

Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación

Josu Osés Abando

Letrado del Parlamento Vasco. Director de Gestión Parlamentaria

Este trabajo pretende abordar desde una faceta diferente el replanteamiento de las relaciones entre los Parlamentos y los Tribunales de Cuentas (TCs).

Nos movemos, ciertamente, entre dos caras de la misma moneda: la conceptualización de los TCs como órganos auxiliares de las Cámaras y la necesaria autonomía de aquellos en su funcionamiento cotidiano, garantía consagrada en las respectivas leyes de creación para salvaguardar la imparcialidad en el desempeño de su importante misión.



Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco.

Pero tal autonomía en absoluto se contradice con la citada naturaleza de "órgano auxiliar" del Parlamento, y la consciencia de que la institución parlamentaria se enfrenta en la actualidad a un imperioso reacomodo en el juego de equilibrio entre poderes, no es ajena en absoluto tampoco al futuro de los TCs por cuanto, como se intentará argumentar, debe abrirse un campo aún inexplorado de colaboración en un campo bien definido: la evaluación de los programas y políticas públicos diseñados en las leyes.

Ideado desde una óptica jurídico-institucional, esta aportación partirá del impacto que el (des)control del gasto público opera sobre la institución parlamentaria y la posible vía de superación que puede construirse a partir de lo que hemos dado en llamar "evaluación legislativa", así como la evolución que desde los ejemplos comparados nos ofrecen los TCs de otros países, para concluir, como hemos dicho, en un replanteamiento que la puesta en marcha de la evaluación exige en las relaciones entre Parlamentos y Tribunales de Cuentas.

Crisis del control parlamentario y crisis del estado social

Aunque es un tópico hablar de la permanente crisis del parlamentarismo, hay coincidencia en destacar como una de las manifestaciones más claras de dicha crisis la escasa capacidad de control parlamentario sobre la actividad del Ejecutivo.

Existe plena unanimidad en denunciar la inanidad de los procedimientos tradicionales de control, tales como interpelaciones, preguntas, etc.

Conviene, sin embargo, ahondar algo más en el meollo de dicha "crisis" pues, más allá de lugares comunes, es necesario precisar en las causas de este estado de cosas a fin de proponer, en la medida de lo posible, algunas soluciones por provisionales y contingentes que puedan ser.

Así, debe decirse en primer lugar que la crisis del Parlamento forma parte de un proceso más amplio de cuestionamiento de la eficacia y legitimidad del conjunto de las instituciones públicas; es decir de lo que llamamos "Estado".

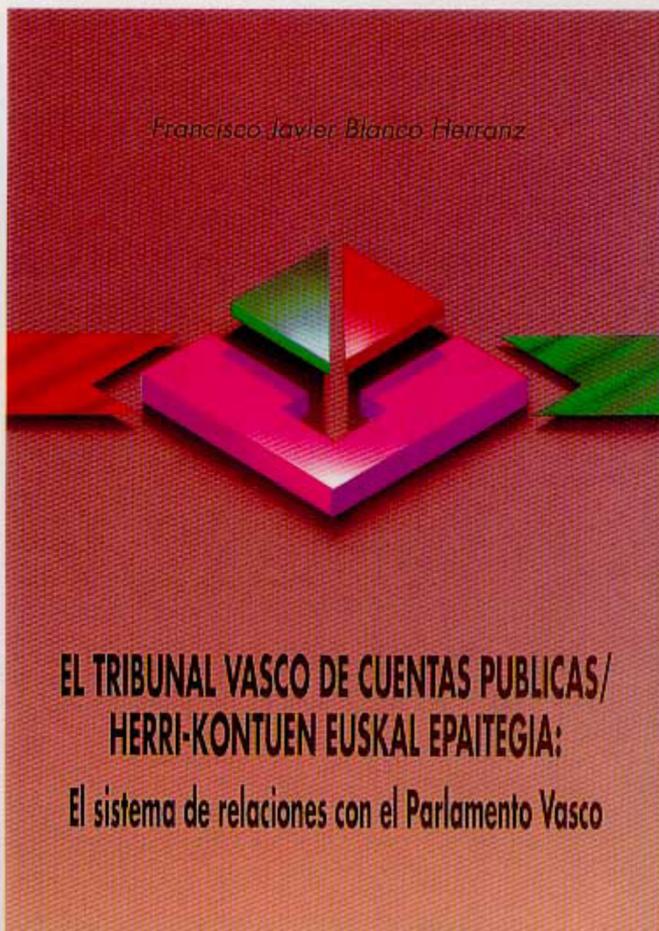
para la satisfacción de las prestaciones típicas del estado social, surgen dos consecuencias:

- La primera de tipo directamente económico, como es la necesidad del control del gasto público;
- La segunda, referida al ámbito parlamentario: la desvalorización de la ley como instrumento ordenador de la realidad.

Vamos a detenernos, brevemente, en este segundo aspecto.

Garantizados para la mayoría de la población de estos países niveles de subsistencia mínimamente aceptables, las políticas gubernamentales de prestación de servicios públicos se instrumentan de una u otra forma a través de un soporte jurídico, la ley. Pues bien, hoy en día asistimos a un fuerte cuestionamiento de la ley para la consecución de los fines que las políticas intentan proyectar a la ciudadanía. La deslegalización, el corporatismo, etc., no son sino fenómenos que, al relativizar la ley, cuestionan simultáneamente aquella exigencia que, no por quizá ingenua y siempre inalcanzable es menos necesaria, al menos tendencialmente, y que se dió en llamar "centralidad parlamentaria".

La realidad demuestra que en no pocas ocasiones el legislador trabaja "a ciegas", sin un conocimiento real del alcance de los textos que aprueba, y, sobre todo, sin poder ponderar si los objetivos que animaron a dichos textos han sido, y en qué medida, logrados.



Dicho cuestionamiento tiene su origen en las contradicciones que genera una creciente demanda de servicios por parte de los ciudadanos frente a la "crisis fiscal" que aqueja desde finales de los 70 a los estados occidentales.

De este hecho evidente, la disminución de recursos disponibles

Evaluación y nuevo paradigma de la gestión pública

Fracasados otros intentos de racionalización de la gestión presupuestaria y del gasto público, se han ido imponiendo, desde su origen proveniente de la empresa privada, conceptos como "management", "policy analysis", "public choice", etc., o similares.

Todas estas iniciativas, que han ido generando una literatura inmensa y que se trasluce políticamente desde la iniciativa británica de "Next Steps", hasta el famoso "Informe Gore" en EE.UU, pasando por todas las propuestas que se han ido propulsando en los países desarrollados⁽¹⁾, tienen un punto en común: la responsabilidad del gestor de los resultados pretendidos, lo cual presupone la mensuración de tales resultados. Es decir, el cambio de un concepto tradicional de control burocrático y casi exclusivamente procedimental, a la verificación de los resultados logrados con los recursos disponibles, escasos por definición, dentro de un nuevo paradigma de servicio en el que prima la atención al "cliente" o "usuario" y, en lo que a nuestros efectos nos interesa ahora, la asunción de responsabilidades en los resultados obtenidos. Responsabilidades que, obvio es, extralimitan a las meramente legales.

Por tanto, y de forma muy esquemática, puede afirmarse razonadamente que la introducción de la evaluación es un fenómeno generalizado. En unos países goza de una tradición envidiable y está incardinada en su cultura (EE.UU), otros han incorporado fuertemente esta herramienta (Canadá, Francia, Reino Unido), y otros se encuentran en una fase más incipiente (España, Italia).

Dicho sea de paso, los juristas debemos reconocer honestamente

que, en el ámbito de la decisión pública, ha pesado sobre nosotros preponderantemente la preocupación por el procedimiento y por el encaje formal de una norma dentro de un campo de juego al que llamamos "ordenamiento jurídico", sin una ulterior preocupación por las vicisitudes materiales de tal norma. Pues bien, sin entrar en mayores disquisiciones teóricas, estamos obligados a asumir que valores como la economía, la eficiencia y la eficacia tienen ya un valor jurídico propio, derivado de su constitucionalización en los artículos 31.2 y 103.1 de la Ley Fundamental.

La evaluación como proceso participativo: el papel de los tribunales de cuentas

La evaluación no es un fin en sí misma, sino un instrumento que, además de insertarse en lo que hemos denominado "nuevo paradigma del servicio público", conlleva unas evidentes connotaciones políticas. Cerrar los ojos a esta realidad postulando una visión "aséptica" de la evaluación, es olvidar que detrás de cada acción pública hay una responsabilidad política.

Esto no se contradice con la necesaria profesionalidad e imparcialidad con que debe elaborarse el proceso evaluador, sino que se pretende evitar una visión "tecnocrática" que menoscabe la potencialidad democratizadora de la evaluación. Lo cual nos lleva al tema central: el papel de las instituciones representativas en la evaluación de las políticas gubernamentales. ¿Debe mantenerse una concepción internista de la evaluación, que sería llevada a cabo en exclusiva por la propia Administración, a modo de "autoexamen"? ¿O es más compatible, e incluso eficaz, inclinarse por una visión pluralista, a través de la cual pudiera darse una diversidad de instancias, entre ellas agentes externos a los gobiernos?

Nuestra opción se inclina indudablemente en favor de la segunda opción, por considerarla más en coherencia con la democratización y legitimación de los poderes públicos⁽²⁾.

Y es aquí donde los TCs deben jugar un papel fundamental. En efecto, se observa una tendencia casi uniforme en el sentido de una ampliación de las tradicionales labores de enjuiciamiento contable y de legalidad, en favor del control de la economía, eficiencia y eficacia de los programas ejecutados. De hecho el mismo INTOSAI, en su "Declaración de Lima", invitaba a la asunción de esta función

A modo de ejemplo, en el Reino Unido se ha dado una evolución desde el tradicional *Comptroller and Auditor General*, que venía funcionando desde la venerable Ley de 1866, cuando en 1983, a la vez que pasó a depender de la Cámara de los Comunes, configurándose por tanto como órgano parlamentario, se le dotó de un órgano, *National Audit Office*. Dicha innovación, que, nacida curiosamente a iniciativa de parlamentarios conservadores, fue torpedeada y limitada en sus pretensiones iniciales a instancias del Gobierno Thatcher⁽³⁾, hace que desempeñe, simultáneamente con el control contable, una creciente actividad evaluadora que asciende al 40% del trabajo total de la institución. Algunos de los informes remitidos a los Comunes ("green papers") han incidido en cuestiones de evidente transcendencia política, como el asunto de la privatización de las líneas aéreas británicas, tema en el que el informe de la NAO demostró que el ministro del ramo había mentido repetidamente a la Cámara.

(2) No constituyendo además una opción incompatible con el control interno en el Ejecutivo, y reconociendo incluso que razones operativas y de medios materiales obligan casi inevitablemente a que las evaluaciones surjan primeramente en el seno de los agentes ejecutores de las políticas públicas, es decir los departamentos gubernamentales.

(3) De ahí que queden fuera del control de la N.A.O. las empresas públicas o la Administración Local.

(1) Sin olvidar al Plan de Modernización de 1991 del Gobierno central, o el actual e interesante proceso de reforma administrativa de la Administración vasca.

En Francia, la *Cour des comptes* se ha implicado fuertemente en el dispositivo de evaluación que desde el Decreto 90-82, de 22/1/90, está funcionando en el país vecino a través de la colaboración interinstitucional ⁽⁴⁾.

En Alemania: el artículo 90 de la Ley General Presupuestaria de 1969 (modificada en 1986) incluye entre el contenido de la fiscalización del TC si se han observado los principios de economía y eficiencia y si determinadas funciones pueden cumplirse con menos gastos de personal o material, o más eficazmente de diferente manera.

Italia se encuentra aún en una fase incipiente, pero dentro de las reformas institucionales en marcha desde 1993 también se encuentra pendiente esta cuestión (De Ioanna).

En lo que respecta a nuestro entorno, la innovación de las funciones de los TCs no es nueva a nivel doctrinal. Otra cosa es la práctica. Pero tenemos ejemplos como el de la Cámara de Comptos de Navarra, que inició en 1992 la *"auditoría operativa"* (denominación análoga a la evaluación) de los programas presupuestarios, con conclusiones abiertamente críticas.

En Euskadi, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri Kontuen Euskal Epaitegia ha mostrado desde hace tiempo su vocación de incidir en la racionalidad del gasto público. Tan es así que, invariablemente, ha expresado en sus informes tanto el deseo de análisis como su imposibilidad material dadas las deficiencias observadas en la presupuestación de los programas. De hecho, en el

(4) A este respecto son reveladoras las consideraciones de Pierre Joxe, presidente de la Cour, señalando que los Tribunales de Cuentas se han dedicado habitualmente a la fiscalización de instituciones y organismos, no de políticas públicas, reto éste que exigiría un esfuerzo horizontal a través de diversos organismos. Por otro lado, otro problema sería conjugar el talante *"répressivo, d'inquisitoriale, et même d'accusatoire"* que han tenido los TCs en la búsqueda de irregularidades, con el carácter más *"científico"* u *"objetivo"* de la evaluación.

último informe tramitado ante el Parlamento Vasco, la Cuenta General de 1995, se recomienda explícitamente que *"se revisen las normas relativas a la confección de programas presupuestarios que contemplan la selección de programas y configuración de objetivos, criterios de selección de acciones y determinación de indicadores; y que se establezcan los procedimientos de evaluación que permitan el seguimiento de los programas"* ⁽⁵⁾.

Parlamento y evaluación legislativa

El otro nivel institucional que da sentido a este trabajo es el Parlamento.

La función legislativa del Parlamento es concebida tradicionalmente como un procedimiento que da comienzo con la presentación de un proyecto o proposición de ley y culmina con su conversión definitiva en ley tras la última votación. A partir de ahí, una vez en vigor, la ley pasa bajo la esfera del Gobierno en cuanto al cumplimiento de lo en ella preceptuado, tanto desde el punto de vista de su desarrollo normativo como de su ejecución material.

En todo caso, el Parlamento queda al margen del devenir posterior de la ley. Bien es cierto que quedan los métodos tradicionales de control (preguntas, etc.), pero ya hemos convenido antes su inutilidad real.

Lo que se postula es que, por decirlo gráficamente, el Parlamento *"recupere"* la ley, que, no olvidemos, sigue siendo el producto parlamentario por excelencia. Y que lo haga acometiendo la revisión de los objetivos contenidos en la ley, objetivos que fueron establecidos por la representación de la soberanía popular. Esta misión (que en otro lugar hemos denominado *"evaluación legislativa"*) tendría por objeto el estudio de una decisión política, traducida en una acción o política pública, contenida en una ley ⁽⁶⁾.

(5) Subrayado nuestro.

Debe recalarse que no nos estamos refiriendo a una mera encuesta o consulta, sino a un estudio sistematizado de los efectos de una ley y del empleo de las dotaciones dedicadas a ella.

Tal verificación deberá contener un análisis de la cadena normativa que da soporte jurídico a la política concreta, cadena compuesta por la ley o leyes básicas reguladoras, las normas reglamentarias de desarrollo, así como las previsiones presupuestarias con que en su momento se le dotó. Dicho análisis sistemático podrá contener sin duda valoraciones jurídicas (verificación de la calidad formal de la ley, litigiosidad producida, adecuación al resto del ordenamiento, etc.), pero también deberá descender al análisis material, al estudio costo-beneficio (el *"value for money"* anglosajón), a la eficiencia con la que se han empleado los recursos, al grado de cumplimiento de los objetivos o eficacia.

Todos estos análisis requieren indudablemente un estudio interdisciplinar que dé un soporte informativo fiable al decisor político, y en esta necesidad de auxilio técnico del Tribunal de Cuentas debe ser un aliado prioritario del Parlamento, de tal forma que se vaya conformando un polo parlamentario de evaluación.

Debe entenderse la expresión *"polo parlamentario de evaluación"* en su justa dimensión. No nos referimos a la puesta en marcha de costosos organismos propios que intenten remedar a los servicios técnicos del Gobierno, sino de subrayar las siguientes conclusiones

(6) Aunque la regulación de buena parte de las políticas públicas suele estar sometida a la reserva de ley, nada obsta a que su desarrollo pueda efectuarse bajo la forma de un *"plan"* presentado para su debate ante el Parlamento. Este tipo de documentos, cada vez más frecuentes (planes hidrológicos, energéticos infraestructurales, etc.), carecen *"per se"* de valor jurídico, pero en cuanto definidores de una actuación del gobierno y de un debate parlamentario son asimismo susceptibles de ser evaluados.

CONCLUSIONES

- La necesaria **voluntad política** para que las agencias gubernamentales sean sometidas a una vigilancia parlamentaria sistemática y no esporádica. En otras palabras, debe suscitarse en los ámbitos políticos (pues en los académicos hace tiempo se ha empezado a trabajar en ello) el convencimiento de la utilidad de la evaluación, concebida no como arma arrojada de las contiendas políticas cotidianas, ni como mero instrumento técnico exclusivamente en manos de las élites gubernamentales, sino como un mecanismo que, a la vez que contribuye a mejorar la gestión pública, hace concebir dicha gestión con un talante más democrático, participativo y controlable en su responsabilidad.

- La inevitable **colaboración Parlamento-Tribunal de Cuentas**, aquél como eje político y éste como órgano básico de apoyo. Dicha colaboración tiene como es natural que mantenerse, y aún intensificarse, en relación con los procedimientos actuales (informes sobre la Cuenta General, etc.). Pero creemos que puede y debe irse más allá hacia terrenos inéditos, entre los que está la evaluación de leyes/políticas públicas.

- La **concepción abierta** de la evaluación, en el sentido de que los resultados de las verificaciones de resultados deben ser objeto de conocimiento y debate públicos, especialmente en los Parlamentos ⁽⁷⁾ Aunque, en principio, sean los gobiernos quienes dispongan de los medios más apropiados para su elaboración, en la medida en que vaya calando el citado "talante evaluatorio", deberá también instarse la cooperación de agentes externos (universidades, sector privado).

- El **ámbito autonómico** puede ser un terreno propicio para la progresiva incorporación de la evaluación legislativa por varios motivos. Por una parte, los parlamentos territoriales llegarán en no mucho tiempo a un cierto agotamiento de su capacidad de innovación legislativa, pues, a salvo de nuevas transferencias no previstas estatutariamente, vía artículo 150.2 de la Constitución, el elenco competencial reconocido en los respectivos estatutos de autonomía está ya legislado en buena parte.

En segundo lugar, la función no directamente jurisdiccional de los TCs autonómicos puede repercutir en una mayor acentuación de la fiscalización material de la gestión. ■

(7) Dentro de los cuales, la sede natural serían las diferentes comisiones especializadas según materias.

Bibliografía

- CABEZA DEL SALVADOR, Ignacio. "Problemática de la auditoría operativa sobre programas presupuestarios". Auditoría Pública nº 5 (abril 1996).
- DE IOANNA, Paolo. "La riforma dei controlli: il difficile sentiero della misurazione e valutazioni delle politiche pubbliche". Rassegna Parlamentare nº 3 (1996).
- FUENTES VEGA, Santiago. *Realidad y racionalidad en el gasto público*. Madrid: INAP, 1986.
- JOXE, Pierre. "La cour des comptes, de l'assistance à l'évaluation.", en *Contrôle parlementaire et évaluation*, París: La Documentation Française, 1993.
- OSES, Josu. "El control del cumplimiento de las normas", en *La técnica legislativa a debate*, Madrid: Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1994.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y administración. Tres estudios*. Madrid: INAP-BOE, 1995.
- RIST, Ray. *Program evaluation and the management of the government*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
- SUAREZ, Andrés. "El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas". *Hacienda Pública Española* nº 80 (1983).
- TORRES PRADAS, Lourdes. "Auditoría en el sector público. Los órganos de control externo e interno." *Actualidad Financiera* nº 8 (1992).
- VALLE, Victorio. "El control del gasto público". *Papeles de Economía Española* nº 37 (1988).