación de las políticas públicas, ya que diferencia tres niveles de análisis de la calidad, siendo en el primero de ellos –la *macrocalidad*, ámbito de relaciones entre Estado y sociedad civil o entre servicio público y ciudadanía, en el que la finalidad de la evaluación sería garantizar la calidad de la democracia–, donde tiene lugar la evaluación de las políticas públicas²⁵. No obstante, añade significativamente: «Las políticas públicas son grandes líneas de acción que persiguen que las prioridades gubernamentales se alcancen con éxito..., atendiendo a su estructura... suelen desplegarse en diferentes programas o conjuntos organizados de actividades, proyectos, procesos o servicios que están orientados a la consecución de objetivos específicos.» Y sigue diciendo: «Con la finalidad de facilitar la evaluación puede distinguirse una pieza más en el entramado de las políticas. Se trata de los servicios públicos, que constituyen los procesos de gestión más básicos y se caracterizan por tener una finalidad prioritariamente prestacional. Generalmente responden a procesos estructurados y con una fuerte componente de formalización administrativa»²⁶. Así, la evaluación de las políticas públicas acaba convirtiéndose en una evaluación de los servicios públicos, realidad más tangible o con un grado mayor de concreción que la anterior²⁷.

De paso conviene recordar que en la estructura de nuestro Estado –tres o cuatro niveles, si añadimos el europeo, de poderes públicos

²⁴ Vid. AEVAL (2009).

²⁵ El segundo nivel de análisis de la calidad es el de la *mesocalidad* o relaciones entre quienes producen y gestionan los servicios públicos y quienes los reciben o utilizan (la finalidad de la evaluación es indagar sobre el grado de satisfacción de la ciudadanía para contribuir a la mejora de los servicios y el contexto de la evaluación son las organizaciones y la relación con los usuarios o los grupos de interés), y el tercer nivel, la *microcalidad* o relaciones internas de la organización (aquí la evaluación constituye un diagnóstico de la gestión –estructuras, personas, procesos, prestaciones, etc.– para mejorar el funcionamiento del servicio).

²⁶ Vid. AEVAL (2009), p. 5.

²⁷ El objeto de la evaluación coincide así básicamente con el de la fiscalización. Una propuesta de áreas prioritarias de fiscalización basada en las preferencias de los ciudadanos distinguía dos grandes campos de actuación fiscalizadora: el de las áreas de gestión de servicios públicos básicos (educación, vivienda, sanidad, seguridad ciudadana, Seguridad Social, pensiones, desempleo, etc.) y el integrado por áreas funcionales en las que existe riesgo de corrupción (áreas de contacto entre lo público y lo privado, como las subvenciones, los contratos, especialmente los de obras y de gestión de servicios; privatizaciones de empresas públicas, financiación de partidos políticos, urbanismo y medio ambiente: VICENTE MARTÍN, Ciriaco de (2004), p. 193.

con competencias sobre la misma materia–, la mayoría de las políticas públicas son compartidas y la evaluación de las mismas no parece que pueda acometerse por una Agencia de la Administración General del Estado únicamente. No obstante, aquí no estaríamos ante una objeción a la evaluación de una política pública, sino a la realización de la misma por un único organismo, del nivel central.

Pero volviendo al razonamiento precedente, lo que se produce es una lógica delimitación espaciotemporal del objeto de la evaluación, de manera que la evaluación suele concretarse en una realidad menos ambiciosa, pero no por ello menos importante: los programas, planes, normas o medidas concretas en que se desagregan las políticas públicas, y tales acciones públicas suelen traducirse en programas presupuestarios susceptibles, por lo tanto, de ser auditados por nuestras instituciones.

Un ejemplo aclarará lo anterior: cuando la Agencia aprobó en 2008 el Informe titulado «Evaluación de la calidad del servicio de los museos de titularidad estatal», el objetivo no era evaluar la política cultural española, ni siquiera la política museística en cuanto política desagregada de la anterior, sino otro más modesto, aunque también relevante: «El estudio –dice el propio informe– se centra en una evaluación de la *calidad del servicio* prestado por dichos museos, lo que circunscribe su objeto al ámbito de la percepción de los usuarios y de la gestión organizacional»²⁸. «No se trata de estudiar propiamente un programa o una política pública, sino un servicio, que se distingue de los anteriores por tratarse de un proceso de gestión esencialmente prestacional y generalmente estructurado con un fuerte componente de formalización organizativa»²⁹. De ahí que el objeto de la evaluación remita a una evaluación de la percepción de los usuarios de dicho servicio, a una evaluación de resultados desde una perspectiva subjetiva, pero incorporando «otros aspectos *objetivos* o de rendimiento, como son la gestión organizacional y el modo en que los museos se comprometen públicamente con los usuarios. Se trata en definitiva tanto de una evaluación de procesos como de resultados»³⁰.

Precisamente en 2008 el Tribunal de Cuentas aprobó el «Informe de fiscalización del Museo Nacional del Prado», en el que, además de llevar a cabo un análisis de las cuentas que no encontraremos en el informe de la Agencia de Evaluación, hay igualmente una fiscalización o auditoría de la gestión de personal, de los ingresos, de los pro-

²⁸ Página 5 del Informe.

²⁹ Página 17 del Informe.

³⁰ Página 17 del Informe.

cedimientos aplicados en la gestión y control de las obras de arte y de las exposiciones temporales, aspectos cuando menos tangentes a los de la gestión organizativa evaluada por la Agencia.

En cuanto a las técnicas empleadas, el Informe de evaluación de los museos de titularidad estatal subraya que se han combinado enfoques cuantitativos y cualitativos y la información procede de fuentes documentales, organizacionales, encuestas a usuarios, entrevistas o técnicas de observación directa; en concreto, las herramientas utilizadas son el análisis documental, el análisis de seguimiento de cartas de servicios, entrevistas, encuesta de satisfacción a usuarios mediante entrevistas presenciales, análisis secundario, técnica de observación directa por los analistas (*cliente misterioso*), diagnóstico organizacional con el modelo EVAM y *benchmarking* con otros museos de referencia³¹.

Compárense las técnicas utilizadas en la evaluación de los museos con los procedimientos previstos para la realización de las comprobaciones de fiscalización que contemplan las *Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas*³² y no se advertirán grandes diferencias entre unas y otros.

Sin embargo, el argumento de que la auditoría y de la evaluación son dos técnicas distintas se utiliza también en la doctrina para diferenciar ambas actividades³³. Con frecuencia se hace referencia incluso al empleo por los evaluadores públicos de técnicas y procedimientos –técnicas estadísticas, fundamentalmente–, cuya utilización es inusual en el campo de la auditoría. Así, para responder a la pregunta sobre cuál sea el resultado de un programa hay que enfrentarse al problema de la atribución (qué variaciones en las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos objetivo del programa son la consecuencia efectiva de la ejecución del programa), problema que al parecer resuelven los evaluadores mediante técnicas basadas en la inferencia causal³⁴.

Seguramente el origen de la práctica evaluadora en el mundo académico, especialmente en el de las ciencias sociales, tiene que ver con la formación de los evaluadores y el empleo de técnicas propias. No

³¹ Página 18 del Informe.

³² La norma 93 enumera los siguientes procedimientos: a) inspección documental y física; b) observación; c) preguntas y confirmaciones; d) cálculos, y e) técnicas de examen analítico –procedimiento este último que incluye, entre otros trabajos, el de la comparación de la información obtenida de la entidad fiscalizada con la existente para otras entidades en el mismo sector.

³³ Así, ADÁN CARMONA, J. M. (2007).

³⁴ GARCÉS SANAGUSTÍN, M., *et. al.* (2008), pp. 43-44 y 89-96.

obstante, está por ver el uso efectivo de las mismas en el sector público y, en definitiva, si constituirán un factor de distinción con la suficiente importancia para que en el futuro la auditoría y la evaluación públicas se contemplen como actividades o conjuntos de actuaciones en los que las diferencias sean mucho mayores que las semejanzas.

Hasta que ese momento llegue, no parece que los criterios de las definiciones, de la evaluación de la fase del diseño de la intervención pública (sin equivalente en la auditoría), del objeto sobre el que recaen las actividades (las políticas públicas en el caso de la evaluación) o de las diferentes técnicas empleadas sean definitivos. Difiere el origen de ambas actividades y, consecuentemente, puede hacerlo la formación académica, las expectativas y las técnicas de los evaluadores y los auditores, pero nada suficiente para establecer un criterio sólido de distinción entre una y otra actividad. Ciertamente, la evaluación muestra un interés escaso –pero no inexistente– por los aspectos económico-financieros (sobre todo, los contables), y las fiscalizaciones de regularidad (de cumplimiento y financiera) son más abundantes que las operativas o de gestión, que son las que ofrecen problemas de diferenciación con la evaluación pública; pero el verdadero factor diferencial no se encuentra en estas notas, sino en el distinto estatuto y posición que ocupan el organismo público –la Agencia de Evaluación– y el órgano de relevancia constitucional –el Tribunal de Cuentas–, derivados de la conexión en el caso de este último con la función constitucional del control, conexión inexistente en el caso de la Agencia, como se razonará a continuación.

4. EL CONTROL COMO ELEMENTO DIFERENCIADOR DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA Y LA ACTIVIDAD DE EVALUACIÓN

En efecto: si la evaluación y la auditoría no parecen diferenciarse definitivamente si se toman en consideración exclusivamente las definiciones de una y otra, las fases que examinan, el objeto sobre el que recaen o las técnicas que utilizan, el criterio distintivo tiene que encontrarse en otra parte.

El origen, la organización y el estatuto de los miembros de la Agencia y del Tribunal de Cuentas proporcionan elementos que permiten adivinar dónde radica la verdadera diferencia.

Así, el Tribunal de Cuentas es un órgano reconocido por la Constitución³⁵ que, en síntesis, le da la condición de supremo órgano fiscaliza-

³⁵ Artículo 136.

dor de las cuentas y de la gestión económica públicas, le hace depender directamente de las Cortes Generales atribuyéndole por delegación de ellas el examen y comprobación de la Cuenta General, le impone la obligación de remitir a las Cortes Generales –sin perjuicio de su propia jurisdicción– un informe anual que en su caso indique las posibles infracciones o responsabilidades y otorga a los miembros la misma independencia e inamovilidad y les sujeta a las mismas incompatibilidades que a los jueces, remitiendo a una ley orgánica para la regulación de la composición, organización y funciones del Tribunal.

La Ley Orgánica 2/1982³⁶ establece el número de 12 miembros, designados por las Cortes, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un periodo de nueve años, entre categorías de funcionarios y profesionales de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. La remoción de los cargos se produce por las causas tasadas de agotamiento del mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes del cargo, caso este último de responsabilidad disciplinaria que –tal como determina la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas³⁷– exige la tramitación de un expediente con mayorías cualificadas de tres cuartas partes en el Tribunal y de tres quintos de la Cámara que en su día lo eligió –idéntica mayoría que en la elección– para la adopción de la correspondiente resolución.

Por su parte, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios nace en 2007 como consecuencia de un compromiso electoral³⁸, al amparo de una Disposición adicional de la Ley 28/2006, que autoriza al Gobierno la creación y dispone la aprobación anual por el Consejo de Ministros de los programas y políticas públicas que la Agencia incluirá en su plan de trabajo, así como la presentación anual al Congreso de los Diputados de un informe acerca de la actividad desplegada por las agencias estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

La Agencia se convierte en el primer organismo público que adopta esta modalidad *ex novo*, no como consecuencia de la transformación de un organismo público en Agencia. El preámbulo del Estatuto, aprobado por Real Decreto 1418/2006, destaca la exigencia de la ciudadanía de mayor transparencia, calidad y eficiencia en la gestión de los servi-

³⁶ Artículo 30.

³⁷ Artículo 25.

³⁸ GARDE, J. A. (2007), p. 207. Este autor concibe acertadamente a la Agencia como una institución de largo recorrido, en modo alguno como una institución coyuntural, p. 209.

cios y políticas públicas y en la utilización de los recursos, extremos todos ellos que pretende favorecer la Agencia impulsando el sistema público de evaluación. La Agencia –sigue diciendo el preámbulo– se inserta en los procesos de modernización e innovación de la Administración Pública española y es un instrumento favorable para la aplicación de la agenda de Lisboa y el cumplimiento de los Programas de Convergencia y Empleo de la Unión Europea.

Los órganos de gobierno son el Presidente, de carácter ejecutivo, nombrado y separado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas (hoy, Ministro de la Presidencia), y el Consejo Rector, órgano de gobierno colegiado integrado por el Presidente –que lo será también del Consejo– y por los restantes consejeros que representan a Ministerios, a las Comunidades Autónomas que celebren un convenio de colaboración con la Agencia y al conjunto de las organizaciones sindicales más representativas.

En definitiva, si el Tribunal de Cuentas es obra del poder constituyente en lo que atañe al diseño básico y a las funciones esenciales, la Agencia surge como resultado de la potestad autoorganizatoria de la Administración General del Estado y se crea en una coyuntura determinada con el objeto confesado de convertirse en pieza clave de un nuevo modelo de gestión pública. Si bien el nuevo organismo público tiene vocación de permanencia, el rango de la norma de creación no garantiza la existencia ni, menos aún, el elenco de competencias y funciones atribuidas originariamente en el Estatuto aprobado por Real Decreto. De hecho, en su corta vida la Agencia ya ha visto mermadas las competencias y funciones: el análisis o las evaluaciones de impacto regulatorio o normativo –lo que se ha venido denominando la evaluación *ex ante*³⁹– ha desaparecido del catálogo de competencias, de la misma manera que lo ha hecho la competencia para «elaborar, promover, adaptar y difundir directrices, protocolos de actuación metodológica, modelos de gestión y de excelencia, guías de autoevaluación y guías metodológicas para el análisis de impacto regulatorio o normativo en el ámbito de sus competencias»⁴⁰. La supresión se ha producido, como no podía ser de otra manera, por una norma de idéntico rango al del Estatuto, esto es, por otro Reglamen-

³⁹ GARDE ROCA, J. A. (2004), p. 25. El análisis del impacto normativo se concibe como «una evaluación cuya finalidad es estructurar o aportar la información necesaria, analizando alternativas, objetivos e impactos, para justificar la propuesta de una norma y así facilitar la toma de decisión y mejorar la calidad de las mismas», PÉREZ-DURÁNTEZ BAYONA, I. (2008), p. 257. Figuraba como competencia de la Agencia en el artículo 6.2.e) del Real Decreto 1418/2006.

⁴⁰ Artículo 6.2.j) del Real Decreto 1418/2006.

to, el aprobado por Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que regula la memoria del análisis de impacto normativo⁴¹.

Otra diferencia importante entre el Tribunal de Cuentas y la Agencia de Evaluación hace referencia al programa anual de fiscalizaciones y al plan de trabajo, respectivamente. Como es sabido, es el Pleno del órgano supremo fiscalizador el que tiene la atribución de la aprobación del programa de fiscalizaciones de cada año, elevándolo a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal. Por lo tanto, el Pleno es el órgano soberano para decidir qué fiscalizaciones se van a realizar cada año, sin perjuicio de incluir en el programa las que soliciten las CCGG y, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, así como las que corresponda realizar por ley⁴².

En cambio –como antes quedó reflejado–, es el Consejo de Ministros el que decide los programas y políticas públicas que anualmente evaluará la Agencia; el Pleno del Consejo Rector tiene únicamente la función de aprobar la propuesta al Consejo de Ministros y una vez aprobados los programas y políticas públicas por el Gobierno la Agencia los incluye en el plan de trabajo⁴³.

Una última precisión nos pone definitivamente sobre la pista del criterio diferenciador entre la institución y el organismo público. En las actuaciones fiscalizadoras cobra una especial importancia el trámite de puesta de manifiesto de las practicadas a los responsables del sector público fiscalizado para que en un plazo no superior a treinta días, prorrogable con justa causa por un periodo igual, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinente⁴⁴. La importancia del trámite de audiencia es tal que la omisión del mismo constituye el único supuesto en el que se prevé la interposición de un recurso en las actuaciones fiscalizadoras; un recurso ante el Pleno de la institución, contra cuya resolución no se dará nuevo recurso en ese trámite, sin perjuicio de lo que sobre tal omisión pueda acordar la Comisión Mixta⁴⁵.

En el proceso de evaluación, sin embargo, no existe un trámite semejante. Es cierto que el *Código ético profesional* dice explícitamente

⁴¹ La Disposición final primera modifica el Estatuto de la Agencia, dando nueva redacción al apartado e) del artículo 6.2 y derogando el apartado j) del mismo artículo del Estatuto.

⁴² Artículo 3.a) de la Ley 7/1988.

⁴³ Disposición adicional primera 2 de la Ley 28/2006 y artículo 13.c) del Real Decreto 1418/2006.

⁴⁴ Artículo 44.1 de la Ley 7/1988.

⁴⁵ Artículo 44.5 de la Ley 7/1988.

que «deberá garantizarse, en aras del principio de pluralidad, la consulta a los actores implicados y su participación en todas las fases del proceso de evaluación. Ello permitirá, a su vez, advertir y contrarrestar posibles intentos de restringir el alcance de la evaluación o de sesgar sus resultados⁴⁶». Asimismo, la guía *La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*, al analizar la fase de ejecución en el proceso de evaluación, señala que «a lo largo de la evaluación debe fomentarse la implicación y la “apropiación” de la evaluación por parte de quienes sean responsables de la intervención evaluada, utilizando en la medida de lo posible métodos participativos»⁴⁷.

No obstante, existe una diferencia cualitativa entre la obligación del trámite de audiencia en las actuaciones fiscalizadoras y la conveniencia o recomendación de garantizar la pluralidad y fomentar la implicación y apropiación de la evaluación mediante métodos participativos: el trámite de audiencia es imperativo porque tiene lugar en el ejercicio de la función fiscalizadora, manifestación de una función constitucional superior, de control, cuyos resultados pueden llegar hasta el señalamiento, la exigencia y la determinación de responsabilidades de diversa índole: política, administrativa, contable o penal⁴⁸.

En efecto, la diferencia entre la actividad evaluadora de la Agencia y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas es similar a la que media entre la información y el control⁴⁹.

Según algún autor, la evaluación ha nacido históricamente como un elemento fundamental de aprendizaje del sector público. Puesto que no cuenta con los mercados como indicador fundamental de los efectos que la acción pública está teniendo, se ha planteado la necesi-

⁴⁶ Tercero de los principios éticos generales del *Código ético profesional*, Ministerio de la Presidencia-AEVAL (2009), p. 6.

⁴⁷ AEVAL-Ministerio de la Presidencia (2009), p. 13.

⁴⁸ Evidentemente los incumplimientos normativos y las responsabilidades que se derivan de ellos es más fácil que se pongan de manifiesto en las fiscalizaciones de regularidad. No obstante, no es impensable que puedan detectarse en las fiscalizaciones operativas y, en todo caso, en las fiscalizaciones integradas, que abarcan todos los tipos de fiscalización. Sobre la cuestión, *vid.* TERÉ PÉREZ, A. (2009).

⁴⁹ ARAGÓN REYES, M. (1998), refiriéndose a la distinción entre la información y el control en el ámbito parlamentario, recuerda que «la información parlamentaria no tiene por finalidad genuina saciar el afán de conocimiento (o la simple curiosidad) de los miembros de la Cámara, sino suministrar la base necesaria para que el control parlamentario sea una realidad y no una apariencia», p. 275. De la misma los informes de evaluación, conocidos fuera del ámbito de los destinatarios naturales, podrían proporcionar una información aprovechable a los efectos del control político. No obstante, no hay que olvidar que el Gobierno nombra y cesa al Presidente de la Agencia y decide cuáles programas y políticas son objeto anual de evaluación.

dad de analizar los resultados de esta acción y aprender así comprobando hasta qué punto las políticas y los programas que se ejecutan tienen o no los resultados que se esperan⁵⁰.

Por lo tanto, no estamos ante la presencia de un nuevo organismo de fiscalización o de control del ejecutivo –o de autocontrol del mismo, como el que lleva a cabo la Intervención General a través del control financiero y de las auditorías públicas–, sino de apoyo al ejecutivo para que diseñe y ejecute las políticas públicas. En definitiva, no una función de control, sino una actividad de información, de retroalimentación mediante la que se hace posible el seguimiento permanente de la acción gubernamental y el rápido conocimiento de los efectos para realizar en su caso, tan pronto como fuera posible, las correcciones pertinentes.

La evaluación, lisa y llanamente, es un instrumento de información que ayuda a los responsables públicos en la toma de decisiones. La Agencia de Evaluación, inscrita en la órbita del ejecutivo, tiene la función primordial de suministrar al Gobierno una información que le permita corregir el curso de las políticas públicas emprendidas, logrando con ello la legitimidad tecnocrática que complementa a la legitimidad de origen o legitimidad democrática⁵¹. Esta búsqueda de la legitimidad tecnocrática, realizada al margen de la existencia o no de responsabilidades por la gestión realizada, determina la diferencia entre los fines perseguidos por la evaluación y los perseguidos por la auditoría. El análisis de los resultados de los distintos programas y políticas públicas, de las alternativas que proporcionen mejores resultados, visto todo ello desde el ejecutivo y para el ejecutivo, es un aspecto diferenciador de la Agencia de Evaluación respecto del Tribunal de Cuentas, que auxilia al legislativo en la función de control de la gestión económico-financiera del ejecutivo y llega hasta señalar las responsabilidades exigibles por distintos cauces en función de la naturaleza de las mismas.

El Tribunal de Cuentas participa de la función constitucional de control atribuida al poder legislativo mediante el ejercicio de la función de fiscalización de la gestión económico-financiera pública, función a la que se añade la propia, tradicional e histórica del enjuiciamiento de las responsabilidades contables, hoy convertida en una auténtica función jurisdiccional y conectada con el poder judicial a través de los recursos extraordinarios de casación y de revisión contra las sentencias de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas.

⁵⁰ GARDE, J. A. (2007).

⁵¹ GARCÍA PELAYO (1982), *passim*.

La independencia de la institución respecto del poder ejecutivo, la designación y remoción de los cargos por mayorías reforzadas de las Cámaras legislativas, la larga duración del mandato, la autonomía en materia de personal y presupuestaria y en la elaboración del programa de fiscalizaciones, el procedimiento fiscalizador contradictorio con trámite de alegaciones para el fiscalizado; en suma, todas estas características específicas de la institución –innecesarias si se trata de organismos evaluadores– han sido diseñadas por el constituyente y el legislador para garantizar el mejor ejercicio de la función de control. Un control político que se actúa por el poder legislativo cuando conoce los informes, fruto de la actividad técnica del Tribunal, que el órgano supremo fiscalizador aprueba y le remite, lo que hace posible que las Cortes Generales extraigan las consecuencias debidas, y un control jurisdiccional si se trata del enjuiciamiento de las responsabilidades contables por el propio Tribunal o de otras responsabilidades por los órganos de los restantes órdenes jurisdiccionales.

4. CONCLUSIONES

La Agencia de Evaluación está llamada a cumplir una importante misión en el panorama administrativo español: promover la cultura de evaluación y de calidad de los servicios mediante la realización de evaluaciones y el otorgamiento de un impulso a la gestión de la calidad de los servicios.

La existencia de la Agencia tiene que constituir además un estímulo para el Tribunal de Cuentas, que no realiza el número suficiente de auditorías que informen acerca de los resultados obtenidos, los recursos empleados y el coste de los mismos: las auditorías operativas o de gestión, que parece que son las que están más en sintonía con las exigencias de la ciudadanía del siglo XXI.

Así, el Presidente del Tribunal de Cuentas, precisamente bajo el epígrafe «Potenciar la evaluación de las políticas públicas», ha expuesto que, «con independencia de las dificultades y las limitaciones que pueda presentar la utilización de indicadores para evaluar la gestión pública, se estima necesario avanzar en el análisis de la eficacia y de la eficiencia de la utilización de los recursos públicos, examinando los resultados obtenidos y su calidad, junto con los costes soportados por el sector público, en consonancia con el interés de la sociedad⁵²».

⁵² NÚÑEZ PÉREZ, M. (2009), p. 20.

Tampoco abundan en los Tribunales de Cuentas profesionales de otras disciplinas que no sean las jurídicas y económicas ni, por consiguiente, se han llegado a configurar los equipos multidisciplinares necesarios para la consecución de objetivos más ambiciosos que los perseguidos mediante los controles tradicionales contables y de legalidad.

La evaluación ha sido, antes de la institucionalización pública, una labor científica llevada a cabo utilizando las técnicas aprendidas en diferentes disciplinas de las ciencias sociales, no solo de la economía, sino también de la sociología, las ciencias políticas y de la administración, la estadística e incluso la psicología, por citar algunas de ellas. Desde esta comunidad científica ha habido una cierta presión para configurar organismos que otorgaran carta de ciudadanía a una actividad de prestigio ejercida por profesionales ligados a la docencia y a la investigación.

El posible vacío ocasionado por la falta de fiscalizaciones operativas ha venido a ser ocupado por especialistas que han fomentado y logrado la institucionalización pública de la actividad evaluadora, una actividad acorde con los nuevos modos de gestión y de la que se espera que contribuya a la consolidación del nuevo paradigma de la gobernanza, caracterizada por las notas de la transparencia, la participación, la integridad y la rendición de cuentas permanente ante la sociedad.

Desde la comprensión cabal de la posición y de las funciones y actividades que uno y otra cumplen y realizan, el Tribunal de Cuentas y la Agencia de Evaluación comparten un objetivo común: la búsqueda de la legitimidad de ejercicio⁵³, de la que ninguna institución u organismo público anda sobrado⁵⁴. Sin olvidar quiénes sean los destinatarios naturales del producto obtenido –principalmente y por lo que ahora interesa, los informes de fiscalización y de evaluación– en el ejercicio de las funciones y actividades propias, es decir, los poderes legislativo y ejecutivo, el acercamiento a la opinión pública o a los ciudadanos, la apertura a la sociedad civil son una exigencia inexcusable.

⁵³ Sobre este asunto *vid.* MEDINA GUIJARRO, J. (2005), *passim*.

⁵⁴ Se ha afirmado acertadamente que «son muchos los asuntos que, preocupando a la sociedad civil, no son fiscalizados por el Tribunal de Cuentas», que «la respuesta del Tribunal de Cuentas a las expectativas sociales no es tan rápida como sería deseable», que «el lenguaje de los Informes es oscuro; a veces, muy oscuro», aunque, «sin lugar a dudas, los Informes del Tribunal de Cuentas son rigurosos». No es de extrañar, por tanto, que en la valoración ciudadana el Tribunal de Cuentas sea la décima institución entre diez instituciones, de acuerdo con la única encuesta del CIS, de 1998, en la que se preguntó a los ciudadanos su opinión sobre el Tribunal de Cuentas: VICENTE MARTÍN, C. de (2004), pp. 197-199.

sable en una sociedad, la de este nuevo siglo XXI, que busca la profundización en la democracia y una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.

La obligación de rendición de cuentas a la ciudadanía (*accountability*) con mayor rigor y transparencia, a fin de legitimar socialmente la acción pública, es una necesidad cada día más extendida⁵⁵ que justifica el reforzamiento de instituciones como el Tribunal de Cuentas e incluso el nacimiento de organismos como la Agencia de Evaluación, que promocionan y realizan la evaluación de las intervenciones públicas, aunque activen la rendición de cuentas sin buscar la dilucidación de responsabilidades y al margen de la función constitucional del control.

En definitiva, la evaluación y la fiscalización de las políticas, servicios, planes y programas o de la gestión pública económico-financiera –actividades y funciones imprescindibles para la transparencia y la calidad democrática– se llevan a cabo desde distintas instituciones y organismos y con técnicas confluentes. El reto es el de ser capaces de ofrecer una información de calidad a nuestros destinatarios –poder legislativo, poder ejecutivo, ciudadanía concienciada u opinión pública– y de realizar unas recomendaciones que ayuden a la mejora de la gestión pública, haciendo también posible el control como elemento esencial de los sistemas democráticos. Una tarea apasionante a la que diferentes organismos e instituciones contribuyen y en la que nadie sobra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADÁN CARMONA, J. M. (2007): «La evaluación de las políticas de gasto», pp. 87-120, en *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 47/2007, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, IEF. Disponible en Internet: http://www.ief.es/Publicaciones/Revistas/PGP/47_Adan.pdf
- AEVAL (2009): *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*, Madrid, 2009, 39 pp. Disponible en Internet: http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Guia_evaluacion_calidad.pdf
- AEVAL-MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2009): *La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*, Madrid, 2009, 24 pp. Disponible en Internet: http://www.aeval.es/comun/pdf/actualidad/Funcion_evaluadora.pdf
- ARAGÓN REYES, M (1986): «El control parlamentario como control político», pp. 11-39, en *Revista de Derecho Público*, nº 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1986.

⁵⁵ GARDE ROCA, J. A. (2004), p. 15.

- ARAGÓN REYES, M. (1998): *Estudios de Derecho constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, 440 pp.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M.; MARÍN CÓZAR, M.; GARCÍA MIRANTES, A.; NAVARRETE ROJAS, F., y BOTE ÁLVAREZ-CARRASCO, V. (2008): *De la auditoría pública a la evaluación de políticas públicas*, Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España, 2008, 117 pp.
- GARCÍA PELAYO, M. (1982): *Burocracia, tecnocracia y otros escritos*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, 220 pp.
- GARDE ROCA, J. A. (2004): «La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España», pp. 11-28, en la *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 30/31, mayo-diciembre 2004. Disponible en Internet: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/documentacion_y_publicaciones/publicaciones_periodicas/ficheros/Artxculox20GAPPx20Presidente.pdf
- GARDE, J. A. (2007): «La evaluación de la calidad en la Administración», pp. 197-215, en DÍAZ MÉNDEZ, A., y CUÉLLAR MARTÍN, E. (coords.), *Administración inteligente*, coedición del MAP-Secretaría General Técnica, AEVAL y Ayuntamiento de Alcobendas, 1ª ed., mayo 2007, 404 pp.
- KAUFFER MICHEL, E. F (2002): «Las políticas públicas: algunos apuntes generales», pp. 2-5, en *Revista Ecofronteras*, nº 16, agosto 2002. Disponible en Internet: <http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/ecofronteras16.htm>
- MEDINA GUIJARRO, J. (2005): «La legitimidad de las instituciones superiores de control», pp. 13-42) en REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, nº 19, 2005, Tribunal de Cuentas. Disponible en Internet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1155677>
- MEDINA GUIJARRO, J. (2007): «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», pp. 15-46, en REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, nº 25, enero 2007, Tribunal de Cuentas.
- MENY, Y., y THOENIG, J. C. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Madrid, 1ª ed., febrero 1992, 271 pp.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA-AEVAL (2009): *Código ético profesional de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, Madrid, 2009, 12 pp. Disponible en Internet: http://www.aeval.es/comun/pdf/actualidad/Codigo_etico.pdf