

lores correspondientes al ámbito de las telecomunicaciones, con independencia de su grado de virtualidad y del carácter artificial que permiten barruntar la alta probabilidad de encontrarnos con peligrosas burbujas financieras, o la tendencia irrefrenable a constituir oligopolios en estos y otros sectores estratégicos que, en no pocos casos, se han desplazado del área de la actividad pública a la privada mediante el correspondiente proceso de privatización, y tendremos elementos de juicio más que suficientes para evaluar lo que supone, o puede suponer, la globalización, así como el malestar o el bienestar que reporta. Todo esto, absolutamente todo, lo desarrolla con maestría y rigor Joseph E. Stiglitz, como decíamos al principio, en libros como el publicado recientemente por la editorial Norton *Economics of the Public Sector*. Es por ello por lo que entendemos menos la visión incompleta que nos ofrece ahora al amparo de la divulgación, con independencia de la calidad indiscutible de la obra considerada en su conjunto.

No sabemos si detrás de todo esto, como suele suceder y, por otra parte, resulta muy humano, late un sentimiento de frustración o un problema psicológico y de conciencia. El 13 de febrero de 1997, al entrar Stiglitz en el Banco Mundial como Vicepresidente Senior, leía el lema de la institución: «Nuestro sueño es un mundo sin pobreza». Finalizada su misión, de vuelta al mundo más recoleto, sereno y reflexivo de la docencia y la investigación, es muy probable

que cayese en sus manos el libro de Charles Dickens *Hard times for these times* (escrito en 1854, antes de la obra sobre el utilitarismo de John Stuart Mill) y leyese: «Oh, economistas utilitarios, maestros de escuela en esqueleto, comisarios de realidades, elegantes y agotados incrédulos, charlatanes de tantos credos pequeñitos y mano-seados, siempre habrá pobres en vuestra sociedad.» ¿Tendrá razón Wittgenstein, otro de los grandes atormentados, cuando dice que el mundo en que pensamos no es el mundo en que vivimos? Quizá la verdad esté entre la teología de la luz, de Alcuino de York (*Breviario romano*) y la oscuridad levemente atenuada de Pessoa (*Poemas ingleses*).

ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Informe de Gestión 2000*

Los vicios y corruptelas, el tráfico de intereses e influencias, los negocios poco transparentes y el excesivo formalismo burocrático en la gestión de la Administración han sido, y son, prácticas corrosivas en el devenir histórico de la República de Venezuela.

Un país rico en recursos naturales, en fuentes energéticas y con un gran potencial de origen ha desperdiciado sus esfuerzos con demasiada frecuencia en grandes operaciones más o menos oscuras en manos de minorías, a las que lamentablemente no han estado ajenos los Poderes Públicos.

Los últimos cambios políticos acaecidos en el Gobierno de la Re-

pública han plasmado en el texto de una nueva Constitución, aprobada el 15 de diciembre de 1999, su voluntad de transformar este orden de cosas. Este Texto Fundamental, al menos en la letra, ha querido abordar radicales innovaciones institucionales y funcionales que acaben con este mal que carcome los fundamentos del Estado.

El sistema constitucional recientemente establecido aboga por una separación más rigurosa entre el Estado y el Gobierno; un aumento de la participación popular en las decisiones nacionales; una simplificación del funcionamiento público, acentuándose la desconcentración administrativa y la descentralización funcional; una modernización de las estructuras y los procedimientos; un saneamiento, fortalecimiento y racionalización de los Poderes y las instituciones; la revisión estructural de las municipalidades, y el establecimiento de un sistema único de control.

Persigue, en definitiva, un Estado con una distribución más equitativa de la riqueza y donde los ciudadanos puedan ejercer su poder de administración y control sobre el destino de los recursos públicos.

La Contraloría General de la República no quedó al margen de dicho proceso de reforma. En efecto, la Resolución de la Asamblea Constituyente de 22 de diciembre de 1999 estableció un Régimen Transitorio de Poder que incluía la designación provisional de un Contralor General; nombramiento que recayó en el Dr. Clodosbaldo Rusián Uzcátegui, quien fue confirma-

do posteriormente por un período de siete años (2001-2007).

Por Disposición de 26 de enero de 2000 se inició la reorganización de la Institución nacional de control, completándose con un Reglamento interior y Resoluciones de funcionamiento.

Dicho conjunto normativo, Constitución y normas reguladoras específicas, introdujo modificaciones sustanciales en la Contraloría General de la República. Se elimina su condición de órgano auxiliar del Poder Legislativo, dotándole de independencia y de autonomía funcional, organizativa y administrativa; se extiende su función de control a todos los fondos públicos, haciéndose universal; se le atribuye potestad fiscalizadora preventiva y de asesoramiento de la Asamblea Nacional y de la Administración; se arbitra una mayor intervención pública en la elección del Contralor General, al instaurarse un sistema de concurso público sobre la base de las propuestas presentadas por organizaciones académicas, profesionales, corporativas y populares; y se promueve la participación ciudadana en el control del patrimonio público.

También se dota a la Institución de una nueva estructura interna. Se crean tres Direcciones Generales encargadas, respectivamente, del control financiero de la Administración Central y de los Poderes Nacionales, de la Administración Descentralizada y de los Estados (Regiones) y Municipios. Completan la organización la Dirección General de Estudios Jurídicos (responsable del examen y evaluación del nuevo marco legal del Estado)

y la Dirección General de Averiguaciones Administrativas y Procedimientos Especiales (con función inquisitiva y sancionadora).

La participación popular en el control se hace efectiva a través de la Oficina de Atención al Ciudadano, que recibe sus denuncias y sugerencias fundadas y les orienta sobre prácticas de buena gestión de los recursos públicos.

Dichos cambios estructurales y funcionales en la Contraloría General vienen impulsados por un intento de fomentar una mayor colaboración con la Administración, el predominio de los principios de honestidad y responsabilidad y una mayor eficacia y transparencia en el funcionamiento de las instituciones que robustezca el desarrollo económico del Estado. Se pretende que la Contraloría actúe como promotora y contribuya a la modernización de la Administración Pública, a la eficacia en el manejo de los recursos y a la honradez en el ejercicio de la función gubernamental.

La publicación objeto de este comentario recoge el discurso del Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela en el acto de presentación ante la Asamblea Nacional del Informe de Gestión del año 2000, el primero elaborado por la Contraloría General al amparo del artículo 276 de la reciente Constitución. Se incluye también en la misma el texto del Informe referido.

El discurso del Contralor se inicia con unas reflexiones sobre los problemas que aquejan a la República de Venezuela, las deman-

das de cambio que dieron lugar al nuevo sistema constitucional, así como las transformaciones introducidas por éste en las instituciones nacionales y, en particular, en la que él preside.

Manifiesta que el crecimiento de un Estado no puede crear desigualdad y que es imprescindible erradicar la pobreza, siendo la educación de la ciudadanía el instrumento fundamental para luchar contra la delincuencia y la inseguridad. Es preciso hacer frente a la inflación, estabilizar la paridad cambiaria y racionalizar las tasas de interés bancario.

La consecución de eficacia en el funcionamiento de la Administración, con una mejora sustancial en la prestación de los servicios públicos y una especial vigilancia de los concesionarios, constituye una pieza clave para el logro de resultados medianamente satisfactorios en áreas prestacionales importantes para los ciudadanos (sanidad, educación, infraestructuras...).

Se reclama del Estado la promoción de nuevos pequeños y medianos empresarios, a través de la concesión de facilidades financieras y de asistencia técnica, y la creación de una poderosa clase media generadora de riqueza económica y social y comprometida con los valores fundamentales de la República.

Especial hincapié hace el Contralor General en la necesidad de acabar con la corrupción en la gestión gubernamental y del papel fundamental que en esta tarea han de desempeñar la propia Contra-

loría y los medios de comunicación, haciendo llegar a la opinión pública las irregularidades detectadas y creando en ella una conciencia activa.

Se destaca el valor de la reciente Ley Orgánica de Gestión Financiera del Sector Público, de septiembre de 2000, como instrumento normativo para luchar contra la tela de araña tejida para amparar la corrupción pública. En ella se diseñan las líneas generales de la gestión y el control de los recursos públicos; los requisitos que favorecen la transparencia en la contratación pública; se aboga por el mayor rigor en las sanciones para combatir la corrupción; y se presenta el nuevo Sistema Nacional de Control Fiscal, que pretende coordinar a todos los órganos de control en aras a la legalidad, eficacia y economía de las operaciones.

La situación política y económica descrita ha llevado, en opinión del Contralor, a una débil formulación de planes y programas, a una deficiente definición de metas y responsables, a una ausencia de indicadores y a insuficiencias en los sistemas de control interno, todo lo cual ha desembocado en la reiteración de los fallos seculares.

Este desorden reclama un esfuerzo especial de la Contraloría General mediante la formulación de planes estratégicos para el desarrollo institucional, la optimización de la labor fiscalizadora y el fortalecimiento de las herramientas tecnológicas con el fin de combatir la impunidad.

Los resultados de la fiscalización llevada a cabo por la Contraloría respecto de la gestión del ejercicio 2000 no son precisamente halagüeños y reflejan un pobre panorama de la gestión económico-financiera de la República de Venezuela: deficiencias estructurales y funcionales comunes a las distintas áreas de la Administración Pública; ausencia o mala planificación de la gestión; incumplimiento de planes, programas y objetivos; deficiente o inexistente supervisión, control y seguimiento en el ámbito operativo; desactualización de los registros financieros y presupuestarios; e inexistencia de documentación soporte de las operaciones realizadas. Esta situación repercute negativamente en el contexto nacional en lo que se refiere a la consecución de una gerencia pública eficaz.

El Informe de Gestión 2000 elaborado por la Contraloría General de la República de Venezuela se estructura en dos capítulos. El primero se dedica a la «gestión fiscalizadora», y el segundo, al análisis de las actividades llevadas a cabo durante el ejercicio por la propia institución («gestión interna»).

El capítulo relativo a la «gestión fiscalizadora» incluye el examen de la actividad económico-financiera desarrollada por los distintos elementos que componen el sector público sujeto a la verificación de la Contraloría, los reparos puestos en sede administrativa por la Institución de control a personas naturales y jurídicas en el ejercicio de sus competencias de fiscalización preventiva, las multas impuestas a los entes públicos por las infraccio-

nes cometidas en el desarrollo de su gestión, así como las declaraciones de responsabilidad dictadas por la Contraloría en procedimientos de averiguación administrativa.

El año 2000 se caracterizó en Venezuela por dos notas importantes que influyeron en el devenir de la gestión pública. Por una parte, tiene lugar la entrada en vigor y puesta en práctica de los nuevos sistemas y principios introducidos por la Constitución. Por otra, el Gobierno hubo de realizar en este ejercicio grandes esfuerzos para sobrevenir a las necesidades surgidas de los graves desastres naturales que azotaron el país a finales de 1999 y que llevaron a una situación de emergencia.

La opinión general reflejada en el Informe de Gestión 2000 puede resumirse del siguiente modo: pese a los esfuerzos de algunos entes para corregir situaciones irregulares e introducir cambios en las estructuras, el examen de la actividad económico-financiera de las organizaciones públicas de la República de Venezuela evidencia que las estrategias desarrolladas para superar deficiencias administrativas y operativas resultaron insuficientes.

Se observaron fallos generalizados y recurrentes en la planificación y en la programación presupuestaria, en la organización (carencia de archivos estructurados, inexistencia de manuales con normas de procedimiento y organizativas), y en la ejecución presupuestaria y el control de las operaciones.

En este último punto son especialmente acusadas las debilidades

en el control interno, los incumplimientos de prescripciones contables, la falta de personal cualificado, las obras iniciadas sin contratación previa, las obras no ejecutadas, el pago de anticipos a contratistas sin comprobación, el fraccionamiento de contratos para eludir la licitación, la utilización de recursos para finalidades distintas de las previstas, los elevados costes administrativos, la adquisición de compromisos sin disponibilidad presupuestaria, la existencia de pagos indebidos, la ausencia de indicadores de gestión para medir la eficacia, calidad e impacto de la gestión...

En resumen, se recoge en el Informe todo un elenco de deficiencias que ponen de manifiesto claramente la falta de un sistema estructurado de gestión y control, que se ve agravado por las carencias en la supervisión de las operaciones y por la despreocupación en la adopción de medidas tendentes a subsanarlas. Este sistema contribuye a fomentar focos de corrupción, insuficiencias en el funcionamiento de las instituciones y dispersión de los programas públicos, representando una amenaza para el cumplimiento de los objetivos integrales propuestos por la reforma.

Una vez expuesta la opinión general sobre la situación global de la actuación del sector público sujeto al examen de la Contraloría, el Informe especifica los aspectos más destacados de cada uno de los ámbitos que componen dicho sector. Se hace así referencia a la Administración Nacional y a los Poderes Públicos, a la Administración Descentralizada (sectores

de Planificación, Desarrollo y Finanzas; Industria, Producción y Comercio; Servicios; y Desarrollo Social) y a la Administración Estatal y Municipal, cuyos resultados son casi una reiteración de las críticas generales.

La Contraloría llevó también a cabo durante el ejercicio 2000 varias fiscalizaciones especiales, a saber: «Emergencia nacional de diciembre de 1999»; «Proyecto PRO-PAÍS», primera fase del Programa Bolívar 2000, que destinó gran cantidad de recursos públicos al rescate y consolidación de la plataforma físico-social con especial atención a la población de pocos recursos; «Supervisión del proceso electoral previsto para mayo de 2000», con el fin de determinar las causas técnicas y gerenciales que dieron lugar a su suspensión, asumiendo la Contraloría en esta actuación también la función de certificación previa de compromisos y pagos generados en ejecución financiera del presupuesto electoral; «Presas y embalses del país», en la que se puso de manifiesto el grado de abandono en el que se encuentran aquéllos y la falta de prevención que ha llevado a graves deterioros en las obras civiles y a la contaminación de las aguas, y «Proceso de pago de prestaciones sociales», sujeto a injustificadas demoras, insuficiencias financieras y a la falta de actualización de los justificantes.

Una fiscalización especial de gran interés, al tener lugar a instancia del Fiscal General de la República, fue la de la entidad financiera CAVENDES, Banco de Inversión, C. A. Como resultado

de la misma afloraron datos que evidenciaron importantes operaciones que comprometían gravemente la credibilidad de las cifras presentadas en los balances e innumerables incumplimientos de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras. Esta fiscalización sirvió de timbre de alarma respecto del funcionamiento general del sistema financiero nacional.

Dos ámbitos de la actividad del año 2000 verificada por la Contraloría General merecen especial atención. El relativo al sector de la economía y el que se refiere a los estados y municipios.

En cuanto al primero, el Informe destaca el incremento de los índices de evasión fiscal, el empleo del gasto público por el Gobierno nacional como factor multiplicador del crecimiento dentro de la demanda agregada, las deficiencias en los sistemas de control de los entes reguladores en el ámbito financiero y la duplicación del endeudamiento interno del sector público respecto del año anterior. Como contrapartida, se redujo en el año 2000 la inflación acumulada.

A ello hay que añadir las ineficientes e insuficientes gestiones de cobro por derechos liquidados, la omisión de liquidaciones por intereses de demora, el incumplimiento de la obligación de formar y rendir cuentas, las omisiones y errores en los registros de operaciones, la infracción de las normas de contabilidad del sector público y de los principios de contabilidad generalmente aceptados, así como la falta de adecuado control interno.

En las empresas públicas se observó una carencia de políticas, modelos organizativos, procedimientos administrativos y de procesos operativos; el incumplimiento de prácticas contables; la no utilización de recursos gerenciales básicos; debilidades en el control interno; y el incremento desmesurado del endeudamiento.

La prestación de los servicios públicos adoleció de deficiencias en la planificación estratégica y operativa, lo que se agravó por la carencia de infraestructuras, el bajo nivel de inversión, el incumplimiento de planes y programas, las irregularidades en las obras públicas, la lentitud en el desarrollo de las privatizaciones... Especial referencia se hace a los serios problemas de mantenimiento, obsolescencia de equipos y de falta de personal que presenta la Red Hidrológica Nacional.

Por lo que respecta a los estados y municipalidades, el Informe 2000 analiza el desarrollo por el Contralor General de la facultad excepcional que se le atribuyó, durante el período transitorio hacia la vigencia definitiva de la Constitución de 1999, de intervenir las contralorías estatales y municipales, así como de la potestad de designar con carácter provisional al máximo responsable de dichos órganos.

Los resultados del control de las mencionadas instituciones reflejaron su pobre situación: la falta de planificación de las fiscalizaciones, la carencia de manuales de normas y procedimientos internos, la no realización de fiscalizaciones o, en su caso, el no ejercicio de acciones para la exigencia de responsa-

bilidades que deberían reclamarse, el incumplimiento de las normas generales de auditoría, la falta de autonomía, la ausencia de indicadores de gestión y la omisión del deber de seguimiento de las recomendaciones.

Las conclusiones no resultan más favorables en lo que se refiere al funcionamiento de las propias Administraciones estatales y municipales (Gobiernos y Cuerpos Legislativos). De la gestión de las mismas se destaca el incremento de los recursos empleados sin repercusión en la mejora de los servicios públicos, el gran desorden administrativo reinante generador de irregularidades y corruptelas, la falta de coordinación con los organismos de la Administración nacional para el logro de los objetivos del Estado, la gran corrupción existente en el control interno y externo y la anuencia con las respectivas Administraciones, la inobservancia de las normas relativas a los recursos presupuestarios y financieros de las instituciones y de los principios presupuestarios esenciales (anualidad, equilibrio y unidad del Tesoro).

El segundo capítulo del Informe sobre «Gestión interna de la Contraloría General», mucho más breve que el primero, recoge datos relativos al desarrollo de las actividades de la propia Institución y de los centros y organismos de ella dependientes, así como de los recursos empleados para el ejercicio de sus competencias durante el ejercicio 2000. Se insiste en la voluntad firme de la Contraloría de aplicar los fondos con criterios de racionalidad y economía de ad-

ministración y de incrementar la eficacia en la prestación de los servicios a partir de la planificación de la actividad, la revisión permanente, la simplificación de los procesos, la reducción de los plazos y el reforzamiento del control interno. Se destaca la importancia concedida a la cualificación del personal y a su formación profesional.

Del somero análisis de los datos ofrecidos por la Contraloría General sobre la gestión desarrollada en el año 2000, resulta evidente que la República de Venezuela adolece de graves deficiencias institucionales, orgánicas y funcionales que dañan gravemente los cimientos y hacen proliferar irregularidades que se perpetúan en el tiempo y, lo que es peor, provocan una situación excesivamente extendida de corrupción entre los Poderes Públicos.

El problema no radica en desorganización o en prácticas erróneas en el ejercicio de la actividad económico-financiera del sector público, sino que hay que descender a las propias estructuras del sistema político para encontrar el origen de la quiebra.

Para transformar esta situación y promover el desarrollo y la seguridad personal, jurídica y económica se hace precisa la adopción de políticas coherentes para mejorar la eficacia, eficiencia, calidad y productividad de las estructuras; el diseño de procesos y recursos del sistema jurídico-político nacional; la efectividad en la planificación y organización de los recursos de gestión, planes y programas operativos; el fomento de la capacitación e independencia del personal; el desarrollo de los servicios públicos

y la transparencia en el manejo de los fondos públicos. En otras palabras, es necesaria una catarsis, una regeneración de las instituciones para hacerlas limpias y eficaces.

Debe advertirse que no es tarea fácil levantar las capas seculares de oscurantismo y de pingües negocios poco claros que calan, hasta lo más profundo, las estructuras de un país. Sólo una concienciación general y un apoyo decidido de las instituciones y de los ciudadanos para superar la situación puede llevar al triunfo de los principios que inspiran la nueva Constitución de la República de Venezuela de modo que no quede convertida en simple papel mojado.

Nos unimos por ello a los buenos deseos, que constituyen una imperiosa necesidad, con que se cierra el discurso del Contralor General al presentar el Informe de Gestión 2000 ante la Asamblea Nacional: *«Invitamos a los Poderes Públicos (...), a los ciudadanos (...) y a la opinión pública a triunfar sobre la corrupción, la impunidad, la pobreza, la inseguridad y la ineficacia gubernamental. A fortalecer la ética y la solidaridad...»*

MARÍA JOSÉ DE LA FUENTE
Y DE LA CALLE

VÍCTOR MANTECA VALDELANDE:
Formación del control externo del sector público en la España contemporánea. El Tribunal de Cuentas: origen y evolución.

Sindicatura de Comptes de Valencia, 382 páginas.

El libro objeto de esta recensión se presentó al IV Premio