

# La integración del control de los fondos públicos en el contexto de la mundialización (\*)

---

**Miguel Ángel Arnedo Orbañanos**

Consejero del Tribunal de Cuentas

*«– No hay alternativa a la globalización.*

*– Y si la hay, ya nos ocuparemos de que deje de haberla».*

(El Roto. *El País*, 9 de abril de 2000.)

## 1. INTRODUCCIÓN

La evolución económica y tecnológica registrada en los países desarrollados durante las dos últimas décadas ha conducido, entre otros fenómenos de importancia, a que el sector público de esos países haya venido operando, de un modo creciente, a escala internacional. Así, por citar algunos ejemplos de este desarrollo, la adjudicación de los contratos públicos –y, en especial, los de elevado importe– se somete a licitaciones abiertas a los proveedores extranjeros; los perceptores de subvenciones no se reducen a los ciudadanos del país que las concede; asimismo, los entes y empresas públicas residentes de un país reciben ayudas y subvenciones de Organismos e Instituciones no residentes en el mismo; la gestión de la Deuda Pública y del endeudamiento del sector público tienen a su alcance una gama más amplia de mercados, instrumentos y técnicas financieras, y, por último, de-

---

(\*) Este artículo es una adaptación de la ponencia presentada por el autor en los «Cursos de Verano 2000», organizados por la Fundación General Universidad Complutense, dentro del curso «Control de la gestión pública en el marco de la mundialización». Agradezco a Javier Corral Pedruzo, Director Técnico del Departamento de Fiscalización de la Administración Económica del Estado, del Tribunal de Cuentas, las sugerencias y observaciones que hizo a una versión anterior de este trabajo.

terminadas actuaciones medioambientales emprendidas por un gobierno o subvencionadas por él pueden afectar a otros países.

Por encima de las fronteras, la Unión Europea representa un claro ejemplo de utilización supranacional de fondos públicos nacionales. Pero no es el único, aunque sí el más evidente. Existe asimismo una multiplicidad de Organismos internacionales e Instituciones multilaterales que han sido creados mediante aportaciones de los Estados o que manejan fondos procedentes de sus presupuestos.

Contrastando con esta evolución de la actividad económica del sector público, el control del uso de sus dineros permanece todavía limitado, en buena medida, por las fronteras de cada país. La única excepción está representada por el Tribunal de Cuentas Europeo, que funciona como una Institución de Control Externo a todos los efectos en lo relativo a los fondos de la Unión Europea. También existen mecanismos de control en los Organismos internacionales e Instituciones multilaterales, pero su cometido suele ser más limitado que el correspondiente a los órganos que verifican la gestión de los gobiernos nacionales o regionales. Entre otras características diferenciadoras, dicho control suele reducirse, por lo general, a los aspectos relacionados con la regularidad formal, jurídica o financiera, sin abarcar los relativos a la eficiencia de la gestión.

No parece ocioso, en consecuencia, plantearse el problema de cómo controlar la gestión de fondos públicos que se desenvuelve en el ámbito internacional. Lo cual conlleva la cuestión de si dicho control debe hacerse a partir de la actual configuración institucional, o resulta, por contra, necesario crear alguna Institución nueva que se ajuste a dicho ámbito. Con dicho propósito, el próximo apartado 2 de este trabajo se dedicará a describir el estado actual del control de los fondos públicos. El apartado 3, por su parte, se ocupará de analizar el estado de la gestión de los fondos públicos en la actualidad. El apartado 4 examinará las posibilidades de adaptar los mecanismos de control existentes a las nuevas necesidades, frente a la alternativa de crear otros nuevos. Por último, el apartado 5 resumirá las principales conclusiones del análisis realizado. Debo prevenir al lector, sin embargo, de la posibilidad de que se deriven para él de este trabajo más preguntas que respuestas.

## **2. DESCRIPCIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS**

La situación actual del control de los fondos públicos se caracteriza por la existencia de una gran diversidad de modelos que respon-

den de forma diferente a los siguientes aspectos del mismo: 1) La naturaleza y funciones de las Instituciones de control; 2) El ámbito subjetivo sometido al control de cada una de ellas, y 3) El ámbito objetivo que cubre dicho control. Conviene analizar cada uno de estos aspectos por separado para obtener una visión de la complejidad del entramado institucional del control de la gestión de los fondos públicos.

### **La naturaleza y funciones de las Instituciones de control**

Existen grandes diferencias de unos países a otros en la naturaleza, las funciones y los medios atribuidos a las Instituciones de control. En primer lugar, el ámbito geográfico de cada una puede ser muy distinto, dándose cuatro tipos, al menos, de organización geográfica del control:

*a)* En algunos países, las Instituciones de control cubren ellas solas todo el territorio nacional.

*b)* En otros, las Instituciones de control de ámbito nacional actúan junto a Instituciones de control regionales.

*c)* Existen, por otro lado, Instituciones de control de naturaleza similar a las nacionales pero de ámbito supranacional, como es el caso del Tribunal de Cuentas Europeo.

*d)* Por último, hay una diversidad de mecanismos de control sobre los Organismos internacionales y las Instituciones multilaterales.

También son muy diversas las funciones atribuidas a las diversas Instituciones o mecanismos de control existentes. A este respecto cabe distinguir dos grandes grupos de Instituciones, de acuerdo con el carácter del control que tienen encomendado. En efecto:

*a)* Mientras que determinadas Instituciones de control se ocupan únicamente de efectuar el control interno, la misión específica de otras es realizar el control externo. Existen, además, Instituciones de control que tienen encomendados ambos controles.

*b)* Desde otro ángulo, junto a Instituciones de control dotadas únicamente de funciones fiscalizadoras, coexisten otras que tienen atribuidas además funciones jurisdiccionales. Algunas Instituciones de control tienen asignadas funciones consultivas, junto a las anteriores, mientras que otras se limitan a estas últimas.

De igual modo, las funciones asignadas a los encargados del control de los fondos públicos a escala supranacional son muy diferentes.

Frente a una Institución, como el Tribunal de Cuentas Europeo, dotada de funciones muy similares a las de muchas Instituciones nacionales de control externo, se encuentran los diferentes mecanismos de control de los Organismos internacionales e Instituciones multilaterales, cuya naturaleza y funciones son muy variadas, aunque casi nunca equiparables a las de dichas Instituciones<sup>1</sup>.

Finalmente, los procedimientos utilizados por cada una de Instituciones son también distintos. Las diferencias se producen, tanto en lo que se refiere a la elaboración y aprobación de los Informes, donde se recogen los resultados de sus actuaciones, como en lo concerniente al destinatario final de estos trabajos y a su utilización posterior.

### **Ámbito subjetivo del control**

Existen grandes diferencias respecto al ámbito subjetivo a controlar por las diversas Instituciones o mecanismos de control existentes. Las diferencias estriban en alguna de las siguientes causas:

*a)* En correspondencia con lo señalado en el subapartado anterior, mientras determinadas Instituciones controlan al sector público estatal, otras tienen como campo de actuación el sector público regional. A nivel supranacional, existe una Institución cuyo ámbito subjetivo va más allá del Estado, el Tribunal de Cuentas Europeo, junto a mecanismos de control que sólo ejercen su función sobre la Institución multilateral o el Organismo internacional para los que fueron creados.

*b)* Dentro de cada uno de los ámbitos anteriores, el concepto de sector público es distinto y abarca diferentes Organismos, entes o empresas.

*c)* Algunas Instituciones fiscalizan además a los particulares que reciben subvenciones públicas, mientras que otras no tienen asignada esta tarea.

*d)* Lo mismo sucede con la fiscalización de los partidos políticos, que está asignada en unos países a las Instituciones de control y en otros no.

---

<sup>1</sup> Al margen de éstas, existen además diversas Organizaciones (como INTOSAI, EUROSAI u OLACEFS) que agrupan a Instituciones de control externo pero que no están dirigidas a ejercer el control, sino a efectuar determinadas tareas de apoyo mutuo, como el intercambio de información, el perfeccionamiento del personal, etc. Aunque podrían ser el germen de futuras Instituciones de control supranacionales, no parece lógico considerarlas todavía como Instituciones de esa naturaleza.

### Ámbito objetivo del control

Las tareas encomendadas a cada una de las entidades de control difieren, además, de forma notable. En efecto:

a) Mientras que algunas de ellas se ocupan únicamente de controlar la legalidad de las actuaciones de los gestores, un número creciente de Instituciones y mecanismos de control se encarga también de verificar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión pública.

b) Junto a las Instituciones que se ocupan de fiscalizar los actos de gestión con carácter previo o de manera inmediata se encuentran otras cuya misión en controlar la gestión una vez realizada. Algunas Instituciones de control tienen incluso asignadas ambos tipos de control (el previo y el consuntivo).

### 3. DESCRIPCIÓN DEL ESTADO ACTUAL DE LA GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Desde hace dos décadas, la gestión de los fondos públicos se desarrolla en un contexto económico influido de un modo creciente por lo que ha venido denominándose (de manera impropia en castellano) la globalización económica. Este fenómeno (que, en nuestro idioma, debería denominarse mundialización) se caracteriza, según la definición del Fondo Monetario Internacional (FMI) citada en Estefanía (2000) [1], por *«la interdependencia económica creciente del conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que la difusión acelerada y generalizada de la tecnología»*.

El origen de esta evolución hay que situarlo en la progresiva liberalización que se ha venido experimentando, desde el comienzo de la década de los ochenta, en las transacciones comerciales, de servicios y, sobre todo, financieras. Ello ha dado paso a una creciente internacionalización de los intercambios que se han visto facilitados, hasta límites impensables hace unos años, por los avances tecnológicos. En lo que a este último factor se refiere, los adelantos en la tecnología de la información y en las técnicas financieras se han traducido en los mercados financieros en la aparición de tres fenómenos interrelacionados, a juicio de Requeijo (1996) [2]. De un lado, una creciente interconexión entre los mismos; de otro, su ampliación y profundización, y, finalmente, una progresiva reducción de los costes de información y transacción. A mi entender, estos comportamientos pue-

den también predicarse de los mercados de mercancías y servicios, aunque se hayan manifestado con mayor intensidad en los financieros.

Este proceso ha venido acompañado de una pérdida de poder por parte de los Estados nacionales, como describe con detalle De Vega (1998) [3] desde una perspectiva constitucional. En el campo económico, los factores generadores de esta pérdida de poder del Estado son, a mi entender, los siguientes:

a) De un lado, las privatizaciones, que han reducido de un modo considerable el peso económico del sector público en la sociedad.

b) De otro, la liberalización de los movimientos de bienes y de capitales, que ha limitado, hasta anularla en muchos casos, la capacidad de los gobiernos para afectar las transacciones con medidas discrecionales<sup>2</sup>.

c) Además, la agrupación de determinados países en uniones económicas o monetarias supranacionales ha conducido a una sustantiva disminución de las posibilidades de los gobiernos nacionales para influir en la marcha de sus economías internas.

d) Por último, en no pocos de esos países, la integración en uniones de carácter supranacional se ha visto acompañada de un proceso de descentralización regional de las decisiones políticas y económicas. Proceso que conlleva la consiguiente limitación de las facultades y el campo de maniobra de los gobiernos centrales.

Este progresivo debilitamiento de los Estados nacionales no puede atribuirse a la casualidad. Por el contrario, es en buena medida el resultado de una línea de pensamiento, de aceptación casi generalizada durante las dos últimas décadas, que considera perjudicial o, al menos, poco deseable la intervención del Estado en la marcha de la economía<sup>3</sup>. A esta corriente doctrinal, que Estefanía (2000) califica gráficamente como «*revolución conservadora*», debe atribuírsele asimismo que la mundialización económica no se haya visto acompañada

---

<sup>2</sup> Incidentalmente, conviene señalar, aunque sólo sea por la poca atención que se ha prestado a este hecho, que la liberalización de las transacciones internacionales ha traído como consecuencia añadida, para las autoridades nacionales e internacionales, una pérdida considerable de información directa sobre dichas operaciones.

<sup>3</sup> Salvo honrosas excepciones, sólo tras las sucesivas crisis financieras que se iniciaron en Tailandia en 1997 comenzaron a aparecer algunas voces críticas reclamando un mayor control de los movimientos de capital por parte de las autoridades económicas. Pero incluso en estos casos se aprecia en los proponentes una cierta timidez y falta de concreción sobre las medidas a adoptar.

de un proceso paralelo de creación de una arquitectura institucional del mismo alcance.

En efecto, como señala De Vega (1998), «a pesar del acelerado proceso de creación de Organizaciones e Instituciones internacionales, no se vislumbra en el horizonte ninguna realidad estatal cosmopolita que en el orden político se corresponda con estas realidades más efectivas de la globalización social y económica. De esta forma, continúa siendo el Estado el punto de referencia y el marco obligado donde se establecen los supuestos reguladores de la vida social y donde se definen y se expresan democráticamente los principios valorativos ordenadores de la convivencia. Pero se trata de un Estado que... ve por doquier disminuidos sus ámbitos de actuación y comprometidas las propias razones de su existencia». La mundialización, por tanto, no ha traído como consecuencia la pérdida de la razón de ser del Estado como entidad individualizada. Por el contrario, en el informe sobre la nueva geopolítica publicado por *The Economist* [4] de 31 de julio de 1999 se señalan dos circunstancias que permiten pronosticar la pervivencia del Estado en los próximos cincuenta años: de un lado, el hecho de que la mundialización y sus consecuencias no han afectado en absoluto al poder fiscal del Estado, y de otro, el mantenimiento de la capacidad de cada Estado para proteger su seguridad física contra los demás o, utilizando la propia terminología del informe, la persistencia del «monopolio del poder organizado de matar».

Para la prestigiosa revista conservadora la única excepción a esta tesis viene representada por la Unión Europea. Pero fuera de esta área no parece darse, a juicio de *The Economist*, el «sentido de identidad supranacional» que requiere la creación de un gobierno de esta naturaleza. Es más, dentro de la propia Unión Europea tampoco existe un consenso sobre la desaparición de los Estados miembros, ni siquiera entre los partidarios más convencidos de la integración. Por citar un ejemplo, Gros (1997) [5], tras describir mediante un modelo el proceso de autoalimentación por el que las medidas de liberalización comercial conducen a una creciente integración y explicar las razones por las que este proceso se ve influenciado de manera muy positiva en la Unión Europea por la existencia de instituciones supranacionales, concluye su análisis previniendo de que a partir de dicho modelo no cabe deducir que «Europa» reemplazará a la nación Estado.

El Estado continúa, por tanto, manteniendo su razón de ser, a pesar de la mundialización. Pero se trata de un Estado más débil. Este proceso de pérdida de poder del Estado se ha visto precedido y acompañado de otro específico de la gestión de los fondos públicos, que se ha calificado de «huida del Derecho administrativo». Como es conocido, este proceso ha derivado del deseo de los gestores de evi-

tar la rigidez que les venía impuesta de una concepción tal vez demasiado rigurosa del control público. De este modo, mediante el artificio de crear entidades públicas sometidas al Derecho privado, en muchos países se han sustraído parcelas de la actividad del sector público del control de las Instituciones públicas destinadas al efecto.

En el campo específico del control de los fondos públicos, y en paralelo con la comentada ausencia de una arquitectura institucional acomodada a la mundialización de los centros de decisión y de las transacciones económicas, el referido proceso no se ha visto acompañado de la creación de Instituciones o mecanismos de control del mismo alcance, si se exceptúa el Tribunal de Cuentas Europeo. Tampoco las Instituciones y mecanismos existentes han conseguido por ahora establecer procedimientos de colaboración encaminados a afrontar, si quiera mínimamente, la nueva realidad creada. En alguna medida, esta falta de respuesta se ha visto propiciada por las diferencias de carácter institucional y procedimental comentadas en el apartado 2. La cuestión a dilucidar es, por lo tanto, si las dificultades que puedan existir son superables, de forma que una vez resueltas puedan crearse mecanismos de colaboración entre las Instituciones actuales de control. Y, en caso negativo, si convendría crear nuevas Instituciones de control; en qué condiciones habría que hacerlo, y cuáles son las atribuciones que habría de otorgárseles. El próximo apartado se dedicará a analizar dichos aspectos.

#### **4. UN MECANISMO DE CONTROL ADAPTADO A LA MUNDIALIZACIÓN**

A la hora de considerar la conveniencia de crear cualquier Institución, parece lógico preguntarse antes si los resultados que se pretenden conseguir con ella pueden o no alcanzarse utilizando las ya existentes. En el ámbito del control de los fondos públicos, esta pregunta es más que oportuna, dada la multiplicidad de órganos encargados de verificar el uso de los mismos. Conviene, por ello, responder primero a la cuestión de si las Instituciones y mecanismos de control que hoy existen disponen de medios suficientes para enfrentarse a los eventuales retos que la mundialización plantea al control de la gestión de los fondos públicos.

#### **Los retos de la mundialización al control de los fondos públicos**

Para contestar a esta pregunta es necesario determinar previamente cuáles son dichos retos. Y, a este respecto, conviene tener en

cuenta que el problema a abordar se centra en el campo de la gestión de los fondos públicos, un espacio donde los efectos de la mundialización han de ser más reducidos que en el ámbito del sector privado. En efecto, frente al amplísimo margen de maniobra de los operadores de esta naturaleza, los límites y condicionamientos de la gestión de los fondos públicos están definidos con bastante precisión en la normativa. Esto no significa que la mundialización no haya afectado a la gestión de los fondos públicos. Como ya se indicó al principio de este trabajo, la actuación económica del sector público se ha visto influida por ese fenómeno en diversas facetas. Pero se trata, en todo caso, de un campo de actuación que se encuentra sometido a procedimientos bien definidos o, al menos, mejor delimitados que los del sector privado.

A esa circunstancia se suma también la derivada de la disminución de la actividad empresarial del sector público, como consecuencia de las privatizaciones. Por ambos motivos, la respuesta inicial a la pregunta planteada al comienzo de este apartado debe ser, en mi opinión, positiva. Dicho de otro modo, la creación de Instituciones de control de carácter supranacional no parece imprescindible para abarcar las tareas que puedan derivarse de la mundialización.

### **¿Existe suficiente consenso para crear una Institución de control supranacional?**

No pueden ignorarse, sin embargo, las voces que han abogado por una respuesta institucional a la mundialización de calado similar al del fenómeno en cuestión. Por este motivo conviene plantearse también la pregunta de si, llegado el caso, existiría el consenso suficiente entre los países para crear una Institución fiscalizadora de ámbito supranacional encargada de dar respuesta a los problemas planteados por la mundialización en el campo del control. Resulta bien difícil, sin embargo, emitir una opinión sobre este particular. Sólo cabe adelantar sin miedo a equivocarse que, cuando existe voluntad política, la creación de un organismo de esta naturaleza es relativamente fácil, como lo prueba la creación del Banco Europeo de la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD).

Existen, no obstante, motivos más que fundados para cuestionarse la existencia de una voluntad política dirigida a la creación de un órgano de control externo con competencia para enfrentarse a los problemas de la mundialización en este campo. Uno de ellos es la ya comentada ausencia en todo este proceso del menor deseo de acompañar la mundialización económica de una evolución institucional

paralela. Como antes se indicaba, esta falta de voluntad viene determinada por el hecho de que los procesos de internacionalización y liberalización económica están intrínsecamente unidos.

En esa línea, resulta significativo que en el referido informe de *The Economist* de julio de 1999 se señale como signo de los nuevos tiempos, junto a la aceptación generalizada de la democracia y del libre mercado, la existencia de nuevas tecnologías que, al simplificar el movimiento del dinero y de las ideas, dificultan su control por el gobierno. Falta de control que en el mundo financiero se considera beneficiosa por una amplia mayoría tanto de los participantes en el mercado como de los estudiosos de su comportamiento. Así, según Ketterer (1996) [6], «cuantas menos restricciones tengan dichos mercados más eficiente será la asignación de los recursos de ahorro a la inversión productiva». Debiendo consignarse que, dentro del conjunto de restricciones a eliminar o reducir, incluye las «regulatorias, legales, fiscales (e) institucionales».

En el mismo sentido se manifiesta Pennant-Rea (1993) [7] cuando opina que «el mayor peligro para el mundo financiero del siglo XXI puede muy bien ser el exceso de celo oficial». Para señalar, a continuación, las serias dificultades con las que habrán de enfrentarse las autoridades a la hora de ejercer el control, con independencia de su voluntariedad, como consecuencia de la evolución registrada en los mercados financieros. Más aún, cabe admitir con De Vega (1998) que, «como consecuencia de la mundialización económica, una serie de poderes políticos reales que la Constitución debería controlar se convierten en poderes ocultos, y las agresiones a sus normas, en fatales y misteriosos acontecimientos del destino». El fenómeno de la mundialización se asienta así en lo que De Vega describe como «un desmoronamiento de la razón política» que «ha propiciado que la razón económica tome la batuta de la historia».

No se trata, sin embargo, de negar los beneficios de la libertad. «El problema comienza», como señala el mismo autor, «cuando se pretende llevar a cabo una organización política libre y se olvidan los componentes democráticos que deben concurrir a su formación». Componentes democráticos dentro de los que se encuentran, junto a la libertad para opinar y elegir a los representantes de los ciudadanos en el Parlamento, la obediencia a las leyes por parte de todos y la existencia de un poder judicial y de los demás mecanismos de control dotados de las condiciones que les permitan actuar con independencia e imparcialidad.

## **El papel de las Instituciones de control actuales frente a las consecuencias de la mundialización**

¿Cuál podría ser el papel de las Instituciones de control ante un panorama como el descrito? A mi entender, un primer paso en la buena dirección consistiría en descartar cualquier pretensión de establecer un órgano de control supranacional. Los problemas que hubieron de sortear los «países afines» al Estatuto del Tribunal Penal Internacional, hasta la adopción del mismo en Roma, en julio de 1998, y la lentitud con la que se está produciendo su ratificación, pueden servir de ejemplo de las dificultades por las que podría atravesar el establecimiento de una posible entidad de control externo de carácter supranacional. Pero, al margen de la existencia o inexistencia del suficiente grado de acuerdo, existen argumentos para poder afirmar que los efectos de la mundialización económica en la esfera del control de los fondos públicos pueden y deben ser abordados con el entramado institucional existente. Entre ellos, merece la pena atender al hecho de que ni la naturaleza y funciones de las Instituciones de control existentes ni sus ámbitos subjetivo u objetivo se han visto modificados, de forma sustantiva, como consecuencia de la mundialización. Lo que este fenómeno ha traído consigo ha sido, por un lado, una mayor dificultad para ejercitar el control y, por otro, la posible acumulación de competencias de control de varias Instituciones sobre una misma operación. Desde mi punto de vista, se trata, por tanto, de una cuestión de procedimientos, así como de la necesidad de precisar con mayor nitidez el alcance de cada Institución u Organismo encargado del control y de llenar las posibles lagunas que existan en el actual entramado institucional.

La conclusión anterior puede parecer reflejo de una actitud inmovilista por parte del autor de estas líneas, pero no es así en modo alguno. Por el contrario, a mi entender, el carácter inevitable de la mundialización económica obliga a los responsables de controlar los fondos públicos a responder con rapidez a las implicaciones que puedan haberse derivado de dicho fenómeno sobre el ejercicio de sus tareas. Por lo cual, resulta imprescindible precisar, en primer término, la naturaleza y el alcance de dichas implicaciones.

Al mismo tiempo, la multiplicidad de órganos de control existentes aconseja también emprender un trabajo de clarificación de los ámbitos objetivos y subjetivos de cada uno y de racionalización de sus tareas. Este trabajo debería estar guiado, en mi opinión, por un doble propósito. Por una parte, el de detectar la existencia de posibles vacíos en el entramado institucional vigente, y por otra, el de establecer un consenso entre los distintos órganos de control sobre un es-

quema de actuación que responda a las exigencias de eficacia, eficiencia y economía que ellos mismos predicán.

### **Posibles criterios de racionalización de la actividad de los órganos de control**

En lo que se refiere, de manera específica, a la racionalización de la actividad de los órganos de control, los principios que a mi entender deberían regir son, entre otros, los siguientes:

*a)* Subsidiariedad. Cada órgano fiscalizador debería actuar en aquellos ámbitos en los que presenta ventajas comparativas frente a los demás. Para ello, se requiere, como es obvio, una clara identificación de los ámbitos competenciales de cada Institución. De este modo, se podría crear un sistema donde los controles, en palabras de Nieto de Alba (1999) [8], «lejos de confundirse, tiendan a diferenciarse, constituyendo un elemento condicionante de la propia organización e impulsor de procedimientos eficaces de gestión».

*b)* Complementariedad. La actuación de los órganos con competencia en ámbitos más amplios debería evitar cualquier duplicación de lo ya realizado por los órganos de ámbito más reducido. Para ello, los primeros deberían actuar guiados por una doble finalidad: de un lado, la de utilizar la información derivada de las actuaciones realizadas por los órganos de ámbito más reducido, y de otro, la de verificar de un modo horizontal los resultados de éstas para obtener conclusiones a lo ancho del espectro.

*c)* Independencia. La actuación de cada órgano de control no debe verse comprometida o supeditada a las decisiones de otros órganos de control. Esto a su vez obligaría a que un órgano de ámbito más general pudiese realizar actuaciones más propias de otro de ámbito más restringido, si este último no quisiera o no pudiera emprenderlas.

*d)* Transparencia. Los diferentes órganos encargados del control de los fondos públicos deben actuar con la transparencia necesaria para permitir el cumplimiento, al menos, de dos objetivos: de un lado, el conocimiento por los demás órganos de control de sus programas de actuación a medio plazo, y de otro, el conocimiento general de los resultados de sus actuaciones.

### **Un posible modelo de reparto de competencias a partir de los criterios anteriores**

¿Cómo encajarían estos criterios en la presente situación de la gestión y el control? Yendo de lo particular a lo más general, cabría establecer el siguiente esquema de trabajo:

a) En primer término, convendría analizar la posibilidad de modificar el control interno para adaptarlo a las exigencias de agilidad que se derivan de los cambios tecnológicos introducidos en la actividad económica y financiera, en la medida en que afecten a la actividad del sector público.

b) Por su parte, el control interno debería servir de base para los análisis de los órganos de control externo. Y ello con el doble propósito de analizar la fiabilidad de los sistemas de control interno implantados y de utilizar los resultados obtenidos para los propios fines del control externo. Ésta es una labor que se viene realizando con asiduidad, al menos en España, en las fiscalizaciones específicas que se llevan a cabo por el Tribunal de Cuentas. Pero, además de intensificar su uso, la novedad más importante consistiría en realizar análisis de tipo horizontal sobre los aspectos antes mencionados. A estos efectos resulta necesario, de acuerdo con Nieto de Alba (1999) [8], que los resultados del control interno, «a cada uno de los niveles, lleguen oportunamente a los órganos correspondientes del control externo, a los que compete valorar su funcionamiento, y que la actuación del control interno no condicione la del control externo».

c) Los órganos de control externo de ámbito geográfico más reducido o con menores competencias deberían colaborar con los de ámbito más general en las tareas fiscalizadoras de estos últimos, siempre que sus posibilidades se lo permitieran. Por su parte, los órganos de control externo de ámbito geográfico o competencial más amplio deberían ocuparse, preferentemente, de realizar análisis horizontales comparativos y verificar las cualidades y deficiencias del control externo realizado por los órganos de control de ámbito inferior.

d) Dada la especial incidencia de la mundialización en el terreno financiero, los órganos de control externo competentes deberían prestar especial atención a verificar la calidad de los controles establecidos por los órganos reguladores y supervisores de las entidades financieras (como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores y sus equivalentes en otros países).

e) Convendría también que se analizase la regulación sobre el control externo de los Organismos internacionales e Instituciones multilaterales en los que existe aportación de fondos públicos con un doble propósito: por una parte, el de establecer con claridad los mecanismos de nombramiento de los auditores, y por otra, el de precisar la extensión del mandato que éstos reciben. En lo que se refiere al primero de estos dos aspectos, sería conveniente que los Organismos internacionales y las Instituciones multilaterales adoptasen las

medidas oportunas para terminar con la imprecisión que viene rodeando, en general, la designación de sus auditores externos. En este sentido, como se señala en Arnedo (1999) [9], sería oportuno que el mandato para ejercer el control externo de las cuentas o la gestión de dichas instituciones y organismos se acomodara, como mínimo, a dos requisitos: basarse en una norma vinculante para el Organismo y que en ella se establezca con claridad el mandatario sobre el que recae finalmente el encargo. Por lo que respecta a la necesidad de precisar el contenido del mandato, deberían determinarse con nitidez tanto el alcance y ámbito del mandato como los criterios y procedimientos por los que ha de regirse la auditoría externa. Estos últimos deberían estar orientados por el propósito de conseguir no sólo una cierta equiparación de las posibilidades de actuación de los auditores, sino además por que dichas posibilidades fuesen lo más amplias posibles. De este modo se conseguiría alcanzar el mayor grado de homogeneidad posible en las actuaciones de los diferentes instrumentos de control, junto al máximo nivel de verificación de que la gestión del dinero público invertido se somete a los principios de eficacia, eficiencia y economía.

f) Al mismo tiempo, debe reforzarse la colaboración entre los órganos de control en todos los campos. La cooperación podría abarcar desde el simple intercambio de información hasta la práctica de actuaciones conjuntas de control, con el formato que se considerase más adecuado en cada caso; sin olvidar las posibilidades que ofrece el área de la formación profesional de los funcionarios.

El fomento de la colaboración entre los órganos de control externo ha sido uno de los aspectos más destacados y reiterados en las diversas ponencias y comunicaciones que se presentaron en las «Primeras Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores», que se celebraron durante el mes de febrero en Madrid, con el auspicio del Tribunal de Cuentas de España. Reflejando una preocupación general, las conclusiones de dichas Jornadas hacen un llamamiento a la cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), al tiempo que destacan los beneficios que pueden derivarse de las «nuevas oportunidades de colaboración», que «plantan a las EFS... la convergencia de valores, principios y objetivos que tienen lugar en los procesos de integración y la creciente interdependencia». Las conclusiones se refieren, además, de manera expresa a la necesidad de que las EFS gestionen «la propia cooperación... para que su actuación en el sistema integrado pueda resultar eficaz en todos los niveles: local o regional, nacional, supranacional y global».

Esta buena voluntad que se evidenció en la Jornadas no se vio, sin embargo, acompañada por ninguna propuesta sobre las posibles formas que podría adoptar dicha cooperación en la práctica, si se exceptúan las referencias bastante genéricas a una eventual «integración de controles en una red» y a la «creación de unidades específicas encargadas de la relación con las demás EFS». Y la razón, a mi entender, de esta falta de concreción estriba, fundamentalmente, en la propia dificultad del problema.

En efecto, la conveniencia de racionalizar y coordinar el control de la gestión de los fondos públicos, tanto a escala nacional como internacional, no es una idea nueva. Por el contrario, se trata de un asunto que ha sido objeto de consideración casi permanente, tanto a nivel interno de cada país como en su relación con los demás. El debate sobre este particular ha conducido en ocasiones a la adopción de medidas de distinto signo y calado, pero ninguna de la importancia que el tema merece<sup>4</sup>. Sin duda, el complejo entramado institucional vigente en la mayoría de los países, las diferencias que existen entre los sistemas establecidos en cada uno y, por qué no decirlo, la preponderancia de los intereses institucionales sobre los generales han impedido llegar más lejos. El fenómeno de la mundialización ha hecho, sin embargo, que la necesidad de una mayor coordinación y racionalización se sienta hoy con mayor intensidad, y es de esperar que, a partir de ahora, se tomen disposiciones más contundentes en este sentido.

## 5. CONCLUSIONES

Las conclusiones más importantes que se desprenden del trabajo realizado son las siguientes:

*a)* El proceso de internacionalización de la producción y de los movimientos de productos, servicios y capitales no es reciente. En las dos últimas décadas, sin embargo, este proceso ha registrado una amplitud y un impulso sin precedentes, que se ha debido a dos fenómenos: la liberalización casi generalizada de las transacciones en los países más desarrollados (y, en especial, de las financieras), y un avance extraordinario en la tecnología que facilita las mismas.

*b)* De entre las diversas características que dicho proceso presenta hoy en día merecen destacarse tres:

---

<sup>4</sup> Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que se trata de conseguir que el control de la gestión de los fondos públicos cumpla con los principios que presiden dicho control: la eficiencia, la eficacia y la economía.

– Se trata de un proceso inevitable. Oponerse al mismo o intentar ponerle freno es un ejercicio condenado al fracaso de antemano.

– En contra de lo que muchos analistas señalan, el proceso de mundialización no es neutro. Como resultado del mismo, los países e individuos mejor situados o preparados para obtener las indudables ventajas que ofrece dicho proceso se benefician del mismo, mientras que quienes no se encuentran en igual disposición salen perjudicados. Aunque los análisis que se han realizado sobre este particular aportan argumentos en los dos sentidos, son más concluyentes los que se inclinan por la falta de neutralidad del proceso de mundialización. Incidentalmente, conviene dejar constancia de las fuertes restricciones a las que están sometidos los movimientos de trabajadores en un contexto de generalizada liberalización del tráfico de mercancías, servicios y capitales.

– Por su propia naturaleza, el fenómeno de la mundialización tiende a eludir los controles o, como mínimo, se desenvuelve mejor sin ellos. Por otro lado, la internacionalización de los movimientos de capitales, servicios y mercancías, así como la mayor rapidez con la que se producen, hacen más difícil el control, del tipo que sea.

*c)* La mundialización se ha traducido en una pérdida de poder del Estado que se manifiesta tanto en los aspectos económicos de su actividad como en los constitucionales.

*d)* La mundialización ha afectado a la gestión de los fondos públicos. Sin embargo, sus efectos son de menor importancia que en el sector privado; en especial, desde que el sector público ha reducido de manera drástica su actividad empresarial a través de las privatizaciones.

*e)* En lo relativo al control de la gestión de los fondos públicos, la mundialización no ha significado ningún cambio esencial ni en la naturaleza y funciones de las Instituciones de control ni en los ámbitos subjetivos u objetivos de su actividad. No obstante, ha puesto en evidencia la necesidad de racionalizar y coordinar la acción de los distintos Organismos e Instituciones dedicados al control del sector público.

*f)* Parece necesario que los Organismos e Instituciones de control reafirmen frente a la sociedad su razón de ser. Al mismo tiempo, el control debe adaptarse a los requisitos de agilidad derivados de las circunstancias establecidas por las nuevas tecnologías. Particular atención merece intentar conseguir que la actuación de control en su conjunto cumpla con los requisitos de eficiencia, eficacia y economía. En

lo que se refiere al campo más afectado por la mundialización, el sector financiero, las Instituciones de control externo con competencia sobre los organismos reguladores y supervisores de las entidades financieras (como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores en nuestro país) deben esforzarse en verificar la calidad de los controles establecidos sobre estas últimas.

g) Deben analizarse los mecanismos de control de los Organismos e Instituciones multilaterales financiadas con fondos públicos, bien sea para incrementar la participación de las Instituciones de control externo, allí donde no tuvieran una suficiente presencia, o bien para definir con mayor claridad y precisión la forma de nombramiento de los auditores externos o el alcance de su mandato.

h) Para concluir, una nota positiva. Los avances tecnológicos pueden y deben ser utilizados por los responsables del control de los fondos públicos. Gracias a las nuevas técnicas, pueden facilitarse las tareas de fiscalización, al igual que pueden potenciarse los contactos entre las Instituciones y Organismos de control y darse a conocer de manera generalizada los resultados de sus trabajos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] ESTEFANÍA, Joaquín (2000): *Aquí no puede ocurrir. El nuevo espíritu del capitalismo*, Taurus, Grupo Santillana de Ediciones, S. A., Madrid (2000).
- [2] REQUEIJO, Jaime (1996): «La globalización de los mercados financieros: causas y efectos», *Perspectivas del Sistema Financiero*, número 53.
- [3] DE VEGA GARCÍA, Pedro (1998): «Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)*, número 100, abril-junio. Un buen resumen de las ideas contenidas en este trabajo, en su aplicación al campo del control, aparece en CUÑADO AUSÍN, Gregorio (2000): «El análisis de la coordinación y cooperación internacional en el paradigma de la complejidad», Primeras Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Tribunal de Cuentas, Madrid, febrero de 2000.
- [4] THE ECONOMIST: «The Road to 2050», *The Economist: A Survey of The New Geopolitics*, 31 de julio de 1999.
- [5] GROS, Daniel (1997): «The Dynamics of European Integration», *EIB Papers*, vol. 2, núm. 2. Banco Europeo de Inversiones.

- [6] KETTERER, Juan Antonio (1996): «La globalización de los mercados financieros», *Papeles de Economía Española*, número 66.
- [7] PENNANT-REA, Rupert (1993): «The Challenge of Global Money», *The Economist*, *150 Economist years*. 11 de septiembre de 1993.
- [8] NIETO DE ALBA, Ubaldo (1999): «Los controles públicos en la integración y en la descentralización», Conferencia pronunciada en las XIII Jornadas sobre Presupuestación, Contabilidad y Control Público con motivo del CXXV Aniversario de la Intervención General del Estado, octubre de 1999.
- [9] ARNEDO ORBAÑANOS, Miguel Ángel (1999): «El control externo de los Organismos e Instituciones Internacionales», *Revista Española del Control Externo*, vol. 2, núm. 2, Tribunal de Cuentas, mayo de 1999.