

## V Congreso de EURORAI

Barcelona, 18-19 de octubre de 2004

### **La nueva gestión pública y la modernización de la administración: un reto para el control externo del sector público**

\*\*\*\*\*

### **De la norma al rendimiento: las Cámaras Regionales de Cuentas francesas, testigos y actores de las reformas de la gestión pública**

**Danièle Lamarque, Presidenta de la Cámara Regional de Cuentas de Alta Normandía**

La descentralización, el desarrollo de políticas de contratación y de intervenciones europeas, el surgimiento de una cultura del rendimiento en las gestiones públicas y la evolución de las normas contables han cambiado en gran medida los procedimientos de actuación de la administración y las modalidades de control externo que ejercen las Cámaras Regionales de Cuentas. Las instancias de jurisdicción financiera en Francia (el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas) han sido a la vez actores y testigos de estas reformas: han extraído conclusiones para su propia organización y funcionamiento internos y, al mismo tiempo, han informado sobre estas reformas en el marco de su función fiscalizadora.

Estos cambios se reflejan en los tres ámbitos principales de intervención de las Cámaras Regionales de Cuentas: el control de la calidad de las cuentas públicas, la auditoría operativa o auditoría de gestión y la evaluación de las acciones públicas; y revelan una transformación en el equilibrio institucional, debida a la aparición de nuevos actores, donde se ha redefinido en gran medida la función de control.

#### **1- El control de la calidad de las cuentas públicas**

##### *Una referencia internacional para las cuentas públicas*

La veracidad y la fiabilidad exigidas en las cuentas, impuestas tras las crisis financieras de mediados de los años noventa, se extienden al sector público. Prueba de ello es el progresivo movimiento de aproximación de las contabilidades públicas a las privadas, que ya se ha hecho sentir en los municipios (1997) y los departamentos (2003). Conforme a los principios que guían la elaboración de una referencia internacional para las cuentas públicas (las Normas Contables Internacionales para el Sector Público, IPSAS) dentro de la IFAC, esta evolución, que afecta igualmente al Estado, se traduce principalmente en el paso de una contabilidad en valores de caja a una contabilidad en valores devengados, en el marco de un enfoque patrimonial de la situación financiera de las entidades públicas.

##### *El control presupuestario*

La descentralización confió una nueva misión a las Cámaras Regionales de Cuentas en 1982: el control de los actos presupuestarios. Ejercido en parte en conexión con la vigilancia de legalidad de los Prefectos, este control garantiza el respeto a los principios presupuestarios fundamentales: la veracidad de las cuentas, asegurada por la correcta evaluación de ingresos y

gastos; el equilibrio presupuestario, y la exacta imputación de los gastos al organismo correspondiente.

Según el informe de actividad de 2003 de las instancias de jurisdicción financiera, casi la mitad de los casos (328 de 822) en los que se recurre al Tribunal de Cuentas o a las Cámaras Regionales de Cuentas se deben a demandas de inclusión de un gasto obligatorio en el presupuesto de una colectividad, dirigidas en particular por empresas o colectividades que comparten dentro de estructuras intermunicipales la gestión de un servicio público.

Con el control presupuestario, cuya utilidad fue reconocida por todos los actores con ocasión del balance elaborado en 2003, las Cámaras Regionales ejercen una función compleja: son un factor de regulación y garantizan la supervisión de la ortodoxia presupuestaria; actúan igualmente como instancias de consejo y arbitraje.

#### *La auditoría de la regularidad de los estados financieros*

Más que en los controles presupuestarios, realizados en razón de una demanda, las Cámaras ejercen su control de la regularidad de los estados financieros de las colectividades “locales” (regiones, departamentos y municipios) y sus organismos públicos en el marco más común del examen de la gestión. Este control se dirige, por otra parte, tanto al contable - responsable de la imputación y del pago de los gastos, y de la recaudación de los ingresos - como al ordenante - encargado de iniciar las operaciones y de implementar los procedimientos que garantizan su seguimiento.

Gracias a su doble misión de “juicio” de las cuentas públicas y de examen de la gestión de los ordenantes, todas las Cámaras Regionales pueden aprehender dimensiones de la calidad y la veracidad de las cuentas, en particular la atribución de los gastos e ingresos al ejercicio, y su evaluación veraz, así como la exactitud de las imputaciones al presupuesto y al organismo apropiados. No obstante, la responsabilidad de los contables no puede ser objeto de sanciones jurisdiccionales en lo que respecta a la gestión de las cuentas. Las Cámaras han reforzado sus controles en este sector a lo largo de los últimos años. El informe público que aparecerá en 2005 evaluará estos controles sobre la fiabilidad de las cuentas locales a través del análisis de las diferentes deficiencias puestas de manifiesto por las Cámaras (retrasos en la constatación de las pérdidas, reincorporaciones o escalonamientos excesivos de los gastos, conocimiento insuficiente del patrimonio, etc.).

#### *Perspectivas*

El control de las cuentas locales evoluciona rápidamente en Francia: el paso a una contabilidad en valores devengados desdibuja la tradicional separación entre el ordenante y el contable; la sanción jurisdiccional de la responsabilidad del contable, misión histórica de los jueces financieros, encuentra límites jurídicos (los que circunscriben el control ejercido por los contables públicos) pero también prácticos, vinculados al desarrollo de enfoques por los riesgos y a la internalización de los controles. Estas evoluciones se traducen en una disminución de los enjuiciamientos de la responsabilidad de los contables: en 2003, las Cámaras dictaron 425 resoluciones reconociendo la existencia de deudas por parte de contables de un total de 24.100 sentencias, es decir, un índice de 1,8%, inferior a la mitad del de 1999 (3,6 %).

El papel de los diferentes actores debe evolucionar aún, en un contexto contable que tiene que completarse: la consolidación de las cuentas, el control de los riesgos vinculados a las cuentas

satélites y la integración en las estructuras intermunicipales, en particular, merecen un nuevo avance en la normalización contable.

## **2- La auditoría de la gestión pública**

### *Del control de regularidad a la auditoría operativa*

El examen de la gestión de los organismos públicos constituye la actividad principal de las Cámaras Regionales de Cuentas. Este examen se tradujo en 2003 en el envío de 645 informes públicos de observaciones dirigidos a los gestores de los organismos fiscalizados, y en otras 395 intervenciones administrativas. A semejanza de las evoluciones constatadas en la mayoría de las instituciones de control externo desde los años ochenta, este control se extiende progresivamente del examen de la regularidad de las gestiones a la auditoría de sus rendimientos.

La evolución de esta misión en las Cámaras Regionales francesas está marcada por varias etapas significativas. La publicación de las conclusiones del control, impuesta en 1990, introduce la gestión local en el debate público. Por otra parte, el examen de gestión recibe una definición legal con la ley de 21 de diciembre de 2001: se refiere “a la regularidad de los actos de gestión, a la economía en el empleo de los recursos y a la evaluación de los resultados alcanzados en relación con los objetivos fijados por la asamblea o el órgano deliberante. La pertinencia de estos objetivos no puede ser objeto de observaciones”.

La diversidad de los temas de análisis de las Cámaras Regionales refleja la creciente extensión del ámbito de las competencias de las colectividades locales. Si este análisis se concentra en los principales riesgos jurídicos y financieros, como la veracidad de los estados financieros, la contratación pública, la gestión de los recursos humanos o la externalización de servicios públicos a operadores privados, abordará todos los ámbitos de la acción pública local.

### *La evolución de las prácticas*

Tanto los textos como la práctica no han cesado de precisar y reforzar los procedimientos contradictorios que garantizan la transparencia y el rigor de la auditoría de gestión, cuya puesta en marcha ilustra la diversidad de los actores que participan en la gestión pública local. Empresas, asociaciones, actores económicos y sociales de diversos orígenes, e incluso particulares son, así, los destinatarios habituales de las observaciones de las Cámaras, con la finalidad de recoger sus respuestas escritas u orales para la elaboración de conclusiones definitivas.

Por último, los métodos de control se están renovando en profundidad. El acceso a datos electrónicos y el uso de sondeos refuerzan la validez de las constataciones y permiten identificar los puntos débiles de un procedimiento de contratación pública o de recaudación, por ejemplo. El uso de referencias de gestión, dentro de una perspectiva de *benchmarking*, respalda las estrategias de control más centradas en los principales retos, sitúa las gestiones en su evolución o en situación de comparación con otras entidades, y permite enfoques temáticos comparativos.

Con sus principales socios, gestores y contables, las instancias de jurisdicción financiera en Francia se han comprometido recientemente, de forma voluntaria, a modernizarse, sobre todo en lo que respecta a digitalizar datos, compartir la información y dar coherencia a los controles.

Estas evoluciones revelan un cambio de perspectiva, desde el control de la regularidad hacia la evaluación del rendimiento, destinado a transformar la gestión pública en la mayor parte de sus dimensiones.

### **3- La evaluación de las acciones públicas**

#### *Evaluación y control*

A partir de los años noventa, el surgimiento de la noción de “evaluación” ha contribuido a cambiar las prácticas de los órganos de control. Al igual que diversas inspecciones generales han ampliado la definición de sus misiones, las instancias de jurisdicción financiera han adaptado sus prácticas para incluir la totalidad de su ámbito de competencia.

La evaluación del ingreso mínimo de inserción (una ayuda social creada en 1988) es un buen ejemplo de esta ampliación de perspectivas. Aunque la verificación de la regularidad siga siendo oportuna (para verificar la ausencia de irregularidad y el respeto de las obligaciones legales por parte de la colectividad), la cuestión de la eficacia y de la realidad de la inserción económica y social de las poblaciones desfavorecidas a las que se dirige esta política impera, de manera justificada, en las preguntas planteadas en la investigación. La metodología seguida cubre los principales ejes del enfoque evaluativo: la pertinencia (¿responden las acciones a las necesidades puestas de manifiesto?); la eficiencia (¿está el personal distribuido en función de las cargas reales de los servicios?, ¿existen modos de gestión más económicos en otras colectividades?); y la eficacia (¿constituyen los contratos auténticos instrumentos de inserción?). Las Cámaras Regionales tienen la ventaja de poder realizar estas evaluaciones lo más cerca posible del terreno, en el mismo plano en que pueden evaluarse los resultados.

#### *La evolución de las prácticas*

Las adaptaciones de los trabajos de las instancias de jurisdicción financiera en Francia han marcado de forma significativa sus modos de comunicación: de esta forma, desde 1991, el Tribunal de Cuentas publica informes temáticos que completan el informe anual realizado desde 1832 (y público desde 1838). Estos informes públicos particulares, que son generalmente el resultado de investigaciones realizadas conjuntamente por el Tribunal y las Cámaras Regionales, examinan diversas políticas públicas. La intervención conjunta de las entidades fiscalizadoras garantiza el control del conjunto del ámbito de intervención de los actores públicos cada vez más diferenciados, así como una significativa cobertura geográfica. La gestión de los servicios de suministro de agua y saneamiento, el sistema educativo, la restauración colectiva (las cantinas), los servicios de vías públicas provinciales, el ingreso mínimo de inserción, la política municipal, la gestión de desechos domésticos y los casinos, también forman parte de las publicaciones de estos últimos años.

El desarrollo de estas investigaciones conjuntas y la integración del enfoque evaluativo han cambiado significativamente las prácticas de las instancias de jurisdicción financiera. De esta forma, se realiza una programación plurianual entre el Tribunal y las Cámaras Regionales, para seleccionar los temas de investigación. Los trabajos son dirigidos por grupos de pilotaje y coordinados por el comité de enlace entre el Tribunal y las Cámaras, que garantiza su seguimiento y analiza la pertinencia de su publicación. De esta forma, los magistrados de las Cámaras están cada vez más integrados en una red de intercambios facilitados por la comunicación electrónica y la intranet común que une el conjunto de las entidades fiscalizadoras.

### **Conclusión**

La cultura del rendimiento contribuye a modificar en profundidad la concepción y las prácticas de gestión. Dando mayor importancia a sus resultados, transforma y dinamiza la acción pública. Desarrolla una cultura de la medida y un principio de transparencia. Conduce a las instituciones de control externo a las mismas adaptaciones. Las últimas evoluciones, en particular la aplicación en curso de la nueva ley orgánica relativa a las leyes presupuestarias y la nueva etapa de la descentralización, van a modificar sensiblemente asimismo los modos de funcionamiento de las instancias de jurisdicción financiera y les conduce a definir por sí mismas sus objetivos e indicadores de la medida del rendimiento, y a precisar cómo mejorar la eficiencia y la eficacia de sus controles.

Con una comunicación pública en constante desarrollo, las instancias de jurisdicción financiera han contribuido de esta forma a introducir la gestión pública en el debate democrático, conforme al Artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que han adoptado como lema.