



Auditor operativo vs Evaluador de políticas públicas

José María Cordero Aparicio

Interventor Militar

Resumen: Las auditorías operativas y la evaluación de políticas públicas son dos actividades de control que cada vez están tomando más fuerza en todos los países y organizaciones internacionales. La rápida evolución que ambas actividades están experimentando y los temas comunes que tratan con enfoques parecidos origina que a veces se haga difícil distinguir una de otra. En este trabajo se pretende ofrecer algunos criterios que permitan diferenciarlas, así como proponer cuáles son los actores más adecuados para llevarlas a cabo.

Palabras Clave: Auditoría operativa, evaluación de políticas públicas.

Clasificación JEL: H50, H83.

Abstract: Performance audits and public policy evaluation are two control activities that are increasingly gaining momentum in all countries and international organisations. The rapid evolution that both activities are undergoing and the common issues they address with similar approaches sometimes make it difficult to distinguish one from the other. This paper aims to offer some criteria to differentiate them, as well as to propose the most appropriate actors to carry them out.

Keywords: Performance audit, public policy evaluation.

Classification JEL: H50, H83.



1. El marco INTOSAI de auditorías y evaluaciones en el sector público

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI – “International Organization of Supreme Audit Institutions”) señala en el artículo 1 de su “Carta magna” o Declaración de Lima (INTOSAI-P 1), ratificada el año 1977, que “La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.”

A partir de estos principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, se levanta el marco IFPP¹ (“INTOSAI Framework of Professional Pronouncements”) que contiene tres modalidades de auditoría (Financiera, Operativa y Cumplimiento) y tres categorías de pronunciamientos profesionales (1.- Los Principios INTOSAI; 2.- Los Estándares INTOSAI, que incluyen los Principios Fundamentales para la Auditoría del Sector

Público, los Requisitos Esenciales para las EFS [Entidades Fiscalizadoras Superiores] y los Principios y Estándares para cada tipo de auditoría; y 3.- Las Guías INTOSAI).

En el caso de las auditorías de rendimiento, de desempeño, de gestión u operativas (de acuerdo con las diferentes denominaciones en español que recibe en la práctica mundial), los Principios se encuentran recogidos en las ISSAI [“International Standard of Supreme Audit Institution”] 300-399, mientras que las Normas o Estándares corresponden a las ISSAI 3000-3899. Asimismo, las Guías de esa modalidad de auditoría son las GUID 3900-3999.

La definición de la auditoría operativa la encontramos en la ISSAI 300 (párrafo 7) y en la ISSAI 3000 (párrafo 17): “Auditoría de Desempeño [así denomina en español INTOSAI a las auditorías operativas] es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora.”

Asimismo, los objetivos de la esta modalidad de auditoría vienen indicados del siguiente modo:

- La ISSAI 300 (párrafo 12) afirma que el principal objetivo de la auditoría de desempeño es promover de forma constructiva una gobernanza económica, eficaz y eficiente. También contribuye a la rendición de cuentas y la transparencia.
- Por su parte, la ISSAI 3000 (párrafo 18) indica que la auditoría de desempeño tiene por objeto contribuir a mejorar la economía, la eficiencia y la eficacia del sector público. También tiene por objeto contribuir a la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia.
- Por último, en el párrafo 9 de la Guía 3910 se dice que la auditoría de desempeño promueve la rendición de cuentas al ayudar a quienes tienen responsabilidades de gobernanza y supervisión a mejorar el rendimiento. Lo hace examinando si las decisiones del poder legislativo o del ejecutivo se preparan y aplican de forma económica, eficiente y eficaz, y si los contribuyentes o los ciudadanos han recibido una buena relación calidad-precio.

En cuanto a las evaluaciones en el sector público, el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Evaluación de Programas se creó en 1992 y lo preside el Tribunal de Cuentas de Francia desde su creación. En el transcurso de los debates en el Grupo se amplió el objeto de las evaluaciones desde los programas hasta las políticas públicas. Como resultado de los trabajos, se adoptó en 2016 la INTOSAI-GOB-9400 – Guía sobre la

1. Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales. Accesible en: <https://www.intosaifpp.org/ifpp>. (Consultado el 25 de noviembre de 2021).

Evaluación de Políticas Públicas², que señala en su apartado 1 que “estas directrices tienen por objeto ayudar a las EFS y entidades encargadas de la evaluación a analizar de manera neutral e independiente los diversos criterios que permiten emitir una valoración sobre la utilidad de una política pública”.

2. La auditoría operativa según INTOSAI

De acuerdo con lo indicado por la Guía 3910 en su párrafo 37, en la definición de la auditoría de desempeño las tres “E” (economía, eficacia y eficiencia) ocupan un lugar central. Asimismo, la ISSAI 300 subraya que las tres “E” están especialmente vinculadas a la gobernanza, así como a la rendición de cuentas y a la transparencia. Del mismo modo, la ISSAI 3000 cita las tres “E” por un lado y la gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia por otro, siguiendo también el mismo orden que la ISSAI 300. Por último, la Guía 3910 hace hincapié en la rendición de cuentas como apoyo a la gobernanza a fin de mejorar las tres “E”; lo que a su vez se verifica examinando esas mismas tres “E”.

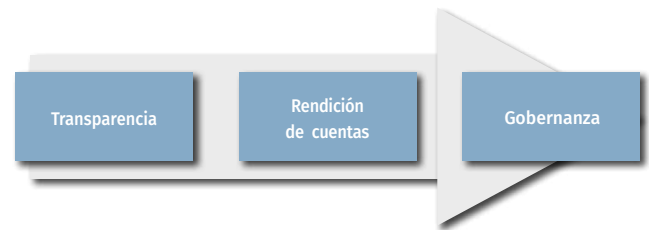
Por otro lado, con arreglo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo³, los valores y principios básicos de la gobernanza son los siguientes: La participación; la equidad, la no discriminación y la inclusión; la igualdad entre los géneros; las normas; la transparencia; y la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta.

Es decir, la gobernanza (G) incluye la rendición de cuentas (A – “Accountability”) y la transparencia (T) (Cordero, 2020).

En lo que respecta a la transparencia en particular, definida como la divulgación de información, también se puede resaltar su carácter fundamental para el ejercicio de la rendición de cuentas: La transparencia no es un fin en sí misma, sino un medio para la rendición de cuentas.

En resumen, podemos afirmar que las ISSAI y los criterios de las Naciones Unidas dan un orden de precedencia a la gobernanza respecto a la rendición de cuentas, y de estas dos sobre la transparencia. Por lo tanto, los tres objetivos de las auditorías, que denominaremos “GAT”, no pueden separarse ya que están estrechamente correlacionados. Lo que sí puede ocurrir es que uno de ellos predomine sobre los demás a la hora de determinar los objetivos de una auditoría de desempeño. Es decir, que una auditoría insista, por ejemplo, en el objetivo de la rendición de cuentas sobre los otros dos objetivos, a los que afectará en cualquier caso. Gráficamente podemos expresar estas relaciones del siguiente modo:

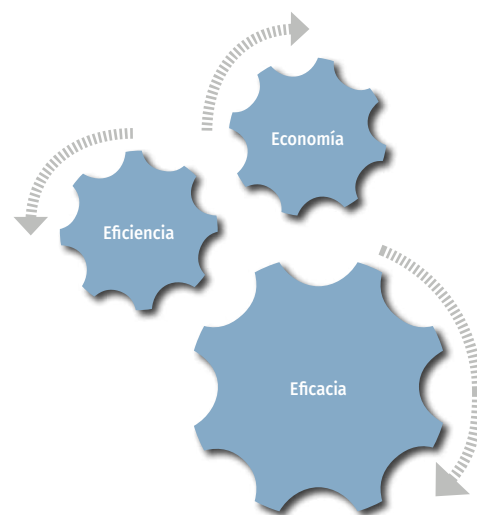
Figura 1. Objetivo “GAT”



Fuente: Elaboración propia s/INTOSAI.

En cuanto a las tres “E”, hay autores (Canadian Audit & Accountability Foundation) que consideran que no se pueden separar ciertos objetivos (por ejemplo, el objetivo de la eficiencia y la economía deben ir juntos, o la eficiencia y la eficacia también). Asimismo, otros autores (Jackson) relacionan las tres “E” con el “Value For Money” (VFM), en el sentido de que el VFM es el mejor equilibrio entre economía, eficiencia y eficacia. Independientemente de que las tres “E” puedan o no separarse, el hecho es que una de ellas a veces predominará sobre las demás a la hora de determinar los objetivos de la auditoría de desempeño, del mismo modo a como sucede en los objetivos “GAT”.

Figura 2. Objetivos Tres “E”



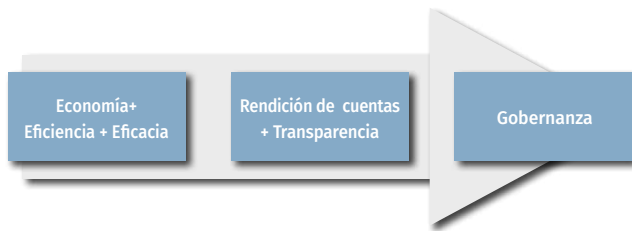
Fuente: Elaboración propia s/INTOSAI.

2. INTOSAI-GOV-9400. Accesible en: https://www.intosaicomunity.net/wgeppp/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-GOV-9400_ES.pdf. (Consultado el 25 de noviembre de 2021).

3. UNO (2011): United Nations Development Programme. Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty. Accesible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3828493>. (Consultado el 25 de noviembre de 2021).

Por tanto, podemos expresar los objetivos de las auditorías de rendimiento del siguiente modo:

Figura 3. Objetivos "GAT" + Tres "E"



Fuente: Elaboración propia s/INTOSAI.

3. La evaluación de políticas públicas según INTOSAI

Como se ha mencionado más arriba, el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Evaluación de Programas creado en 1992 amplió el objeto de las evaluaciones desde los programas hasta las políticas públicas y adoptó en 2016 la INTOSAI-GOB-9400 – Guía sobre la Evaluación de Políticas Públicas.

La Guía en su apartado 1 indica que “el objetivo de estas directrices no es establecer una nueva norma, puesto que, más allá de los principios comunes, existen prácticas diferentes entre las EFS en materia de evaluación. Además, sería inútil y contraproducente trazar una línea divisoria entre lo que puede y no puede considerarse como una evaluación. Estas recomendaciones deben, por el contrario, inducir a la comunidad de auditores y a otras entidades a interesarse por la evaluación de las políticas públicas, proporcionándoles orientaciones que les ayuden a realizar evaluaciones de manera científica e independiente en beneficio tanto de los ciudadanos como de los responsables en la toma de decisiones”.

Por otro lado, “se decidió establecer correlaciones entre el Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas y el Subcomité para Auditoría de Rendimiento, porque la diferencia entre estos dos enfoques a veces es difícil de entender para



algunas EFS y porque la evaluación se percibe a veces como un mero componente de la auditoría de desempeño”.

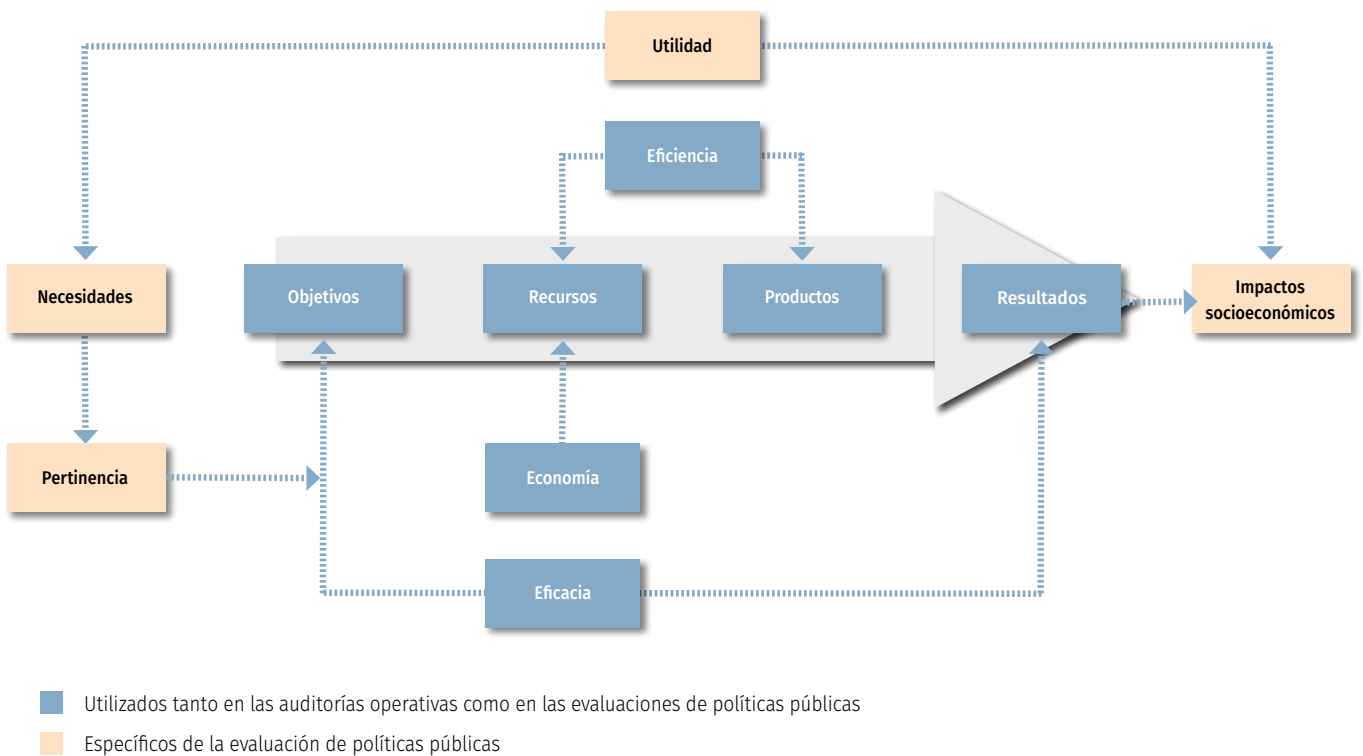
“Mientras que la auditoría de desempeño se centra en la evaluación de la economía, la eficiencia o la eficacia, en la evaluación de las políticas públicas lo fundamental es evaluar el impacto global a corto y largo plazo de una política [...] y valorar la pertinencia de dicha política. En resumen, la evaluación se percibe como una actividad muy amplia que abarca diversos tipos de auditoría, entre los cuales se encuentra la auditoría de desempeño. La evaluación puede utilizar herramientas, métodos o resultados de la auditoría de desempeño, pero con un objetivo diferente [...]. Sin embargo, la evaluación de políticas públicas tiene características y objetivos que requieren una explicación más detallada”.

El apartado 2 de la Guía resume lo anterior con la siguiente definición: “La evaluación de una política pública es el examen que se realiza para determinar la utilidad de dicha política. Una evaluación analiza, de la manera más sistemática posible, los objetivos, la ejecución, los productos, los resultados y el impacto socioeconómico de una política y mide su rendimiento con el fin de evaluar finalmente su pertinencia o adecuación”.

“El gráfico siguiente detalla los principales elementos de la auditoría de desempeño, así como los de la evaluación de políticas públicas, para poder diferenciar una de otra:



Gráfico 1: El proceso de evaluación



Fuente: INTOSAI-GOV-9400.

La Guía en su apartado 2.2 finaliza indicando: “En conclusión, la principal característica de la evaluación de las políticas públicas es la realización de una valoración de la pertinencia de los objetivos de una política, y la formulación de recomendaciones encaminadas a mejorar (o replantear) dicha política”. A lo que se podría añadir que mientras la auditoría operativa alcanza a los productos y resultados de la actividad, es decir, a la actividad interna de la entidad auditada, la evaluación de políticas públicas, en cambio, alcanza al impacto externo de la actividad.

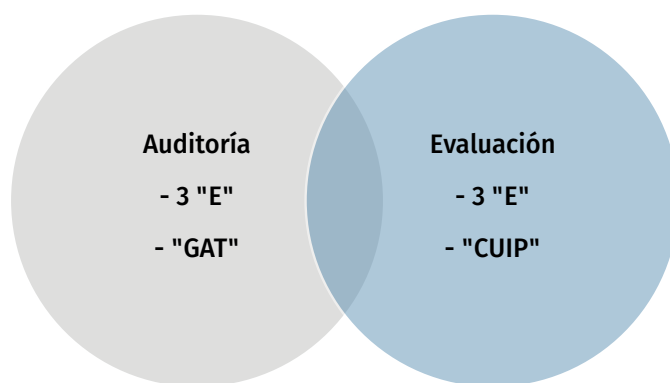
4. Principios de auditorías operativas y de evaluación de políticas públicas

En el campo de las evaluaciones de las políticas públicas, un documento de referencia es el informe de la comisión de expertos para el estudio y creación en España de una agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas⁴, que señalaba, entre otros aspectos, que “la creación de la Agencia responde a los principios de “buen

gobierno” que la Unión Europea estableció en su Libro Blanco de la Gobernanza: transparencia, participación, rendición de cuentas, efectividad y coherencia. Si los dos primeros responden a la idea de un gobierno emanado directamente de la sociedad, los tres últimos tratan de poner de relieve la significación de responder a las demandas y necesidades de esa sociedad con un gobierno eficaz y responsable. Y ello implica incorporar a la ciudadanía en los procesos evaluativos y ser capaz de analizar el grado de cumplimiento de las expectativas depositadas en los poderes públicos.”

Es decir, podemos afirmar que la evaluación de los programas y políticas públicas se encuentran bajo el paraguas de lo que más arriba hemos convenido en denominar principios “GAT” (gobernanza, rendición de cuentas y transparencia), a los que se añaden los principios de participación, efectividad y coherencia. Estos tres últimos principios, junto con los enunciados en la mencionada Guía INTOSAI-GOB-9400, los podemos integrar en el acrónimo “CUIP”: coherencia, utilidad, impacto y pertinencia. Y tanto la auditoría operativa como la evaluación de políticas públicas utilizan como instrumentos para llegar a los citados fines la medición de la economía, eficiencia y eficacia de las actividades auditadas o evaluadas, mediante el empleo de los indicadores de gestión.

Figura 4. Principios de auditoría operativa vs de evaluación de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia s/INTOSAI y Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea.

4. Informe de la Comisión de Expertos (2005) para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Ministerio de Administraciones Públicas. Abril 2005. Accesible en: https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2016/04/0012_agencia-estatal-de-la-evaluacion.pdf; págs. 41 y 49. (Consultado el 25 de noviembre de 2021).



En la figura superior se observa que tanto en la auditoría operativa como en la evaluación de políticas públicas se manejan los conceptos de economía, eficacia y eficiencia. En la parte del círculo derecho relativo a la evaluación que está fuera de la intersección con el círculo izquierdo, se encuentra la actividad evaluadora que no es auditora como, por ejemplo, las evaluaciones de políticas públicas que realiza un organismo público para su consumo interno con el fin de obtener lecciones aprendidas; es decir, los principios "GAT" no tienen especial relevancia en este caso, pero sí los "CUIP":

En el segmento de intersección de ambas actividades se refleja la evaluación como modalidad de la auditoría operativa, en la que actúan tanto los principios denominados "GAT" como los "CUIP". En dicha intersección, el auditor actúa de evaluador. No decimos que el evaluador actúa de auditor porque para serlo, el evaluador necesitaría no solo emplear los conceptos de las tres "E", "GAT" y "CUIP"; sino también tener la formación y experiencia de un auditor.

En este sentido, es preciso subrayar el origen histórico de ambas actividades para entender su diferenciación. Como hemos visto más arriba, las evaluaciones de políticas públicas tienen su origen en las evaluaciones de programas, mientras que la auditoría operativa es una modalidad de la auditoría en general, cuyo origen se encuentra en la auditoría financiera y, por ende, en la gestión contable de la actividad económica y financiera de las entidades auditadas.

De ahí que la formación básica de un auditor operativo se base en la misma que recibe el auditor financiero, esto es, el Dere-

cho, la Contabilidad y la Economía (Cordero, 2021a); además, se recomienda que tenga experiencia en auditoría financiera y de cumplimiento, si bien no es necesario que sea con la misma amplitud que la que tiene el auditor financiero o de cumplimiento. El evaluador, en cambio, debería tener formación previa de economista, a la que se pueden añadir otros conocimientos y experiencias en diferentes campos. Podemos concluir, por tanto, que un auditor puede ser evaluador, mientras que un evaluador no siempre puede ser un auditor.

5. Actores en las auditorías operativas y en la evaluación de políticas públicas

El mencionado informe de la comisión de expertos para el estudio y creación en España de una agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas recoge, entre otros aspectos, las agencias y comités más destacados en distintos países que se dedican a esas tareas. Este informe señala que los destinatarios finales de los resultados de la evaluación son muy variados. En general, "los resultados se presentan ante quien los demanda (generalmente ministerios) que, o bien agotan la vía o los incluyen de forma no singularizada en informes al Parlamento [...] Es también habitual que los órganos responsables no realicen directamente las evaluaciones, sino que coordinen su realización, bien sea llevada a cabo por unidades ministeriales especializadas, bien sea realizada por entidades privadas del mundo académico, investigador, profesional".

Por tanto, los actores de la evaluación pueden ser muy diferentes: universidades, centros de investigación, firmas consultoras, etc. No obstante, el apartado 3 de la citada INTOSAI-GOB-9400 señala que “las EFS son actores naturales en la evaluación de políticas públicas, pues disponen de la independencia requerida para ello, pueden desarrollar o acceder a la metodología adecuada para realizar la evaluación, y, sobre todo, poseen conocimientos fundamentales en materia de políticas públicas adquiridos a través de sus otras misiones realizadas. Por contraposición a las instituciones administrativas o a las entidades privadas, las EFS no necesitan demostrar su objetividad y pueden garantizar su independencia respecto del Gobierno o de intereses privados”.

Para cualquier país u organización internacional, la situación habitual de los actores que auditan o evalúan es externa respecto a la entidad auditada e interna respecto a la entidad evaluada. Esto es, el mandato de auditar parte siempre del órgano de control, mientras que el de las evaluaciones puede proceder tanto de dichos órganos de control como, con mayor frecuencia, de los órganos de gestión. De ahí que los criterios empleados en las auditorías estén estandarizados en las normas de auditoría y aplicados con el juicio profesional de los auditores, mientras que los de las evaluaciones están generalmente consensuados entre evaluadores y gestores. En definitiva, el valor principal que rige la auditoría operativa es la independencia y, en segundo lugar, la objetividad. En cambio, en las evaluaciones de políticas públicas el orden es el inverso.

5.1 Actores de ambas actividades en España

En el caso español, la ISSAI-ES 3000 en su apartado 1.7 concreta algunas de estas ideas al señalar que “el proceso continuado de comprobación del cumplimiento de los objetivos fijados por parte de un programa o un organismo público es una cuestión que corresponde a la dirección y al control interno y no una tarea de los fiscalizadores [es decir, auditores externos públicos]”. Por tanto, lo deja en manos de los gestores y controladores internos de la entidad. No obstante, añade más adelante que “las evaluaciones de programas constituyen un tipo de estudio que podrían ejecutar las ICEX [Instituciones de Control Externo, que comprenden el Tribunal de Cuentas y los OCEX, esto es, los Órganos de Control de Externo de doce Comunidades Autónomas] bajo el título general de fiscalizaciones operativas” [...] “Este tema

ha sido objeto de discusión entre las ICEX. Algunas tienen derecho a evaluar la eficacia de la política del Gobierno, e incluyen la evaluación de programas en su mandato para realizar fiscalizaciones operativas. Otras no están obligadas a llevar a cabo dichas fiscalizaciones”.

Asimismo, junto al marco INTOSAI y su correspondiente adaptación española, habría que añadir en España el marco de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP)⁵. De conformidad con el artículo 125 de esta ley, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ejerce la competencia de centro directivo de la contabilidad pública, y el punto 2 del artículo 140 le otorga también competencias de control, tal como a continuación se indica:

- “1. En su condición de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, corresponde al Tribunal de Cuentas el control externo del sector público estatal, en los términos establecidos en la Constitución, en su ley orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia.
2. La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá en los términos previstos en esta ley el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle”.

Respecto al modo de llevar a cabo el control por parte de la IGAE, el artículo 142.2 de la LGP establece que se realizará mediante el ejercicio de la función interventora, del control financiero permanente (CFP) y de la auditoría pública. Mientras que la intervención tiene un carácter previo (artículo 148), el CFP es una verificación llevada a cabo de forma continua (artículo 157) y la auditoría pública realiza la verificación con posterioridad (artículo 162). Entre las formas de ejercicio de la auditoría pública se encuentra la auditoría operativa, definida en el artículo 164 de la LGP y con las modalidades que indica el artículo 170, a saber: la auditoría de programas presupuestarios; la auditoría de sistemas y procedimientos; y la auditoría de economía, eficacia y eficiencia.

Sin embargo, la LGP no contempla expresamente las evaluaciones como modalidad de la auditoría operativa, lo que no quiere decir que las excluya. Sí contempla en su artículo 72 la evaluación de las políticas de gasto: “El Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores

5. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>.

de gastos, impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden.”

En el terreno de la evaluación de la eficacia pero no tanto de la evaluación de los políticas públicas juegan también un papel destacado las inspecciones generales de los servicios de los distintos departamentos ministeriales, reguladas en el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, que en su artículo 1 dispone: “Las inspecciones generales de servicios son los órganos de la Administración General del Estado que, bajo la superior dirección del ministro correspondiente y la coordinación y dependencia directa del subsecretario, efectúan la tarea permanente de inspección de los servicios, el seguimiento de objetivos y el análisis de riesgos y debilidades de todas las unidades, órganos y organismos vinculados o dependientes de los departamentos ministeriales, atendiendo a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y calidad.” Asimismo, el control de eficacia de las inspecciones de servicios queda recogido en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), de 1 de octubre.

Junto al marco de la LGP se encuentra el de la Ley 38/2003 General de Subvenciones (LGS), de 17 de noviembre⁶. Esto

es, el ejercicio del control financiero de la IGAE se extiende a las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a los fondos de la Unión Europea, control que viene regulado en los artículos 44 a 51 de la LGS.

El control de los fondos europeos comprende las actuaciones de control sobre operaciones de control en todo o en parte con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europea (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEMP y FEADER), el FEAGA, el FEAD y el resto de fondos europeos, así como la coordinación de los controles asignados a otras unidades dependientes de la IGAE y del Sistema Nacional de Control de Fondos Comunitarios, ejerciendo para ello las funciones asumidas por aquélla como Autoridad de Auditoría en esta materia y en particular con las instituciones Comunitarias y Nacionales⁷.

Entre el resto de fondos europeos, cabe destacar los regulados por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuyo artículo 21 sobre Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, dispone lo siguiente:



6. Ley 38/2003 General de Subvenciones, de 17 de noviembre. Accesible en: <https://boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-20977-consolidado.pdf>.

7. IGAE.-Intervención General de la Administración del Estado. Control de Fondos Europeos. Accesible en: <https://igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/Paginas/cfe.aspx>. (Consultado el 25 de noviembre de 2021).

- “1. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones y competencias que le atribuye la normativa europea a la autoridad de control del Instrumento Europeo de Recuperación.
2. En particular, corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa europea, asumiendo la coordinación de los controles asignados a cualquiera otro órgano de control estatal, autonómico o local, así como el ejercicio de las relaciones con las Instituciones Comunitarias y Nacionales para asegurar un sistema de control eficaz y eficiente. La IGAE, para el ejercicio de estas funciones adicionales a sus funciones como Autoridad de auditoría en materia de fondos estructurales, tendrá libertad de acceso a los sistemas de información de las entidades públicas estatales que participen en la gestión de fondos europeos para garantizar la evaluación continuada de las operaciones, así como a cualquier otro registro en el que se reflejen actuaciones de ejecución de fondos europeos. Cualquier entidad pública o privada quedará obligada a facilitar la información que en el ejercicio de estas funciones le sea solicitada.
3. Por su parte, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, en el ejercicio de sus funciones para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea frente al fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal, promoverá las labores de prevención, detección e investigación del fraude que sean precisas, manteniendo a estos efectos las relaciones necesarias con los órganos de gestión y control.
4. La autoridad de control será dotada de los recursos personales y materiales necesarios para el correcto ejercicio de sus funciones”

En el campo del control y evaluación de objetivos, la LGS establece en su Disposición adicional decimoséptima: “El control y evaluación de resultados derivados de la aplicación de los planes estratégicos a que se hace referencia en el artículo 8 de esta ley será realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, y sin perjuicio de las competencias que atribuye la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a los departamentos ministeriales, organismos y demás entes públicos” [Ley 6/1997: derogada y

sustituída por la citada Ley del Régimen Jurídico del Sector Público 40/2015 de 1 de octubre].

En suma, la IGAE ejerce el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, lo que no se limita al control previo sino que incluye también un control a posteriori realizado mediante la auditoría pública y el control financiero de subvenciones. Este último se adecuará al plan anual de auditorías y sus modificaciones que apruebe anualmente la Intervención General, aunque no será necesario incluir en el plan de auditorías y actuaciones de control financiero las comprobaciones precisas que soliciten otros Estados miembros en aplicación de reglamentos comunitarios sobre beneficiarios perceptores de fondos comunitarios (artículo 49 LGS). Además, la LGS otorga a la IGAE la citada competencia de evaluador de objetivos.

Por consiguiente, entre los actores naturales que auditan y evalúan en España se encuentran no solo las ICEX sino también la IGAE.

Además, es preciso subrayar el papel que juega la colaboración público-privada con los órganos de control del sector público español. Así lo recogen la disposición adicional segunda de la LGP para la ejecución del Plan Anual de Auditorías y la disposición adicional cuarta de la LGS para la realización de controles financieros de subvenciones. Por otro lado, la colaboración con las ICEX aparece reflejada en el artículo 7, apartado 4 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, así como en la regulación específica de gran parte de las OCEX.

6. Relación entre auditorías operativas y evaluación de políticas públicas

Las normas de la auditoría de desempeño de INTOSAI adaptadas a la Unión Europea se recogen en el Manual de Auditoría de Gestión⁸, en cuyo apartado “1.2.6. Relación entre auditoría de gestión y evaluación” señala la relación de las similitudes y diferencias fundamentales entre ellas. Las similitudes son las siguientes:

- Ambas actividades implican el examen de las políticas y los procesos de ejecución, así como de las consecuencias de estos en la evaluación de la economía, la eficiencia y la eficacia de una entidad o actividad.

8. Manual de Auditoría de Gestión de la Unión Europea. Accesible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_ES.PDF. (Consultado el 25 de noviembre de 2021).

- Ambas requieren conocimientos, habilidades y experiencia similares y se sirven de métodos afines para la recopilación y análisis de datos.

A estas similitudes se puede añadir, de acuerdo con el citado Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea, que ambas se encuentran bajo el paraguas de los denominados principios “GAT” (gobernanza, rendición de cuentas y transparencia), aunque generalmente tiene mayor fuerza en la auditoría que en la evaluación.

En cuanto a las diferencias, el mismo apartado 1.2.6 del Manual de Auditoría de Gestión señala las siguientes diferencias fundamentales:

- La auditoría de gestión se encuadra en un marco de rendición de cuentas, lo cual implica que la Comisión y las restantes instituciones y organismos interesados han de responder de la administración de los fondos de la Unión Europea y deben facilitar información significativa y fiable para determinar cómo ha sido la gestión y para asumir su responsabilidad en ella a la luz de las expectativas acordadas.
- Las auditorías de gestión son llevadas a cabo por auditores que mantienen su independencia al elegir y determinar la manera en que realizan su trabajo y en que comunican sus resultados a la autoridad de aprobación de la gestión (Parlamento Europeo, previa recomendación del Consejo).
- Por tanto, las auditorías de gestión del Tribunal de Cuentas Europeo no tienen por objeto proporcionar evaluaciones globales de las actividades comunitarias; ese cometido corresponde a la Comisión, los Estados miembros y otros gestores de las actividades comunitarias.
- Sin embargo, normalmente se incluirán en las auditorías de gestión elementos evaluadores de determinadas materias y se tendrán en cuenta los sistemas de evaluación y la información que de estos se obtenga con objeto de valorar su calidad y, en caso de que estos se consideren satisfactorios y pertinentes, se utilizará la información obtenida de la evaluación como evidencia de la auditoría.

En el cuadro sinóptico siguiente se presentan las diferencias más destacadas entre la auditoría operativa y la evaluación de políticas públicas de acuerdo con el citado Manual, así como con lo expresado en los apartados anteriores y con lo que se añadirá a continuación:



Cuadro 1

Comparación entre auditoría operativa y evaluación de políticas públicas

Perspectiva	Auditoría operativa	Evaluación de políticas públicas
1 Origen histórico	Gestión contable	Gestión de programas
2 Marco INTOSAI	ISSAI 300; ISSAI 3000 GUID 3910; GUID 3920	INTOSAI-GOB 9400
3 Valor principal	Independencia y objetividad	Objetividad e independencia
4 Objetivos primordiales	Principios "GAT": gobernanza, rendición de cuentas, transparencia	Principios "CUIP": Coherencia, utilidad, impacto y pertinencia
5 Indicador de gestión (IG) primordial	Eficiencia (IG Interno)	Impacto (IG Externo)
6 Situación habitual de los actores de la auditoría y evaluación	Externa	Interna
7 Marco español de la Ley General Presupuestaria y de la Ley General de Subvenciones	Arts. 164 y 170 LGP Arts. 44-51 LGS	Art. 72 LGP LGS, Disposición adicional decimoséptima
8 Instituciones españolas que son actores naturales de la auditoría y evaluación	ICEX e IGAE	ICEX e IGAE
9 Colaboración público-privada	Firmas auditoras	Firmas auditoras, Universidades, Centros de Investigación, Consultoras, etc.
10 Encargo del trabajo	Decisión del órgano de control	Decisión del gestor o del órgano de control
11 Formación básica de los miembros del equipo	Derecho, Contabilidad, Economía	Economía
12 Criterios empleados	Establecidos por auditores	Consensuados entre evaluadores y gestores
13 Período de tiempo	Ex post (hitos incluidos)	Ex ante; durante; ex post
14 Producto final	Informe con recomendaciones	Informe con sugerencias
15 Seguimiento del informe	Fase imprescindible de la auditoría	Lecciones aprendidas

Fuente: Elaboración propia

La auditoría operativa es, por definición, a posteriori, si bien dicho carácter se refiere no solo a la conclusión de la actividad auditada sino también a los hitos que la componen. En cambio, la evaluación abarca todo el proceso: ex-ante, durante y ex-post. Asimismo, el producto final de la auditoría es el informe con conclusiones y recomendaciones, en el que desempeña un papel fundamental el seguimiento del cumplimiento de dichas recomendaciones; sin embargo, las

sugerencias de las evaluaciones no tiene la misma fuerza que las recomendaciones de una auditoría, ya que lo más importante para el gestor que las solicita son las lecciones aprendidas que obtiene.

Las auditorías operativas pueden ser sometidas, a su vez, a evaluaciones e incluso a otras auditorías operativas. También se pueden llevar a cabo auditorías de las evaluaciones de

políticas públicas (Cordero, 2021b), así como evaluaciones de las evaluaciones de políticas públicas⁹. Este enredo entre unas y otras actividades requiere que se hayan tenido medianamente claros los conceptos correspondientes a dichas actividades, lo que no es fácil porque su evolución es rápida, continua y con a veces diferentes direcciones en los respectivos países y organizaciones internacionales.

Todos estos comentarios presentados en el artículo son, por tanto, aplicables a cualquier país y organización internacional, si bien con ligeras adaptaciones en cada caso y teniendo en cuenta la evolución que experimenten ambas actividades.

7. Conclusiones

- a. El marco INTOSAI establece una serie de principios, normas y guías para las auditorías públicas, incluidas las operativas, que reciben diferentes denominaciones según los países. En el ámbito de habla española, las nombramos del modo siguiente: operativas, de rendimiento, de gestión, de desempeño, etc. Por su parte, las evaluaciones de políticas públicas no disponen de principios y normas específicos en dicho marco, sino solo de una guía que contiene directrices generales al respecto.
- b. La auditoría operativa y la evaluación de políticas públicas tienen similitudes y diferencias. Es semejante la utilización de conceptos tales como economía, eficacia y eficiencia de la actividad auditada y también el uso de los indicadores de gestión, pero es diferente el grado en que insisten en mejorar la gobernanza mediante la rendición de cuentas y la transparencia. En la auditoría operativa predomina el carácter externo de la verificación, mientras que en la evaluación de políticas públicas su carácter interno. En general, las diferencias se deben a que la auditoría operativa parte de los principios y normas de las auditorías, mientras que no todas las evaluaciones se rigen por dichos principios y normas.
- c. De ahí que el auditor operativo pueda ser siempre evaluador de políticas públicas, mientras que el evaluador

no sea siempre auditor, es decir, que pueda realizar evaluaciones que no sean auditorías. Por tanto, las evaluaciones que lleven a cabo universidades, centros de investigación, consultoras, etc., no serán auditorías operativas. Según el marco INTOSAI, el actor natural de la evaluación de las políticas públicas es el auditor operativo, que, en el caso español, corresponde a las ICEX y a la IGAE. En fin, la colaboración público-privada que se dé con estas instituciones de control debería tener en cuenta las directrices de INTOSAI que se inclinan por que sea un auditor el que lleve a cabo la evaluación de las políticas públicas.

Bibliografía

- **Canadian Audit & Accountability Foundation (2013):** "Practice Guide to Auditing Efficiency". Ottawa. Ontario (Canada), pp. 12 y 13. Accesible en: <https://www.caaf-fcar.ca/images/pdfs/practice-guides/Practice-Guide-to-Auditing-Efficiency.pdf>. (Consultado el 25 de noviembre de 2021).
- **Cordero Aparicio, José María (2021a).** "Auditor operativo vs Auditor financiero". *Revista Auditoría Pública*, diciembre de 2021, n° 78.
- **Cordero Aparicio, José María (2021b).** "Evaluación de las políticas militares de la OTAN (Evaluation of NATO Military Policies)". *Documento Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos* (IEEE, Ministerio de Defensa), 15 de julio de 2021, pp. 10-16.
- **Cordero Aparicio, José María (2020).** "Introduction to the Performance Audits in NATO". *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, 15 de diciembre de 2020, p. 88.
- **Jackson Penny (2012):** "Value for Money and International Development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion". **OECD Development Co-operation Directorate**. May 2012

9. International Board of Auditors for NATO (IBAN). Performance Audit Report on the need to improve the effectiveness of the lessons learned process for NATO exercises. Accesible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_111783.htm. (Consultado el 25 de noviembre de 2021).