

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL CONTROL EXTERNO DE LAS EELL EN ESPAÑA

Andrés Sanz Mulas
Consejero de la Cámara de Cuentas
de la Comunidad de Madrid

Índice

1 Introducción .

2 La evolución del control de la actividad económica del sector público en España

2.1 El Tribunal de Cuentas

2.2 Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas

3 El control externo y las Corporaciones Locales

3.1 ¿La rendición de cuentas es la primera prioridad en el control de las
Corporaciones
Locales?

3.2 Otras facetas de la fiscalización de las Corporaciones locales

4 Algunos aspectos sobre los que reflexionar en la actuación de los órganos de control
externo en relación a las Corporaciones Locales

4.1 La organización de los órganos de control

4.2 Los recursos humanos

4.3 La distribución del trabajo en los órganos de control

4.4 La independencia en la función y la dependencia parlamentaria

4.5 Participación ciudadana y control

5 Conclusiones

6 Referencias

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO- FINANCIERA DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESPAÑA

Andrés Sanz Mulas
Consejero de la Cámara de Cuentas
de la Comunidad de Madrid

Índice

1	Introducción	3
2	La evolución del control de la actividad económica del sector público en España	8
2.1	El Tribunal de Cuentas	11
2.2	Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas	14
3	El control externo y las Corporaciones Locales.....	17
3.1	¿La rendición de cuentas es la primera prioridad en el control de las Corporaciones Locales?	22
3.2	Otras facetas de la fiscalización de las Corporaciones locales	25
4	Algunos aspectos sobre los que reflexionar en la actuación de los órganos de control externo en relación a las Corporaciones Locales.....	28
4.1	La organización de los órganos de control	29
4.2	Los recursos humanos	29
4.3	La distribución del trabajo en los órganos de control	31
4.4	La independencia en la función y la dependencia parlamentaria	33
4.5	Participación ciudadana y control	35
5	Conclusiones.....	38
6	Referencias	42

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores de este Congreso su invitación para poder participar en el mismo exponiendo algunas deslavazadas ideas en relación con el control y las corporaciones locales. Mi agradecimiento de forma especial a mis amigos Miguel Ángel Cabezas, Síndico Mayor de Castilla-La Mancha, y a Alejandro Martínez, Director de este primer Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público.

La propuesta que me hicieron para participar en este Congreso me produjo una especial alegría, en primer lugar, porque me parecía una excelente y necesaria iniciativa y, en segundo lugar, porque me permitía hacer presente de alguna manera a una institución que, a pesar de su juventud y sus últimas vicisitudes, tiene por parte de sus técnicos y profesionales grandes inquietudes en relación con la innovación y modernización en el día a día de nuestra función fiscalizadora.

Esta satisfacción por la propuesta se tornó en preocupación cuando comencé a abordar la siempre difícil tarea -para mí- de plasmar en un papel algunas ideas que tengan la suficiente coherencia y sean lo bastante atractivas para el lector, en relación con algún aspecto de la auditoría pública. Era claro que mi intervención se refería al campo de las Corporaciones Locales, pero también me parecía que muchos de los temas o aspectos que en este momento más me interesan podían o iban a ser tratados en otras mesas redondas o talleres. El sector de las Corporaciones locales tiene, evidentemente, unas características específicas y, aún más, una heterogeneidad que quizá no se encuentra en otros sectores pero -en mi opinión- en lo que respecta a los procedimientos, objeto y el “para qué” del control, son más las similitudes que las diferencias con otros sectores. Sí es verdad que, como comentaré posteriormente, algunos enfoques prácticos del control, especialmente los ligados a la obsesión de la auditoría financiera y el control de legalidad como único universo en el que desarrollar nuestras tareas, tienen unos efectos más perversos para éste que para otros sectores.

1 Introducción

Comenzaré este trabajo intentando clarificar desde qué enfoque abordo la función de control. Este Congreso es de auditoría pública, sin embargo, el enfoque que voy a abordar ante el tema planteado para esta mesa redonda que versa sobre: “La auditoría de las Corporaciones Locales en España. Órganos competentes para realizarlas. Necesidad de que se practiquen a la

totalidad de las Corporaciones”, es en relación al papel, las tareas que desarrollan, las que deben desarrollar y los elementos claves, en mi opinión, para mejorar las funciones de los órganos públicos de control externo de la actividad económico financiera de las Corporaciones Locales.

La responsabilidad en la gestión del dinero de otros y la evaluación, remiten a la idea de control. La idea de control en el enfoque que quiero aportar en esta ponencia nos remite al ciclo presupuestario. Voy a tomar como eje dicho ciclo presupuestario y voy a referirme a su última fase: el control. Dentro de ésta a lo que tradicionalmente se ha denominado control externo, esto es, el que realizan órganos al servicio del legislativo y que se constituyen como entidades que dan apoyo y soporte técnico a los Parlamentos para que realicen su labor de control del gobierno en el ciclo presupuestario. En el caso de las Corporaciones Locales este control debe favorecer tanto el que los ciudadanos, como sus representantes, deben realizar sobre los gestores de los fondos públicos. La evolución que ha tenido el control externo en nuestro país tanto a nivel estatal como autonómico, nos sugiere múltiples reflexiones en el marco de esta mesa redonda.

La Constitución Española de 1978 pareció abrir un nuevo panorama en este campo. La creación de órganos de control externo en la CCAA sugería un interesante cambio y un avance en la exigencia de responsabilidades y en la evaluación de las políticas públicas, que es algo semejante al análisis de si la asignación, programación y ejecución del gasto se realiza con los criterios de equidad, eficiencia y eficacia. Las reflexiones que se plantean en esta comunicación giran en torno a las siguientes preguntas:

- ¿Sirven los Órganos de Control para evaluar las políticas públicas?
- ¿Son de utilidad para generar un talante de responsabilidad en los gestores?
- ¿Son los Órganos de Control a su vez responsables? ¿y ante quién?
- ¿Qué modelo organizativo se requeriría para que estos órganos realizaran un control, más allá de la mera legalidad y la auditoria financiera?
- ¿El tipo de control que se realiza está correlacionado con la formación de los profesionales que trabajan en él y con los miembros de estos órganos?
- ¿Qué control hace, y quiere hacer, el Parlamento? ¿y los ciudadanos?

Como indicamos en el título de esta comunicación, el objetivo es plantear algunas reflexiones en torno al papel que pueden y deben jugar los llamados órganos de control externo u órganos externos de control de la actividad económico financiera del Sector Público, en una sociedad democrática del siglo XXI y, más en concreto, en el conjunto del Estado Español. La denominación de reflexiones se debe a que considero que existen muchos aspectos absolutamente abiertos a la deliberación y al análisis en este campo, sin alternativas o soluciones claramente definidas y que es preciso abordarlos con una metodología necesariamente multidisciplinar. En este breve trabajo apunto y propongo posibles campos de investigación concreta que considero serían de gran utilidad para mejorar la realidad del control en España y la definición de un modelo más ajustado a las necesidades actuales.

El tema del control de la actividad económico-financiero del Sector Público ha sido tradicionalmente abordado en España o bien desde una perspectiva meramente jurídica o bien desde un enfoque económico, pero sólo desde los contenidos contables. Así pues y al igual que ha sucedido con el presupuesto, se han tratado de establecer las normas, lo más clara y detalladamente posibles, para garantizar que los dineros públicos se dedican a aquello que se ha decidido por el Parlamento o por el Pleno Municipal, y que la contabilidad refleja fielmente las operaciones realizadas. Este paradigma del presupuesto clásico evidentemente tenía su sentido y razón de ser en otros momentos históricos en los que el papel, el tamaño y la diversificación del sector público prácticamente no existían. Tras el desarrollo del Estado del Bienestar, el sector público se hace casi omnipresente en la sociedad, su participación directa en el Producto Interior Bruto llegó a superar a la del sector privado en países como, por ejemplo, los escandinavos. Pero no es sólo la importancia cuantitativa del sector público la que cambia sino algo que es mucho más relevante a efectos del control y es la diversificación de tareas que debe llevar a cabo en la sociedad y los múltiples objetivos a los que debe servir.

La descripción de actividades de los Presupuestos Generales del Estado nos daría una visión muy reducida de las actividades que el sector público desempeña, dado que se ha producido en España en los últimos 25 años una multiplicación de los niveles de gobierno desde los que se despliega la acción del sector público, fruto de procesos de descentralización y supra-nacionalización. Este proceso de diversificación de niveles de gobierno conlleva una mayor complejidad de los mecanismos de control, entre otras, por las siguientes razones:

1. La existencia en la actualidad de cuatro niveles de gobierno: europeo, español, autonómico y local, exige explicar qué y cómo se ha ejecutado el presupuesto, una rendición de cuentas (*accountability*) a órganos de representación diferentes con legitimaciones distintas. Los ciudadanos a los que hay que explicar “¿qué se hace con su dinero?”, son diferentes en cada uno de los niveles, los representantes de estos ciudadanos y los parlamentos que aprueban los presupuestos también son distintos, pero todos ellos exigen crecientemente una rendición de cuentas, una explicación de lo que se hace con el dinero de todos.
2. La opción en España y la UE que en relación al control se ha llevado a la práctica sobre los múltiples niveles de gobierno, ha sido la creación de órganos externos de control para cada uno de ellos, excepto en el nivel local que “aún” no ha creado órganos propios externos de control. Estos órganos, como comentaremos posteriormente, comparten competencias, tienen funciones distintas, varios modelos organizativos e incluso diferentes mecanismos de acceso para los profesionales que desarrollan la función de control.
3. La ejecución de las políticas públicas lleva consigo que, en muchos casos, sean varios los niveles de gobierno los que estén operando sobre una misma acción. En estos casos, que son cada vez más usuales, se produce una acumulación de mecanismos de control tanto internos como externos sobre la actuación de algunas administraciones. Pongamos por ejemplo actuaciones que realiza una corporación local que ha sido financiada con fondos europeos, con los Presupuestos Generales del Estado, con los de la Comunidad Autónoma y con el presupuesto municipal. En un caso como éste pueden operar, al menos, los siguientes mecanismos de control:
 - a. Control Interno europeo
 - b. Control Externo europeo
 - c. Control Interno de la IGAE
 - d. Tribunal de Cuentas
 - e. Control Interno de la Comunidad Autónoma
 - f. Control Externo de la Comunidad Autónoma
 - g. Control Interno de la Corporación Local
 - h. Si es una empresa pública, una empresa privada de auditoría...

Esto nos lleva a plantearnos el problema de la coordinación de los controles, la eficacia y eficiencia del control, teniendo en cuentas sus múltiples duplicidades. Este tema es

complicado puesto que, como indicamos anteriormente, los órganos de control están al servicio de representantes distintos.

4. Existencia de normas contables y procedimientos de ejecución de las políticas públicas diferentes en los distintos niveles de gobierno.
5. Mecanismos de coordinación diferentes entre los órganos en función del nivel de Gobierno. EUROSAL, EURORAI,...

Las funciones de intervención económica del Estado se han ampliado en relación a la situación anterior a la Segunda Guerra Mundial y, dada la multiplicidad de políticas que operan para un mismo objetivo macroeconómico y los distintos niveles de gobierno que intervienen, la evaluación de los efectos de la acción cruzada de las políticas es de una creciente complejidad, lo que requiere la utilización de procedimientos cada vez más complicados y alejados de los tradicionales. La “multidisciplinariedad” se convierte en un requisito indispensable en los profesionales que desarrollan el control. Si en algún momento tuvo sentido que los abogados y los contables fueran los protagonistas exclusivos de los equipos de fiscalización, en la actualidad, es difícil comprender cómo no están incorporados a dichos equipos: médicos, ingenieros, sociólogos, informáticos...

Dado el porcentaje que los tributos suponen en la renta disponible de los ciudadanos, el control de los ingresos y sus efectos sobre la distribución de la renta debería haber cobrado una creciente importancia en el campo del control. Dado, también, el importante efecto que tienen en la equidad -y los efectos cruzados de los distintos niveles de gobierno y teniendo en cuenta que el presupuesto no sólo es el de gastos sino que incorpora los mecanismos para financiarlos- el control de los ingresos es una de las tareas esenciales de los órganos de control. Tradicionalmente se ha considerado que el objeto del control son los gastos y esta visión aún sigue imperando en la actualidad.

La necesidad de los parlamentos de poder disponer de un órgano técnico que le asesore e informe en relación a la ejecución del presupuesto, y que permita a los ciudadanos conocer qué se hace con su dinero, ha sido contemplada de diferentes maneras desde hace mucho tiempo. Sin embargo, en la actualidad no sólo es necesario que los representantes de los ciudadanos sepan cómo se han ejecutado las decisiones que han aprobado en relación al presupuesto sino que, para poder tomar esas decisiones, se requiere crecientemente de un

apoyo técnico. Aparece así una función consultiva o de asesoramiento que en otros países - como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica- llevó a la creación de la Oficina Presupuestaria del Congreso y que en otros casos, incluido el español, está llevando a la incorporación de dicha función de asesoramiento entre las actividades y competencias de los Órganos de Control Externo.

Por último, en lo que se refiere al control externo de la actividad económico-financiera del sector público, no podemos olvidar un aspecto de absoluta actualidad: la globalización. En general parece que la globalización de la economía no ha sido un aspecto que haya afectado de forma importante a la literatura sobre el control. Pensamos, sin embargo, que es un elemento muy importante a tener en cuenta y que nos lleva a plantearnos la pregunta de si es posible un control local en un mundo globalizado. La respuesta en nuestra opinión es evidente: La globalización implica la necesidad de información global para poder realizar un control local y exige el establecimiento de mecanismos de control a niveles supranacionales, así como, de elementos de coordinación y el generar mecanismos de información compartida.

2 La evolución del control de la actividad económica del sector público en España

En este punto haremos una breve reseña a la evolución del control en el caso español planteando algunas preguntas y reflexiones.

El campo de la regulación de la actividad económico financiera de sector público no parece haber tenido un especial interés, tanto para la opinión pública como para sus representantes. Es paradójico que en España a lo largo del siglo XX no se hayan aprobado más que dos leyes que regulan globalmente las materias relativas al presupuesto: la ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911 y la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Aunque es una materia que afecta de forma determinante a los derechos de los ciudadanos y al interés y bienestar general, parece que, o bien por la dificultad del tema o bien por la falta de interés de los legisladores o por la complejidad que supone poner de acuerdo a los agentes que participan en estos procesos, no se ha podido discutir y aprobar una nueva ley de Hacienda o

Presupuestaria, a pesar de los múltiples borradores que se han ido elaborando hasta la nueva Ley General Presupuestaria de 26 de noviembre de 2003.

Evidentemente, la reforma y modernización del control requiere cambios sustanciales en los procedimientos, técnicas y sistema de información del presupuesto. Por esta razón, los avances que se puedan producir en el campo del control externo vienen limitados por el marco en el que éste debe operar. Una reflexión que cabe hacerse es porqué las diferentes organizaciones políticas y los diferentes gobiernos han mostrado tan poco interés por este tema. Sería necesario investigar las razones que han llevado al fracaso de los distintos borradores de Ley General Presupuestaria y las diferencias entre unos y otros. Probablemente el presupuesto, en su elaboración, ejecución y control, es el resultado de un equilibrio de múltiples poderes y la modificación del marco de esta esencial institución requiere acuerdos tácitos que no son fácilmente alcanzables (*Wildavsky 2003*).

En términos legislativos, el único órgano externo de fiscalización existente en España hasta después de la Constitución –obviamente hablamos del Tribunal de Cuentas- ha tenido diversas regulaciones normativas. Así, en 1924 se crea el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública que integra las funciones de control externo e interno. Con el advenimiento de la II República se restablece la dependencia de las Cortes del Tribunal que ejerce sus funciones por delegación de ellas. Con el régimen franquista y tras la supresión de este organismo, por necesidades de índole internacional, se promulga la Ley de 1953 que establece, en coherencia con el sistema existente, un Tribunal de Cuentas absolutamente mediatizado por el Ministerio de Hacienda y cuyos miembros -denominados ministros- eran nombrados por el Jefe del Estado.

La Constitución de 1978 en su Artículo 136 supone un importante avance en la concepción del Tribunal de Cuentas, si bien se mantiene su función jurisdiccional, lo que da lugar a una organización dual. Sin embargo, queda clara su incardinación dentro de la órbita parlamentaria y su carácter de órgano técnico de las Cortes que ejerce su función fiscalizadora por delegación de éstas. Aún con ser importantes de cara a la transformación del Tribunal de Cuentas los Artículos 136 y 153 de la Constitución, consideramos que el Artículo 31 supone una auténtica ruptura con la situación anterior y una gran innovación en el terreno de la Hacienda Pública.

Este Artículo establece los criterios a los que se han de someter los ingresos y los gastos públicos, esto es, define unos nuevos principios presupuestarios que todavía estamos lejos de llevar a la práctica y que exigen, como consecuencia, un modelo de control mucho más moderno y adecuado a la realidad actual. La función fiscalizadora de los órganos de control externo debe informar al Parlamento sobre el cumplimiento de los criterios de eficacia, eficiencia y equidad en los gastos y el criterio de capacidad de pago respecto a los ingresos.

Si analizamos el texto del Artículo 31. 2 (*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*) podemos observar que recoge criterios que afectan a las dos primeras fases del ciclo presupuestario. Para que exista una asignación equitativa de los recursos se han debido elaborar los presupuestos teniendo en cuenta ese criterio y se deben ejecutar a la luz del mismo. Cuando se refiere a la eficiencia y economía se exigen en la programación y ejecución.

Este artículo es de una relevancia esencial de cara a la tarea que deben desarrollar los órganos de control que dependen de los parlamentos. Los informes de estos órganos sobre la actividad económico financiera deberían analizar la equidad, eficiencia y economía. Sin embargo parece que, en la práctica y en la mayoría de los casos, no se suelen tener en cuenta estas variables. Sería interesante realizar un estudio de la ya amplia producción de informes de los órganos externos de control y comprobar en qué medida se incorporan estos criterios en sus actuaciones. A título de mero ejemplo en el informe de fiscalización del Consello de Cuentas de Galicia sobre Augas de Galicia de 1997 se recoge en el epígrafe alcance de la fiscalización: “*Para llevar a cabo la fiscalización del organismo se verificó y se analizó toda la documentación solicitada y facilitada a este Consello y se efectuaron las pruebas necesarias para la elaboración del presente informe, comprobando el cumplimiento de los aspectos legales que le son de aplicación y analizando los aspectos contables y la gestión.*”¹ Como se puede comprobar, no se realizan análisis que puedan verificar los criterios anteriores.

Como es bien sabido la posibilidad de realizar un control de eficacia, eficiencia y equidad depende en gran medida del sistema de información del que dispongamos. La contabilidad, tanto presupuestaria como patrimonial, como de coste, no es la única fuente de información

¹ www.ccontasgalicia.es

que se requiere para conocer la realidad de la actividad económico-financiera del sector público.

2.1 El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas fue uno de los organismos que más tiempo tardó en adecuarse a la nueva Constitución de 1978. Aunque ya en los “pactos de la Moncloa” (octubre de 1977) se incluyó que *“sin perjuicio de la futura estructuración constitucional del Tribunal de Cuentas, el ámbito de su competencia y el sistema de designación de sus miembros se regulará de tal manera que quede asegurada la independencia en el desempeño de sus funciones y la eficacia del control a su cargo”*, hasta el 12 de mayo de 1982 no se aprueba la ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. El nombramiento del primer Pleno se produjo con una cierta rapidez en julio de ese mismo año. Las características esenciales de la organización y funciones del Tribunal de Cuentas se recogen en su Ley Orgánica y un buen resumen de las mismas se puede encontrar en la página Web del propio organismo (www.tcu.es).

La Ley de Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, había previsto la creación de Secciones Territoriales del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de 1988 deroga esta posibilidad indicando que (se refiere a la citada Ley) *“Asegura, por otra parte, la indispensable coordinación del Tribunal con los órganos de control interno de las entidades del sector público y con los de control externo que puedan existir en las comunidades autónomas, haciendo innecesaria la creación de secciones territoriales que, lejos de conducir a una fiscalización eficaz, supondría, en la mayor parte de los casos, una concurrencia de competencias y una antieconómica duplicación de esfuerzos en materia de control”*. Como podemos observar si bien la puesta en marcha del nuevo Tribunal se produjo con cierta rapidez, mediante el nombramiento de los nuevos Consejeros, la Ley de Funcionamiento tardó seis años en promulgarse, a pesar de que la disposición final tercera de la Ley Orgánica indicaba que: *“En el plazo de seis meses el Gobierno elevará a las Cortes Generales, a los efectos procedentes, un proyecto de ley para la ordenación del funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con regulación de los distintos procedimientos y el Estatuto de su personal”*.

Los medios, tanto personales como materiales de los que ha dispuesto el Tribunal de Cuentas, han sido cada vez mayores con la incorporación de una importante cantidad de personal procedente de otras Administraciones. Este proceso de incorporación de profesionales con experiencia en diversos campos de la Administración, podría considerarse positivo si no fuera porque el sistema de acceso a los puestos de trabajo que se ha generalizado en esa institución ha sido la libre designación. Sería interesante realizar un análisis de los efectos que ha producido la incorporación de funcionarios del Tribunal de Cuentas y especialmente los resultados de la libre designación como procedimiento de selección de los funcionarios que realizan tareas de control.

Con la creación de los órganos externos de control de las Comunidades Autónomas y con la creciente pérdida de peso del nivel central de gobierno en términos de gasto público, el Tribunal de Cuentas ha ido reduciendo de facto su campo de actuación. Sin embargo, no se ha producido una progresiva adecuación de la estructura, medios y tareas a la nueva realidad.

Dada la situación actual en la que, como veremos posteriormente, la tendencia generalizada apunta a que prácticamente todas las Comunidades Autónomas tendrán su propio órgano externo de control, cabría preguntarse si ¿es eficaz y eficiente mantener un Tribunal de Cuentas con estos efectivos y con esta organización? Evidentemente la respuesta a esta pregunta va ligada a qué es lo que debe hacer el Tribunal de Cuentas en la actualidad. Si observamos los trabajos realizados por esta institución desde 1982 podemos observar que – esta es mi opinión- las facetas de eficacia, eficiencia y equidad no se han desarrollado suficientemente. Podemos afirmar que la mayor parte de la actuación del Tribunal de Cuentas se refiere al control de legalidad, incluyendo dentro de éste la revisión de las cuentas para comprobar si se adecuan a la normativa contable. Si se procediera a realizar informes que analizaran prioritariamente aspectos de equidad, eficiencia y economía, probablemente sería necesario reorganizar el Tribunal de Cuentas y no ya tanto su número de efectivos como su composición.

En los anexos 1 y 2 se recogen los organigramas de la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos de Norteamérica y la Oficina del Auditor General de Canadá, que como se puede observar, tienen organizaciones diferentes a la del Tribunal de Cuentas desde un enfoque más de políticas públicas que de organizaciones administrativas o presupuesto clásico.

En el caso canadiense se ha incorporado al órgano de control externo la Comisionada para el medio ambiente y el desarrollo sostenible, que tiene como competencia apoyar al parlamento a vigilar las acciones desarrolladas por el Gobierno Federal para proteger el medio ambiente y favorecer el desarrollo sostenible, suministrándole análisis y recomendaciones objetivas e independientes. Como ejemplo del tipo de informe que realizan está: “La gestión de los residuos radiactivos por el gobierno federal”.

La incorporación de una función de asesoramiento al Parlamento en materia de elaboración presupuestaria supondría un importante cambio en la formación requerida de los profesionales y en la organización del Tribunal de Cuentas. Se podrían incorporar tareas como las que desarrolla la Oficina Presupuestaria del Congreso (<http://www.cbo.gov>):

- Elaboración de previsiones económicas y análisis de las tendencias de la economía y de las diferentes políticas fiscales
- Verificación de la adecuación de las decisiones presupuestarias del Congreso y los objetivos presupuestarios previamente establecidos
- La estimación, a cinco años vista, del coste presupuestario de cada proposición de ley
- Elaboración de un informe anual sobre las posibles opciones presupuestarias prioritarias
- La evaluación de las políticas públicas que afectan al presupuesto federal

Antes de finalizar esta breve descripción de la evolución del Tribunal de Cuentas español nos gustaría plantear una reflexión en torno al uso de las nuevas tecnologías. Es evidente que los medios y procedimientos informáticos han incrementado la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas y se convierten en un elemento de transparencia de la actuación de los poderes públicos. Un indicador de esa transparencia y del uso de estas tecnologías son las páginas Web que los diferentes organismos han desarrollado. En este caso, la página del Tribunal de Cuentas español es todo un ejemplo de lo que no debería ser un instrumento como este en un órgano al servicio del Parlamento y de todos los ciudadanos. El lector puede comparar la página del Tribunal de Cuentas de España con la de la institución similar en Canadá (<http://www.oag-bvg.gc.ca>), Estados Unidos (<http://www.gao.gov>) o la India (<http://www.cagindia.org>) para comprobar lo que afirmamos.

2.2 Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas

Junto con la puesta en marcha del nuevo Tribunal de Cuentas se comenzaron a desarrollar órganos que, dependientes de los Parlamentos Autonómicos, despliegan una función idéntica a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación a los denominados sectores públicos de dichas comunidades. En la imagen siguiente (imagen 1) se recoge la situación existente en cada una de las Comunidades. En la actualidad tan sólo seis de las diecisiete comunidades no tienen órgano propio de control externo funcionando (Aragón, Asturias, Extremadura, Cantabria, La Rioja y la Región de Murcia, aunque las dos primeras ya han promulgado su Ley). Si bien estas líneas no pretenden realizar ni siquiera un somero análisis de la realidad de estos órganos, sí nos parece necesario plantear algunos aspectos. En primer lugar parece que ni el volumen de gasto público, ni la extensión territorial, ni la población, ni otra variable objetiva son las determinantes de la existencia y tipo de órgano de control. No parece ni existir un ámbito óptimo territorial para el desarrollo de esta función (teoría del federalismo fiscal) ni tampoco un modelo organizativo óptimo. Como podemos observar el primer órgano que se creó fue la Sindicatura de Cuentas de Cataluña por Ley de 5 de marzo de 1984.



En cuanto al tipo de órgano los hay unipersonales y colegiados y, dentro de éstos últimos, con siete miembros, cinco o tres. Los Consejeros pueden tener adscrito un departamento o unidad semejante con un área funcional y funcionarios permanentes o puede que dos Consejeros compartan un departamento o puede que no existan departamentos y todas las unidades parezca que dependan del presidente o del Consejo. Con todo el respeto a los diversos modelos organizativos de los órganos de control externo, en algunos casos parece tratarse que, al igual que se habla de “Contabilidad creativa” nos encontramos ante Ciencia de la Administración “creativa”. Hay dos casos realmente interesantes en este aspecto como son el de Andalucía -que tiene al frente de los departamentos parejas de Consejeros- y el de la Comunidad de Madrid -cuyo organigrama se puede observar en el anexo 3.

La organización de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid se define, hasta el momento, a través de la Relación de Puestos de Trabajo que adscribe al Consejo todos los puestos de trabajo relacionados con funciones fiscalizadoras. En los cuadros se recoge un resumen de ciertas características de los puestos de trabajo ligados a la función fiscalizadora en varios órganos de control. Como se puede observar, las retribuciones son muy variadas así como los niveles y denominaciones. (Los datos no están actualizados ya que lo que se pretende es ilustrar la situación, y no hacer un análisis exhaustivo de este tema).

Personal de los OCEX (con Órganos Colegiados) adscritos a tareas Fiscalización

	Denominación puesto de trabajo (y dotación)	Grupo-Nivel	Complemento Específico (ptas.- año)	Máximo nivel de funcionarios (dotación) Grupo-Nivel y C. Específico	% de libre designación (Función Fiscalizadora)
Cataluña (2000)	Auditor (3)	A-28	3.782.832	Supervisor (6) A-30 4.202.484	6 de 34 17'65%
	Auditor (4)	A-27	3.532.944		
	Auditor/letrado (1)	A-27	3.532.944		
	Auditor (2)	A-26	2.942.628		
	Auditor (4)	A-24	2.681.508		
	Ayudante Auditoría (6)	B-20	710.256		
	Ayudante Auditoría (1)	C-22	758.640		
	Ayudante Auditoría (5)	C-20	692.376		
	Ayudante Auditoría (2)	C-18	668.568		
	Aux. Administrativo (2)	D-14	655.716		
C. Valenciana (1999)	Técnico Auditoría (20)	A-25	2.000.748	Auditor (7) A-29 3.761.280	2 de 41 4'88%
	Ayudante Auditor (8)	C-20	1.146.744		
	Ayudante Auditoría (6)	B/C-20	1.206.744		
	Aux. Administrativo (5)	D-16	1.049.628		

Personal de los OCEX (con Órganos Colegiados) adscritos a tareas Fiscalización

Andalucía (2000)	Auditor (2)	A-28	2.645.306	Auditor (9) Letrado (3) A-30 2.976.306	12 de 72 16'67%
	Auditor (3)	A-26	2.313.671		
	Auditor (12)	A-24	1.982.324		
	Técnico Auditoría (6)	B-26	1.788.368		
	Técnico Auditoría (13)	B-24	1.566.876		
	Técnico Auditoría (3)	B-22	1.252.795		
	Ayudante Auditor (6)	C-22	1.183.739		
	Ayudante Auditoría (15)	C-20	1.117.903		
	Aux. Administrativo (3)	D-18	1.090.387		
	Aux. Administrativo (6)	D-16	1.057.588		
País Vasco (2000)	Auditor Adjunto (7)	A-26	2.785.221	Auditor (11) A-28 3.480.156	7 de 38 18'42%
	Auditor Adjunto (20)	A-24	2.126.361		
	Aux. Administrativo (4)	D-18	1.011.833		
Galicia (1997)	Técnico Auditoría (12)	B-25	1.586.268	Auditor (5) A-30 2.721.108	31 de 31 100%
	Ayudante Auditoría (14)	C-22	1.017.516		
	Aux. Administrativo (3)	D-16	607.116		
	Aux. Administrativo (4)	D-12	426.156		
		Media Grupo A	2.756.953	Media : 3.428.267	Media sin Galicia 14'59% Media con Galicia 27'19%
		Media Grupo B	1.351.885		
		Media Grupo C	954.389		
		Media Grupo D	808.133		
Comunidad de Madrid (2001)	Subdirector (9)	A-30	6.965.844	Director (2) A-30 7.465.844	18 de 39 46'15%
	Jefe de Equipo (7)	B-26	3.497.828		
	Supervisor (7)	B-24	3.204.012		
	Verificador (14)	B-22	2.834.728		
	Secretario (2)	C/D-16	1.983.580		
	Aux. Administrativo (3)	C/D-15	1.823.768		

Como resumen, la variedad existente en los órganos de control de las CC.AA. nos plantea múltiples reflexiones y nos abre la puerta a interesantes deliberaciones. Por ejemplo: ¿cómo se ha llegado a los modelos existentes? ¿Se diferencian las funciones que en la práctica desarrollan unos y otros órganos? ¿En qué? ¿Han avanzado de forma significativa en relación al Tribunal de Cuentas en la incorporación de los criterios de eficiencia, eficacia y equidad al control? ¿Qué comportamiento tienen los Parlamentos en relación al control de la actividad económico financiera? ¿Qué utilidad tienen los informes de los órganos de control externo para las Corporaciones Locales?

3 El control externo y las Corporaciones Locales

Como indicaba al principio de estas reflexiones, hay aspectos que me gustaría abordar pero que o bien van a ser tratados por los otros miembros de esta mesa redonda o en otras mesas o talleres de este Congreso y, con toda seguridad, por expertos más cualificados y con más experiencia práctica que yo. Al abordar este punto intentando plasmar mis planteamientos en torno a las especificidades relacionadas con el control externo y las Corporaciones Locales, y tras leer la literatura que en torno a este tema existe en España, no tengo más remedio que remitirme al excelente trabajo del Profesor Carreras Puigdengolas publicado recientemente (*Carreras 2003*).

Los maestros nos enseñan y nos ayudan a madurar y son un referente permanente en el desarrollo de la percepción y capacidad de análisis de la realidad, así como en la acción que desarrollamos. Uno de los aciertos en la tarea de un maestro es ser capaz de transmitir conocimientos y, sobre todo, generar en los discípulos la capacidad de crítica en relación a los contenidos transmitidos y como resultado de este análisis crítico cuestionar los paradigmas y atisbar, o levemente balbucear, unas propuestas de nuevos paradigmas a plantear, discutir y, en definitiva, poner encima de la mesa para que se conozca su existencia y potencialidad.

El profesor Carreras titula su trabajo: El Control Externo Local: una asignatura pendiente. El tipo de letra utilizado en la tipografía del título hace que cualquier lector con limitaciones visuales -como es mi caso- lea El Control asignatura pendiente. La experiencia vivida en este campo después de más de muchos años me hace pensar que probablemente el control es una

asignatura pendiente y no especialmente en el campo de las Corporaciones Locales sino en el de la evaluación de las políticas públicas y su impacto en la sociedad en relación con la eficacia, la eficiencia y la equidad de los ingresos y los gastos públicos.

Si el paradigma del control del que partimos es el del presupuesto clásico reconvertido en la auditoría financiera, en el que la función de legitimación del control viene dada por la adecuación en la ejecución del presupuesto a normas formales, a protocolos que hay que pasar, a apariencias que hay que aparentar socialmente y que pueden tener o no relación con la realidad en la que retóricamente se dice que hay que modificar, el control no es una asignatura pendiente. El control es una asignatura a la que hay que hacer leves retoques en el programa para incorporar una nueva terminología que recoge conceptos tradicionales.

Si entendemos que la función del Estado, la función de lo común y en definitiva la función del presupuesto es la de un instrumento para optimizar la eficacia, la eficiencia y la equidad de la sociedad, la tarea del control se enmarcaría también en el proceso de mejora de los procedimientos de elaboración, ejecución y control del presupuesto.

Así pues, dos serían los campos o enfoques que habría que tener en cuenta a la hora de abordar el tema del control externo de las Corporaciones Locales. Un primer aspecto ligado a la necesidad de conocer la actuación de los representantes de los ciudadanos en el ciclo presupuestario, al objeto de que tengan información para formarse un criterio en relación a la actuación práctica de los mismos, y, un segundo aspecto ligado al concepto de control como mecanismo que opera permanentemente para lograr que el sistema discurra por la senda óptima. En el primer aspecto, el control se refiere a una evaluación a posteriori de los resultados alcanzados y en el segundo aspecto es un proceso que actúa permanentemente.

Tradicionalmente se ha considerado el control externo desde el primer enfoque, sin embargo, considero que en la actualidad el peso del segundo enfoque debería ser creciente ya que uno de los objetivos fundamentales que debemos pretender es el aumento de la eficacia, eficiencia y equidad en la programación y ejecución del gasto e ingreso público.

El control como regulación manual o automática sobre un sistema² no ha sido el enfoque que se ha seguido en España tanto desde la profesión como desde la actuación concreta de los órganos de control tanto internos como externos. Este enfoque del control parece no tener aplicación en nuestro campo. Sin embargo en otro tipo de ciencias y en aplicaciones tecnológicas es una herramienta que se está utilizando permanentemente, en la mayor parte de los casos sin que seamos conscientes de ello. El sencillo ejemplo clásico del piloto automático de un avión puede servirnos de ilustración para reflexionar en torno a las semejanzas o diferencias que desde nuestro campo podemos encontrar en relación al control.

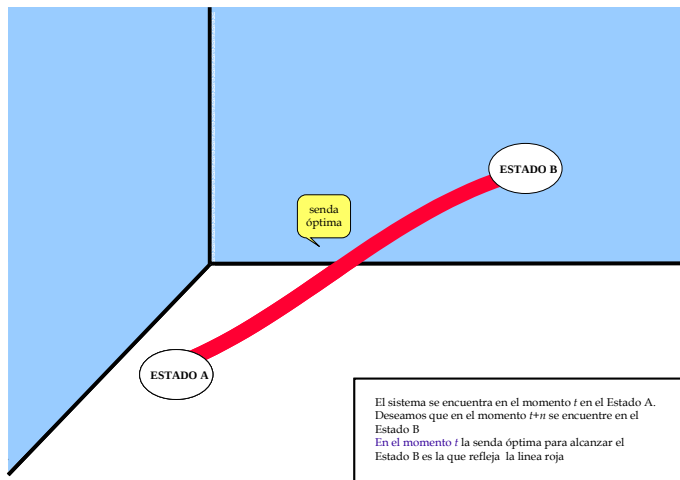
El movimiento de un avión es el resultado de diferentes fuerzas que rivalizan entre sí. Los motores empujan el avión hacia delante, mientras que la resistencia del aire tiende a frenarle. Las alas sirven para que se sostenga neutralizando la fuerza de la gravedad. El piloto controla mediante diversos dispositivos que generan una modificación de la resultante de las diversas fuerzas aerodinámicas dirigiendo al avión en la trayectoria deseada. Los diversos instrumentos de navegación suministran información en relación a la altura, posición, velocidad del avión, velocidad del aire... El piloto automático en función de la información anterior transmite a los diversos dispositivos las órdenes apropiadas para modificar el rumbo según la trayectoria previamente definida.

Los mecanismos de control en este caso actúan permanentemente y prácticamente en cada instante, mientras que tanto en el caso del control interno como en el del externo actúan en determinados momentos del tiempo. Sin embargo si comparamos el papel de estos sistemas de control no difieren esencialmente o al menos no más de lo que se diferencian entre sí cualquier sistema de control.³

Hay dos conceptos, entre otros, desde este enfoque del control que en mi opinión son de gran utilidad y que nos pueden servir para comprender la problemática del control en general y el de las Corporaciones Locales en particular. Me refiero a los conceptos de controlabilidad y observabilidad.

² DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Vigésima segunda edición. <http://www.rae.es>

³ Para mayor detalle ver A Control Systems Perspective



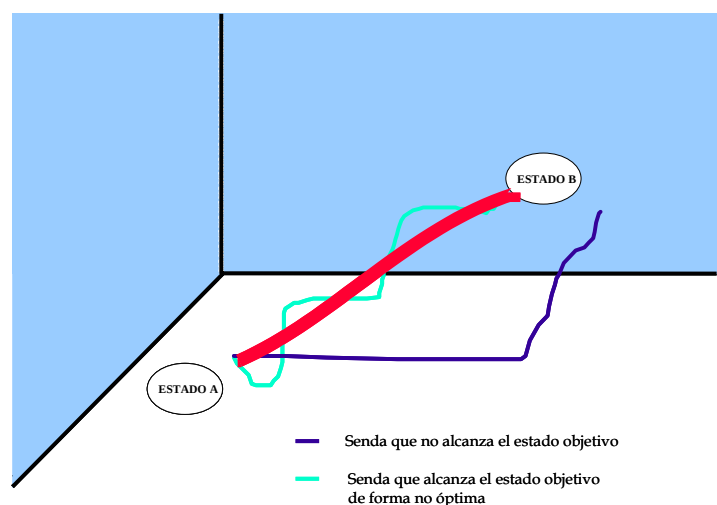
Controlabilidad. Se dice que un sistema es controlable en el instante t_0 si es posible llevarlo de cualquier estado inicial $x(t_0)$ a cualquier otro estado, empleando un vector de control en un lapso finito.

Observabilidad. Se dice que un sistema es observable en el tiempo t si con el sistema en el estado $x(t)$,

es posible determinar dicho estado a partir de las mediciones de salida con un retraso finito de tiempo.

Hay, por lo tanto, dos aspectos a tener en cuenta a la hora de controlar un sistema. En primer lugar, saber en dónde nos encontramos y en segundo lugar conocer cuales son las variables que debemos utilizar para modificar la senda por la que trascurremos al objeto de dirigirlo por la senda óptima. Un punto previo es conocer en base a las variables observables el punto de partida y tener claramente definido el punto de llegada. Las imágenes pretenden ilustrar estos conceptos. Como se observa en las mismas el número de dimensiones que se reflejan son tan sólo tres a efectos de poder visualizarlas. La realidad así como los sistemas que la representan se producen en espacios con muchas más dimensiones. Generalmente no tenemos capacidad de manejar las casi infinitas dimensiones que operan en los fenómenos que tratamos de observar y controlar.

La metáfora del avión es útil en tanto en cuanto nos permite visualizar los conceptos que hemos planteado. Hay un punto de partida claramente definido, hay un punto de llegada que



conocemos perfectamente, hay una senda óptima por la que discurrir y las variables que definen en cada momento el punto en el que nos encontramos son perfectamente observables, esto es, sabemos la altura, la latitud y longitud en la que nos encontramos, la velocidad, el consumo de combustible, etc. y también disponemos de una serie de instrumentos que nos permiten modificar la posición en la que nos encontramos (motores, timones, etc) y controlar el vuelo. Sin embargo tiene una gran limitación. Del mismo modo en que el avión no es un organismo vivo, la fiscalización que realizan los órganos de control opera sobre organismos dinámicos y complejos que se transforman en los procesos que tenemos que analizar. La complejidad de los sistemas a los que nos enfrentamos es muy superior a la del ejemplo y la capacidad que tenemos de observar el estado del sistema es mucho menor.

No obstante, considero que este enfoque del control es útil y necesario y especialmente en el campo de las corporaciones locales. Este enfoque nos obliga a plantearnos al menos los siguientes temas:

- ¿Con qué dimensiones vamos a definir nuestro sistema?
- ¿Que función queremos optimizar?
- ¿Qué mecanismos tenemos para conocer el estado en el que nos encontramos (observabilidad)?
- ¿Que mecanismos tenemos para reconducir el sistema a la senda óptima?

Las dimensiones con las que vamos a operar dependen de factores exógenos al propio órgano de control y de factores endógenos al mismo.

Los factores exógenos vienen ligados tanto a la regulación de la actividad económico financiera que establece un marco para el sistema de información en el que van a desarrollar su actividad las corporaciones locales, como el desarrollo que en la práctica se haya producido de esos requerimientos o de otros componentes de información en cada una de los sujetos fiscalizados. Por otra parte y teniendo en cuenta la Constitución Española hay cuatro dimensiones que necesariamente se tienen que utilizar: la legalidad, la eficiencia, la economía y la equidad.

En relación con los factores endógenos de las organizaciones de control, tienen que ver con su modelo organizativo, los procedimientos con los que se trabaja, la capacidad de gestionar y

procesar información y de qué tipo y el factor esencial que es el factor humano, esto es, el perfil profesional de los fiscalizadores y de los altos cargos de esas instituciones.

La función a optimizar tiene que ver con los objetivos que a través del presupuesto pretende alcanzar la corporación. La existencia de algún tipo de presupuestación por programas junto con los sistemas de indicadores de seguimiento de la ejecución y de resultados son las variables determinantes para poder definir claramente el estado al que se pretende llegar. La complejidad de este tema en las Corporaciones Locales, en relación al ejemplo que hemos utilizado, es que mientras que es fácilmente identificable el punto que se pretende alcanzar en el caso de un avión, en las organizaciones públicas existen múltiples objetivos a los que atender.

La observabilidad del sistema en este caso va ligada, al igual que en el punto anterior, al sistema de información del que dispone la corporación local que va a permitir trabajar con más o menos dimensiones e identificar la situación en función de las mismas.

Por último la controlabilidad está en función tanto del sistema de información reiteradamente citado como de los mecanismos de control interno de los que se disponga como elemento integrado en el proceso de la gestión junto con la capacidad del órgano de control externo, tanto de procesar la información existente en las corporaciones como de crear información relevante para el control a partir de elementos externos a la corporación. La existencia de mecanismos de seguimiento de las recomendaciones y la cultura, tanto de las corporaciones locales como de los órganos de control, en relación a la colaboración entre estos organismos y a la integración del control en los procesos de gestión de la corporación.

3.1 ¿La rendición de cuentas es la primera prioridad en el control de las Corporaciones Locales?

Se suele admitir como axioma que el primer requisito para poder desarrollar el control de la actividad económico financiera es la rendición de cuentas. Esta necesidad se siente de forma más acusada en los órganos de control que tienen una corta historia como es el caso de la Cámara de Cuentas de Madrid. El primer objetivo es lograr que todas las corporaciones aprueben y remitan sus cuentas a la Cámara y que asuman, como una necesidad dentro de su proceso de gestión, la elaboración de las mismas de acuerdo con la normativa. Se ha avanzado

mucho en este proceso y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas han colaborado de forma determinantes en dicha mejora.

Sin embargo y sin restar un ápice a la importancia que para los ciudadanos, sus representantes y los propios gestores tiene la rendición de cuentas, la relevancia y absoluta prioridad que damos en la práctica a esa fase del proceso de control se corresponde con un modelo, enfoque o paradigma que, como decíamos antes, es heredero del modelo clásico del presupuesto. Es cierto que la nueva Ley General Presupuestaria de 26 de noviembre de 2003 abre la vía para el modelo de control que planteo al recoger, por ejemplo, en su artículo 120, una concepción más abierta de la contabilidad, en una visión de sistema de información para la gestión que permita:

- 3. Suministrar información para la determinación de los costes de los servicios públicos.*
- 6. Proporcionar información para el ejercicio de los controles de legalidad, financiero, de economía, eficiencia y eficacia.*
- 8. Suministrar información económica y financiera útil para la toma de decisiones.*
- 9. Suministrar información útil para otros destinatarios.*

Si el elemento clave del presupuesto es la limitación que desde el Parlamento se establece al Ejecutivo en relación al volumen y especialidad del gasto, la cuenta se convierte en el eje del control y, como consecuencia, la prioridad de la función fiscalizadora es la auditoría financiera. Lo primero, lo prioritario, lo inevitable y la tarea que justifica el control es la verificación de la fiabilidad de los estados financieros y el resultado de éste no puede ser otro que una opinión sobre si los mismos reflejan razonablemente la situación patrimonial de la corporación, los resultados de sus operaciones y los cambios en la situación financiera, de acuerdo con los principios de contabilidad y demás normativa aplicable.

Normas recientes, como es la Ley de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, recogen esa concepción cuando explicita en su artículo 14.3 que: *El informe sobre la Cuenta General incluirá una Declaración sobre la fiabilidad y exactitud de las cuentas presentadas*. El artículo 6 de la ley citada recoge las prioridades de la función fiscalizadora al definir el alcance de la misma:

- 1. En el ejercicio de su función de fiscalización la Cámara de Cuentas comprobará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos públicos.*

2. *La fiscalización deberá extenderse, asimismo, al análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos, al coste de los medios elegidos para su consecución y a si tales medios se utilizaron en la forma más adecuada.*
3. *La función de fiscalización se extenderá también al control de la contabilidad pública, verificando que la misma refleje correctamente la realidad económica del sujeto controlado.*

La auditoría financiera, como objetivo prioritario del control externo, tiene su razón de ser en la propia historia. La aparición de grandes sociedades anónimas generó que la propiedad y la administración quedarán separadas. La necesidad de garantizar a los propietarios (accionistas) la fiabilidad de la información económica y financiera lleva a una auditoría financiera independiente de los gestores (administradores). Para estos propietarios la información relevante -y de la que tienen que tener una garantía- es aquella que tiene relación con su interés en la empresa y que no es otro que el beneficio que puedan tener de su inversión, vía dividendos o vía revalorización de sus acciones. En ese marco y en relación al control externo, los estados contables son un instrumento idóneo para lograr el objetivo que este control tiene. En el caso del sector público ni hay un dividendo monetario que repartir ni una revalorización de acciones. Tampoco hay un objetivo individual que proteger sino la resultante social de las políticas públicas que a través del ciclo presupuestario se llevan a la práctica. No está claro, por lo tanto, que el paradigma del control en el ámbito de lo privado deba ser el paradigma del control en el ámbito de lo público.

En países que han ido introduciendo estas especificidades podemos observar que los objetivos del control incluyen otros aspectos con el mismo rango de importancia que la verificación de la fiabilidad de los estados financieros. Así, por ejemplo, la Ley del *Bureau du Verificateur General de Canadá* preceptúa que el informe anual debe recoger su opinión en relación a la eficacia, eficiencia y economía del gasto así como el efecto de este sobre el medioambiente en el marco del desarrollo sostenible.⁴

La información más relevante para estos aspectos del control (eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad...), no es la que se recoge en la contabilidad, si bien reitero que la información financiera es importante. Como ejemplo de esto podemos ver los siguientes informes de la

⁴ L.R.C., ch. A-17 Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable. 1995, ch. 43, art. 1. http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/agactcat1_f.html

Cámara de Cuentas de Andalucía: “EL TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS DE ANDALUCÍA”, “FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA MEDIOAMBIENTAL EN LA ESTACIÓN DEPURADORA DE AGUAS RESIDUALES DE EL PUERTO DE SANTA MARÍA (CÁDIZ)”, “CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO, ALCANTARILLADO Y DEPURACIÓN DE AGUAS DEL AYUNTAMIENTO DE JAÉN”, “EL SUMINISTRO DE AGUA EN ANDALUCÍA: COSTE Y CALIDAD DEL SERVICIO”⁵ en los que las fuentes de información esenciales no son las contables sino de otro múltiple y variado tipo.

La información contable (*García Díez 2003*) como sistema de información esencial, lleva al lector o al usuario a la errónea interpretación de que tanto sus resultados como los procesos observados son un reflejo completo y detallado del sistema económico general de la sociedad, cuando en realidad se trata de una mirada parcial del proceso desarrollado en el ámbito mercantil. Es decir, una mirada sobre aquellos sucesos económicos que emergen a través de un intercambio monetario.

Para resumir, las cuentas son un elemento necesario para conocer aspectos parciales aunque relevantes de la actividad económico financiera de las Corporaciones Locales y para tener un conocimiento agregado de estas magnitudes, pero no son ni el único ni el aspecto prioritario para conocer los resultados de la actuación de las corporaciones locales en relación con la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad.

3.2 Otras facetas de la fiscalización de las Corporaciones locales

Las otras facetas de la fiscalización de las Corporaciones Locales vendrían ligadas a lo que el profesor Carreras llama la bondad de la gestión realizada. Hemos puesto una serie de ejemplos de fiscalizaciones de los órganos de control en los que se abordan aspectos relacionados con esta bondad de la gestión. Puede ser el cumplimiento de la normativa medioambiental, o los resultados de una concesión o análisis más amplios, como es el caso de “el suministro de agua

⁵ www.ccuentas.es

en Andalucía: coste y calidad del servicio”. Es interesante resaltar este último informe ya que aborda una política pública esencial para la vida de los ciudadanos como es el suministro de agua y que nos permite reflexionar sobre una serie de temas que afectan a esta faceta de la fiscalización.

En primer lugar quisiera reiterar lo dicho anteriormente: La base de dicha fiscalización no son unas cuentas ya que no hay cuentas específicas que recojan ese hecho, esto es, no hay una cuenta del suministro de agua en Andalucía, tampoco hay un presupuesto que sea aprobado por un único pleno municipal o un Parlamento Estatal o autonómico que recoja la expresión conjunta cifrada y sistemática de los ingresos y gastos referidos a esta actividad.

Ligado a lo anterior, y en segundo lugar, observamos que esta política es la resultante de la acción de todos los niveles de gobierno que operan sobre los ciudadanos. La Unión Europea con sus directivas marco y los fondos que dedica a esta actividad; el Estado Español a través, entre otros, de organismos tan importantes para esta política como son las Confederaciones Hidrográficas; la Comunidad Autónoma, en sus distintas actuaciones tanto reguladoras como de inspección, de control o de inversión; y, las Corporaciones Locales a través de los municipios y mancomunidades.

En tercer lugar, el estudio de esta política no sólo requiere conocimientos jurídicos o económicos sino que es necesario el concurso de otras disciplinas y enfoques.

El ejemplo nos sirve para reflexionar sobre una serie de aspectos que afectan a los órganos de control en relación a su organización, perfiles de sus profesionales, técnicas que hay que utilizar, sistema de información, etc. En un epígrafe posterior abordaremos estos aspectos al objeto de plantear algunos elementos de cambio de cara al futuro.

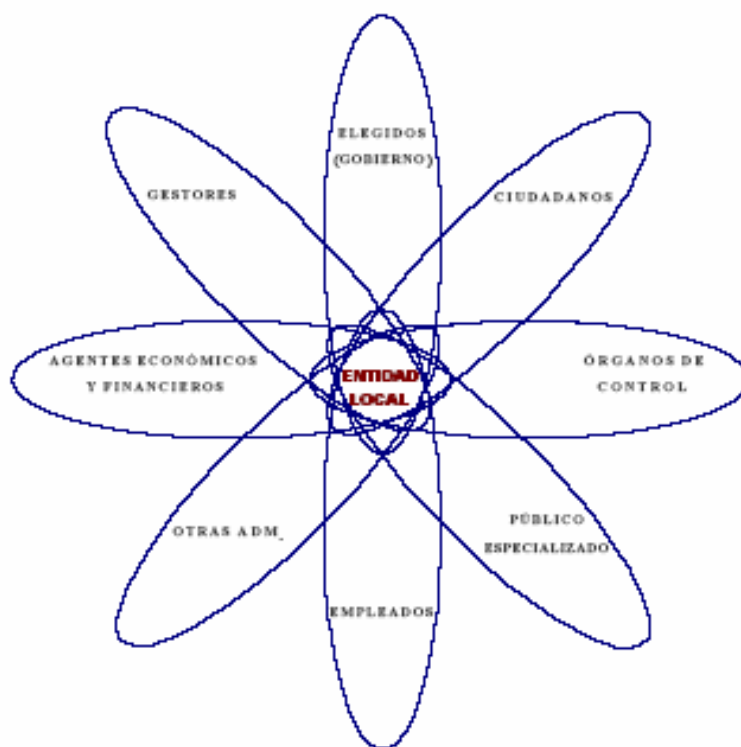
Es cierto, como generalmente se plantea, que para realizar un tipo de fiscalización más ligado a los resultados de la gestión, a los efectos finales de las políticas públicas desarrolladas por múltiples niveles de gobierno es necesario disponer de indicadores que nos permitan evaluar dichos resultados. En el caso que comentamos serían necesarios indicadores no sólo a nivel nacional sino, al menos, a nivel europeo. La preocupación por el estudio y desarrollo de indicadores de gestión en las Corporaciones Locales tiene ya una larga historia en Europa. En

este Congreso vamos a tener la oportunidad de conocer con mayor profundidad el trabajo y los resultados de la *Audit Commision* británica que es una de las organizaciones de control que está a la vanguardia en este campo. El trabajo de esta institución nos hace concebir fundadas esperanzas en la posibilidad y capacidad que los órganos de control tienen para definir esos indicadores y para que progresivamente se vayan incorporando a la gestión como un elemento imprescindible en el sistema de información de las Corporaciones. El establecimiento de procedimientos para evaluar la eficacia, eficiencia y equidad no es tarea fácil ya que como plantea Valiño (1998): *“por eficacia debe entenderse la medida en la cual sea han alcanzado los resultados que con la actuación pública se pretenden. Es importante resaltar que lo que se pretende medir son los resultados; es decir: el efecto que un programa tiene sobre sus destinatarios. Erróneamente se suele medir es lo que el programa produce, ofreciendo así una información parcial y por ello inexacta”*.

La observabilidad y controlabilidad de la que hablábamos antes va a depender, en gran parte, de la capacidad de definir magnitudes medibles que nos permitan incorporar nuevas dimensiones al control. La generalizada identificación del término medible con variables cuantitativas, no es la única posibilidad. Se pueden utilizar enfoques cualitativos que nos permitan ordenar entre distintas opciones o que nos permitan extraer conclusiones fundadas del estudio comparado de actuaciones de distintas corporaciones en relación a una política pública concreta. (A título de ejemplo ver el proyecto investigación Watertime, que pretende analizar el proceso de toma de decisiones en el ciclo urbano del agua en 29 ciudades europeas utilizando una metodología no cuantitativa).⁶ Los aspectos relativos a la información que debemos y podemos utilizar en esta faceta de la fiscalización nos remiten al tema del para qué y para quién debe ser útil esa información. Cárcaba (2001) plantea que el adecuado desarrollo de un sistema de información requiere el estudio previo de las personas a las que va dirigido, sus necesidades y el uso que hacen de la información que se les proporciona. La imagen siguiente recoge los grupos de usuarios de la información en las Corporaciones Locales.

Los informes de los órganos de control deben también tener en cuenta dichos usuarios. Los objetivos de los mismos, la forma en la que se redactan, la accesibilidad de los a éstos y el proceso posterior de discusión en los órganos de representación deben favorecer la satisfacción de las necesidades de dichos usuarios.

⁶ Véase Watertime Analytical Framework., www.watertime.org



La entidad local como coalición de participantes
Cárcaba (2001)

4 Algunos aspectos sobre los que reflexionar en la actuación de los órganos de control externo en relación a las Corporaciones Locales

A pesar del gran avance producido en este campo en España en los últimos 15 años, podemos concluir con el profesor Carreras que el Control externo del sector público local es, en general, insuficiente. Los problemas ligados a la rendición de cuentas y al control de legalidad de las mismas o a la necesidad de una mayor proximidad en el tiempo de los informes a la gestión realizada, han sido descritos en múltiples trabajos de forma clara, así como, las distintas alternativas (participación de empresas privadas de auditoría, mayores medios para los órganos de control, etc.). Me interesa resaltar en este trabajo los problemas de fondo, en mi opinión, que subyacen en una visión del control que no sólo afecta al del sector local sino al sector público en general, pero que dadas las características actuales de las Corporaciones Locales españolas tiene quizá una mayor incidencia en sus posibilidades de modernización y mejor servicio a los

ciudadanos. Me refiero a la concepción ampliamente compartida y practicada de un enfoque del control en base al paradigma tradicional citado anteriormente. Un enfoque en el que prima la variable legalidad, la variable financiera como dimensión fundamental y en muchos casos única en las actuaciones fiscalizadoras. Esta concepción se refleja entre otros aspectos en al menos los siguientes:

4.1 La organización de los órganos de control

Los órganos de control se estructuran en unidades (departamentos) que son el reflejo de los distintos ámbitos administrativos que se van a controlar (Administración autonómica, Administración Local, Organismos, empresas públicas...) esto es, según la persona jurídica que realiza el gasto o recauda el ingreso. Este mimetismo es coherente con la concepción de que es la cuenta la base del control y no la política pública que se evalúa. Los informes en el caso de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por ejemplo, se clasifican en dos sectores: Junta de Andalucía y Corporaciones. Quedan estructurados en tres departamentos: Administración General de la Junta de Andalucía, Corporaciones Locales, Organismos y Empresas Públicas. El informe citado anteriormente sobre el suministro del agua es un interesante ejemplo en la línea de abordar una política pública e intentar aproximarse a una evaluación de la misma. La contradicción se produce cuando hay que incluir el informe en uno de los dos grupos (Junta de Andalucía y Corporaciones Locales). Si acudimos a la página Web, encontraremos el informe dentro del grupo Junta de Andalucía, si leemos el informe observaremos que se refiere tanto al sector local como al autonómico. La organización basada en el quien gasta y no en el para qué se gasta o en el marco de qué política pública se desarrolla la función fiscalizadora nos lleva a contradicciones como la descrita y a perpetuar un enfoque que no es idóneo para las necesidades actuales.

4.2 Los recursos humanos

Otro elemento clave de cualquier organización son los recursos humanos que la componen y por eso deben tener un punto destacado a la hora de nuestras reflexiones. Los recursos humanos se refieren tanto a los miembros de los órganos, como a todo el personal que presta su servicio. Sin entrar a discutir el sistema idóneo para dotar los puestos de trabajo de estas

organizaciones (cuerpos propios, personal proveniente de todas las administraciones, la proliferación del sistema de libre designación que poco parece compadecerse con las características de este tipo de órganos...) hay una característica común en el perfil de las personas que se dedican a tareas fiscalizadoras ligada al enfoque de la fiscalización que en la práctica opera. Parece comúnmente aceptado que la función fiscalizadora exige un enfoque interdisciplinar ya que no sólo se trata de analizar la legalidad sino otros aspectos; sin embargo, en la experiencia práctica que he tenido a la hora de plantear los perfiles de las personas que van a desarrollar las tareas del control, el criterio jurídico y contable es el prioritario. ¿Qué se suele considerar a la hora de definir los requisitos que debe tener en cuenta el órgano que selecciona a los controladores? Esencialmente la formación contable o jurídica en el campo del derecho financiero. Incluso las propias normas hablan de abogados o economistas de reconocido prestigio como el perfil de los miembros de los órganos.

El sesgo de estos profesionales hace que la introducción de conceptos y técnicas que no dominan, ya sea por formación inicial o por trayectoria profesional, resulte complicada y en algunos casos imposible. La asociación de la función fiscalizadora a la auditoría financiera, versión “aggiornata” de la legalidad clásica, se convierte en una necesidad de supervivencia para estos colectivos. No estoy diciendo con esto que el origen universitario impida la apertura a nuevos campos, conceptos y técnicas, tenemos en nuestro mundo profesional excelentes ejemplos de visión pluridisciplinar desde una formación básica económica o jurídica, pero indudablemente la falta de pluralidad en la formación de los controladores es un grave freno a la introducción de nuevos paradigmas.

Por otra parte, el talante profesional que conlleva un enfoque ligado a una visión de evaluación de políticas, o de eficiencia, es muy diferente al del enfoque clásico de la auditoría financiera. El auditor se remite a normas generalmente aceptadas y alcanza el rigor y la seguridad profesional en su trabajo en función de la demostración inequívoca de la relación, o no, entre la norma y los estados financieros que analiza.

Otros enfoques requieren el uso de hipótesis de análisis, de técnicas de investigación social, estadísticas, econométricas... que nos ayudan a aproximarnos a un conocimiento de la realidad en términos de probabilidad, en términos de correlación, en términos -en definitiva- de proceso constante de aproximación a una senda óptima que no es posible definir en base a la adecuación

a una norma del tipo que sea. Sin negar la necesidad, que por otra parte no necesita defensa pública en el momento histórico en el que nos encontramos, de las técnicas de auditoría, sí es evidente que en la práctica se adolece de una falta generalizada de controladores capaces de abordar enfoques como los que hemos indicado anteriormente. El enfoque y perfiles tradicionales conllevan un talante en la actuación de los controladores, mucho más preocupados en detectar los errores para trasladarlos al informe como justificación fundamental del trabajo realizado que en analizar procedimientos, evaluar resultados y, como consecuencia, trasladar al informe propuestas de mejora como elemento clave del mismo. Asimismo, no encaja en esos perfiles la detección de buenas prácticas que sean generalizables a otras organizaciones, ni la propuesta de procesos de aprendizaje organizativo.

4.3 La distribución del trabajo en los órganos de control

Como resultado de los puntos anteriormente citados, los órganos de control dedican la mayor parte de sus energías y recursos al control tradicional. El enfoque que se tiene, por ejemplo, en la Cuenta General de las Corporaciones Locales lleva a recoger y analizar información meramente financiera. Quiero insistir, para no conducir a equívocos, que considero con el profesor Carreras que la rendición de dichas cuentas es absolutamente necesaria y que el hecho de que un porcentaje significativo de ayuntamientos no llegue a presentar nunca las cuentas de algunos ejercicios supone una impunidad que es sorprendente (Carreras 2003).

El avance que se ha producido en este campo es muy importante y se debe en gran medida a la actuación de los órganos de control, la presentación y acceso a esa información por parte de ciudadanos e interesados en el tema ha mejorado notablemente (véase como un ejemplo la Cuenta General de las Entidades Locales que realiza la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana⁷). Sin embargo, estamos aún lejos, en mi opinión, de incorporar a la información que ofrecen los órganos de control españoles lo que la *Audit Comision* británica y otros organismos de control llevan ya tiempo aportando a los ciudadanos e interesados.

Los indicadores que esta institución utiliza no son la panacea para recoger la realidad de la ejecución de las políticas públicas en el sector público local británico, pero aportan elementos

⁷<http://www.sindicom.gva.es>

que deberíamos incorporar a los estados “no financieros” y los órganos de control externo deben aportar a la sociedad. A título de ejemplo, la información que esta institución acopia para las corporaciones locales del país de Gales⁸ incluyen, entre otros, indicadores como: si la corporación local ha llevado a la práctica o no las normas relativas a la igualdad racial (indicador A4) o el tanto por mil de niños que están excluidos permanentemente del sistema educativo (indicador L10d). En el primer caso, el indicador tiene dos posibles valores, sí o no, en el segundo indicador el valor posible está en el intervalo 0–1000. Probablemente la fiabilidad de estos indicadores no sea comparable a la que se alcanza en los informes de los órganos de control externo españoles cuando en sus informes sobre la Cuenta General declaran la fiabilidad y exactitud de las cuentas presentadas. Sin embargo y aunque la mencionada fiabilidad⁹ en la acepción de que merece confianza pueda ser menor en principio, la fiabilidad en la acepción de que ofrece buenos resultados es mayor en el caso de los indicadores que utilizan este tipo de instituciones.

Si en lo relativo a las Cuentas Generales de las Corporaciones Locales se dedica la mayor parte, o la totalidad de los recursos, al control tradicional, en las llamadas fiscalizaciones especiales o específicas, que fiscalizan la actividad económico-financiera de una corporación local, se podría esperar que el enfoque, el marco de fiscalización, fuera distinto. Sin embargo, en general y por las razones apuntadas anteriormente, especialmente el perfil de los controladores, se reproduce el mismo esquema. Este tipo de fiscalizaciones reproduce los patrones del modelo que estoy cuestionando. Supuesto que en las directrices técnicas de la fiscalización se incluyan otros enfoques, supuesto que en el programa de trabajo de la fiscalización se incorporen estos criterios, la práctica de la fiscalización depende en forma determinante del trabajo de los controladores, de los profesionales que ejecutan en la práctica los programas y las directrices. La distribución de los recursos se produce, en la práctica, en la ejecución de los programas de trabajo y es ahí donde el sesgo profesional determina el resultado.

⁸http://www.audit-commission.gov.uk/Products/PERFORMANCE-INFORMATION-DOCUMENT/7E528CC8-C6D3-4C37-AF6E-620DC48BA65F/pidata_latest_c.xls

⁹DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Vigésima segunda edición. <http://www.rae.es> fiabilidad.

1. f. Cualidad de fiable.

2. f. Probabilidad de buen funcionamiento de algo.

Como resumen, en general se dedica la mayor parte del esfuerzo a la verificación y agregación de cuentas tanto en las Generales como en los informes específicos y un mínimo al análisis transversal de políticas públicas.

4.4 La independencia en la función y la dependencia parlamentaria

Uno de los elementos claves para los órganos de control es la independencia que del fiscalizado deben tener en el ejercicio de sus funciones. En lo referente a la fiscalización de las Corporaciones Locales no parecen existir razones que puedan hacernos pensar en la falta de independencia de los órganos de control externo. No ocurre lo mismo cuando son las propias Corporaciones las que contratan externamente a empresas privadas la realización de tareas similares. Asimismo, se pueden producir ciertos sesgos cuando son las mismas empresas o del mismo grupo las que realizan trabajos de auditoría y de consultoría para la Corporación Local.

Este último aspecto está siendo recientemente objeto de trabajos e investigaciones que ponen de manifiesto los problemas de agencia que se pueden producir. Como plantean Kornish y Levin (2004), utilizando el modelo de agencia se pueden analizar las interacciones entre un auditor maximizador de utilidad (agente) con los gerentes (que deciden adquirir a ese agente servicios distintos a los de auditoría) y, de otro lado, los accionistas que encargan al mismo agente la realización de la auditoría. Como plantean estos autores, la discrecionalidad de los gestores a la hora de contratar servicios de consultoría y asesoramiento puede influir en los auditores emitiendo opiniones no cualificadas en informes que sean más favorables de lo justificable.

Los problemas de agencia (Laffont 2001) se producen o se pueden producir también en el caso de los órganos de control externo con dependencia parlamentaria. Hay tres elementos claves que pretenden garantizar o servir de mecanismos de control para garantizar la independencia de la función fiscalizadora de estos órganos.

En primer lugar su autonomía presupuestaria. Aunque en el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas que remitió el gobierno a las Cortes no se contemplaba esta autonomía, en el informe de

la ponencia y merced a la aceptación de la enmienda del Grupo Parlamentario Comunista se incorporó este principio que se ha generalizado en todos los órganos de control.

En segundo lugar, la elección parlamentaria por mayoría cualificada de los miembros de estos órganos con criterios de profesionalidad y experiencia en este campo y la duración del mandato.

Si bien el mecanismo favorece la independencia se pueden producir, y de hecho se producen, problemas de agencia. Sin entrar a desarrollar en profundidad este tema que debe ser objeto de una mayor investigación, sí podemos plantear al menos dos relaciones principal-agente. La primera sería la relación ciudadanos-Parlamento. La función objetivo de los ciudadanos en relación al control Parlamentario al margen de difusa y sesgada por graves problemas de información asimétrica puede no ser la misma que la del grupo mayoritario y este tema se agrava en el caso de mayorías absolutas. Si partimos de que la prioridad de los partidos políticos es maximizar los votos, puede que en muchas circunstancias entiendan que dicha maximización implica garantizar “el control” de los órganos de control y minimizar los costes que puedan suponer los informes que estos emiten. Este comportamiento liga con la segunda relación, principal-agente, que se produce entre los miembros de los órganos de control y el Parlamento o, más concretamente, con los grupos parlamentarios que les han propuesto. La independencia de dichos miembros implicaría que su función objetivo no estuviera restringida por la de dichos grupos. Parecería que, dado que se garantiza la estabilidad por un periodo suficientemente amplio, la restricción no debería operar. Sin embargo, si introducimos en el análisis el largo plazo, las expectativas de dichos miembros en relación a la maximización de su utilidad hacen que dichas restricciones se tengan en cuenta ya que afectan en muchos casos a la renta futura de dichos agentes. Por este tipo de razones la independencia en relación a la fiscalización de las Corporaciones Locales puede quedar afectada introduciendo sesgos que tienen cierta similitud con los que se producen en el caso de las empresas privadas citadas anteriormente.

En tercer lugar y por último, la relación principal-agente se produce también en el caso de la relación de los miembros de los órganos de control y los funcionarios encargados de los trabajos de las fiscalizaciones. A título de ejemplo y retomando lo comentado anteriormente: si el perfil de estos profesionales obedece al paradigma tradicional (legalidad, auditoría financiera...) sus intereses pasan por el mantenimiento de dicho modelo al margen de que el enfoque de los miembros de los órganos avance hacia otro modelo de fiscalización. Teniendo

en cuenta la asimetría de información que se produce en el desarrollo de las tareas de fiscalización, el problema de agencia se plantea casi de forma inevitable.

En relación a la dependencia o incardinación de estos órganos en la órbita parlamentaria, tiene al menos dos razones de ser. En primer lugar garantizar la independencia del ejecutivo y, en segundo lugar, facilitar que la voluntad de los ciudadanos en relación al control se lleve a la práctica por parte de estos órganos. Esta dependencia debería evitar en la práctica que el control se convierta en un “cuarto poder” al estar al servicio del Parlamento. Así, la presentación y explicación de los informes al Parlamento, la presentación del programa anual de fiscalizaciones, de la memoria de actividades... serían elementos que pretenden garantizar esa incardinación.

En la práctica estos mecanismos suelen operar con la suficiente eficacia y esa vinculación no sólo ha sido positiva en la historia del control externo tras la Constitución de 1978 sino que en algunos casos ha sido determinante a la hora de resolver conflictos que se han producido en estos órganos.

La dependencia parlamentaria puede dificultar, en cierta medida, los avances en relación al desarrollo de un enfoque del control más adecuado al nuevo paradigma que he planteado. La demanda de un control de eficacia, eficiencia y equidad requiere un tipo de debate político más flexible, más complejo y probablemente con unos conocimientos técnicos más sofisticados y multidisciplinarios. No quiero decir que la crítica partidista a la actuación del ejecutivo deba de apartarse del debate político en relación al ciclo presupuestario, sino que el modelo tradicional impregna también, como es lógico, la forma y la manera de abordar esa crítica. Dada esta situación no se produce generalmente una demanda explícita y permanente por parte del legislativo de un control ligado a la evaluación de las políticas y, como plantea Valiño (1998), conocer los efectos que los programas tienen sobre sus destinatarios finales.

4.5 Participación ciudadana y control¹⁰

¹⁰ Gran parte de las ideas recogidas en este punto se desarrollan en Sanz y Pineda (1999) y Sanz y Caballero (2000)

En los albores del siglo XXI el tema de la participación parece haberse convertido en uno de los elementos centrales tanto dentro del debate político como para los estudiosos de los problemas de lo público o de lo común. Los programas electorales de los diferentes partidos políticos, tanto en España como en el resto de los países, ofrecen distintas fórmulas que permiten incrementar la participación de los ciudadanos en la gestión pública. El propio concepto de “sociedad civil” tan en boga en estos tiempos alude de forma implícita o explícita a esa necesidad de instrumentar mecanismos participativos que trasciendan de la democracia representativa y que no restrinjan la participación política a los partidos.

La creciente preocupación desde diferentes campos por la participación de los ciudadanos en la gestión pública, no suele contemplar como un elemento determinante el fenómeno presupuestario, a excepción de interesantes experiencias, algunas de las cuales recogemos en este trabajo. La participación ciudadana se plantea en general desde una visión parcializada, ligándola a la ejecución de ciertas políticas públicas. En mi enfoque considero que es el presupuesto y es en el ciclo presupuestario en donde debe centrarse el análisis de la participación. Si el presupuesto está en el origen de la democracia representativa como mecanismo para la toma de decisiones más relevantes a través de los parlamentos, la participación ciudadana en el proceso presupuestario puede ser el origen de nuevos mecanismos de democracia que permitan superar la crisis en la que la democracia representativa se encuentra a finales del siglo veinte.

Los mecanismos de participación ciudadana se han desarrollado muy poco en la fase del control del ciclo presupuestario en España. No obstante, existe un interesante antecedente en nuestros órganos de control como es el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, al margen de la virtualidad práctica del mecanismo que se establecía. En el Preámbulo a la Ley del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de 19 de junio de 1924 se recogía que *“En orden a la trascendente función social que la fiscalización financiera representa, se estimó que la colectividad ciudadana contribuyente, que es tanto como decir que a todo ciudadano, se le debía dar satisfacción de un derecho a cambio de los deberes que se le exigen, no obstante su intervención parlamentaria, quebrando el hermetismo administrativo al dar franca y amplia hospitalidad a la crítica ciudadana en la labor del poder ejecutivo”*. En el artículo 12 de dicha Ley se creaba el Consejo Interventor de las Cuentas del Estado al que pertenecían los representantes de las organizaciones de contribuyentes a las que se refería el artículo 18

(Cámaras de Comercio, de la Industria, Agrícolas, de la Propiedad, Asociaciones de profesiones liberales y Asociaciones obreras).

El artículo 13 recogía que en la primera sesión de cada ejercicio se daría lectura a las observaciones hechas por el Tribunal en uso de sus atribuciones, tanto en lo referente a la gestión del Gobierno como a las modificaciones o reformas que en la administración financiera haya hecho el mismo. Se darán explicaciones o se harán aclaraciones a las observaciones que hagan los representantes de los contribuyentes, quedando en la Secretaría General a su disposición, durante el plazo de diez días, el proyecto de Memoria y la Cuenta General a la que ésta se refiera, con sus justificantes.

Transcurrido el plazo de estudio, se celebrarán sesiones para que se discutan y aprueben o rechacen las rectificaciones, reformas, inclusión o exclusión de observaciones, tanto de las que figuren en el proyecto de Memoria como de las que formulen por escrito los representantes de los contribuyentes. Si alguno de los componentes del Consejo lo estimaba oportuno se acompañaría a la Memoria su voto particular.

Sin entrar a analizar la idoneidad del mecanismo como elemento de participación ciudadana, sí es interesante reflexionar sobre la posibilidad de incluir esta faceta en los órganos de control. Ya en 1981 planteábamos (*Martínez y Sanz. 1981*) en relación al Tribunal de Cuentas que: *“creemos que sería un elemento positivo, en orden a acercar la gestión pública a los ciudadanos en la filosofía de participación que plantea la Constitución en sus artículos 23 y 105, la creación de un órgano dentro de la estructura del Tribunal de Cuentas que con participación de representantes de la colectividad contribuyente, sin capacidad ejecutiva y con carácter consultivo, permita un flujo de información biunívoco entre el Tribunal y la colectividad”*.

Las distintas experiencias de procesos de participación presupuestaria, algunas de ellas con un importante desarrollo teórico y práctico (Porto Alegre y Kerala, por ejemplo), o casos tan apasionantes como el de Chatenay-Malabry en la que una asociación de vecinos realiza un control de las cuentas del municipio utilizando los mecanismos de acceso a la información que el “tradicional” derecho administrativo pone a disposición de los ciudadanos, o toda la línea abierta tanto por el Banco Mundial como por el Banco Interamericano de Desarrollo en relación con la llamada Auditoría Social, (*Olvera 2003*), han abierto vías de reflexión y de alternativas en este campo. Aunque mi posición al respecto sobre este tipo de mecanismos es

que hay que abordarlos con absoluta cautela y prudencia, considero que en el marco de ese nuevo paradigma del control que propugno, la participación ciudadana no debe ni puede quedar al margen y se han de buscar los mecanismos más eficaces y democráticos, especialmente en el campo del control de las Corporaciones Locales.

5 Conclusiones

No he introducido en la descripción de la evolución del control en España al Tribunal de Cuentas Europeo. Esto no quiere decir que no seamos conscientes de su existencia y de la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre éste y los órganos españoles. Sin embargo y dada la falta de coordinación a nivel del Estado Español nos parece que un primer paso sería plantearse los mecanismos de coordinación y la generalización de procedimientos de fiscalización más adecuados a las necesidades actuales.

Al principio de este trabajo planteaba una serie de preguntas en relación al control que voy a retomar para exponer algunas posibles líneas de mejora. El eje de mi propuesta va ligado a lo expuesto a lo largo de esta ponencia que se puede resumir en la idea de que es necesario cambiar el paradigma del control de la dimensión de la legalidad-auditoría financiera a la evaluación de políticas y que el elemento más determinante para este cambio se refiere al perfil y el talante de los controladores.

¿Sirven los órganos de control para evaluar las políticas públicas? Aunque se ha avanzado en este aspecto y ya contamos con múltiples ejemplos de fiscalizaciones en esta línea la estructura organizativa de los órganos de control, la distribución del trabajo y los perfiles de los controladores no se adecuan a un modelo de evaluación de resultados.(Zapico y Mayne 2003).

En relación al sistema de información, elemento básico para el control, coincido con la opinión de Valiño (1998): *Los instrumentos de información de que dispone la Administración Pública son el Presupuesto y la Contabilidad Pública. El principal problema que presentan es que no están adaptados a las nuevas necesidades de información que exigen las modernas técnicas de gestión. Considero imprescindible que cualquier valoración que quiera hacerse sobre el sistema de información debe tener en cuenta su validez como instrumento para la toma de decisiones, el*

control y la evaluación. En la actualidad, los instrumentos de información, si incluimos el conjunto de la Administración pública, sólo han servido para valorar la legalidad de las actuaciones públicas. Pero incluso, en muchos casos, aunque resulte duro decirlo, hay dudas de que hayan alcanzado este objetivo.

En la práctica ¿para qué sirven este tipo de órganos de cara a los gestores, a los ciudadanos, a los parlamentos? Habría que evaluar la propia capacidad de evaluación de los órganos de control. Habría que definir una metodología que nos permitiera conocer el efecto de los informes en términos de mejora de las políticas públicas y habría que intentar conocer la opinión de los ciudadanos en relación a nuestro trabajo. La introducción de mecanismos de participación ciudadana en el control puede ser un elemento de gran ayuda para lograr aproximar el control a los ciudadanos.

¿El tipo de control que se realiza está correlacionado con la formación de los profesionales que trabajan en él y con los miembros de estos órganos? Creo que es posible establecer una correlación entre la formación de los profesionales y los productos generados por los órganos de control. Cuando la formación proviene, por ejemplo, de las facultades de derecho, el uso de técnicas cuantitativas, imprescindibles para la medición de la eficiencia es menos utilizado.

¿Sería posible conocer las habilidades y las técnicas que se utilizan en la práctica en las fiscalizaciones y establecer una relación entre éstas y el origen profesional de los funcionarios encargados de la fiscalización? Como hemos indicado reiteradamente, el elemento clave en la función fiscalizadora son los recursos humanos. El perfil del controlador tradicional no es el adecuado para afrontar los retos que tenemos en la actualidad. La multidisciplinariedad que requiere nuestro trabajo exige que tanto los miembros de los órganos de control como los funcionarios tengan esa visión. Como he indicado anteriormente no se trata de definir orígenes profesionales solamente en los que es necesaria la pluralidad, sino un talante y una visión profesional multidimensional.

¿Son de utilidad para generar un talante de responsabilidad en los gestores? Una encuesta a los gestores parece imprescindible para conocer si la actuación de estos órganos mejora la gestión e incrementa la responsabilidad y transparencia de la gestión. La visión que muchas veces tienen los gestores de la actuación de los órganos de control es de un mecanismo represivo al que hay que demostrar que las cosas no se han hecho mal. Es cierto también que se ha avanzado en una

imagen más de colaboración para mejorar la gestión pero el sentimiento generalizado cuando a una institución se le comunica que se le va a hacer una fiscalización específica no es de sentir que va a ir alguien a ayudarle sino a crearle problemas. La elaboración de informes de buenas prácticas, de ejemplos de buena gestión en las distintas facetas de la ejecución presupuestaria, junto con la puesta de manifiesto de los mecanismos de autoaprendizaje y mejora organizativa abren una interesante vía para favorecer la responsabilidad de los gestores. El reconocimiento en los informes de los resultados alcanzados en el marco de un nuevo enfoque del control facilitará una mayor colaboración y por ende una mayor responsabilidad.

¿Son los órganos de control a su vez responsables y ante quién? La independencia en el ejercicio de esta función es imprescindible. También es necesario que estos órganos sean responsables y transparentes en su actuación y en su gestión.

¿Quién controla al controlador?, ¿Quién evalúa al evaluador? La introducción de mecanismos de participación en la línea planteada anteriormente (con prudencia y cautela) fomentarán, como veíamos en el caso del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, la necesidad de transparencia y explicación del trabajo que realizamos. Experiencias como la de la Oficina del Auditor General de Canadá que somete a evaluación sus procedimientos de eficacia y eficiencia a un equipo compuesto por órganos similares de Holanda, Francia, Reino Unido, Noruega y Estados Unidos. (OAG 2004) pueden ser replicadas por los órganos de control externo españoles.

¿Qué modelo organizativo se requeriría para que estos órganos realizaran un control más allá de la mera legalidad y la auditoría financiera? He ido planteando algunas reflexiones en relación a la organización de otras instituciones de control como la OAG canadiense o la GAO norteamericana en la que el enfoque organizativo no es quién gasta sino las políticas públicas que se realizan. Ligado a este tema la distribución del tiempo de trabajo entre auditoría financiera y evaluación, junto con los perfiles de los profesionales y los sistemas de acceso a los puestos de trabajo, son elementos claves a tener en cuenta.

¿Qué control hace y quiere hacer el Parlamento? La contestación a esta pregunta corresponde evidentemente a los representantes de los ciudadanos. Sólo recordar, para terminar, las opiniones que tenía en 1941 el hacendista italiano Mauro Fasiani como reflejo de lo que ni los ciudadanos ni, espero, los partidos políticos quieren que sea la realidad práctica:

“En realidad, la creencia en la que viven los pueblos en los regímenes llamados democráticos, de participar efectivamente en las decisiones acerca de los gastos públicos y de controlarlos efectivamente, es una de las grandes ilusiones creadas en el presente.

No obstante el poder de los Parlamentos, las discusiones públicas, la aprobación y el control al que están sometidos, los gastos del Estado permanecen, en el régimen democrático, a su vez en un denso misterio, y a través de la complejidad y de la impenetrabilidad de los presupuestos se realizan amplias e inconfesadas redistribuciones de riqueza, como en los antiguos regímenes”.

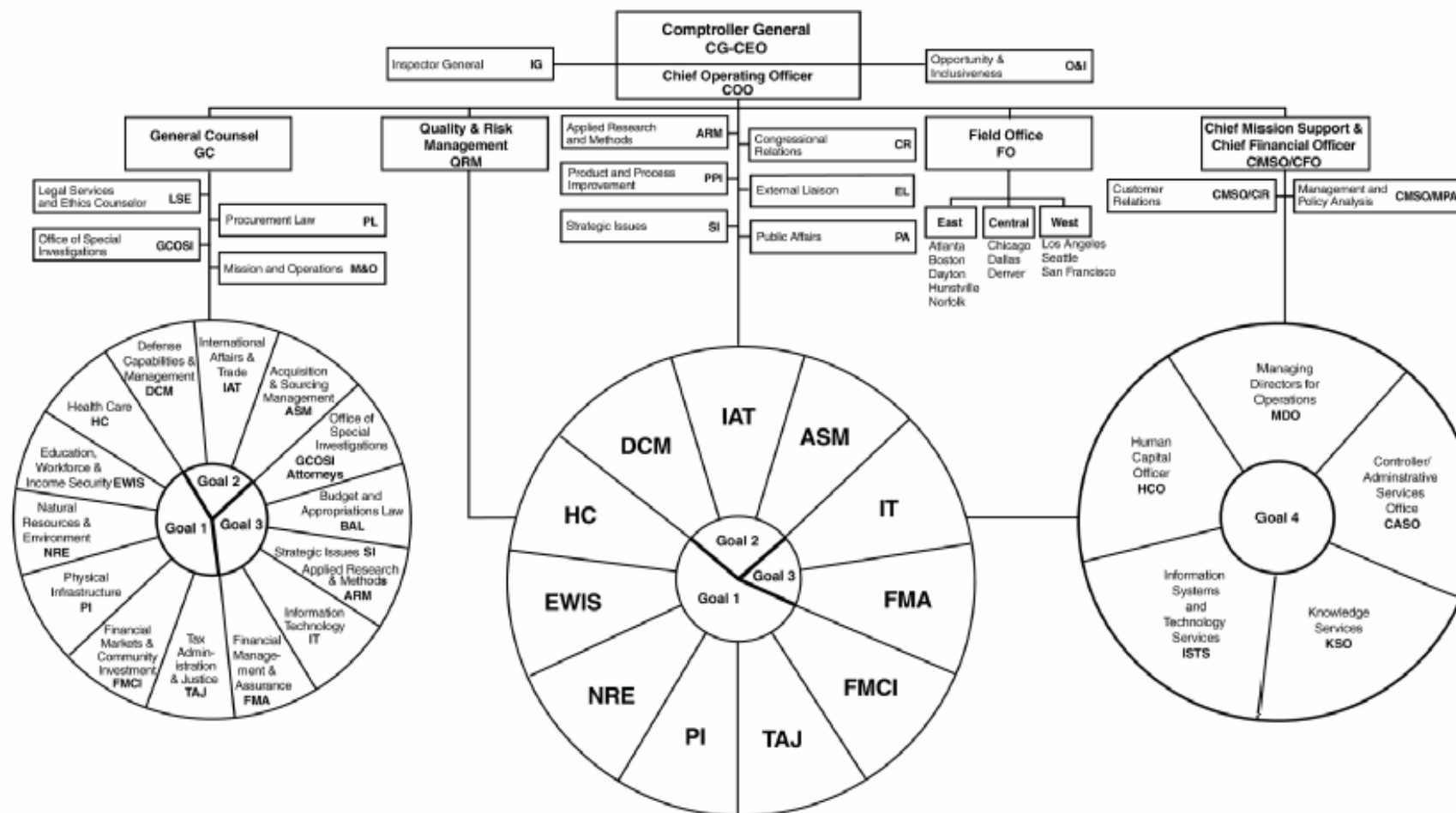
6 Referencias

- A CONTROL SYSTEMS PERSPECTIVE: www.elsol.org/f_libengineer.html
- ANTLE, RICK y DEMSKI, OEL S (1988): The Controllability Principle in Responsibility Accounting. The Accounting Review. Vol 63 nº 4 (oct. 1988)
- AUDIT COMMISSION LOCAL AUTHORITY PERFORMANCE INDICATORS
AUDIT GUIDE 1999/2000: www.audit-commission.gov.uk
- BOSCH, NURIA; PEDRAJA, FRANCISCO y SÚAREZ, JAVIER (1998): La medición de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales: el caso del servicio de recogida de basuras. Fundación BBV
- CÁRCABA, ANA (2001): Identificación de los usuarios de la información contable en la administración local mediante un enfoque de agencia. Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias económicas y empresariales. Universidad de Oviedo nº 23401
- DENNA, ERIC; HANSEN, JAMES y MESERVY, RAYMAN (1991): Development and Application of Expert Systems in Audit Services. IEEE Transactions on Knowledge and data engineering. Vol 3, nº2, Junio
- ESCOBAR, PABLO y VALIÑO, AURELIA (2000): Economía del Gasto Público: control y evaluación, Civitas
- FASIANI MAURO (1962): Principios de la ciencia de la Hacienda. Ed. Aguilar
- GARCÍA DIEZ, SUSANA (2003): La ciudadanía laboral: una reinterpretación socioeconómica de las fronteras del sistema nacional de Cuentas. Cuaderno de Relaciones Laborales nº 21.
- HOUYER, ANDRÉ y LAVILLE, PHILIPPE (1998): Plongée citoyenne dans les finances locales. Territoires Nº 387-88. Traducción en www.ucm.es/info/femp/red/articulos/chatennay.doc
- KORNISH LAURA, LEVINE CAROLYN (2004): Discipline with Common Agency: The Case of Audit and Nonaudit Services. The Accounting Review Vol. 79, No. 1
- KUHN, THOMAS (1971): La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica
- LAFFONT, JEAN-JACQUES y MARTIMORT, DAVID (2001): The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model. Princenton University Press
- MACIEJOWSKI J.M. (2002): Predictive control with constraints. Prentice Hall

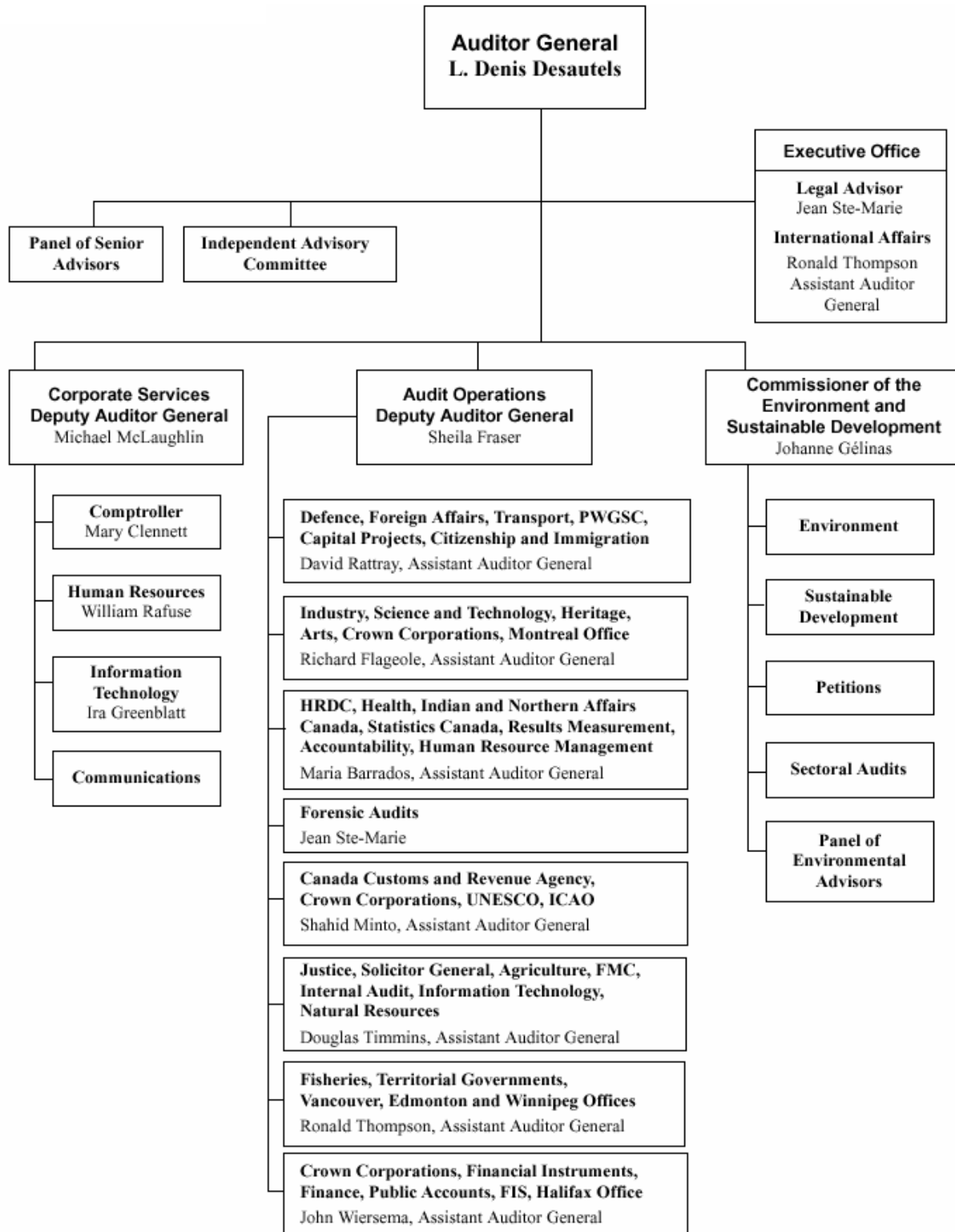
- MARTÍNEZ ALEJANDRO Y SANZ ANDRÉS (1981): Hacia una nueva concepción del control externo de la actividad financiera en Control del Sector Público. Instituto de Estudios Fiscales
- OFICINA DEL AUDITOR GENERAL DE CANADÁ (2004): International Peer Review of the Value for Money Audit Practice of the Office of the Auditor General of Canada. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/200402peer.html>
- OLVERA, ALBERTO (2003): AUDITORIA SOCIAL: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía y los aportes de la experiencia latinoamericana. Segundo Encuentro Regional Participación y Reducción de la Pobreza. Auditoria Social y Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos. km.worldbank.org/LacCivilsociety/docs/puntacana2003/web/Olvera-BMDEF2.htm
- PASTOR SANTOS (2003): Dilación, eficiencia y costes. ¿Cómo ayudar a que la imagen de la Justicia se corresponda mejor con la realidad? Documentos de Trabajo Fundación BBVA
- REINSCHKE, KURT (1988): Multivariable Control. Akademie-Verlag Berlin.
- ROSE-ACKERMAN SUSAN, (1999), Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge University Press
- SANZ, ANDRÉS y CABALLERO, ANDRÉS (2000): Democracia, participación y herramientas de gestión. www.ucm.es/info/femp/red/articulos/modelosparticipacion.doc
- SANZ, ANDRÉS y PINEDA, CARMEN (1999): Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala.. IV Congreso español de Ciencia Política y de la Administración, www.ucm.es/info/femp/red/articulos/kerala.doc
- SUCEDO FLORES, SALVADOR. Controlabilidad y observabilidad. www.prdigywb.net.mex/saucedo8
- VALIÑO, AURELIA (1998): Los instrumentos de información para la gestión pública. Principales deficiencias y propuestas de reforma. Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias económicas y empresariales. UCM nº 9819
- WILDAVSKY, AARON (2001): The New Politics of the Budgetary Process. Longman
- ZAPICO, EDUARDO (2000): La modernización simbólica del presupuesto público. Instituto Vasco de Administración Pública
- ZAPICO, EDUARDO y MAYNE, JOHN (2000): El seguimiento de los resultados de la gestión en el Sector Público. Instituto de Estudios Fiscales

Anexo 1

Andrés Sanz Mulas



Anexo 2



Anexo 3

