

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

José Manuel Canales Aliende
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Alicante

Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas

RESUMEN/ABSTRACT:

En la actualidad, es una necesidad la modernización del control de la gestión y de las políticas públicas de las Administraciones Públicas; y las Entidades Fiscalizadoras Superiores juegan un papel importante en esta tarea. La calidad democrática exige más transparencia y una mayor rendición de cuentas.

Today is a necessity, the modernization of the control of the management and the public policies in the Public Administrations; and in this important target the role of the Superior Audit Institutions had a very and relevant role. The quality of actual democracy, demand more transparency and major accountability.

ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, CONTROL DEL GASTO, DE LA GESTIÓN Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, MODERNIZACIÓN DEL CONTROL, TRANSPARENCIA, CALIDAD DEMOCRÁTICA
SUPERIOR AUDIT ENTITIES CONTROL OF SPENDING, MANAGEMENT AND PUBLIC POLICIES, MODERNISATION OF CONTROL, TRANSPARENCY, DEMOCRATIC QUALITY

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

I. BREVE INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

En primer lugar, y ante todo, las reflexiones que ocupan este artículo son sobre todo una aproximación a una temática y problemática que es muy amplia y compleja en la actualidad; y que en absoluto, tiene una respuesta mágica ni fácil.

Se trata nada más y nada menos, que reflexionar sobre el control democrático del funcionamiento de las Administraciones Públicas; y ello en un nuevo contexto de la sociedad y del Estado.

Por otro lado, y sin perjuicio de lo anterior se trata en este texto de aportar una nueva visión sobre la relación dialéctica entre la previa gestión pública y su control posterior. Clásica y tradicionalmente los dos hechos antedichos, se consideraban como algo separado y aislado; y por el contrario, hoy en día ambos se consideran como dos fases o etapas consecutivas y unidas de un mismo proceso. Existe pues, una relación que podría caracterizarse por estas tres notas: a) complejidad, b) dinamicidad y c) complementariedad; entre gestión pública y control público de la misma.

Si está constatado suficientemente que han cambiado los principios, las técnicas, los valores, y la cultura de la gestión pública; es obvio que tendrán que cambiar también los principios, las técnicas, los valores y la cultura del control público.

El control de la gestión pública, implica sobre todo que haya previamente un buen gobierno y una buena Administración, eficaces y transparentes, y que rindan cuentas de su actuación.

El paradigma de la gobernanza, que implica el fortalecimiento de la sociedad civil y de la ciudadanía en la participación en los asuntos públicos, postula entre otras manifestaciones de ello, el mayor control de lo público. Como ha señalado SUBIRATS (2011): “el ciudadano que quiere resolver los problemas que no han sabido ni prever ni evitar los especialistas, se los encuentra de nuevo entre sus manos. No tiene otra solución que mantener la delegación (a los políticos y a los especialistas), pero multiplicando esta vez los dispositivos para controlarlos y vigilarlos”.

El poder tradicionalmente se resiste de formas diversas a ser controlado, y por tanto el mayor control siempre le incomodará mucho más. A nadie le gusta ser controlado, y de entrada no da facilidades para ello voluntariamente. El Estado clásico, se ha visto también transformado y a la vez ocupa un papel nuevo relevante, aunque necesario, en los sistemas políticos democráticos contemporáneos. Se le exige que además de cumplir los principios de legalidad y de representatividad; que sea esencialmente también eficaz, transparente y servicial en la prestación de los bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Por su parte, el principio de legalidad



se ve ampliado y reforzando con la exigencia de que el Estado sea un fiel garante de todos los derechos de los ciudadanos, especialmente de los nuevos derechos (llamados de la tercera y cuarta generación), así como que sea muy activo en la salvaguardia de las conquistas democráticas logradas.

Ahora bien, las mutaciones operadas en el Estado, los gobiernos y las Administraciones Públicas, que implican una nueva filosofía y unos nuevos modos de control, suponen en primer lugar y como paso previo para el proceso de cambio a llevar a cabo, una nueva cultura de lo público y dentro de ella de los valores. Hoy es necesaria una mayor carga “axiológica” en el control, como efecto y exigencia de la calidad y de la transparencia democráticas.

Las Administraciones Públicas; plurales, complejas y diversas, en cada sistema político administrativo, constituyen el llamado “poder administrativo o burocrático”, siendo por tanto una de las manifestaciones del poder público, y en base a él toman y ejecutan decisiones públicas, a través de las potestades públicas, afectando de forma directa e importante a los derechos públicos subjetivos y a los intereses de los ciudadanos. Estas pues, no sólo prestan bienes y servicios públicos, sino que también y, hoy más que antes, toman decisiones, regulan y pueden sancionar a los ciudadanos.

II) LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO INSTRUMENTO DEL CONTROL

II) 1) Consideraciones generales

La rendición de cuentas es un clásico concepto, hoy renovado por la doctrina anglosajona, que utiliza el término de “accountability”; y que implica la obligación de la explicación de cómo se ha actuado en la gestión pública, y en su caso derivado de lo anterior, la imputabilidad y la responsabilidad pertinentes.

Existen diversos enfoques e instituciones que desarrollan ésta función de rendición de cuentas en los sistemas político-administrativos contemporáneos, y en particular habría que destacar el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Sin control no hay responsabilidades exigibles, y si no existen éstas, no hay democracia ni legalidad.

La flexibilidad y la autonomía organizativas y de gestión, postuladas hoy como principios orientadores de la actuación pública, no son incompatibles con el control posterior.

II) 2) Algunas citas relevantes sobre el papel del control público

- a) La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, de 26 de agosto de 1789, en su artículo 15, establece: “el derecho de la sociedad a pedir cuentas de su gestión a todo agente público”.
- b) John Stuart Mill, en su obra de 1861, Consideraciones sobre el gobierno representativo, postulaba: “... el derecho de los representantes de las minorías a participar en las decisiones públicas en las mismas condiciones que las mayorías: en el estatuto de sus miembros, en las mesas de contratación, en los tribunales calificadoros para la selección del personal en la gestión del urbanismo, en las decisiones de gastos e ingresos...”
- c) Hans Kelsen, en su obra de 1920, De la esencia y valor de la democracia, decía: “...La suerte de la democracia depende en gran proporción de que llegue a elaborarse un sistema de instituciones de control. Una democracia sin control será siempre insostenible, pues el desprecio de la autorestricción que impone el principio de legalidad equivale al suicidio de la democracia...”
- d) Karl Loewestein, en su obra de 1976, Teoría de la Constitución, resaltaba: “El grado de acercamiento al fin del Estado, esto es, el máximo desarrollo de la personalidad de cada miembro, se corresponde con los progresos que cada sociedad estatal ha realizado en relación con aquellas instituciones destinadas a controlar y limitar el poder político...”
- e) Alexis de Tocqueville, en su famosa obra de 1835, La democracia en América, proclamaba: “...Creo la libertad en peligro cuando ese poder no encuentra ante sí ningún obstáculo que pueda contener su marcha y darle tiempo a moderarse a sí mismo. Cuando ver conceder el derecho y la facultad de hacer todo a un poder cualquiera, llámese pueblo

o rey, democracia o aristocracia, monarquía o república, digo: ahí está el germen de la tiranía, y me marcho a vivir bajo otras leyes...”

III. EL NUEVO ENTORNO DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y DEL CONTROL

El contexto o entorno de la gestión pública de nuestros días, ha cambiado sustancialmente, lo cual implica que éste va a afectar y modificar la gestión pública y el control de ésta. El inicio del cambio de entorno, se sitúa en torno a la década de los setenta, y continua en la actualidad con mayor intensidad, dinamicidad, complejidad y heterogeneidad.

Entre las características o fenómenos del nuevo entorno, pueden citarse las siguientes:

- a) Globalización de la economía. Las empresas actúan traspasando las barreras nacionales, considerando el mundo como un único mercado.
- b) Concentración y oligopolio empresarial a nivel mundial.
- c) Nuevos avances de las tecnologías.
- d) Disminución considerable del tiempo que transcurre entre el hallazgo científico y su aplicación para el desarrollo de nuevos productos, servicios y procesos.
- e) Sociedad de la información e importancia creciente de los medios de comunicación social.
- f) Formación de grandes bloques comerciales y económicos a escala regional, tales como la Unión Europea, Mercosur, la Asociación Norteamericana de Libre Comercio.
- g) Crecimiento acelerado de la interdependencia económica.
- h) Nuevos problemas medioambientales y de exclusión social.
- i) Internacionalización, y descontrol de los mercados financieros y de las Agencias de calificación.
- j) Aumento de la población del planeta y de la esperanza de vida.
- k) Incorporación progresiva de la mujer al mundo laboral.
- l) Desaparición de los sistemas de economía planificada y centralizada, tras la caída del Muro de Berlín.

- m) Preocupación de la ética en todos los ámbitos sociales y económicos.
- n) Aparición de numerosas O.N.G. y movimientos sociales, sin ánimo de lucro y con vocación altruista.
- o) Crisis del modelo clásico económico keynesiano.
- p) Valor creciente del papel de la formación y de la investigación aplicada.
- q) Creciente importancia de la competitividad basada en los intangibles, frente a la competitividad basada sólo en los precios.
- r) Nuevas formas de aprendizaje y de sistemas de gestión del conocimiento.
- s) Nuevas estructuras organizativas, y búsqueda de fórmulas gerenciales más flexibles y eficaces.
- t) La irrupción de las redes sociales en todos los ámbitos.
- u) Sociedades cada vez más complejas e interculturales.

IV. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA ACTUAL

La gestión pública actual fruto de los cambios en el entorno, de la crisis y reorientación del Estado, ha sufrido notables transformaciones.

El modelo burocrático weberiano clásico, cuyas características básicas eran: el formalismo, centralismo, jerarquización, estandarización de normas, impersonalidad en el trato con los usuarios de los servicios públicos, secretismo y procedimientos muy reglados; ha entrado en crisis hace muchos años. Hoy este modelo ya no sirve, para las nuevas demandas y el nuevo contexto social y político.

Con las denominaciones de “Nueva Gestión Pública”, o “modelo post- burocrático”, “Nuevo gerencialismo” etc., va a aparecer un fenómeno de cambio sustancial en la forma de actuar el sector público, en torno a la década de los setenta del pasado siglo.

Las principales orientaciones y características de este fenómeno, son las siguientes:

- a) El énfasis en los resultados y en la capacidad de respuesta a los ciudadanos. El “ciudadano como cliente” va a ser la legitimación y la finalidad última de la gestión pública.

- b) El énfasis en la eficiencia que conduce a buscar situaciones de competitividad entre las distintas Administraciones Públicas, y dentro de éstas entre los diferentes departamentos y órganos.
- c) La búsqueda de alternativas a la regulación y a la provisión pública, con mecanismos de contratación externa, privatización o reducción del número de funcionarios.
- d) Estructuras organizativas más reducidas, ágiles y descentralizadas.
- e) Gestión más flexible, desregulada, y lo más próxima al lugar de provisión de los servicios públicos.
- f) Delegación y autonomía máxima posible, y de aumento de la capacidad de decisión y de actuación a los gestores de línea.
- g) Reforzamiento de las capacidades estratégicas de los órganos centrales de las instituciones públicas, y en particular de sus tareas de planificación, decisión, asesoramiento, coordinación y evaluación de la acción.

Ahora bien como puede deducirse fácilmente de lo precedentemente señalado, la gestión pública no sólo implica conocimientos, sino también técnicas o habilidades, y valores. Si cambian los conocimientos, también hoy cambiarán las técnicas o instrumentos utilizables en ella, y la formación requerida a los profesionales de la gestión pública; y los valores a su vez cambiarán y harán hincapié en algunos puntos relevantes.

El nuevo modelo y cultura post-burocrática, pretende más que cumplir meramente las normas, el alcanzar resultados cumpliendo misiones, tareas y objetivos; y para ello además del importante papel que tiene la motivación y el clima laboral en el sector público, surge de nuevo la ética pública como un principio y un valor en alza para lograr comportamientos deseables de forma voluntaria e interiorizada, por el deber ser y por una filosofía de servicio a la ciudadanía.

La ética pública o en el sector público, será una manifestación o aplicación al mundo de lo público, de la ética general. De entre los informes y documentos más conocidos e importantes sobre esta materia en el mundo occidental, está el Informe NOLAN denominado así

por el Presidente de la Comisión del Parlamento británico que elaboró en 1994, a petición del entonces primer ministro, un documento o informe sobre “Normas de conducta para la vida Pública”, que afectaba a la ética y al comportamiento de la clase política y funcional de ese país.

Los siete principios de la Vida Pública, según el informe NOLAN, son los siguientes:

- a) Desinterés.– Los que ocupan cargos públicos, deberían adoptar decisiones sólo con arreglo al interés público.
- b) Integridad.– Los que ocupan cargos públicos, no deberían tener ninguna relación u obligación financiera con terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales.
- c) Objetividad.– En la gestión de los asuntos públicos, incluidos los nombramientos públicos, la contratación pública, o la propuesta de individuos para recompensas y beneficios, los que ocupan cargos públicos deberían elegir siempre por méritos a todos los candidatos.
- d) Responsabilidad.– Los que ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público, y deben someterse al control que sea apropiado para su cargo.
- e) Transparencia.– Los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible, en todas las decisiones que adoptan y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones, y limitar la información sólo en el caso extremo de que esto sea lo más necesario para el interés público.
- f) Honestidad.– Los que ocupan cargos públicos tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas, y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja, de tal forma que protejan siempre el interés público.
- g) Liderazgo.– Los que ocupan cargos públicos, deberían fomentar y apoyar estos principios con liderazgo y conducta ejemplar.

Otra de las cuestiones significativas discutidas en la década de los sesenta, fruto del planteamiento y filosofía economicista de la época, fue la similitud entre la gestión pública y la privada. El modelo a imitar por el sector público debería ser la empresa privada, anatemiizando por tanto todo lo relativo al modelo público de gestión. El debate no era tan simple ni tan real como fue planteado, y cuestiones distintas son el que la gestión pública tradicional debe transformarse, adaptarse y actualizarse; con que el modelo a adoptar mimética y absolutamente, fuese el de la empresa privada con ánimo de lucro.

El debate antedicho de los setenta, hoy parece que ha evolucionado y se ha clarificado del modo siguiente: a) en primer lugar, el sector público y el privado, tienen problemas, y puntos en común, pero también diferencias notables. La especificidad y las relaciones entre política y Administración Pública, aparecen como notas o características esenciales del sector público, reafirmadas inequívocamente por los organismos internacionales y en particular por la O.C.D.E., b) en segundo término, los ciudadanos no son exactamente iguales que los clientes en el sector privado, son “propietarios” del sector público y tienen derechos públicos subjetivos respecto a éste; c) en tercer lugar, el sector público tiene unas limitaciones legales y presupuestarias, que no acontecen en el sector privado; d) en cuarto lugar, hoy no puede hablarse propiamente ya de la dicotomía entre público y privado, sino que ha aparecido un tercer sector o un *tertium genus*, de organizaciones tales como las O.N.G., asociaciones, movimientos, fundaciones, etc.; e) en quinto lugar, la privatización y la adaptación de modelos de gestión empresarial puede ser de forma no total, sino parcial. Es decir nada se opone a una privatización de la gestión con titularidad pública de los servicios, si bien con la previa adaptación al sector público; f) en sexto lugar, la coordinación y la colaboración entre sociedad civil, sector público y mercado, aparece hoy como necesaria; los consorcios, las empresas mixtas y las fundaciones son algunas de las fórmulas utilizadas para ello; g) en séptimo lugar, no puede olvidarse que las Administraciones Públicas, son ante todo y sobre todo,

poderes públicos y actúan como tales; h) octavo lugar, el beneficio no es siempre la “ultima ratio” de la acción pública; i) en noveno y último lugar, pero no por ello menos relevante, el mercado no puede ni debe sustituir las decisiones políticas legítimas y democráticas; postular lo contrario sería apostar por la autocracia.

V. LOS NUEVOS RETOS DEL CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO

El control, tarea compleja, tiene diversos desafíos en la actualidad, y de entre ellos destacaría los siguientes:

- a) La búsqueda de una nueva responsabilidad (*accountability* en la doctrina anglosajona) o imputabilidad, derivada de la gestión pública, sin perjuicio de la pervivencia de las responsabilidades legales tradicionales que siguen siendo necesarias. La nueva cultura y acción de la gestión pública implica, dadas sus características diferentes del modelo weberiano tradicional, un nuevo modelo de responsabilidades. Las responsabilidades de la gestión, no consisten sólo en la rendición de cuentas, sino también en otras cosas más, tales como el cumplimiento de objetivos, el logro y la medición de resultados, la transparencia en la gestión, la satisfacción y la confianza en los ciudadanos perceptores de los servicios públicos y la lucha contra la corrupción. Hay que explicitar de forma clara y precisa, esta nueva modalidad de responsabilidad por la gestión, ya que como se ha dicho anteriormente autonomía, desregulación y flexibilidad no son incompatibles con un control posterior, sino lo contrario. Estas responsabilidades por la gestión, serían independientes de las legales, y en particular de la penal, pero podrían exigirse éstas últimas como consecuencia de las primeras.
- b) No pueden olvidarse que las tendencias descentralizadoras políticas y administrativas, de distinto signo en cada país, pero todas ellas con la característica común de la crisis del Estado-nación, van a hacer que existan una serie diversa de instituciones de control interno y externo a distinto nivel, que deberán complementarse y coordinarse para evitar duplicidades.



- c) La globalización es un hecho, y ello trae consecuencias diversas al sector público, transformándolo e influyéndolo, y por tanto influyendo en su fiscalización posterior.
- d) La privatización de parte del sector público, particularmente el empresarial, plantea nuevos problemas sin duda a la fiscalización del sector público.
- e) La “huída” del derecho público de parte de los servicios públicos, y su sometimiento al derecho privado, requerirá en todo caso su fiscalización posterior, a fin de que no existan esferas del sector público exentas del mismo.
- f) El control tendrá que tener en cuenta, las nuevas formas y procedimientos de relacionarse el sector público con la ciudadanía y la sociedad civil. La participación ciudadana en el control como una forma de democratización del sistema político-administrativo, además de ser un ideal y una expectativa, debe concretarse y articularse adecuadamente.
- g) El control deberá propiciar tanto la transparencia administrativa como principio general, como en su caso las excepciones justificadas legalmente de privacidad e intimidad de los ciudadanos.
- h) Deberá tenerse en cuenta el papel del presupuesto, como algo más que una ley que contiene cifras y datos contables y económicos. El presupuesto es además de lo anterior, un instrumento para la planificación, la dirección y la gestión pública. La

modernización del presupuesto es una consecuencia de la nueva gestión pública, ya que en él se establecen objetivos y programas, y se priorizan los anteriores, se asignan los recursos a los objetivos, y se fijan los resultados a lograr.

- i) La modernización del control, exige previamente la modernización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, dotándolas de estructuras organizativas, y procedimientos ágiles y eficaces; y con una clarificación de sus competencias. También exige a éstas nuevas formas de comunicación institucional.

VI. ALGUNOS OBJETIVOS Y MEDIDAS A ADOPTAR PARA LA MODERNIZACIÓN DEL CONTROL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El proceso del control público, como ya se ha dicho precedentemente, es largo y complejo, y para lograr su puesta al día habría que proceder a desarrollar, entre otras medidas las siguientes:

- a) La modernización y la armonización de la contabilidad pública. Se trata del tránsito de una contabilidad clásica presupuestaria, y de contenido y orientación, sólo al cumplimiento formal de la legalidad, a una contabilidad que aporte mayor transparencia e información; y que coadyude así no sólo a la mejora del control realizado, sino también y sobre todo a una mejora del proceso de adopción de decisiones.
- b) La contabilidad pública, deberá contemplar además la contabilidad de costes, de cada servicio y

- prestación pública; indicadores económico-financieros, y de gestión, y de *outputs*.
- c) El control de legalidad no basta, sino que debería ampliarse y contemplarse, con los siguientes: de eficacia, de eficiencia, de economía, de ética pública, y de democracia.
 - d) Incorporación con carácter complementario, como se ha señalado ya anteriormente, de la evaluación interna y la externa.
 - e) La incorporación de las nuevas tecnologías, como medios para intentar lograr mayor transparencia, y por tanto mayor posibilidad de control.
 - f) Mayor control no sólo de las inversiones, contratos y concesiones públicas; sino también de las subvenciones públicas sean de carácter finalista o no.
 - g) Mayor control de las distintas modalidades de participación de las Administraciones Públicas en Consorcios, Patronatos, Sociedades Participadas, Paternariados, etc.
 - h) Control final de las actuaciones y de los resultados de los contratistas y concesionarios públicos; no olvidando que se trata de servicios y prestaciones de titularidad pública, aunque se gestionan privadamente.
 - i) Procurar el máximo de garantías jurídicas en las convocatorias y resoluciones de licitaciones públicas.
 - j) Limitación a supuestos tasados y excepcionales, la contratación directa.
 - k) Introducción progresiva de las técnicas presupuestarias de programas y del presupuesto base cero; con la finalidad de la elaboración y aprobación de unos presupuestos anuales no incrementalistas, sino por objetivos y resultados.
 - l) Lograr progresiva y adecuadamente una evolución de los costes de adquisición, mediante proceso de compras eficaces y eficientes, que obtengan además los beneficios de “la economía de escala”.
 - m) No olvidar que sin perjuicio de las nuevas Administraciones de los Entes Públicos, como las Agencias, éstas son de titularidad pública también, y afectan al presupuesto público y a los derechos de los ciudadanos, y que no están exentos, por tanto, de la legalidad pública.

- n) La introducción de “buenas prácticas” para la preparación, la elaboración, la ejecución y la publicación de los resultados presupuestarios.
- o) Las declaraciones y las resoluciones de las Entidades de Control Público, ya sean de control interno o de control externo, deben cumplir los requisitos de legalidad, publicidad y oportunidad, y además sin dilaciones temporales.
- p) La incorporación de los “presupuestos participativos” en el ámbito local, como expresión de la reinención de la democracia local y como mecanismo de participación y de educación cívica local.

VII. EL PAPEL RENOVADO Y REFORZADO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Por último, pero no por ello menos importante, procede referirse a cual es el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ya se denominen Tribunales de Cuentas, Sindicaturas de Cuentas, Contadurías, Contralorías, Oficinas Nacionales de Auditoría, etc.) en este nuevo contexto, y en esta nueva orientación del control de la gestión del sector público.

Se ha dicho antes, que el control es pluralista desde el punto de vista institucional y de técnicas empleadas, y que todas las visiones enriquecen y complementan esta tarea. Ahora bien, dentro del sistema político-administrativo el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es relevante, frente a las demás instituciones, debiendo ejercer además un significativo y necesario papel de coordinación de todas ellas.

Pero sin perjuicio de esta importante tarea coordinadora, no podemos olvidar que las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los países democráticos están adscritas a los Parlamentos y deben actuar como un órgano especializado de los mismos encargándose de la fiscalización del sector público.

Esta vinculación parlamentaria, hace que las Entidades Fiscalizadoras Superiores, tengan pues una legitimación institucional, y que puedan colaborar lo más eficazmente con el Parlamento, al que apoyan, en la fiscalización del sector público. Ahora bien, la fiscalización que hoy requieren los tiempos actuales, implica que además del ejercicio de la tarea fiscalizadora clásica

de comprobación de la ejecución presupuestaria, las Entidades Fiscalizadoras Superiores además desarrollen e incorporen en su seno, una tarea de evaluación del sector público con la filosofía y el alcance antes señalado. El papel y utilidad de la evaluación como filosofía y técnica implicara pues determinar resultados, conocer el cumplimiento de los objetivos, analizar los efectos y de los impactos esperados y no esperados, saber el grado de satisfacción ciudadana por la prestación de los servicios públicos, hacer propuestas alternativas de mejora y sugerencias de cambios en la acción pública.

A través de la evaluación, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, pueden contribuir a la modernización de la gestión pública, contemplando el proceso fiscalizador no como un fin, sino también como una parte o etapa de un proceso, comprobando y verificando el presupuesto, pero además haciendo propuestas cara al futuro de mejora en el funcionamiento del sector público. Este ciertamente tiende a la amnesia y aprende, por lo general, bastante poco y mal de sus experiencias.

No obstante, la utilidad, novedad y complementariedad de la evaluación, respecto a la fiscalización clásica, hay que afirmar rotundamente que ésta sigue siendo necesaria y que hay que fortalecerla y modernizarla.

La famosa y clásica Declaración de Lima, sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, aprobada en el IX Congreso de I.N.T.O.S.A.I., celebrado en la ciudad de Lima en 1997, es la auténtica “Carta Magna del Control”, y es aún muy desconocida y poco aplicada; y contiene una serie de principios esenciales y válidos en la actualidad. Su marco dogmático se basaba en dos criterios básicos: la seguridad jurídica, y la democracia; y para ello proclamaba una serie de orientaciones, técnicas y medidas a llevar a cabo, en la fiscalización y en la auditoría pública.

En consonancia con lo antedicho, cabría señalar lo acordado en el XXII Congreso de I.N.C.O.S.A.I., celebrado en Sidney en 1996, al señalar, que el control de resultados, implica también abarcar los siguientes aspectos: a) mejorar la rendición de cuentas; b) introducir la gestión competitiva mediante la planificación, la gestión motivada y la medición final de los resultados; c)

evidenciar los éxitos y los errores de gestión, poniendo de manifiesto sus causas; d) facilitar el control del gasto público, evitando el despilfarro y el derroche; e) buscar la mejor utilización de los recursos humanos y materiales disponibles; f) detectar los fallos burocráticos y de gestión; g) evaluar la eficiencia del sector público; h) clarificar los objetivos perseguidos por la Administración y evaluar su grado de cumplimiento; i) suministrar bases para una mejor programación, y facilitar argumentos para la correcta asignación de los créditos presupuestarios; j) motivar al funcionariado y especialmente a los directivos de la Administración pública, al permitirles evaluar la eficacia y la eficiencia de su trabajo; k) y establecer sistemas de remuneración de los empleados públicos, condicionados a los resultados.

Estas nuevas tareas asignadas a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, implican una visión más optimista, amplia y a largo plazo, que la tradicional más estática y fundada en el mero análisis de lo pasado. Se trata de una visión de aprendizaje y de innovación, en el entorno de la sociedad actual caracterizada por la complejidad, el aprendizaje y el desarrollo de la innovación.

Un modelo de partida a considerar podría ser el Tribunal Federal Alemán de Cuentas, cuyo Presidente es además el Comisario o responsable de la reforma administrativa, emitiendo informes y propuestas en ese sentido.

Otra tarea de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, es la lucha contra la corrupción administrativa y la difusión de una ética en el sector público. Esta sería una tarea preventiva y de concienciación del sector público en general y de sus empleados en particular, para intentar a través de ella una mayor eficacia y una mayor transparencia del mismo.

El nuevo papel y los desafíos a los que se enfrentan las Entidades Fiscalizadoras Superiores, dependerá en su éxito en gran medida, en mi opinión, de cuatro factores: a) en primer lugar, del grado de la calidad y de neutralidad en la tarea fiscalizadora (tradicional y evaluadora) desarrollada por éstos, es decir por el prestigioso o *auctoritas* logrado en el sistema político-administrativo y



en la sociedad civil; b) en segundo término, de la calidad del “capital humano” de los funcionarios que trabajan en éstas; c) en tercer lugar, de la adecuada selección, formación, promoción y retribución de los funcionarios, que aparece como un requisito necesario y previo para el éxito de las distintas tareas fiscalizadoras y asesoras de las Entidades Fiscalizadoras Superiores; d) y en cuarto lugar, del grado de comunicación y de información que se logre, a través de la difusión lo más amplia posible de sus informes, dictámenes y estudios, haciendo que éstos se redacten de forma clara e inteligible para sus destinatarios principales: (el Parlamento, los Gobiernos y la ciudadanía). Las Entidades Fiscalizadoras deben reforzar pues, su comunicación e información institucional.

VIII. EPÍLOGO

A pesar de las transformaciones acontecidas en la sociedad, el Estado, y en las Administraciones Públicas; el control de éstas últimas aparece no sólo como un impe-

rativo ético y político necesario, sino también como un instrumento de garantía y fortalecimiento de la democracia actual (representativa, participativa y deliberativa) y de la sociedad civil.

Los principios y los valores de legalidad, democracia, ética pública, eficacia y transparencia públicas; se logran y salvaguardan fundamentalmente, fortaleciendo el control de la gestión pública. El control es pues y seguirá siendo, no un fin, sino un instrumento idóneo, para alcanzar plenamente lo anterior.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son no sólo instituciones del Estado, sino que deben ser también de la sociedad. En este sentido, existe una tendencia más bien simbólica hoy, que real y operativa, para establecer mecanismos de control y de participación ciudadana de éstas Entidades, pues se plantea el reto democrático añadido de “quien controla a los controladores”; habiéndose puesto en práctica en algunos países diversas experiencias piloto, como “las veedurías”.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F.** (2006), “Gobernanza y Gestión Pública”. Fondo de Cultura Económica. México.
- Banco Interamericano de Desarrollo** (2003), “Modernización del Estado”. Documento de Estrategia.
- Bayona de Perogordo, Juan José** (1991). “El Derecho de los Gastos Públicos”. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- Bote, Valentín y otros** (2007). "Transparencia Pública". LID, Editorial Empresarial, Madrid.
- Canales Aliende, José Manuel** (2002). "Lecciones de Administración y Gestión Pública". Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Canales Aliende, José Manuel** (2009). "Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Públicas en Iberoamérica". Editorial Club Universitario, Alicante.
- Carrillo Florez, Fernando y Cordero, Luis Alberto** (Editores) (2007). "Hacia el Buen Gobierno. Tareas aún pendientes". Fundación Arias para la paz y el progreso humano. San José de Costa Rica.
- Crozier, Michel** (1989). "Estado moderno-Estado modesto. Estrategia para el cambio". Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Dromi, Roberto** (2007). "La Revolución del desarrollo. Innovaciones en Gestión Pública". Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires.
- El Informe Nolan** (1996). Primer informe del Comité sobre las Normas de conducta en la vida pública. Traducción y publicación del I.N.A.P., Madrid.
- Goma, Javier** (2009). "Ejemplaridad Pública". Editorial Taurus, Madrid.
- Gorordo Bilbao, José María** (2009). "El control de las cuentas públicas". Editorial Civitas y Thompson-Reuters. Pamplona.
- O.C.D.E.** (2003). "El gobierno del futuro". Traducción y publicación del Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- O.C.D.E.** (2005) "*Moderniser l'Etat. La route à suivre*". Paris.
- P.N.U.D.** (2004). "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". Nueva York.
- Peters, Guy** (1993). "La Política de la Burocracia. Traducción y Edición del Fondo de Cultura Económica". México.
- Subirats, Joan** (2011). "Otra sociedad ¿otra política?". Icaria Editorial, S.A., Barcelona.
- Vallespin, Fernando** (Octubre de 2010). "Las transformaciones del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica" en *Revista del C.L.A.D. Reforma y Democracia*, nº 48, páginas 33 a 50.
- Varela Barrios, Edgar** (2006). "Visiones manageriales sobre el funcionamiento público. La teoría de la burocracia revisada". Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Información. Cali, Colombia.
- Varela Barrios, Edgar** (2007). "La soberanía transformada". Ecoe Ediciones y Universidad del Valle. Bogotá.
- Varios Autores.** "Gobernabilidad y Desarrollo Democrático". Foro Internacional de Michoacán., Memoria del 2007. I.N.A.P. Madrid.
- Zapico, Eduardo** (1995). "La modernización simbólica del presupuesto público". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.