

Citar: Apellidos, N. (2016) "Título", en: Santos González, D. y Giménez Rodríguez, S. (coords.) (2016). *Integraciones y Desintegraciones sociales*. Toledo: ACMS, pp.

EL PAPEL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

María Ángeles Abellán López. *Universidad Miguel Hernández*

Gonzalo Pardo Beneyto. *Universidad de Alicante*

1. Introducción

La gestión pública y sus mecanismos de control se están viendo afectados por las transformaciones del entorno, el avance de las nuevas tecnologías, la interdependencia financiera, la explosión demográfica, la emergencia del tercer sector, entre otros fenómenos que han acelerado los cambios sociales, con el objetivo de incrementar su legitimidad (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1983; Tolbert y Zucker, 1983).

El advenimiento del Estado de Bienestar, por su parte, ha condicionado la evolución hacia un nuevo concepto de Administración Pública, con prioridades en la redistribución y en la asignación equitativa de recursos, con una orientación marcadamente social hacia la ciudadanía. El Estado social o *welfare state*, aparece como un actor económico, político y social, con gran protagonismo en la economía, con capacidad de intervención y de regulación multisectorial para el logro de sus objetivos.

Esta situación ha conducido a un aumento cuantitativo y cualitativo de la intervención pública, sin precedentes, tanto en la perspectiva de materialización y prestación de servicios y políticas públicas. No obstante, los cambios en el contexto de las Administraciones Públicas han producido un cambio en su morfología con el objetivo de buscar la eficiencia en su funcionamiento (Hood, 1991; Barzelay, 2001; Pollitt et al., 2007).

Aun así, las Administraciones Públicas (AAPP) desempeñan un rol esencial en las sociedades contemporáneas porque desarrollan actividades de bien común imprescindibles para el desempeño colectivo y la resolución del conflicto social. Las AAPP, como parte del Poder Ejecutivo de los Estados, toman decisiones y desarrollan actuaciones que afectan a los derechos subjetivos de los ciudadanos. De la misma forma, el volumen de las Administraciones públicas es difícilmente abarcable, y ello explica por qué se han de multiplicar los controles sobre ella para que sean efectivos, solo con políticas de

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

transparencia no hay suficiente. Las enormes dimensiones del sector público, con un rol intervencionista y regulador muy activo en la economía nacional y en la que el poder ejecutivo maneja grandes cantidades de dinero público, para desarrollar e implementar programas y políticas públicas de gobierno, hace que uno de los objetivos sea verificar que esas acciones y políticas sean llevados a cabo de forma eficaz, eficiente y económica. Estas capacidades del Estado social y el inmenso volumen de sus administraciones públicas han de conducir necesariamente a una proliferación de controles sobre el aparato administrativo (Baena del Alcázar, 1990:348).

2. El control y la rendición de cuentas en las Administraciones Públicas contemporáneas

Cuánto más avanzada, más compleja y más plural sea una sociedad, más necesidad va a tener de generar mecanismos de control del poder político, como condición para preservar su carácter democrático. Desde el momento en que se manejen fondos ajenos, que no son propiedad de quién los utiliza, el control deviene en una actividad necesaria reforzada por la razón obvia de que los recursos son escasos y se deben utilizar de forma eficiente y responsable. Este escenario nos lleva a colegir que la función de control es intrínseca a la realidad democrática porque obliga a los poderes públicos a actuar de una forma concreta.

Los sistemas de controles de las AAPP forman parte del control democrático y han sido objeto de profunda reflexión, en un contexto de fuerte cuestionamiento de las instituciones y de los representantes políticos. La modernización del control de la gestión pública, es una necesidad para mejorar la calidad democrática, porque implica mayor transparencia y una ineludible rendición de cuentas, lo que se traduce en un fortalecimiento del contrato social y de su legitimidad en el sistema político-institucional. El control de la gestión pública representa uno de los aspectos más destacados en la democracia; como un dispositivo de comprobación del cumplimiento de las decisiones, como fuente de información y como elemento sustitutivo de la supervisión directa, que por las magnitudes del sector público es inviable; además, implica que haya previamente un buen gobierno y una buena Administración, eficaces y transparentes y que rindan cuentas de su actuación (Canales, 2012).

Los conceptos de rendición de cuentas y de control están estrechamente conectados y forman parte de un mismo proceso inescindible. En aquellas sociedades políticas que

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

carezcan sistemas institucionalizados de control de la gestión pública, difícilmente se producirá una rendición de cuentas de calidad.

La rendición de cuentas o *accountability* es un concepto complejo, equívoco y multidimensional, tanto desde un punto de vista conceptual como operativo y afectado por una numerosa tipología, atendiendo a diferentes criterios. La traducción más extendida del concepto es el de control, responsabilidad o rendición de cuentas (Schedler, 1999; Mainwaring, 2003; O'Donnell, 1998, 2003; Ackerman, 2005; Morlino, 2009; Jimenez Hernández, 2009; Mulgan, 2011, 2014).

La rendición de cuentas es un concepto clásico para referirse a la obligación de los representantes políticos y los gestores públicos de explicar y justificar las decisiones adoptadas y actuaciones desarrolladas en los asuntos públicos. Además, es uno de los presupuestos que fundamentan a las democracias, porque implica hacer responsables a los representantes políticos de sus actuaciones y decisiones en el ejercicio del poder y, de esta forma, evitar o castigar el abuso de poder.

La *accountability* excede la idea del control convencional, puesto que éste se presente insuficiente y parcial para una ciudadanía más exigente con las actuaciones de sus representantes políticos.

La rendición de cuentas previene la adulteración de la democracia representativa de lo que O'Donnell (1998), denomina *democracias delegativas*, en las que no existe un control permanente de la acción de los representantes políticos ni parte de los ciudadanos-electores ni de los órganos fiscalizadores. Esta rendición de cuentas puede ser vertical cuando el elector exige cuentas de su actuación al representante político y horizontal cuando las instituciones o actores colectivos con poder de evaluar el comportamiento de los gobernantes les exigen responsabilidad de sus decisiones. Los gobiernos son sometidos a mayores escrutinios y presiones para que sean más transparentes y dispuestos a rendir cuentas de sus actuaciones.

Para Morlino (2009:188), la *accountability* es la dimensión central de la representación democrática, en la medida que permite un control efectivo de las instituciones políticas por parte de la ciudadanía. El concepto de rendición de cuentas parte de dos elementos importantes: *answerability* y *enforcement* (Schedler, 1999). El primer término, *answerability*, se refiere a la obligación de los políticos de justificar sus actuaciones. La información pública de las actuaciones políticas es el punto de partida para valorar la responsabilidad política.

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Esta información implica, a su vez, que los gobernantes y decisores públicos han de justificar sus intervenciones y decisiones; han de suministrar las razones de su comportamiento y de sus decisiones.

Pero el ejercicio de rendición de cuentas no sólo supone una actividad discursiva puesto que la responsabilidad política implica también sanciones o recompensas. La expresión *enforcement* sugiere la existencia de mecanismos para aplicar sanciones y castigar a los responsables de las malas conductas por parte de los organismos encargados de la rendición de cuentas. Este elemento se vincula con las hipotéticas consecuencias que la ciudadanía extrae de la información suministrada y su posterior valoración y sanción.

Ackerman (2005) recuerda que, además del manejo recto de los fondos públicos, los responsables han de ser cultivar la receptividad –*receptiveness*– un tercer elemento que añade a la rendición de cuentas-, entendida como la capacidad de los gobernantes y funcionarios de contar con las opiniones de los ciudadanos.

La complejidad que acompaña al proceso de rendición de cuentas de los representantes pone de manifiesto, a su vez, la importancia de la transparencia y de los instrumentos de control político institucional para mejorar la calidad de la representación y, por extensión, de la calidad democrática. El control y la rendición de cuentas forman parte intrínseca del ser de la democracia representativa; son las condiciones de posibilidad sobre las que descansa la democracia liberal representativa porque no hay Estado de Derecho sin controles y sin rendición de cuentas. De hecho, es con el advenimiento del Estado democrático y de Derecho cuando se consolidan las instituciones de control.

Como el poder político y, en general, los poderes públicos suelen manifestar cierta resistencia a ser fiscalizados, el control y la rendición de cuentas han de forma parte intrínseca del núcleo de la democracia liberal representativa. Porque no sólo contribuyen al fortalecimiento institucional y a inyectar confianza en sus representantes políticos, sino que los controles y la rendición de cuentas definen la manera en cómo se conceptualiza lo público, lo que repercute en una mayor legitimidad del sistema político.

Por su lado, el control puede entenderse como la actividad encaminada a asegurar el cumplimiento de las finalidades perseguidas y, en el caso de las Administraciones Públicas, también de las normas generales que deben regir su conducta desde varios puntos de vista políticos, así como de oportunidad (Baena del Alcázar, 1990:347).

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Puede afirmarse que la actividad de control descansa, en un Estado de Derecho, sobre el principio de sumisión de la Administración Pública a la Ley. La gestión pública y el control de esa gestión mantienen una relación dialéctica, de retroalimentación e intercambio de información necesaria para el funcionamiento del sistema democrático y de los asuntos públicos. Sin control no hay responsabilidades exigibles y si éstas no existen, no hay democracia ni legalidad (Canales, 2012). El control de la gestión pública implica, sobre todo, que haya previamente un buen gobierno, eficaz y transparente; que rinda cuentas de su actuación.

Todas las democracias han institucionalizado diversos sistemas de controles, necesarios y complementarios: los controles políticos desarrollados por los parlamentos; los controles económicos financieros ejecutados por las instituciones de control técnicas; los controles legales y judiciales que vigilan el funcionamiento de la Administración Pública y el sistema políticos; y los diferentes controles sociales, desempeñados por los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía activa y vigilante.

Una de las principales modalidades de control es el económico financiero, que ha adquirido un papel destacado en el debate político. Tanto es así, que el concepto de gasto público designa aquella parte del gasto destinada a: a) la intervención económica; b) al mantenimiento de las instituciones político-administrativas; y c) el correspondiente al gasto social.

Por tanto, el gasto público tiene, además, de la obvia significación económica contable, la jurídica y la política, puesto que toda la intervención pública se fundamenta en política de gasto y afecta a la supervivencia del Estado de bienestar y a la misma legitimidad del sistema político.

El ordenamiento del gasto se halla impregnado por multitud de normas que se orientan a asegurar el adecuado manejo de los recursos públicos. Las garantías de que los poderes públicos destinen los fondos que administran de los ciudadanos a la cobertura de las necesidades públicas no se han articulado tanto a través de la vía procesal como a través de un sistema de controles políticos, técnicos y administrativos. Estos controles afectan al gasto público en toda su dinámica: antes de su nacimiento, a través de la aprobación del Presupuesto por las Cortes Generales; cuando se ejecuta, mediante una sucesión de actos administrativos a cada uno de los cuales acompaña o precede un acto de control y sigue un acto contable cuya finalidad es también el control. Finalmente, el gasto realizado se fiscaliza

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

mediante las cuentas y la gestión económica de los organismos públicos (Pascual García, 2003:383).

El control económico-financiero se desempeña a través de los denominados controles internos y externos. Todas las entidades del sector público tienen la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, sea cual fuere su naturaleza, tanto a sus respectivos órganos de intervención (control interno) como a las instituciones encargadas del control externo.

El control interno es el que realiza el poder Ejecutivo, se sostiene sobre las propias unidades o servicios de intervención y se apoya en servicios de auditoría interna, para verificar que las Administraciones Públicas cumplen con las especificaciones jurídicas y políticas. Este tipo de control es siempre *ex ante*. Por su lado, el control externo de la fiscalización del gasto y de la gestión pública le corresponde a los parlamentos, a través de los órganos especializados, por delegación de competencias. Estos órganos auxiliares y especializados de los parlamentos son conocidos como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y, en el caso español, también los órganos de control externo autonómicos (OCEX).

El control externo de la actividad financiera del sector público es siempre un control *ex post* porque se realiza sobre la actividad financiera una vez realizada.

El interés sobre esta modalidad de control del gasto público trasciende la lectura contable financiera y revela la lectura política del gasto público en el debate parlamentario. El origen de la preocupación por cómo se gestiona el dinero público se pierde en el origen de los tiempos y no parece extraño que la pretensión de asegurar los caudales públicos alumbrara una burocracia que velara por su protección en la génesis del Estado moderno.

3. El control externo del gasto público como necesidad democrática

El control externo del gasto público lo desempeña el poder Legislativo sobre la gestión gubernamental y se fundamenta en la tripartita división de poderes

El control democrático que ejerce el Parlamento es el punto de inicio del ciclo del control del gasto público que arranca con el control parlamentario del presupuesto inicial, prosigue con el control interno dependiente del propio Ejecutivo, después procede el control externo de los OCEX y finaliza con el control parlamentario del presupuesto final, de su ejecución y liquidación y de la gestión de la actividad económico-financiera del sector público, a partir de los resultados de los informes remitidos al Parlamento por los OCEX (Nieto del Alba, 1999).

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los parlamentos poseen unos órganos de carácter técnico, muy especializados, conocidos como Entidades de Fiscalización Superior. La única EFS en España es el Tribunal de Cuentas, pero existen los órganos de control externo autonómicos (OCEX), que proporcionan información técnica económica financiera para ejercer el control sobre la acción del gobierno. Por esta razón, han de considerarse elementos fundamentales para el desarrollo del control parlamentario sobre el Gobierno. La importancia que poseen las instituciones de control externo (ICEX), que velan por la legalidad, la eficacia y eficiencia del gasto público, deviene en imprescindible puesto que es una demanda social generalizada (Tudela Aranda, 2008:130).

El control externo se fundamenta, no tanto en una desconfianza *a priori* frente al administrador, sino en la creación de un cauce para conservar la integridad del patrimonio administrado y encontrar un punto de equilibrio entre las facultades del titular y las de su agente, en beneficio de ambos. Porque de no imponerse la rendición de cuentas se estaría concediendo una amplísima libertad de actuación del gestor y el propietario se convertiría en mero espectador de su expoliación (Mendizábal Allende, 2001:174).

Rodríguez Bejeiro (1993), afirma que el examen y el control de la interrelación entre los ingresos y gastos públicos se relacionan con la protección de intereses colectivos, con la justicia, con la ética, pero también con la economía, con el empleo óptimo, racional y eficaz de los recursos públicos disponibles, que son siempre limitados frente a las necesidades colectivas. La lógica conclusión nos conduce a considerar a los mecanismos de control como una exigencia constitucional necesaria para asegurar que los caudales públicos se destinan a los fines colectivos.

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y las instituciones fiscalizadoras que ejercen un papel similar, como los OCEX en España, constituyen entes independientes que aseguran la rendición de cuentas por parte de los responsables políticos y de los gestores públicos.

Estas instituciones se presentan como instrumentos de control público, orientadas a fiscalizar la ejecución del presupuesto, a defender la sostenibilidad del interés general y a pronunciarse sobre las responsabilidades de los gestores en el uso de los recursos públicos.

4. El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: la INTOSAI.

Antes de entrar en materia, se hace necesario hacer una distinción metodológica entre los distintos tipos de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Se pueden distinguir las siguientes denominaciones: a) Entidades de Fiscalización Superior (EFS), b) Instituciones de Fiscalización Superior (IFS), c) Instituciones de Control Externo (ICEX) y d) Órganos de Control Externo (OCEX). Las dos primeras aluden a una misma realidad. Estas EFS reciben diversas denominaciones: Tribunales de Cuentas, Sindicaturas de Cuentas, Contadurías, Contralorías, Oficinas Nacionales de Auditoría, etc. Las EFS sólo existen una por cada país, según la INTOSAI. Por tanto, la única EFS o IFS en España es el TCU. Los OCEX se refieren exclusivamente a los órganos de control externo autonómico y los ICEX, incluyen, además, de éstos, al TCU. Cabe reseñar que la IFS también existen en los sistemas no democráticos.

Como ya hemos destacado, los sistemas políticos administrativos cuentan con diversas instituciones y dispositivos para el desarrollo de la rendición de cuentas y, entre ellos, se encuentran las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), como un elemento fundamental de los sistemas de gestión financiera del sector público de un determinado país. Tales instituciones fiscalizadoras aseguran la ejecución de varias funciones y, entre ellas, destaca una que es esencial para la confianza, la credibilidad y la legitimidad institucional: que los gobiernos manejan y gastan de manera apropiada los caudales públicos. Estas instituciones requieren independencia política, financiera e institucional para realizar de forma favorable su función fiscalizadora. Las instituciones fiscalizadoras de control externo, que son unas grandes desconocidas, constituyen los dispositivos técnicos, encaminados a garantizar la integridad de los recursos colectivos y generar un clima de certidumbre y de seguridad, que favorece la legitimidad del sistema democrático. La labor de las instituciones de control externo consiste en examinar y censurar las Cuentas Generales anuales de los entes de su sector público, así como emitir una opinión sobre la conformidad financiera, el cumplimiento de legalidad, la evaluación de la gestión de los recursos en términos de eficiencia y economía y la evaluación del grado de eficacia en el logro de los objetivos planteados. Las acciones de la auditoría se plasman en los informes de fiscalización, que reflejan cómo se ha gestionado el dinero público, es decir, qué políticas públicas se han priorizado, cómo se han ejecutado y cuáles han sido sus resultados.

Las EFS tienen encomendadas las funciones de control y aseguran que, los caudales públicos confiados a los gobiernos, sean utilizados según los intereses públicos y en

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

beneficio de los ciudadanos, teniendo muy presentes los principios de economía, eficiencia, eficacia, legalidad y transparencia. Su misión fundamental es fiscalizar la ejecución presupuestaria y la actuación de los controles internos; examinar si los recursos públicos se han utilizado correctamente conforme a la legalidad; y realizar recomendaciones de mejora en la gestión económica. La elaboración de informes de auditoría, rigurosos y objetivos, pretende asegurar que los caudales públicos se gastan en los fines propuestos legalmente. Las Instituciones de Fiscalización Superior son órganos que operan por delegación del poder Legislativo, de los Parlamentos sedes de la soberanía popular y son los principales organismos de auditoría del sector público de un país. Sin embargo, las experiencias históricas de los sistemas comunistas y fascistas nos enseñan que las Entidades Superiores Fiscalizadoras también pueden depender del poder Ejecutivo. Las EFS, que forman parte de la estructura estatal, contribuyen al fortalecimiento de una democracia de calidad con mayor control político y de la gestión de los caudales públicos y un mayor conocimiento y difusión de cómo se ejercita el gasto público y qué resultados se han conseguido. La principal tarea de las EFS es verificar si los recursos públicos se gastan de manera económica y eficiente, cumpliendo la legalidad.

La sociedad ha de conocer qué representa y qué papel detenta los EFS en la rendición de cuentas y de la gobernanza democrática, como medio de garantizar los derechos de ciudadanía. Un suministro de información económica valiosa, actualizada, transparente, comprensible y sistematizada sobre la actuación de las instituciones públicas sirve para potenciar el vínculo entre la sociedad y las entidades fiscalizadoras, generar confianza y legitimidad.

El documento marco de la fiscalización, conocido como la Declaración de Lima y aprobada en el IX Congreso de INTOSAI, establece que las EFS son instituciones imprescindibles para el control de la economía pública. En siguiente punto profundizaré sobre esta organización y su texto capital.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), fue concebida para promover el intercambio de ideas, experiencias y conocimiento bajo el lema *Experientia mutua omnibus prodest*, “La experiencia mutua beneficia a todos”.

Ésta es una organización profesional de entidades fiscalizadoras superiores de países que pertenecen a las Naciones Unidas (ONU) o a sus organismos especializados.

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el punto anterior he señalado que las EFS desempeñan un papel fundamental en la fiscalización de las cuentas y las actividades de las administraciones públicas, velan por una correcta gestión financiera y una rendición de cuentas global de sus respectivos gobiernos. El papel de la Entidades Fiscalizadoras Superiores, respecto a los poderes públicos, se entiende que éstos no solo deben controlar los fondos y la gestión pública, sino que también pueden tener una “actividad pericial”, es decir, de apoyo y de informe al Parlamento, y a los demás poderes públicos, sobre cuestiones financieras (Canales, 2009:14).

En un marco de modernización constante de las estructuras públicas y de gobernanza, las IFS se han organizado internacionalmente bajo el nombre de INTOSAI. La INTOSAI se presenta como un foro de encuentro para que los auditores de las cuentas públicas de todo el mundo puedan debatir temas de interés, actualizar conocimientos y avances en la fiscalización, conocer las normas profesionales y las mejores prácticas innovadoras aplicables a sus respectivos contextos gubernamentales. Al mismo tiempo, su labor también implica publicar normas internacionales, orientaciones para las auditorías financieras y proporcionar asesoramiento para la buena gobernanza.

Tabla 1. Divisiones territoriales de la INTOSAI

DIVISIÓN TERRITORIAL MUNDIAL DE LA INTOSAI		
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África	AFROSAI con dos subgrupos	AFROSAI-F (anglófono)
		CRFFIAF (francófono)
Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	ARABOSAI	
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia	ASOSAI	
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe	CAROSAI	
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa	EUROSAI	
Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	OLACFFS	
Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico	PASAI	

Fuente: elaboración propia

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las EFS necesitan ser independientes de los entes que audita y requieren protegerse de las influencias externas y la INTOSAI proporciona voz a las EFS dentro de la comunidad internacional. Los principales valores centrales que vertebran la filosofía y la praxis de la INTOSAI son: la independencia, la integridad, el profesionalismo, la credibilidad, la inclusión, la cooperación y la innovación.

De los siete valores nucleares de la INTOSAI, el primero y más importante es el de la independencia, asumido en la Declaración de México de 2007. La integridad se centra en el perfil de los auditores como artífices sobre los que recae la profesionalidad y la credibilidad de la fiscalización, a través de la cooperación, la innovación y la inclusión. Una de sus premisas básicas es que el fortalecimiento del control público externo es la garantía para la sostenibilidad financiera y el buen gobierno y un paso esencial hacia una óptima gobernanza.

Conviene recordar que la vinculación parlamentaria de las Entidades Fiscalizadoras Superiores les otorga una legitimidad institucional potente para fiscalizar el sector público. Junto a esta idea no pueden obviarse los grandes retos a los que se enfrentan

Como organizaciones públicas están sometidas a las mismas corrientes, contradicciones y enfoques que el resto de las instituciones políticas administrativas. Desde una visión basada en su funcionamiento, las Instituciones Fiscalizadoras Superiores han de enfrentarse a desafíos como la lucha contra la corrupción, transparentar la ocultación de decisiones importantes, tomar la iniciativa para exigir estrictos procedimientos de rendición de cuentas y transmitir a la ciudadanía, a la sociedad civil y a las instituciones políticas una comunicación diáfana, rigurosa y comprensible de los resultados fiscalizados.

Entre los principales desafíos y contribuciones de las EFS encontramos los siguientes:

- a) Las EFS y, en general, los órganos de control externo públicos requieren independencia funcional, organizativa y financiera para cumplir con su cometido y protegerse de influencias externas.
- b) La democracia y el estado de derecho son requisitos previos para los órganos control externo independientes, que son una parte indispensable del sistema normativo;
- c) Desempeñan un importante papel en la prevención de la corrupción y constituyen uno de los pilares del sistema de integridad regional y estatal actuando como instrumento de vigilancia del interés público sobre la integridad financiera y la credibilidad de la información presentada;

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

d) Los controles financieros firmes, eficaces e independientes del sector público dan como resultado una sólida gestión financiera, la correcta ejecución de las actividades administrativas y la información de las autoridades públicas regionales y del público en general a través de la publicación de informes objetivos, conclusiones, recomendaciones y otros documentos o información relevantes;

e) Promueven el buen gobierno, la transparencia y las finanzas públicas sostenibles y son instituciones modelo por los valores y beneficios que aportan a la sociedad;

Respecto al caso español, los retos más destacados a los que enfrentarse son:

a) Uno de los grandes retos institucionales reside en incrementar la coordinación y cooperación intergubernamentales y sofisticar el sistema de gobernanza multinivel que permita maximizar el control. La articulación del sistema de rendición de cuentas y de control externo español es complejo, dual y extraordinariamente dinámico, en una suerte de constante juego interactivo, entre el TCU y los OCEX autonómicos. Parece, pues, necesario elaborar instrumentos para profundizar en la realidad de la distribución territorial del poder, en aras de dotarse de dispositivos de **colaboración, cooperación, coordinación, co-producción y convergencia (las cinco Co's)** para asegurar la integración y el rendimiento del sistema. Este punto, ha de enfocarse en el marco de las relaciones intergubernamentales entre la AGE y las Comunidades Autónomas, lo que supone construir un equilibrio entre la unidad y la autonomía, que fundamenta la distribución territorial del poder en España.

b) La corrección del diseño institucional del sistema TCU-OCEX, se presenta como un desafío pero, a la vez, una oportunidad. Una asignación de las competencias, dentro del sistema dual de control externo español, favorecería las fiscalizaciones en términos de eficacia, eficiencia y economía. La vertebración del sistema de control externo español, como gestión compartida de la fiscalización, ha de concebirse como una necesidad democrática de primer orden, y como vía de intercambio de información tanto horizontal como vertical.

c) Establecer cuál debe ser el papel o el modelo que se quiere de control externo español: si han de ocuparse o no de la corrupción, si los auditores han de auditar buscando delitos, si tienen o no tienen capacidades sancionadoras, si han de convivir y coordinarse con oficinas antifraude que, generalmente, dependen del poder ejecutivo.

5. Conclusiones

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A lo largo de esta ponencia se han desarrollado algunas de las principales ideas en torno a la rendición de cuentas y al control como grandes sistemas garantes de la división de poderes y del mandato democrático representativo.

La democracia requiere potenciar los controles y los procesos de rendición de cuentas puesto que lo público siempre busca la legitimidad constante y cuando ésta se deteriora, la calidad de la vida democrática la padece en forma de corrupción, desafección, debilidad, apatía ciudadana, política populista, etc. Los sistemas de control y de rendición de cuentas, como el de control externo a través de las EFS, son imprescindibles, puesto que el control es siempre el Talón de Aquiles de las democracias y no siempre es todo lo completo que debiera.

Una de las líneas que se ha señalado en el texto es la importancia de dotar más capacidades institucionales y normativas al sistema de control externo, para el cumplimiento de su mandato: la fiscalización del gasto público.

6. Bibliografía y fuentes consultadas

ACKERMAN, J.M. (2005) "Social Accountability in the Public Sector: A conceptual Discussion". Social Development Papers: Participacion and Civic Engagement, 82.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1990). Curso de Ciencia de la Administración, 1. Madrid, Tecnos.

BARZELAY, M. (2001). The New Public Management, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.

CANALES ALIENDE, J. M. (2009) Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Pública en Iberoamérica, Alicante, ECU.

CANALES ALIENDE, J. M. (2012) "Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas", *Auditoría Pública*, 58: 19-29.

Constitución Española de 1978.

Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización aprobadas en el IX Congreso de la INTOSAI, Lima 1977.

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores aprobadas en el XIX Congreso de la INTOSAI, México 2007.

DIMAGGIO, P. y POWELL, W.W (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields" en *American Sociological Review*, 48 (2): 147-160.

Estatutos de la INTOSAI.

HOOD, C. (1991), "A Public Management for all Seasons?" en *Public Administration*, 69: 3-19.

JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, E. (2009). "Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España", Documento de Trabajo, Fundación Alternativas.

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

MAINWARING, S. (2003). "Introduction: Democratic Accountability in Latin America." En Scott Mainwaring & Welna C. (Eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, NY, EE.UU: Oxford University Press, 3-33.

MENDIZÁBAL ALLENDE, R. (2001). "Función y esencia del Tribunal de Cuentas". *Revista española de control externo*, 3 (8):163-217.

MEYER, J. W. y ROWAN, B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" en *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363.

MORLINO L. (2009). *Democracia y democratizaciones*, Madrid, CIS, 267.

MULGAN, R. (2011). "Accountability", en BADIE BERG-SCHLOSSER & MORLINO L. (Eds.). *International Encyclopedia of Political Science 1*. Thousand Oaks, California, EE.UU: Sage.

MULGAN, R. (2014). *Making open Government Work*. NY: Palgrave Mcmillan.

NIETO DE ALBA, U. (1999) Control del sector público. Perspectivas de futuro. *Revista española de control externo*, 1, 1, pp. 11-34.

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

O'DONNELL G. (1998). "Accountability horizontal". *Ágora*, 8.

O'DONNELL G. (2003). "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott. Mainwaring & C. Welna (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

PASCUAL GARCÍA, J. (2003). Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control. Madrid, Boletín Oficial del Estado. 3ª edición.

POLLITT, C.; VAN THIEL, S.; HOMBURG, V. (2007), *New Public Management in Europe*, Nueva York, Palgrave-Macmillan.

SCHEDLER A. (1999) "Conceptualizing Accountability" en A. SCHEDLER, L. DIAMOND & M.F. PLATTNER. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London, Lynne Rienner Publishers.

RODRIGUEZ BEJEIRO (1993). Ponencia sobre "Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera", *X Jornadas de control interno del sector público*, IGAE.

TOLBERT, P. y ZUCKER, L. (1983), "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935", *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.

TUDELA ARANDA, José. 2008. *El Parlamento necesario. Parlamento y Democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados.

TANGER FACE A SES MUTATIONS TERRITORIALES

TANGER FRENTE A SUS CAMBIOS TERRITORIALES

Mostafa ABAKOUY *Université Abdelmalek Essaâdi*

Fadoua LAGHZAoui *Université Abdelmalek Essaâdi*

1. INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 1990 et surtout depuis l'annonce en 2011 du projet de la régionalisation avancée, les régions marocaines se sont vues attribuer de nouvelles missions pour relever de nouveaux défis. L'hebdomadaire marocain « La vie économique », en collaboration avec Valyans Consulting, a mené une étude le 24 septembre 2010 et a constaté que les finances des communes sont excédentaires (cumulées dans plus de 25 milliards de DH en 2011) (Agoumi, 2011), ce qui fait contraste avec le besoin énorme en termes d'infrastructures et de maintenance. Pour pouvoir profiter de cette manne, il faut imaginer des projets, recruter des stratèges visionnaires et se comporter en marketers pour les commercialiser, lesquels stratèges et marketers sauraient se mettre à l'écoute du citoyen et répondre parfaitement à ces besoins en termes de confort et de bien-être. Mais, que peut-on entendre par confort, bien-être ou qualité de vie ? Comment peut-on les mesurer ? Quelle perception se font les marocains de leurs villes ? Comment une telle perception peut-elle orienter les décideurs locaux de telle sorte à répondre aux aspirations des citoyens ? Que propose le marketer territorial pour contribuer au bien-être des citoyens ? Quels enseignements peut-on tirer du rapprochement entre les desideratas des citoyens et les actions d'ordre stratégique et marketing des acteurs locaux ? Tous ces questionnements sont focalisés sur la ville de Tanger. Les tangérois sont un peu plus de 1 060 000 habitants en 2014 (HCP, 2015), ce qui reflète une forte attractivité des résidents, à l'image de l'attractivité des activités économiques. D'où notre questionnement principal : quel compromis établit-on entre la dynamique économique et le bien-être des tangérois ?

Pour pouvoir répondre à nos questionnements, il nous a semblé impératif d'adopter une démarche aussi scientifique que rigoureuse possible. En effet : nous avons débuté notre travail par une synthèse de la notion de bien-être (ou qualité de vie ou encore confort) telle qu'elle appartient aux champs disciplinaires aussi variés que le marketing territorial, le