

La evaluación de políticas públicas en los Estados Unidos y el papel de la General Accounting Office



1. Introducción

El presente artículo tiene por objeto reflexionar sobre la evaluación de las políticas y programas públicos en los Estados Unidos. Asimismo, pretende exponer el papel desarrollado en esta materia por la General Accounting Office que es la Entidad Fiscalizadora Superior norteamericana.

2. Inicios de la evaluación

Desde hace ya varias décadas, en la sociedad norteamericana se han dado, entre otros, una serie de factores favorables a la evaluación de políticas y programas públicos como son la asimilación por parte de la Administración de técnicas y métodos propios de la empresa privada (p.e. el control de gestión, el presupuesto por programas...), el gran avance de las ciencias sociales y la concepción de la Administración como prestadora de servicios a los contribuyentes (“clientes”) desde una óptica similar a una contraprestación mercantil.

Todos estos factores han contribuido a la instalación de un clima de transparencia y de control muy alejado del talante secretista que impregna la actuación administrativa de los países europeos¹.

Alberto Figueroa Laraudogoitia² realiza una excelente labor recopilatoria de la evolución de la evaluación en los Estados Unidos que pasamos a repro-

¹ ALBERTO FIGUEROA LARAUDOGOITIA. “Los procesos de implementación de normas jurídicas”. Instituto Vasco de Administración Pública.

² ALBERTO FIGUEROA LARAUDOGOITIA. “Los procesos de implementación de normas jurídicas”. Instituto Vasco de Administración Pública.

ducir a continuación. Este autor señala que “a modo de curiosidad histórica cabe mencionar que el primer ejemplo de algo similar a la evaluación fue la investigación del Congreso en 1792, por medio del nombramiento de un Comité, sobre una desastrosa expedición comandada por el General Saint Clair, contra una tribu indígena.

El Tribunal Supremo fue afianzando progresivamente estos poderes frente a las resistencias del Gobierno y así, en la ilustrativa sentencia *McGrain vs. Daugherty* (1927), señaló que un cuerpo legislativo no puede legislar adecuadamente con ausencia de información respecto a las condiciones en que la legislación se intenta afectar o cambiar.

Posteriormente se matizaron algunos límites, y en la sentencia *Watkins vs. United States* (1957) se especifica que ninguna investigación es un fin en sí mismo; debe relacionarse con y servir de apoyo a una función propia del Congreso.

Con el aumento de la Administración tras el “New Deal” se acrecentó la función supervisora del Congreso, de tal forma que el presidente Woodrow Wilson exclamó que “tan importante como la legislación es la inspección vigilante de la Administración”.

La Legislative Reorganization Act de 1946 encomendó a cada comisión la labor inspectora. Posteriormente, con motivo de Vietnam y Watergate, se ampliaron tales poderes mediante la Intergovernmental Cooperation Act (1968) que encomendó a las comisiones el análisis de los programas a los que se les concedía ayudas y en la reorganización del Congreso de 1970 se obligó a las comisiones a hacer informes trianuales de evaluación, dándose poderes acrecentados de supervisión a órganos como la GAO y el CRS”.

Xavier Ballart señala que el origen de la evaluación de los programas públicos en los EEUU está relacionado con dos circunstancias. La primera de ellas hace referencia a la costumbre norteamericana de aplicar las ciencias sociales a la valoración de las políticas y programas públicos federales. “Esta tradición tiene su origen en las políticas federales del “New Deal” y se desarrolla de forma intensiva durante la década de los

sesenta para dar respuesta a la preocupación creciente sobre la utilidad de los programas de la “Great Society” y de la “Guerra contra la pobreza” del presidente Johnson”. La segunda circunstancia hace referencia a la introducción de presupuesto por programas o “Planning, Programming and Budgeting System” en toda la Administración federal norteamericana.

Siguiendo a Guy B. Peters podemos diferenciar las siguientes etapas en la evolución de la evaluación en los Estados Unidos:

1. La evaluación alcanzó su máximo esplendor en la segunda mitad de los años 60 y los 70³. “Los años sesenta fueron testigos de la transformación de la General Accounting Office que pasó de ser una organización estrictamente de contabilidad a una institución de evaluación (Mosher, 1979)⁴.
2. A partir de los 70, se aprecia un retroceso en la evaluación debido fundamentalmente a la pérdida de interés tanto del gobierno como del mundo académico.
3. Posteriormente, en los años 90 se detectó un resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el gobierno americano, especialmente a nivel federal. Este resurgimiento obedeció en parte a varias medidas legislativas —que comentaremos posteriormente— y a algunos cambios en la naturaleza de la Administración Pública⁵.

3. ¿Quién realiza evaluaciones en Estados Unidos?

A nivel ejecutivo, los departamentos y agencias federales evalúan una importante parte de los programas sociales de los que son responsables. Por otra parte, la Oficina de Gestión del Presupuesto⁶ realiza una labor de estímulo y divulgación de métodos y técnicas de evaluación⁷.

A nivel del legislativo, el Congreso norteamericano se sirve de varias oficinas parlamentarias para evaluar políticas y programas públicos. En concreto, el Servicio de Investigación del Congreso⁸, que desde

³ XAVIER BALLART. “Evaluación de políticas”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 80, 1993.

⁴ GAPP, n°11-12 (enero-agosto 1998) “El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano”, de GUY B. PETERS.

⁵ GAPP, n°11-12 (enero-agosto 1998) “El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano”, de GUY B. PETERS.

⁶ OMB: Office of Management Budget.

⁷ XAVIER BALLART. “Evaluación de políticas”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 80, 1993.

⁸ CRS: Congressional Research Service.

La evaluación de políticas públicas en los Estados Unidos y el papel de la General Accounting Office

1970 es responsable de enumerar las leyes que forman parte de la "Sunset legislation", la Oficina Presupuestaria del Congreso⁹, que es responsable de supervisar e informar sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos y la Oficina de Asesoramiento Tecnológico¹⁰, que se dedica a la evaluación de temas tecnológicos y a recomendar las acciones científicas que estime más convenientes¹¹.

Además, y siempre dentro de sus correspondientes ámbitos y competencias, debe también subrayarse el extraordinario papel desarrollado por los auditores de los estados y los auditores locales, por la Governmental Accounting Standard Board y por la Sociedad Americana de Evaluación.

4. El papel de la General Accounting Office

Este apartado pretende conocer un poco más la Entidad Fiscalizadora Superior norteamericana y analizar el papel que la misma ha venido y viene desempeñando con relación a la evaluación de programas y políticas públicas federales.

4.1. Misión

Además de las Oficinas anteriormente señaladas, el Congreso norteamericano se sirve de la General Accounting Office (en adelante, GAO) para realizar la evaluación de políticas y programas públicos federales. La GAO es la Entidad Fiscalizadora Superior, que en cumplimiento del mandato recibido del Parlamento, y de acuerdo con la Constitución norteamericana, es responsable de controlar los fondos públicos federales de los Estados Unidos.

La GAO se describe a sí misma como "una agencia nacional independiente y no partidista que trabaja para el Parlamento". La GAO puede actuar por iniciativa propia, a requerimiento de un congresista o de un departamento ejecutivo o, simplemente, porque así lo establece la normativa.

Sin embargo, popularmente, la GAO ha sido llamada "el perro vigía del Parlamento" ("Congressional watchdog") ya que su misión fundamental es investigar cómo la Administración federal ha gastado e invertido el dinero de los contribuyentes e informar de ello al Parlamento.

También se ha dicho a menudo que la GAO es el "brazo técnico del Parlamento" por medio del cual este realiza la tarea técnica de controlar al poder ejecutivo en cuanto a la administración y gestión de los fondos públicos americanos¹².

Asimismo, también es función de la GAO advertir y señalar al Parlamento y a los presidentes de los diferentes entes de la Administración Federal formas de lograr que dichos entes sean más eficaces y más responsables en el ejercicio de sus funciones.

En resumen, y como más adelante veremos, la GAO no sólo controla los fondos públicos sino que también evalúa los programas federales, emite opiniones legales, propicia la introducción de cambios legislativos y propone mejoras en la gestión de los programas y actividades públicas que generalmente se traducen en un importante ahorro de billones de dólares¹³.

4.2. Modelo anglosajón

La GAO es un órgano de control externo de tipo anglosajón y, por lo tanto, tiene las siguientes notas esenciales:

- Es un órgano de carácter unipersonal, ya que la dirección y representación del mismo recae sobre una única persona que es el propio Contralor General.
- Realiza funciones de fiscalización a posteriori, es decir, únicamente controla los fondos públicos una vez que los mismos se han ejecutado.
- Carece de funciones jurisdiccionales, y por lo tanto, las responsabilidades por un manejo incorrecto de los fondos públicos halladas en sus auditorías son comunicadas y exigidas por la jurisdicción ordinaria.

⁹ CBO: Congressional Budget Office.

¹⁰ OAT: Office of Technological Assessment.

¹¹ ALBERTO FIGUEROA LARAUDOGOITIA. "Los procesos de implementación de normas jurídicas". Instituto Vasco de Administración Pública. XAVIER BALLART. "Evaluación de políticas". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 80, 1993.

¹² "What is GAO", www.gao.gov.

¹³ "What is GAO", www.gao.gov.

En la actualidad, y de acuerdo con la filosofía del control que tiene el actual Contralor D. Walker, “la GAO existe para apoyar al Parlamento a cumplir con sus responsabilidades constitucionales y para colaborar en la mejora de la gestión y en la exigencia de responsabilidades contables de los gestores de fondos públicos en beneficio del pueblo americano”.

4.3. Orígenes y evolución

La Constitución¹⁴ de los Estados Unidos no menciona expresamente a la GAO pero impone al poder legislativo el mandato de ejercer el control del ejecutivo americano.

La Primera Guerra Mundial dio lugar a un incremento considerable del déficit por lo que los legisladores entendieron que era necesario reforzar los controles sobre los fondos públicos federales. Por ello, en desarrollo de esta función de control y debido a la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas después de la Guerra Mundial, el Congreso aprobó la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921, (“Budget and Accounting Act”; 31 United States Code. Secc. 709).

El objetivo principal de la mencionada ley fue la mejora de la gestión económica-presupuestaria y contable de la Administración federal. Para ello, la ley otorgó al presidente de los Estados Unidos mayores poderes sobre el presupuesto federal¹⁵ y creó la GAO¹⁶, con la finalidad de equilibrar dichos poderes presidenciales.

Desde su origen, la función principal de la GAO consistió en controlar, fiscalizar y garantizar que los fondos públicos fueran gastados de un modo adecuado a la normativa vigente y acorde con las necesidades e intereses públicos, tarea esta que hasta entonces era realizada por el Departamento del Tesoro. La GAO quedó configurada como una entidad independiente del poder ejecutivo, pero cuya principal competencia consistía en ayudar al Parlamento a controlar los gastos federales ejecutados y gastados por aquel.

El contexto histórico en el que la GAO fue creada influyó enormemente en su desarrollo y evolución posterior. Como acabamos de señalar, en los Estados Unidos la función fiscalizadora estuvo en los comienzos representada, dentro del poder ejecutivo, por los contralores internos del Departamento del Tesoro –antecesores del contralor general de la GAO– que existieron desde los primeros días de la aprobación de la Constitución.

En un principio, la GAO se creó a instancias del Parlamento, para satisfacer sus deseos de tener un auditor independiente a quien pudiera solicitar cierta información; sin embargo, el nombramiento del Contralor General por el presidente de los Estados Unidos junto con la asunción de algunas funciones de cierto carácter ejecutivo heredadas del Departamento del Tesoro, hizo pensar a estudiosos del tema que la GAO se encontraba, en su origen, y se encuentra en la actualidad, muy cerca de la línea divisoria entre los poderes legislativo y ejecutivo¹⁷.

4.4. La evaluación de políticas y programas públicos por la GAO y su normativa reguladora

Después de la ley de 1921, se aprobaron varias normas que reflejaron la intención del Congreso de que la GAO se dedicara a realizar fundamentalmente evaluaciones de programas o políticas públicas.

Así, la “Ley de Procedimiento presupuestario y contable”(1950), asignó a la GAO la responsabilidad de establecer normas y principios de contabilidad para el ejecutivo federal y le exigió realizar auditorías de los sistemas de control interno y de la gestión financiera de los diferentes entes y agencias federales.

“La Ley de la oportunidad económica” (1964) asignó a la GAO la obligación de controlar si los programas públicos de la Administración Federal eran eficaces y si a partir de los mismos se lograban alcanzar los objetivos inicialmente señalados.

¹⁴ VINCENT WILSON, JR. “The book of great American documents”. An American History Research Association Publication (1993).

¹⁵ “The President shall transmit to Congress on the first day of each regular session, the Budget, which shall set forth in summary and in detail...”. (Sec. 201. Title II, “Budget and Accounting Act, 1921”).

¹⁶ “There is created an establishment of the Government to be known as the GENERAL ACCOUNTING OFFICE, which shall be independent of the executive departments and under the control and direction of the Comptroller General of the Unites States”. (Secc. 301, Title III, “Budget and Accounting Act, 1921”).

¹⁷ “The presidential appointment of the Comptroller General, together with GAO’s inheritance from Treasury of some arguably executive functions, led some to conclude that GAO straddled the executive/ legislative boundary, having a foot in both camps”. (HARRY S. HAVENS. “The Evolution of the GAO: from voucher audits to program evaluations”, enero, 1990).

La evaluación de políticas públicas en los Estados Unidos y el papel de la General Accounting Office

En 1970, se aprobó la “Ley de reorganización legislativa” que autorizó expresamente a la GAO a realizar evaluaciones de programas públicos y a analizar actividades federales.

Dos importantes normas se aprobaron en 1974, “la Ley de la GAO”, que introdujo importantes novedades en lo referente a la misión de esta Oficina y “la Ley Presupuestaria”, que supuso un importante avance para la GAO pues, entre otros aspectos:

- Fue más allá de sus funciones tradicionales relativas a la realización de auditorías financieras y comenzó a realizar evaluaciones de programas y auditorías de eficiencia, eficacia y economía.
- Se le encomendó colaborar en el establecimiento de diferentes objetivos a partir de los programas federales.
- Se le exigió el desarrollo de métodos para el análisis de la información de la ejecución de los programas federales.
- Se le requirió que procediese a la contratación de expertos y especialistas para dotar a las auditorías y evaluaciones de mayor precisión en materias técnicas.
- Se exigió el establecimiento de una unidad de revisión de programas y de evaluación.
- Se potenció el papel de la GAO en el proceso legislativo de elaboración de los presupuestos federales.

Además de todas estas normas, la estructura, políticas y procedimientos utilizados por esta Institución están regulados en diferentes órdenes, circulares e instrucciones internas que han sido dictadas por los diferentes Contralores Generales que han dirigido la GAO desde 1921.

No podemos finalizar este apartado sin hacer referencia al importante y trascendente papel protagonizado por el sexto Contralor Mr. C. Bowsher con relación al auge de las evaluaciones de políticas y programas públicos.

Mr. Bowsher dio importancia a las auditorías operativas, a la evaluación de los programas federales y recuperó, en cierta medida, las auditorías financieras¹⁸. En esta etapa, se realizaron evaluaciones de multitud de programas federales y se redactaron informes de fiscalización tan trascendentes como los relativos a la crisis financiera de 1980, la crisis agrícola, el desarrollo de armas, el reactor nuclear, el fondo destinado a gastos sanitarios, la protección del medio ambiente y determinados proyectos de defensa militar.

Como conclusión de este apartado, podemos terminar señalando que durante más de 80 años, la GAO ha servido y atendido siempre las necesidades del Parlamento y de la sociedad norteamericana¹⁹.

4.5. La evaluación de programas y políticas públicas en el periodo actual: año 2003²⁰

El 9 de noviembre de 1998, David M. Walker fue nombrado séptimo Contralor General de los Estados Unidos. Con su llegada, y con el fin de adaptarla a los nuevos tiempos, la GAO ha sufrido una reestructuración de sus unidades y equipos fiscalizadores de gran trascendencia. No obstante, el actual Contralor sigue concediendo una importancia extraordinaria a la evaluación de programas y políticas públicas.

Con fundamento en la labor realizada por el anterior Contralor, Walker pretende responder a las nuevas necesidades y requerimientos que le vaya presentando el Parlamento.

Los tres valores superiores que deben inspirar la evaluación²¹

De acuerdo con Mr. Walker, los auditores de la GAO deben realizar su trabajo con carácter general, y la evaluación de políticas y programas públicos en particular, de acuerdo con los denominados “valores superiores”. Estos tres valores son: 1) la exigencia de

¹⁸ A modo de ejemplo, pueden citarse: “Financial Audit: Senate restaurant revolving fund for Fiscal Year 94 and 93”. AIMD. 95-173, julio, 1993. “Public Pension Plans: evaluation of economically targeted investment programs”. PEMD-95-13.

¹⁹ Para entender el papel que la GAO realiza en la actualidad sería necesario volver la vista atrás y analizar sus orígenes y su vertiginosa evolución, pero esto quizá pueda ser más bien objeto de otro artículo.

²⁰ Introduction to GAO history: “David M. Walker: Supporting Congress and making GAO a model organization for the Government, 1998 to present”. www.gao.gov.

²¹ “GAO’s Mission”. www.gao.gov.

responsabilidad contable (“accountability”), 2) la integridad y 3) la fiabilidad²². Sobre la base de estos tres valores los directivos deben diseñar las políticas y procedimientos de fiscalización y los auditores deben guiar su comportamiento y realizar su trabajo.

Respecto a la evaluación de programas y políticas públicas, especial referencia merece el valor de la responsabilidad contable (“accountability”) ya que como se ha señalado anteriormente, la misión de la GAO es colaborar con el Parlamento en el control de los programas y actividades federales para garantizar que los fondos públicos son gestionados de manera económica, eficaz y eficiente. La GAO debe garantizar a la sociedad americana que los gestores públicos están realizando su tarea (políticas y programas) de acuerdo con las normas y principios legales, contables y éticos pues de no ser así se les exigirá la correspondiente responsabilidad contable.

La triple misión de la GAO

El actual Contralor General, David M. Walker entiende que la GAO, a partir de sus evaluaciones de programas y políticas públicas, realiza una triple misión que se concreta en los siguientes aspectos:

1. Colabora con otros organismos e instituciones nacionales e internacionales para erradicar la corrupción²³.

Desde sus inicios, la GAO ha luchado contra la corrupción a través de distintos medios. Así por ejemplo, desde 1990 publica las “Series de alto riesgo” en las que se listan determinadas políticas o programas federales que la GAO considera que deben ser objeto de evaluaciones exhaustivas por ser más vulnerables a la corrupción, al fraude y a la malversación.

2. Logra que toda la Administración Pública federal funcione mejor y de acuerdo con los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía.

Las evaluaciones de los programas federales no sólo denuncian los fallos en la gestión de estos programas sino que además, y por requerimientos del propio Parlamento, aportan nuevas ideas para mejorar la gestión de los mismos.

3. Colabora en redefinir el papel de la Administración Pública en el nuevo siglo XXI. Una de las preocupaciones del nuevo contralor es la cooperación que la GAO puede prestar, a través de sus evaluaciones, para actualizar y modernizar la Administración Pública norteamericana con la finalidad de que juegue un papel más trascendente en la marcha del país.

4.6. Funciones

Para entender mejor el papel tan trascendente que realiza la GAO con relación a la evaluación de programas y políticas públicas, parece necesario hacer una breve mención a las funciones que tiene encomendadas:

- Función fiscalizadora que realiza a través de fiscalizaciones propiamente dichas, evaluaciones y metaevaluaciones.
- Función consultiva o de asesoramiento al Congreso a partir del conocimiento adquirido en sus evaluaciones y auditorías.
- Función didáctica en el sentido de que la GAO ha desarrollado una consolidada metodología de fiscalización y de evaluación de las políticas públicas. La GAO ha publicado numerosos y prestigiosos manuales, directrices y guías relacionadas con esta materia que están siendo aplicados por multitud de organismos y entes tanto públicos como privados.

En efecto, “la GAO se dedica en gran medida a las auditorías y a las evaluaciones, pero tiene otras responsabilidades como establecer normas de contabilidad aplicables al conjunto del Gobierno federal en colaboración con la Oficina del Presupuesto y el Ministerio de Finanzas, evaluar los sistemas y los controles de contabilidad utilizados por los organismos, publicar las normas de auditoría pública y adoptar decisiones de orden jurídico referente a las materias relacionadas con los ingresos y gastos públicos”²⁴.

El actual contralor, Walter, ha afirmado recientemente que la GAO por medio de sus evaluaciones y fiscalizaciones desarrolla las siguientes funciones:

- a) proporciona al Parlamento toda la información económica-presupuestaria que necesita.

²² “GAO core values”. www.gao.gov.

²³ En palabras del propio Contralor “no podemos ser tolerantes con la corrupción pues esta tiene un impacto muy negativo en la economía de los países y en el mantenimiento de un estado democrático”.

²⁴ “Auditoría de gestión y modernización de la Administración”.

La evaluación de políticas públicas en los Estados Unidos y el papel de la General Accounting Office

- b) fiscaliza los fondos públicos federales.
- c) colabora a la mejora de la Administración federal.
- d) impulsa las diferentes tareas y actividades legislativas relacionadas con el manejo de fondos públicos federales.
- e) propone cambios en las políticas y programas federales.
- f) y, en definitiva y sobre todo, coopera al ahorro del dinero público estadounidense.

4.7. Personal auditor y evaluador

No podemos terminar el estudio de la GAO y su implicación en la evaluación de programas y políticas públicas sin hacer referencia a su personal, principal activo de esta EFS²⁵.

El nombramiento y cese del personal de la GAO²⁶

El contralor general y el contralor general adjunto son designados por el presidente de los Estados Unidos. El resto del personal es contratado de acuerdo con los criterios de mérito y capacidad²⁷.

El Contralor es el responsable de todo el personal que trabaja en su oficina, ya que él es el único responsable de fijar los términos y condiciones de sus contratos. Todos los empleados que trabajan en la Oficina son nombrados y pueden ser cesados por el propio contralor²⁸.

La GAO dedican un gran esfuerzo al reclutamiento de personal muy cualificado. Los directivos de la GAO participan activamente en el programa de reclutamiento y en las tareas de captación de estudiantes brillantes de las universidades y facultades de la nación.

Este cuerpo de auditores, así como también el de las otras agencias federales anteriormente dichas ("CBO", "OTA" y "CRS"), está incluido dentro de categoría administrativa de personal del Parlamento,

lo que supone una serie de ventajas laborales y económicas, y un cierto prestigio dentro del aparato burocrático americano²⁹.

En la actualidad alrededor de 3.275 empleados trabajan en la GAO, todos ellos poseen una formación universitaria amplia y muy heterogénea. Aunque prácticamente todos tienen conocimientos de auditoría, contabilidad, finanzas, Administración Pública, ahora veremos como hay auditores especializados en materias como el medio ambiente, arquitectura, ingeniería, estadística, sanidad, informática, etc... La mayoría de estos empleados de la GAO son licenciados y más del 70% tienen algún doctorado o master³⁰.

Respecto al personal de la GAO responsable de las evaluaciones podemos señalar que alrededor del 70% del personal que trabaja en esta oficina se dedica a tareas de carácter evaluador.

Los equipos de auditoría multidisciplinares

En el momento de su creación, la GAO estaba únicamente formada por expertos en contabilidad y finanzas. Posteriormente, al asumir la nueva responsabilidad de auditar y evaluar distintos tipos de programas y actividades federales, se requirió también la contratación de personal especializado y cualificado en materias de diversa índole como la salud, el medio ambiente, ingeniería, nuevas tecnologías, etc.

En la actualidad, además de expertos en contabilidad y finanzas, la amplia variedad de auditorías realizadas por la GAO requiere especialistas en otros campos como ingenieros, abogados, economistas, informáticos, sociólogos y especialistas en gerencia pública. Todo este personal es repartido en diferentes equipos a los que se les encomiendan auditorías concretas en función de su especialidad.

En definitiva, podemos afirmar que la GAO ha pretendido lograr una elevada cualificación y especialización de su personal, de manera que el personal se centre en la fiscalización y evaluación de

²⁵ Entidad Fiscalizadora Superior.

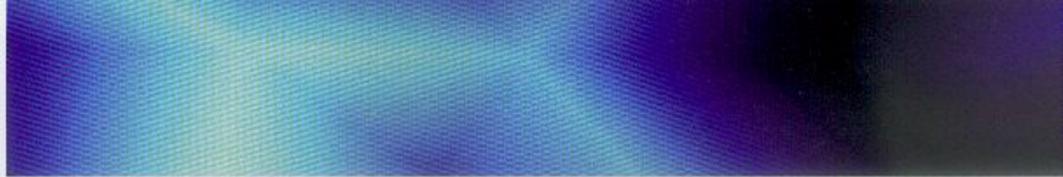
²⁶ CHARLES A BOWSHER. "Introducción a la GAO".

²⁷ Artículo 3 de la Ley del Personal de la Gao de 1980.

²⁸ Artículo 2 de la ley del personal de la Gao de 1980.

²⁹ "The GAO Personnel Act" de 1980 y la "GAO Personnel Amendments Act" de 1988, excluyeron al personal de la GAO de la categoría de personal perteneciente al poder ejecutivo.

³⁰ ORDOQUI, L. "La General Accounting Office de los EE.UU": Revista de Auditoría Pública.



determinadas materias. Ello redundará en último término en beneficio de una mayor profesionalidad, especialización y calidad de las auditorías y de las evaluaciones.

Los contratos de Outsourcing

La GAO no es remisa a la contratación temporal de expertos en ingeniería, arquitectura, telecomunicaciones, informática, etc... para que, sin pasar a formar parte de la plantilla, colaboren puntualmente y en situaciones extraordinarias, en la realización de evaluaciones concretas (p.e. auditoría de la NASA, auditorías de medio-ambiente, etc...), mejoren las técnicas de auditoría y cooperen a una adecuada adaptación a las nuevas tecnologías.

La formación y reciclaje del personal de la GAO

Dentro de la propia sede de la GAO se ha creado la "Escuela de Auditoría"³¹, en la que los auditores reciben clases prácticas y teóricas estrictamente relacionadas con su trabajo ordinario. En los últimos años, no solo con la finalidad de mejorar la capacidad personal, profesional y técnica de los auditores sino tam-

bién para mejorar la calidad y celeridad de los informes, se ha dado especial importancia a la enseñanza y perfeccionamiento del personal al servicio de la GAO. Esta Escuela ofrece cursos sobre disciplinas como la contabilidad, auditoría, evaluación de programas y políticas públicas, economía, capacidad de gestión, tecnologías de la información, etc...

Además, la GAO se asegura que sus auditores están adscritos a las unidades y divisiones más adecuadas e idóneas de acuerdo con sus cualidades y capacidades, especialmente en aquellas áreas o temas que requieren de una mayor especialización.

4.8. Conclusión

Desde la creación de la GAO a principios de este siglo, distintas costumbres, usos, normas federales, normas internas, órdenes y circulares así como los frecuentes contactos parlamentarios han ido ampliando y perfilando sus funciones y competencias.

A medida que la Administración de los Estados Unidos se ha ido haciendo más compleja, la función de la GAO también ha ido evolucionando. Las necesidades nuevas del Congreso, obligaron a una reestructuración y reformulación de las funciones y

³¹ "GAO Trainig Institute".

**La evaluación de políticas públicas en
los Estados Unidos y el papel de la
General Accounting Office**

papeles de la GAO; así, de las auditorías exclusivamente financieras se pasó a la realización de auditorías operativas y a las evaluaciones de programas y políticas públicas, de las que se desprenden unos resultados más prácticos y útiles para el control de la actividad económica-financiera y del sector público norteamericano.

Al dedicar la mayor parte de su tiempo a realizar estas evaluaciones, los auditores de la entidad comenzaron a realizar un trabajo más complejo, pero al mismo tiempo más útil y enriquecedor, tanto para el Congreso como para la sociedad americana. Por ello, se adoptaron unos métodos y técnicas nuevas de fiscalización y recibieron una formación adecuada al respecto.

**4.9. Algunos ejemplos de evaluación de
políticas y programas públicos
realizados por la GAO**

Entre otros informes realizados recientemente por la GAO, hemos seleccionado dos de ellos con la intención de hacer más comprensible las coordinadas en las que se están realizando en la actualidad la evaluación de programas y políticas públicas en la EFS norteamericana.

*Informe sobre la política de protección a la infancia
(marzo de 2003)*

En este informe, la GAO analizó los retos y problemas a los que se enfrentaba la política de protección a la infancia en los Estados Unidos. A nivel federal, la GAO detectó, entre otras, irregularidades relacionadas con problemas en la contratación y estabilidad de los asistentes sociales, con las deficientes condiciones laborales y con el aumento de casos de niños necesitados de protección oficial.

Los auditores de la GAO llegaron a la conclusión de que el cuidado y protección de estos niños por parte del Gobierno federal era muy deficiente. En consecuencia, la GAO recomendó que la Secretaría de Salud y Servicios Sociales adoptara una serie de medidas para paliar esta situación, que se destinaran más fondos públicos para financiar cursos de formación y que se estrechara la colaboración con los estados para solventar algunos de los problemas mencionados.

*Informe sobre los peligros de determinadas
industrias químicas norteamericanas ante posibles
ataques terroristas (marzo de 2003)*

Ante los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2000, la GAO realizó este informe y recomendó la adopción de medidas para proteger al país de posibles nuevos ataques relacionados con el almacenamiento de determinadas sustancias tóxicas que se manejaban en determinadas empresas.

Durante esta fiscalización, la GAO analizó más de 123 instalaciones químicas que en caso de ataques terroristas pudieran suponer un gran peligro para la sociedad norteamericana por la utilización de materiales químicos.

La GAO detectó que no existía legislación al respecto que obligara a estas empresas a adoptar determinadas medidas para protegerse de los mencionados ataques. De hecho, estas empresas habían adoptado voluntariamente determinadas medidas de protección pero las mismas se reputaron insuficientes.

En este informe, la GAO propuso que la Secretaría de Seguridad Nacional y la Agencia de Protección del Medio Ambiente desarrollasen un programa de seguridad nacional contra posibles ataques terroristas contra estas industrias químicas.

En respuesta a esta recomendación, la Secretaría de Seguridad Nacional y la Agencia de Protección del Medio Ambiente se comprometieron a impulsar la aprobación de normativa al respecto y de un programa o plan de protección nacional.

**5. Normativa relacionada con la
evaluación**

El papel del Congreso norteamericano no se limita exclusivamente a encargar la evaluación de determinadas materias a la GAO como acabamos de ver, sino que además ha elaborado importante normativa relacionada con esta materia que ha tenido una trascendencia fundamental en el desarrollo de la evaluación en los Estados Unidos.

Así, por ejemplo, en 1974 el Congreso aprobó "la Ley del control presupuestario", que entre otros aspectos, reforzó los Comités de Presupuestos de ambas Cámaras y la Oficina de Control Presupuestario y creó una unidad de "evaluación y revisión de programas" en la GAO.

Especial mención merece la denominada "Sunset legislation" que hace referencia a aquellas normas aprobadas por el Congreso en las que se establece que determinados programas públicos deben desaparecer automáticamente en caso de que no resulten eficaces.

Asimismo, el Congreso aprueba normas que encajan bajo la categoría de "Sunrise legislation", concepto acuñado por la GAO, que se refiere a leyes en las que se incluyen unos objetivos y criterios de evaluación que deben cumplir los destinatarios de la misma. La Administración debe informar periódicamente del grado de cumplimiento de dichos objetivos para el control por la Comisión parlamentaria correspondiente.

En esta línea, y por no extendernos demasiado, podemos señalar normas como la Chief Financial Officers Act (CFO), la Government Performance and Results Act (GPRA)³², la Information Technological Management Reform Act (1996) y la Federal Sunset Act de 1998. Con relación a esta última norma debe especificarse que en la misma se crea una comisión que colabora con la GAO y la OMB. Esta comisión está formada por 8 congresistas y 3 profesionales de reconocido prestigio. Su misión consiste en evaluar con relación a determinadas agencias federales: la eficacia con la que operan, el coste-eficacia de sus servicios, la respuesta a las recomendaciones formuladas por la GAO, el acatamiento de la GPRA, la atención a los usuarios y los efectos negativos de su posible supresión.

6. La evaluación en los niveles subfederales

Con relación a la evaluación en los niveles subfederales, parece conveniente señalar que la misma es realizada fundamentalmente por auditores locales ya que como venimos diciendo la GAO tiene competencias exclusivamente federales.

Además, existen multitud de oficinas de auditoría locales que han ido integrando la evaluación de políticas y programas públicos entre sus funciones. Así, entre otras destacamos las Oficinas de Auditoría de

California (Auditor General, 1969), de Hawai (Office of Legislative Auditor, 1965), de Kansas (Legislative Post audit, 1971), de Maine (1974), de Montana (1967) y de Tennessee (1973).

Además, existen otras oficinas o agencias expresamente dedicadas a la evaluación en Connecticut (1971), Illinois (1972), Massachusetts (1971), Mississippi (1973), Nueva York (1969), Pennsylvania (1974), Virginia (1973) y Washington (1971).

Por último, en los estados de California (1941), Michigan (1974) y Nueva Jersey (1971) existen oficinas o agencias de control fiscal que simultanean trabajos de evaluación³³.

7. Conclusión

Estados Unidos fue el país pionero en materia de evaluación de políticas públicas. En la actualidad posee unos sistemas de evaluación muy avanzados, una incuestionable institucionalización (GAO) y una perfección metodológica incomparable con la de otros países. En definitiva, la evaluación es una función perfectamente consolidada³⁴.

Como ha sido puesto de manifiesto, en Estados Unidos la evaluación está institucionalizada en la GAO, que desde hace ya varias décadas viene realizando importantes y trascendentes evaluaciones de programas y políticas públicas. Además, otras instituciones públicas, universidades, institutos de investigación, fundaciones y empresas privadas están cada vez más interesadas en esta materia.

En cierto modo, los Estados Unidos han entendido el sentido último de la evaluación, que no es otro que el descrito de una manera brillante por Bañón y Carrillo³⁵ que afirman que, "en un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar, con resultados, sus decisiones... La justificación última de la evaluación es, pues, el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que se ha denominado la eficacia democrática".

³² Para ampliar este aspecto conviene leer el artículo publicado en GAPP, n°11-12 (enero-agosto 1998) "El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano", de GUY B. PETERS.

³³ ALBERTO FIGUEROA LARAUDOGOITIA. "Los procesos de implementación de normas jurídicas". Instituto Vasco de Administración Pública.

³⁴ XAVIER BALLART. "Evaluación de políticas". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 80, 1993.

³⁵ "El análisis de las políticas públicas". MANUEL TAMAYO.