

La coordinación entre las instituciones de control: una respuesta necesaria a los nuevos planteamientos de la mundialización

Milagros García Crespo

Presidenta de la Sección de Fiscalización
del Tribunal de Cuentas

EL PROCESO DE MUNDIALIZACIÓN

No hay una definición consensuada de globalización. En un informe reciente, el Banco Mundial considera globalización el hecho de que, en los últimos años, una parte creciente de la actividad económica en el mundo se realiza entre personas y empresas que viven en países diferentes, en vez de en el mismo país. Se trata de una situación en la que gradualmente van difuminándose las fronteras para las empresas, y los mercados nacionales dejan de ser la referencia básica para su actividad.

Es un proceso por el que se hallan crecientemente integradas las economías del mundo a través del comercio y de los flujos financieros y también por el movimiento transnacional de personas y conocimientos, tanto que no es posible excluirnos de sus exigencias.

El Fondo Monetario Internacional (la organización que, junto al Banco Mundial, la OCDE y la Organización Mundial de Comercio, lidera los intercambios económicos) define la globalización como «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 tiene lugar la difusión acelerada de la tecnología.

Conviene entender la globalización como un fenómeno microeconómico, en cuanto está producido por el comportamiento de las empresas, ayudado por la generalización de las nuevas tecnologías de la información y por la globalización de los mercados financieros en un escenario en el que los aumentos de la competitividad que permite la difusión internacional de nuevos modos de organización, apoyados en la producción flexible –a la carta–, han provocado la crisis del anterior sistema de producción en serie o fordiana, cuya difusión mundial fue el origen del capitalismo del siglo xx.

Actualmente, en muchos casos no es fácil ubicar la localización geográfica de las grandes empresas. La empresa global abandona el marco de los Estados nacionales, define su campo de actuación y se desmarca de la ortodoxia territorial de lo político y lo social.

Una reflexión sobre las causas que han impulsado el proceso de la mundialización nos lleva a señalar:

– En primer lugar, el respaldo institucional e ideológico, evidente en los responsables de los organismos internacionales y en la mayor parte de los economistas, que han asumido las ventajas de la mundialización, y menos evidente entre la clase política, porque obliga a los gobiernos a acelerar el ritmo de los cambios, que no les interesa al considerar que con el fenómeno de la mundialización pierden parte de su independencia.

– En segundo lugar, los avances en el transporte y las comunicaciones apoyados en el desarrollo de la informática y la facilidad de transferencia de tecnología.

– Finalmente, la gran movilidad del capital, puesto que en poco más de una década el volumen de las inversiones extranjeras en el mundo se multiplicaron por 12, mientras que las exportaciones, lo hicieron por 8,5.

La globalización se justifica porque intensifica el crecimiento, pero se acompaña de riesgos: el ejemplo más llamativo fue el de las crisis financieras en Asia, Rusia y Brasil durante 1997 y 1998. Sin la globalización no se hubieran producido, o en cualquier caso hubieran sido menos intensas, y puesto que como causas se señala el recurso a políticas de endeudamiento poco ortodoxas y la ausencia de mecanismos de vigilancia y control en el sistema financiero, tanto los organismos internacionales como los gobiernos han entendido que es necesario desarrollar mejores mecanismos de control y supervisión de los sistemas financieros. La llamada «nueva arquitectura financiera interna-

cional» pretende prevenir las crisis financieras supranacionales y controlar sus efectos, aumentando la disciplina de los mercados. Esto reducirá el riesgo de unos flujos excesivos de capital hacia los nuevos mercados, pero es posible que la próxima crisis tenga origen en unos flujos de capital inadecuados. El hecho de que las bolsas de valores estén suministrando capital riesgo a empresas cuyo futuro es incierto, puede crear problemas graves cuando muchas no cumplan las expectativas esperadas. No hay que olvidar que hasta hace pocos meses el mundo no había vivido una situación histórica de tan bajo coste de capital y tan elevada rentabilidad potencial, con un aumento exagerado de las valoraciones.

La mundialización, aparte de la inestabilidad de los mercados financieros, tiene otras desventajas de mayor trascendencia, puesto que la libre competencia crea y refuerza las desigualdades en el ámbito nacional e internacional, y los intereses colectivos, desde el mantenimiento de la paz o la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente, no reciben suficiente atención.

El capitalismo crea riqueza, pero no garantiza la libertad, la democracia y el Estado de derecho. Si estos valores no pueden quedar al cuidado de la fuerzas del mercado, se necesitan garantías institucionales. Lamentablemente, las instituciones internacionales no están siendo adecuadas para salvaguardar los intereses universales, porque son asociaciones de Estados, y los Estados protegen preferentemente sus propios intereses.

La mundialización económica ha producido un campo de juego muy desigual, en el que se agrandan las diferencias entre ricos y pobres. En las últimas décadas se ha dado un cambio profundo en las relaciones Norte-Sur; ha aumentado la diversidad dentro del grupo de países en desarrollo (PVD) y ha aumentado la pobreza en gran parte de la población mundial, mientras que en los países desarrollados (PD) se produce una disparidad cada vez más acusada de salarios y rentas.

La polivalencia de la globalización ha permitido, por una parte, la configuración de regionalismos supranacionales, y por otra, y en menor grado, de regionalismos subnacionales, de forma que el ciudadano de la era actual se relaciona con una serie de administraciones en un ámbito geográfico que va desde lo local hasta lo global.

Para abarcar en lo posible esta realidad, los dos apartados siguientes se dedican a destacar los aspectos económicos del proceso de regionalización y el análisis de sus implicaciones políticas.

EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

Al tiempo que se generaliza y avanza el proceso de globalización económica, en muchas zonas del mundo, grupos de países vecinos realizan procesos de integración, eliminando entre ellos las barreras comerciales. Estos fenómenos de regionalización supranacional se acusan especialmente en Europa, en Norteamérica y en determinadas zonas de Asia. Interesa conocer si esta regionalización es un movimiento de defensa que dificulta la mundialización, o si es una fuerza de apoyo. Porque para unos, la regionalización «formal» es un medio para paliar los efectos de la globalización en tanto se trata de asociaciones que refuerzan sus posiciones, mientras que para otros, la regionalización acelera el cambio y facilita la adaptación. En realidad, globalización y regionalización no son fenómenos antagónicos, sino que se refuerzan mutuamente.

Como he indicado, el motor de la globalización son las fuerzas microeconómicas –fundamentalmente la estrategia y el comportamiento empresarial–, y éstas influyen además tanto en la integración regional *de facto* como en los acuerdos formales de regionalización entre países. Ocurre así porque las empresas mundialmente competitivas organizan sus fuentes internacionales de abastecimiento y de producción en el seno de cada región. Por ello defienden acuerdos regionales que, a su vez, tienden a la globalización al reforzar la competencia en el interior de los grandes grupos regionales.

La regionalización tiene poder frente a la influencia negativa de los oligopolios bien instalados en el interior de los países, que en ocasiones frenan el crecimiento al dificultar, por ejemplo, el acceso a las nuevas tecnologías. En tales situaciones, la regionalización puede favorecer una reforma legislativa propulsora de la libre competencia.

Por otra parte, la regionalización permite a los países miembros profundizar en la integración de sus políticas, dando a este proceso una amplitud imposible entre países que no esten unidos por el sentimiento de pertenecer a un mismo grupo, ya sea geográfico, cultural o histórico. Por esta vía se inicia, entre otras, la unificación de las legislaciones laborales o de protección del medio ambiente.

Como fuerzas contrarias a la regionalización hay que considerar a los grupos de presión, que pueden intentar que *toda* la región se transforme en foco de protección. De hecho, los países miembros intentan que los acuerdos regionales «formales» no actúen como instrumentos de protección regional. También las multinacionales de importancia mundial –o al menos algunas de ellas– pueden estar de-

trás de algún grupo político fuertemente opuesto al proteccionismo regional, ya que les preocupan más las barreras «internas» que el reforzamiento entre regiones. Esto se explica por la tendencia de las multinacionales a establecer centros de producción «dentro» de cada región, mientras que sus resultados económicos dependen poco de los intercambios entre regiones. Por el contrario, las empresas menos poderosas están más amenazadas por la globalización y pueden pretender tanto frenar el proceso como hacer de él un instrumento de protección regional.

Las consecuencias de la globalización sobre el desarrollo de los países difieren según sus características y su localización en una u otra región. Brevemente señalaré cómo resultan afectados:

- a) los países en vías de desarrollo;
- b) los países del Pacífico asiático, y
- c) los países de la Unión Europea.

a) La mundialización es el mayor desafío para los países en vías de desarrollo (PVD).

Dos aspectos microeconómicos tienen para ellos particular importancia:

– La reducción en los costes totales de producción del peso relativo de la mano de obra poco cualificada, en muchas ramas internacionales.

– El mayor interés en la proximidad entre productores y consumidores y entre fabricantes y proveedores, tanto de piezas como de semiproductos y servicios.

Esta evolución se traduce en un freno, en ciertos sectores, del anterior movimiento de *deslocalización*, característico de los años setenta, cuando muchas empresas se instalaron en PVD, aprovechando las ventajas de salarios bajos, y enviaban la producción así obtenida a Estados Unidos y Europa, sustituyéndose por una tendencia a establecer centros de producción regionales y no mundiales. Este cambio sucedió cuando los PVD, siguiendo el modelo de los asiáticos, intentaron un modelo de industrialización basado en la exportación, aprovechando la ventaja de bajos costes salariales.

Por tanto, el movimiento de globalización ha reducido la ventaja comparativa de los PVD para la producción de bienes con intensidad de mano de obra, lo que no quiere decir que anule las ventajas comparativas de las economías con salarios bajos para este tipo de pro-

ducción. Basta recordar el espectacular aumento de las exportaciones chinas hacia países avanzados. Tampoco se anula totalmente el eventual interés de los países industrializados por orientar parte de su producción hacia países con salarios bajos. Sólo ocurre que un importante número de grandes empresas adoptan el sistema de producción flexible, que reemplaza el criterio del peso de los salarios por el de proximidad.

Por otra parte, y a distinto nivel, los centros de producción continúan desplazándose a zonas de bajos costes salariales, con objeto de atender a los mercados regionales. Por ejemplo, la producción para el mercado europeo –sea en su origen europea o no– tiende a orientarse hacia la Europa del sur o del este en lugar de dirigirse a Sudamérica o Asia.

Por todo lo indicado resulta paradójico que el término «mundialización» evoque la efectiva mundialización de los mercados financieros, de la concurrencia o de la demanda de los mismos productos en todos los países, y no la mundialización de la producción, donde la tendencia es a la regionalización.

La globalización plantea una pregunta concreta: cuántos PVD podrán llegar con éxito al nuevo sistema de organización del trabajo. La propia flexibilidad del sistema permite pensar que podrán adaptarse mejor a unos mercados de tamaño modesto y a necesidades específicas de muchos consumidores. Pero sin olvidar que el nuevo sistema es más exigente para los recursos humanos y que necesita infraestructuras de comunicación y de transportes en perfecto funcionamiento. Estas dos condiciones hipotecan la viabilidad del nuevo sistema en muchos PVD. Particularmente resulta complicada la adaptación para países con desigualdades extremas o instituciones políticas antidemocráticas. De ahí que para numerosos PVD y para amplios segmentos de la población mundial el riesgo de exclusión de la dinámica de crecimiento de la globalización es muy real.

b) En los países del Pacífico asiático, concretamente entre Japón, los cuatro nuevos países desarrollados (NPD) (Taiwan, Corea, Singapur y Hong Kong) y China, el reforzamiento de la integración regional es un hecho. El Pacífico asiático forma un bloque regional «natural», dada la complementariedad entre sus países en capacidades tecnológicas, en la dotación de factores de producción y en los niveles de salarios y rentas.

La regionalización creciente ha significado que, mientras las exportaciones de este grupo de países fuera de su región se ha duplicado, los intercambios intrarregionales se han triplicado. Algo parecido

ocurre con las inversiones, especialmente con las inversiones directas de origen japonés en manufacturas localizadas en los NPD y en China.

Pese a este movimiento, la región en su conjunto es largamente tributaria para el crecimiento de sus exportaciones del acceso a los mercados extrarregionales, especialmente a Estados Unidos y Europa. El Pacífico asiático se caracteriza por un esquema de intercambios en el que Japón provee una parte importante de las importaciones de bienes de equipo, bienes intermedios y tecnología al resto de países de la región y absorbe de ellos una parte modesta de sus exportaciones, de forma que logra un importante excedente comercial.

Sobre estas bases, una reducción de las barreras intrarregionales derivaría en una evolución positiva, sin que un mejor acceso a sus mercados recíprocos signifique un aumento real de eficacia, porque cada país de la zona ya se beneficia ampliamente de las economías de escala resultantes de las exportaciones extrarregionales. Además, la mayoría de los dirigentes de estos NPD piensan que un acuerdo regional que incluya a Japón llevará al resto hacia una especialización en productos de bajo contenido tecnológico, lo que está en contra de sus objetivos de desarrollo a largo plazo. Por ello, más que orientarse hacia una regionalización formal, prefieren reforzar las consultas entre los gobiernos de los dos lados del Pacífico e intentar una regionalización abierta.

Para los países y las empresas de fuera de la región, la preocupación no es una regionalización formal, poco probable, sino conocer el modo de participar en la dinámica de crecimiento de una región que hace menos de cuarenta años participaba en la producción mundial con un 5% y hoy lo hace con un 25%. En definitiva, que para los PVD, los NPD del Pacífico asiático y los países industrializados, la verdadera apuesta es la globalización.

c) La Unión Europea. El caso de Europa es el de un proceso de integración profunda que, a mediados de los años ochenta, tomó la forma de mercado único, lo que preocupa a los NPD y a bastantes PVD. Sin embargo, el impacto sobre estos grupos de países, en conjunto, ha sido positivo, aunque de alcance poco importante. Se han beneficiado los exportadores de primeras materias e importadores de bienes de equipo producidos en la Unión Europea, principalmente países de la OPEP, del Magreb, Asociación Caribe-Pacífico y algunos de Sudamérica. Por el contrario, pueden sufrir consecuencias negativas los NPD de Asia, ya que sus exportaciones se nutren de productos manufacturados que compiten con los europeos y que dependen

fuertemente de proveedores japoneses y norteamericanos para sus bienes de equipo. Pese a ello, son los que tienen más posibilidades de una adaptación positiva ante un mayor crecimiento de la Unión Europea.

Aunque el programa de mercado único no implica ningún cambio de la política comercial en Europa, puede ocurrir que los costes internos del ajuste presionen para que aumente la protección. A partir de 1990, el débil crecimiento durante años junto con el significativo aumento del desempleo a largo plazo incrementaron este riesgo. En ausencia de un cambio hacia mayor proteccionismo, que hubiera ido en contra del primer objetivo del mercado único, que es consolidar la competencia de la Unión Europea en los mercados mundiales, el impacto sobre los PVD y los NPD en su conjunto, aunque modesto, es de signo positivo.

Mayor es la amenaza para estos países de la transformación, a partir de 1989, de la Europa del este. Porque en la Unión Europea se debe de atender a estos mercados a medida que se desarrollan, atendiendo a la evolución de tres variables: los intercambios, las inversiones y la ayuda recibida

Respecto a los intercambios, las economías del este de Europa van aumentando su competitividad en productos manufacturados, que están en competencia directa con las exportaciones de los PVD y los NPD, con la ventaja para el este de su proximidad a los mercados «europeos» y, sobre todo, de la práctica certeza de su futura integración. Por otra parte, las inversiones de la Unión Europea se desvían desde los PVD hacia el este europeo, dependiendo esta evolución del grado de estabilidad política y económica de unos y otros. Más problemático es el cambio de la dirección de las ayudas internacionales; no cabe imputar este riesgo a la profundización de la integración europea; en este punto, la gran variación se producirá con la ampliación de la Unión Europea.

En este entorno de mundialización, y particularmente de integración en Europa y, sobre todo, en su Unión Monetaria, está situada la economía española. Su pertenencia plena a la Unión Europea ha supuesto un enorme esfuerzo de eliminación de las trabas proteccionistas, históricamente presentes en nuestra economía; ha supuesto la anulación de la utilización de políticas públicas, hasta hace poco decisivas para el control del ciclo económico, como la política monetaria y la del manejo del tipo de cambio; ha supuesto el progresivo desmontaje del entramado monopolístico de grandes sectores, y, en fin, la asunción de un programa riguroso de estabilidad que está regis-

trando una evolución en las cifras de inflación y déficit público hasta hace poco tiempo impensables.

LA EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

En el marco de la mundialización se producen grandes cambios tanto en las tareas a desarrollar por los gobiernos como en las relaciones entre el Estado y el mercado.

El ensanchamiento de los espacios económicos y sociales de la mundialización no está acompañado de una ampliación de los espacios políticos, de forma que, pese al acelerado proceso de creación de organizaciones e instituciones internacionales, no se vislumbra ninguna realidad en el orden estatal semejante a la que vivimos en el orden económico. El Estado sigue siendo el punto de referencia y el marco en el que se establecen los supuestos reguladores de la vida social; pero es un Estado sometido a presiones que ve reducido su ámbito de actuación e incluso comprometidas las razones de su existencia.

En el enfrentamiento entre la mundialización económica y el Estado se produce una tensión entre la lógica del beneficio, que motiva las acciones del mercado global, y la lógica de las valoraciones políticas, que justifican la acción estatal. Hasta hoy, se está produciendo un sometimiento de la política a las exigencias tecnocráticas en un mundo en el que se globalizan los espacios económicos y se reducen los espacios políticos. Una manifestación de esta tendencia en el ámbito interno del Estado es la proliferación de las llamadas administraciones independientes, que por el grado de especialización de sus servicios responden sólo a la racionalidad instrumental, donde los criterios de neutralidad técnica prevalecen sobre las motivaciones políticas.

Vemos cómo en el ámbito de la sociedad civil la política, como espacio de libertad y espacio de alternativas, se somete a la disciplina del pensamiento único que marca la lógica del crecimiento como inspiración y justificación de la globalización económica.

Por ello surge la necesidad de definir y situar las viejas categorías de Estado, sociedad civil y ciudadanía, con el fin de reconstruir las fórmulas éticas de convivencia en función de los valores que inspiraron al Estado democrático y constitucional. Los muchos intentos intelectuales orientados a dar sentido moral y político al proceso de mundialización económica corren el riesgo de acabar fagocitados o dominados por el propio proceso. Es necesaria la cooperación entre gobiernos y sociedad civil, ya que hasta ahora la sociedad civil se ha

movilizado sólo para tratar de destruir las instituciones internacionales, como en las protestas contra la Organización Mundial del Comercio, de Seattle, y del Banco Mundial, de Washington.

En los modernos Estados constitucionales se ha podido decir, con razón, que soberana sólo es la Constitución, porque los poderes del Estado sólo pueden actuar dentro de los límites que permite la Constitución, de forma que en el Estado constitucional sólo se puede hablar de un sistema de poderes constituidos y sometidos a control. Porque cuenta, por un lado, con un conjunto de técnicas jurídicas que garantizan la libertad, y por otro, con un sistema de mecanismos limitadores y controladores del poder que enriquecen los criterios de garantía inspirados en la clásica división de poderes de Montesquieu, o en la doctrina alemana del Estado de Derecho.

Es en este panorama donde aparecen los efectos de la mundialización, y no deja de sorprender que cuando las constituciones dejaron de ser un conjunto de principios orientadores de la vida pública, como sucedía en el siglo XIX, para pasar a ser un verdadero sistema de preceptos con fuerza jurídica vinculante, donde las propias constituciones establecen los mecanismos de control del poder, asistamos al espectáculo de la impotencia generalizada del Estado.

Aunque una situación de tensión entre norma y realidad no es nueva, en la actualidad la situación es preocupante. Porque, debido a los procesos de mundialización económica y a la reducción de espacios políticos, ocurre que la realidad objeto de regulación se sitúa en ámbitos que la normativa del Derecho constitucional desconoce o ignora intencionadamente.

En otras palabras, y en determinados países, el capitalismo está triunfando, sin que ello signifique el triunfo de la democracia, dado que no es automática la conexión entre ambos. Como señala Soros, puede que la mayor amenaza contra la libertad tenga origen en una perversa alianza entre los gobiernos y las empresas (caso de Perú, Zimbawue o Rusia), donde se respetan las apariencias del proceso democrático, pero los poderes estatales se desvían en beneficio de los intereses privados, dominando la corrupción. No debemos olvidar que las empresas están motivadas por el beneficio, que no tienen por objeto salvaguardar los principios universales, y que, tradicionalmente, la protección del interés común ha sido tarea del Estado. Pero ya hemos visto cómo los poderes estatales se van reduciendo con la expansión progresiva de los mercados financieros mundiales. Así, el capitalismo puede llegar a impedir a los Estados que graven impuestos e incluso que los gobiernos se adapten a sus demandas. Por ello, el

premio Nobel Amartya Sen ha podido afirmar que el desarrollo económico se debería definir basándose en el nivel de libertad y no en el PIB de cada país.

En España, el Estado constitucional está situado en el centro de un proceso dinámico que, por una parte, le obliga a integrarse en el ámbito supranacional, que es la Unión Europea, y por otra, le lleva a asumir el desarrollo inconcluso de la descentralización política y económica del Estado de las autonomías, al tiempo que sufre las consecuencias políticas del fenómeno de la globalización.

Puesto que al Tribunal de Cuentas se le asigna por mandato constitucional la función de control externo de los ingresos y gastos públicos, como parte del sistema de controles niveladores del poder en las democracias, a los controles que realiza el Tribunal de Cuentas le afecta, en su esencia, el conflicto ideológico que estamos analizando.

PRESENTE Y FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

Reflexionar sobre el futuro de Europa y su proceso de convergencia no es fácil. Es una parte del mundo en constante renovación, en la que muchos de sus países están en fase de transformación, lo que dificulta cualquier intento de fijar los límites de la futura Unión Europea.

La Europa del siglo XXI no será una simple continuación lógica y lineal de un proceso que comenzó hace casi cincuenta años. En realidad, ya ha dejado de serlo, tanto en el plano geopolítico como en el de su política interna o en el de la defensa de determinados valores.

Desde sus comienzos ha acompañado un malentendido a la construcción europea: considerar que la economía era el único camino posible para avanzar, siendo, no obstante, difícil negar la importancia del factor económico y que la integración ha avanzado con la expansión económica y se ha paralizado con las recesiones. La construcción europea se ha visto salpicada por crisis sucesivas y desafíos coyunturales, pero los progresos logrados son irreversibles, ya que el margen de maniobra de los Estados miembros para dar marcha atrás es bastante escaso.

La integración se enfrenta a desafíos internos y externos. Los primeros consisten en saber enfocar los criterios de convergencia y en resolver definitivamente el problema del empleo en el marco de la revolución tecnológica. Los segundos son: la ampliación, el tratamiento de los nacionalismos radicales y la mundialización de la economía, con la consiguiente formación de bloques regionales.

Un aspecto importante es saber mantener la identidad de los Estados nacionales frente a la idea federalista. La ideología federalista ha servido con frecuencia para crear una pasión por Europa, pero también ha creado enemigos dentro de Europa. Un sector de la doctrina defiende los sistemas de gobierno multinivel, de los que la Unión Europea es el mejor ejemplo, pero no el único, donde aspectos diversos de la vida de los ciudadanos están regulados por gobiernos de distinto nivel, ninguno de ellos enteramente soberano. En estas organizaciones multinivel se pierde la soberanía indivisible de la que hace siglos hablaban Bodin y Botero, que fueron características de los Estados hasta hoy, pero no de las organizaciones públicas, ni necesariamente de las instituciones del futuro.

Puesto que el modelo de Estado actual parece agotado, resulta inadecuado pensar en una organización mundial apoyada en el Estado-nación. El modelo de integración basado en un método funcionalista que se resume en un gradualismo, que va avanzando paso a paso, está también agotado. Hay que pensar en un modelo explícitamente político, con acuerdos sobre los objetivos, los contornos y la finalidad de la Unión Europea.

Hay que configurar un modelo supranacional que comparta los mismos valores democráticos que los Estados miembros. En esta línea, el proceso de integración está hoy en una fase equivalente a la de los Estados-nación del constitucionalismo del siglo XIX, cuando se constituyeron como Estados de derecho con reglas y procedimientos aplicables con carácter general y controlados jurídicamente, lo que no equivale a los Estados democráticos en el sentido actual.

El mayor desafío para los próximos años será la ampliación de la Unión Europea. La ampliación es necesaria, aunque no fácil, ya que plantea problemas económicos de seguridad e institucionales. Desde el punto de vista económico, se necesita una importante solidaridad, sin que se perjudique a las actuales regiones menos favorecidas. Los problemas de los países del centro y del este de Europa son, básicamente, de carácter estructural, y simultáneamente estos países se contemplan como un mercado potencial muy rico. En el aspecto de la seguridad hay que considerar la incorporación de los nuevos países como un engarce de sus sistemas políticos a la democracia y como factor de estabilidad. Finalmente, respecto al sistema institucional, hay que recordar que el mismo fue creado para un conjunto de seis Estados miembros, que con los 15 actuales está al límite de sus posibilidades y que resulta impensable que pueda continuar sin reformas sustanciales con 20 ó 25 miembros.

El método de la ampliación puede consistir en ir avanzando en ella de forma gradual, ayudando en las transiciones, pero también impulsando la integración europea. Ampliar y profundizar son, por tanto, dos verbos de conjugación simultánea.

A estas alturas resulta evidente que la unión económica expresada en el Mercado Único no es suficiente. En la reforma de la Unión se necesita reforzar su naturaleza política, lo que no es posible si se mantiene la fórmula de una simple unión de Estados, sin avanzar en la vía de la unión de los ciudadanos.

Por este camino se está profundizando en la idea de un pacto constitucional, que no debe confundirse con un texto de constitución. Por el contrario, el nuevo tratado debería incluir normas materiales de carácter constitucional que planteen límites y objetivos concretos a las instituciones, lo que garantizaría los derechos de los ciudadanos y de los Estados, fomentando, además, las posibilidades de actuación de la Unión. En este punto hay que introducir el problema de las instituciones. En el territorio de la Unión Europea, una red de instituciones pluriestatales en ocasiones se complementan, en otras se superponen e incluso se oponen. Se insiste en la obsolescencia de las instituciones europeas, que puede obedecer al carácter tecnocrático de las Directivas políticas de la Comisión. En este panorama institucional, la ampliación llevará necesariamente consigo una reorganización de los mecanismos de decisión. Los procesos de toma de decisiones actuales de la Unión Europea serán impracticables con 25 o más miembros.

Pero hay que avanzar más, puesto que la democracia de un sistema institucional consiste también en su capacidad para responder eficazmente a las nuevas exigencias, sin que siga prevaleciendo la salvaguarda de las prerrogativas nacionales sobre el interés común. El sistema institucional deberá mejorar su transparencia en un futuro en el que el ciudadano tendrá, junto al derecho de la información, capacidad de control. Hay que pensar en procesos institucionales y de toma de decisiones capaces de soportar la ampliación y de dar respuesta a un problema de eficacia y de competencias.

Deberá producirse un pronunciamiento sobre la reponderación de los votos en el Consejo, incluir la política de empleo entre las comunitarias, dotar de personalidad jurídica a la Unión y esforzarse por definir como políticas comunitarias las de inmigración y de asilo.

El debate continúa abierto y sobre el mismo hay que afirmar que la adopción de mínimos puramente tecnocrática es inviable. De alguna manera debe romperse el dique del conservadurismo clásico de las

negociaciones entre gobiernos para centrar la atención en la Europa que los ciudadanos queremos.

REFLEXIONES SOBRE EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA

El marco institucional de contornos inestables descrito fija los límites entre los que se mueve el futuro del control externo en Europa. Si el Tratado de Maastricht dio rango de institución europea al Tribunal de Cuentas Europeo, posteriormente se le ha otorgado legitimación activa para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia. Parece una decisión juiciosa y hasta necesaria, ya que el Tribunal de Cuentas Europeo, al no ser un órgano jurisdiccional, se hallaba en una situación en la que sus conclusiones no tenían la autoridad de la cosa juzgada; por ello es importante la capacidad de recurrir ante los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, este avance dio lugar en su día a un fuerte debate en las reuniones habidas con las instituciones de control de los países miembros.

Los recelos y las dudas de los representantes de las instituciones de control de determinados países se explican, a mi juicio, porque la idea de compartir soberanía –aunque esto no entraba en la discusión– cuesta ser aceptada y constituye una muestra de las dificultades generales que existen para avanzar en la Unión Europea.

En un modelo de integración con sistemas de gobierno multinivel, como del que antes he hablado, distintos aspectos del control del gasto público europeo pueden –y probablemente deben– ser realizados a distintos niveles de las instituciones superiores de control, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo.

Hay que subrayar la importancia cuantitativa de las aportaciones de los países miembros al presupuesto comunitario y de los fondos recibidos, ya que aproximadamente el 80% del presupuesto es administrado por los Estados miembros, en los que la Comisión delega la gestión y el control interno.

Respecto al control externo, el Tratado de la Comunidad Europea establece que el Tribunal de Cuentas Europeo realizará la fiscalización en los Estados miembros colaborando con las entidades superiores fiscalizadoras. Por ello, existen vías de comunicación permanente entre las distintas instituciones de control y el Tribunal de Cuentas, de forma que éste les informa de las misiones programadas para ve-

rificar la aplicación adecuada de los fondos recibidos. También se informa de los resultados.

La colaboración consiste actualmente en una red de control externo en la que, partiendo de la aceptación de la independencia y de la función constitucional que corresponde a cada entidad fiscalizadora superior, se van institucionalizando los mecanismos de esa colaboración. Se realizan reuniones anuales de los Presidentes de las distintas instituciones y, además, hay un contacto permanente entre los agentes de enlace y el Comité que los integra. Esta red de control puede facilitar, junto al intercambio de información, el avance operativo en la programación y ejecución de la fiscalización, creando una cultura de cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y el Tribunal de Cuentas Europeo paralela con la consolidación de los procesos de integración económica y política.

Pero la colaboración entre las instituciones, tal como se produce actualmente, resultará insuficiente frente a la ampliación. Es difícil imaginar las complicaciones y la falta de eficacia de numerosos grupos de auditores, viajando constantemente por una Europa de 20 ó 25 países, para fiscalizar el uso de los fondos europeos puestos a disposición de organismos públicos y privados, empresas y particulares de cada país.

No obstante, ya se producen actuaciones específicas junto al intercambio de información y la puesta en común de la experiencia acumulada. Estos primeros y aún tímidos intentos son de dos tipos:

1. Fiscalizaciones conjuntas entre una entidad fiscalizadora superior y el Tribunal de Cuentas Europeo en las que se da una planificación y un planteamiento comunes, con un equipo conjunto y con el objetivo de formular conclusiones, también conjuntas, que, eventualmente, pueden dar lugar a un informe único.

2. Frente a las dificultades que puede plantear esta modalidad se han diseñado fiscalizaciones coordinadas, con ejecución individualizada por las instituciones, pero utilizando criterios y procedimientos similares, y agrupando los resultados obtenidos en un informe único. Un coordinador canaliza toda la información sobre el tema seleccionado y cada EFS se responsabiliza del contenido del subinforme que le afecta y cuyos resultados se integran en el informe general.

Por este procedimiento se ha hecho una fiscalización sobre «El intercambio de información en la imposición directa entre los Estados miembros y la Unión Europea» y se han iniciado planteamientos so-

bre otros que afectan a la política ecológica y a las ayudas públicas al sector empresarial y al sector de transportes.

Para avanzar en el proceso de coordinación no hay que olvidar que las entidades fiscalizadoras superiores de los países miembros son muy heterogéneas y que sus métodos de trabajo difieren entre sí y respecto a los del Tribunal de Cuentas Europeo, lo cual dificulta las tareas de aproximación. Por ello, entre los trabajos relativamente urgentes está la elaboración de un núcleo de material básico sobre la problemática del control, que podría ser el resultado final de la ponencia que sobre homogeneización de normas de fiscalización funciona desde hace años, con la participación española, en el Comité de Contacto. Hay que insistir en la búsqueda de fórmulas imaginativas de colaboración que respeten la independencia y la soberanía de las entidades fiscalizadoras superiores de los países y que simplifiquen el procedimiento de control.

En el futuro, las actuaciones del Tribunal de Cuentas Europeo en España deberán ser un referente en la programación de la actividad del Tribunal de Cuentas. Frente a la posibilidad de segregar actuaciones, la actividad auditora puede hacerse en común y originar dos tipos de informes: los dirigidos al Parlamento Europeo y los enviados a las Cortes Generales en materia de la canalización de los fondos europeos y su utilización.

El Tribunal de Cuentas de España, en definitiva, deberá potenciar el seguimiento de las actuaciones del Tribunal de Cuentas Europeo y compartir con las demás instituciones de control una organización homogénea que integre las actividades en este campo como manifestaciones de una misma función fiscalizadora sobre una misma realidad.

LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Ya hemos visto que el impulso de la regionalización es concomitante con la mundialización y que, además de la configuración de regionalismos supranacionales, en determinados casos se potencian regionalismos subnacionales.

Este nuevo proceso supone una organización político-administrativa en la que, además de las nuevas instituciones de carácter supranacional, se consolide una organización descentralizada. Así ocurre en España con la asunción creciente de competencias por las Comunidades Autónomas.

Marco jurídico para las relaciones con el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo:

El Tribunal de Cuentas se define en la Constitución española y en su Ley Orgánica como «supremo órgano fiscalizador». Si la Constitución no prevé expresamente la posibilidad de creación de Órganos de Control Externo por las Comunidades Autónomas, tampoco exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador, lo que ha facilitado la sucesiva creación de Órganos de Control Externo (OCEX) en desarrollo de la potestad de organización de sus instituciones de autogobierno, genéricamente otorgada en el texto constitucional y de forma explícita en sus Estatutos de Autonomía o en las leyes específicas de creación de estos órganos de control.

Esta normativa es la base del bloque constitucional en lo que se refiere al control externo económico-financiero y presupuestario del sector público, según lo avalan las sentencias del Tribunal Constitucional 187/1998 y 18/1991. Esta ampliación del bloque constitucional resulta congruente con el desarrollo progresivo de las competencias e instituciones del Estado de las Autonomías.

Analizada la coexistencia de OCEX con el Tribunal de Cuentas desde la perspectiva de la globalización y de forma dinámica, resulta que su actividad no es igual a la suma de manifestaciones autónomas, desintegradas de una realidad única y compartida. Surge la necesidad de delimitar los distintos ámbitos de actuación y de diferenciar entre competencias exclusivas y compartidas. Podría pensarse en la existencia de un sistema ideal, racional, con distribución perfecta de competencias y sin la existencia de zonas de solapamiento o concurrencia, pero en el mundo real la organización es compleja de manera que aparecen discrepancias y dificultades que forman parte de la organización.

Entre nosotros, la concurrencia de competencias en el control externo se debe a una doble coincidencia:

– En el ámbito territorial, la actividad de los órganos de control en su territorio no impide que el Tribunal de Cuentas ejerza su actividad en todo el sector público.

– Frecuentemente, la actividad económica de los gobiernos autónomos se imbrica en la del gobierno central –basta hacer una referencia al área de ingresos–, lo que obliga a los OCEX y al Tribunal de Cuentas a coordinar adecuadamente su actividad de control con el fin de fijar la homogeneidad de criterios.

Puede afirmarse que la creación de los OCEX no significa una reducción de las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, ni por razón del ámbito territorial ni por la naturaleza de la actividad o de la adscripción de la entidad a fiscalizar. No se produce un reparto legal, sino una concurrencia de competencias, cuyo ejercicio es necesario coordinar en la práctica.

Desde el momento de la creación del primer OCEX se sintió la necesidad de compatibilizar los principios de supremacía con los de autonomía y coordinación. La Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, aprobada cuando ya se había iniciado la creación de los OCEX, contempla la coordinación institucional, la cual también se deduce de la cláusula de salvaguarda expresada en las distintas leyes de creación de los OCEX. Señala la Ley de Funcionamiento que cuando un OCEX fiscalice en el ámbito de sus competencias, el Tribunal de Cuentas informará a las Cortes Generales a partir de las actuaciones de aquél y de las que el propio Tribunal tenga a bien interesar. A tal fin, contempla la obligación de los OCEX de remitir los informes al Tribunal para su examen y, eventualmente, para que éste realice las comprobaciones adicionales que estime oportunas para alcanzar sus propias conclusiones. Prescindiendo de algunas imprecisiones metodológicas de la normativa, es irrefutable que el Tribunal de Cuentas coexiste con los OCEX y comparte con ellos ciertas competencias.

Señala la Ley de Funcionamiento que la coordinación se hará adoptando criterios y técnicas comunes para aumentar la eficacia y evitar duplicidades. Dada la parquedad de la Ley de Funcionamiento, conviene acudir a la «Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común» para encontrar los principios a observar en las relaciones entre distintas administraciones. Según esta Ley, las Administraciones Públicas deben atender con objetividad los intereses generales siguiendo los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. La Ley incorpora el principio de lealtad institucional como regulador de las relaciones entre Administraciones Públicas, lo que supone el respeto de las competencias entre administraciones y la ponderación de los intereses públicos implicados en las competencias propias.

También permite diferenciar entre coordinación, cooperación y otras figuras previstas en el Derecho positivo como alternativas de colaboración entre las instituciones de control.

Así, la coordinación, basada en el principio de supremacía, implica la existencia de un poder de dirección en la búsqueda de una ac-

tuación armonizada, mientras que con la figura de la cooperación, la colaboración supone la igualdad entre instituciones autónomas que se comprometen, previo acuerdo, a la realización de determinadas actuaciones con carácter vinculante. Se trata de un principio activo, imprescindible en organizaciones descentralizadas y con competencias compartidas, que se apoya en la lealtad mutua y con un funcionamiento no impuesto, sino concertado.

Es evidente que la normativa específica del Tribunal de Cuentas no está suficientemente desarrollada en estos aspectos, en parte debido a la propia complejidad del sistema, que se irá superando con la práctica. El examen de la legislación vigente permite identificar unos valores compartidos en el funcionamiento de las Administraciones Públicas que pueden trasladarse a las instituciones de control, lo que nos lleva a afirmar que la coordinación como vía para el logro de la eficacia no es solamente un requisito lógico, sino también un mandato legal.

El enfoque de la globalización en este escenario implica la transformación de los valores compartidos en reglas de juego y también integrar entre las variables del análisis la propia estructura institucional. Este planteamiento de unas reglas de juego que permitan atender las características propias de cada institución y que de forma coordinada asuman el objetivo prioritario de la eficacia ha llevado a la creación de la Comisión de Coordinación del Tribunal de Cuentas con los Órganos de Control Externo, que no estaba prevista en la actual normativa, pero que es el punto de encuentro para proceder al análisis de los distintos planteamientos de la colaboración.

Como procedimientos de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX de las Comunidades Autónomas podemos citar los siguientes:

1. La coordinación en la planificación de la actividad fiscalizadora. La planificación establece objetivos y fija los procedimientos a seguir; su coordinación, sin interferir en la autonomía funcional de cada OCEX, potencia la visión del Sector Público como realidad única que se manifiesta en varios niveles (estatal, autonómico y local).

La primera consecuencia positiva de la planificación coordinada es la sincronía temporal y su aproximación al ejercicio fiscalizado, lo que facilita la adaptación, y en su caso transformación del sistema de gestión, para corregir las deficiencias detectadas en el control. El primer objetivo de esta coordinación debería ser el examen de la Cuenta General de cada nivel de control. Defendemos llegar a un convenio de actuaciones coordinadas que formen parte del programa anual de fis-

calizaciones de cada institución de control, lo que potenciará la coordinación en la ejecución definitiva de la fiscalización, así como los procedimientos de intercambio de información y de armonización.

2. Fiscalizaciones horizontales. Son las dirigidas simultáneamente a un conjunto de entidades que desarrollan una misma actividad. El objetivo de una fiscalización horizontal es analizar los sistemas organizativos y los procedimientos de control interno para evaluar posibles deficiencias que pueden ser comunes e impulsar su corrección. No se elude la exigencia de responsabilidades, pero se da atención preferente a las imperfecciones derivadas de una regulación inadecuada.

La asunción de competencias, cada vez más amplia, por las Comunidades Autónomas conduce a organizaciones diversificadas para una misma actividad, de ahí las ventajas de abordar en conjunto el análisis de las actividades de distintas Administraciones.

3. Utilización de criterios y de técnicas comunes. Es la continuación lógica de la fase de coordinación de la planificación, mediante el uso de una metodología común y de criterios homogéneos.

Es importante la elaboración de directrices técnicas aceptadas por todos los órganos de control para las fiscalizaciones coordinadas en las que la eficacia del control no puede evaluarse de forma individualizada, sino global.

El mantenimiento de la coordinación en esta fase implica la utilización de normas comunes de fiscalización, complementarias de las que disponga cada órgano de control. En el marco de las normas comunes se podrían establecer las distintas modalidades de colaboración.

4. Presentación de los resultados y tramitación parlamentaria.

Mientras que cada institución de control cuenta con unas normas sobre el procedimiento a seguir para la aprobación de los resultados de la fiscalización y las pautas de forma y tiempo de presentarlos en las respectivas Asambleas Legislativas, la normativa no contempla el procedimiento a seguir en las fiscalizaciones compartidas. Esta circunstancia debería considerarse al programar cualquier procedimiento de colaboración institucional, que afectará tanto a las normas de funcionamiento interno como a las relaciones externas, completando el proceso a seguir en los resultados parciales para su integración en un informe general, así como su posterior tramitación parlamentaria.

5. Colaboración en la exigencia de responsabilidades. Para el caso de incorrecta utilización de los fondos públicos, la vía jurisdiccional es la conclusión lógica del ejercicio del control. La atribución exclusiva al Tribunal de Cuentas de estas competencias no puede desembocar en un trato diferenciado en la exigencia de posibles responsabilidades a gestores públicos, cuya actuación no es fiscalizada por el Tribunal de Cuentas. La colaboración en este caso pretende que la atribución de competencias no lleve a un trato desigual entre gestores públicos y que se llegue a establecer procedimientos homogéneos, tanto en la depuración de responsabilidades contables como, en otros supuestos, en el traslado a la jurisdicción correspondiente.

CONCLUSIONES

La colaboración en el ejercicio del control queda abierta en distintas direcciones en correspondencia con la integración de la gestión económico-financiera pública que potencia la globalización. No se trata solamente de establecer criterios y técnicas comunes, sino, además, de asumir la cultura de la colaboración, delimitando los ámbitos de actuación y compartiendo objetivos y procedimientos para que la función fiscalizadora se potencie por el aprovechamiento de las sinergias aportadas al sistema en su conjunto por las distintas entidades fiscalizadoras que lo integran. El análisis de la globalización supone considerar la gestión pública como un sistema complejo, dinámico y en permanente interacción de las variables que participan en su evolución. La conexión del control con la organización y la gestión permite identificar el control como una función dinámica que dé respuesta a los nuevos compromisos que la actuación del Sector Público está asumiendo y que facilite la búsqueda de la eficacia en su gestión.

La inseparable conexión del control con la organización y la gestión le concede la garantía de una mayor eficacia en la utilización de los fondos públicos, eficacia que quedaría desvirtuada en el caso de que el control no se realizara de forma coordinada entre todas las instituciones fiscalizadoras. Desde esta perspectiva, la eficacia del control es un requisito previo para llegar a la máxima eficacia de la gestión.