

V JORNADAS EUROSAI/OLACEFS

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD

SUBTEMA 2

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS EFS, EN ESPECIAL DE SUS RECOMENDACIONES, PARA LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS SECTORES SOCIALES

Introducción

- 1 – La sostenibilidad financiera de los sectores sociales
- 2 - La contribución de la EFS. La importancia de las recomendaciones en el contexto de la sostenibilidad
- 3 - La relevancia de las recomendaciones: la experiencia portuguesa
- 4 - Recomendaciones en el ámbito de la sostenibilidad financiera de los sectores sociales
- 5- Conclusiones
- 6 - Recomendaciones

Introducción

Un gran número de Estados viven actualmente confrontados con una creciente presión en materia de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Tal presión es transversal a todos los sectores de actuación del Estado, asumiendo una dimensión mundial.

Para los países pertenecientes a la Unión Económica y Monetaria (UEM), como es el caso de Portugal, tal presión resulta, en lo esencial, de los objetivos de equilibrio de las finanzas públicas y de coordinación de las políticas nacionales (programas nacionales de convergencia, orientaciones económicas generales, fiscalización multilateral y procedimiento de déficit excesivos), como vinculaciones externas resultantes de la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Los países industrializados enfrentan idénticas presiones, por vía de la expansión del fenómeno de la globalización, recomendando a la OCDE una evaluación de la sostenibilidad de las políticas presupuestarias actuales.

Los países en vías de desarrollo, tampoco se mantienen fuera de estos parámetros en resultado de su comprometimiento ante las reglas establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

En general, se trata de un empeño conjunto, que envuelve sinergias a nivel mundial, constituyendo éste un reto bifocal: de una mano, la consolidación de los presupuestos públicos, que depende no sólo de la adopción de medidas coyunturales que promuevan la contención del gasto público, sino también de la implementación de reformas estructurales al nivel de los diversos servicios públicos; de otra mano, la necesidad de responder a compromisos de orden social consagrados en las constituciones y resultantes de la idea de Estado Social, que apela a la prestación de servicios públicos de mejor calidad.

Es en este contexto que se ha venido asistiendo a un movimiento creciente de búsqueda de modelos alternativos a la financiación pública tradicional, multiplicándose el surgimiento de nuevas fórmulas contractuales semi-publicitarias y hasta incluso privatistas, donde se destaca la expansión del fenómeno mundial de las asociaciones público-privadas en sectores públicos, incluyendo los sociales.

1 – La sostenibilidad financiera de los sectores sociales

El problema de la sostenibilidad financiera de los sectores sociales (v.g. salud, seguridad social y educación) está intrínsecamente relacionado con el problema más vasto de la sostenibilidad de las finanzas públicas, del cual, por otra parte, no puede ser disociado.

Para nosotros, la preocupación central está en garantizar la continuidad de un adecuado nivel de prestación de bienes y servicios públicos, tanto en cantidad como en calidad, garantizando en simultáneo la financiación de los sistemas, sin cargar en demasía a las generaciones futuras y sin comprometer a las exigencias de convergencia financiera esenciales al funcionamiento de la UEM.

Más allá de las razones de naturaleza estrictamente financiera, que se relacionan con la escasez de recursos y la necesidad de implementar políticas que promuevan la consolidación presupuestaria, otros factores de naturaleza estructural condicionan fuertemente el desempeño efectivo de los sistemas públicos al punto de colocarse en causa su sostenibilidad a medio y largo plazos. Entre ellos se destacan la composición demográfica de la sociedad – en particular, el envejecimiento relativo de la población originado por el aumento de la esperanza media de vida y por la disminución de la tasa de natalidad; el elevado peso que el Estado continúa teniendo en la economía, así patente en el nivel elevado de gastos corrientes, y la persistencia de una economía paralela con fuertes implicaciones al nivel del cobro de ingresos fiscales.

El envejecimiento de la población y la disminución de la población activa se traduce en un aumento permanente del gasto de los sistemas de seguridad social y salud, cuyo impacto será agravado por la disminución de las contribuciones para la financiación de estos sistemas. También el sistema de enseñanza reflejará, de forma cada vez más intensa, los efectos de estas alteraciones demográficas, por vía de la reducción de la búsqueda.

Por otro lado, el elevado peso de los gastos corrientes, donde se incluyen las prestaciones sociales, ha constituido un fuerte obstáculo al cambio en términos de política presupuestaria.

El Tribunal de Cuentas ha reflejado estas preocupaciones en los últimos Dictámenes sobre la Cuenta General del Estado, después de analizar el comportamiento de las principales variables y agregados macroeconómicos (nacionales e internacionales) y presentar los factores estructurales de la economía nacional con mayor impacto en las finanzas públicas, ha

acentuado el hecho de que las medidas de política económica más relevantes sean seguramente las que incidan directamente sobre estas condicionantes. En algunos casos en la preparación, como lo serán la reducción de la dimensión de la economía paralela vía combate al fraude y evasión fiscales, la creación de condiciones más favorables a la iniciativa empresarial y la reforma del sistema de enseñanza en el sentido de ajustar el nivel de oferta y de gasto a la eventual disminución de la búsqueda; en otros casos en el seguimiento, tales como los que resultan de la alteración de las reglas aplicables a los sistemas de seguridad social, promoviendo principios de equidad y de sostenibilidad y de la mayor eficiencia financiera en la prestación de servicios de salud.

Refiérase que, en materia de educación, se procede actualmente a la concretización de políticas reformadoras con vista a una utilización más eficaz de las inversiones en la educación y formación, combatiendo las áreas de ineficacia (donde se destacan la racionalización del parque escolar, la mejor gestión de los tiempos lectivos, la reformulación del sistema de evaluación y la alteración de los modelos de gestión), a la creación de asociaciones y a la promoción de inversiones de las empresas y de los individuos.

En el dominio de la salud, se registra una tendencia para la adopción de esquemas empresariales de gestión, de forma a enfatizar el control de los costes, la productividad, la flexibilidad, la autonomía de gestión y la responsabilización por los resultados. La organización de hospitales bajo la forma de sociedades anónimas, la financiación de los Centros de Salud en función del número de personas abarcadas, la delegación de la prestación de servicios de salud en el mercado y en la sociedad civil, a través de contratos de gestión, refuerzo de asociaciones público-privadas y contratación de servicios, son ejemplo de las reformas introducidas.

En términos de Seguridad Social, las reformas preconizadas se sitúan en la línea de las recomendaciones del Parlamento Europeo, de que *“los derechos a pensión de los sectores público y privado deberán ser tratados de forma equitativa, sin existir un tratamiento preferencial para uno de los sectores”*, y de que hay que tomar medidas para promover la reforma por fases y flexible, teniendo en cuenta una mayor esperanza de vida y una mejor salud pública. Las líneas estratégicas de la reforma de la seguridad social incluyen la introducción de factores de sostenibilidad relacionados con la esperanza de vida en el cálculo de las futuras pensiones, la aceleración de la transición para nuevas fórmulas de cálculo de las pensiones (teniendo, principalmente, en cuenta la totalidad de la carrera contributiva, la

protección de largas carreras contributivas y la limitación a las pensiones más elevadas), la revisión progresiva del régimen de seguridad social de los trabajadores independientes, el refuerzo del combate a la evasión y cobranza de las deudas a la seguridad social, el refuerzo de los ahorros complementarios, la desagregación de las cuentas de la seguridad social por subsistemas y la participación de las sociedades sociales en la gestión de la seguridad social.

2 – La contribución de la EFS. La importancia de las recomendaciones en el contexto de la sostenibilidad

La cuestión que se debe colocar a las EFS es la de saber en qué medida podrán contribuir para la sostenibilidad financiera del Estado, en particular de los sectores sociales.

La respuesta a esta cuestión exige de las EFS una reflexión que debe ser orientada en dos sentidos diferentes. Por un lado, una reflexión interna acerca de su papel en el contexto de reforma anunciado; por otro lado, una reflexión orientada para el exterior, en el sentido de saber cuales son las preocupaciones que deben estar presentes en la definición y desarrollo de los programas de reforma pertinentes.

Considerando su calidad de Instituciones Superiores de Control, cuya actuación se encuentra legitimada por la ley fundamental o por la ley ordinaria, y atendiendo al papel central que desempeñan en el control de la gestión de los recursos públicos, no nos parece que las EFS puedan ser excluidas de este contexto, esperándose por el contrario, que contribuyan para la sostenibilidad financiera de los sistemas, exigiendo de las instituciones públicas, principalmente:

- La identificación clara de las reformas pertinentes;
- El incremento de la eficiencia, del rigor y de la transparencia en la aplicación de los recursos disponibles;
- El respeto de la Ley en la gestión y en la distribución de los recursos;
- El refuerzo del control de los costes;
- Una mayor cultura de responsabilización por los resultados.

Las EFS simultáneamente deben cuestionarse sobre la forma de cómo podrán intervenir en el sentido de garantizar el respeto de éstos y de otros aspectos, reflejándose sobre su organización y competencia, sobre los instrumentos, las metodologías, los recursos financieros y humanos adecuados a un correcto enfoque de la problemática en causa.

Considerando los diversos modos de actuación de las EFS, creemos que las recomendaciones podrán en este dominio ocupar un lugar destacado, siendo varias las razones que nos llevan a afirmarlo.

Desde luego porque la recomendación es el fruto del ejercicio de la función de control confiada a una EFS, cuyo campo de incidencia se revela particularmente de gran amplitud, pudiendo ir de la legalidad de actos, contratos y demás instrumentos generadores de gastos individualmente considerados, a la organización, funcionamiento y gestión administrativa y financiera desarrollada por las entidades sujetas a su control, en su globalidad o en aspectos particulares de los mismos.

Por otro lado, y porque estamos en el dominio de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, la intervención de las EFS debe ser encarada más en una perspectiva preventiva, correctiva y pedagógica de lo que propiamente sancionatoria.

Por eso las EFS deben reflexionar igualmente sobre las formas posibles de optimizar la fuerza y la eficacia de sus recomendaciones, principalmente, en lo que concierne a sus efectos disciplinarios y correctivos, a la implementación y desarrollo de mecanismos adecuados a proseguir su aplicación y acompañamiento por parte de los destinatarios y, finalmente, su relevancia en el acierto de eventuales responsabilidades financieras.

En otras palabras, es necesario asegurar el sentido útil de las recomendaciones, garantizando, principalmente:

- Que sobre sus destinatarios recaea el deber de acatarlas, tomando en consideración su contenido;
- Que el no acatamiento de las recomendaciones sólo pueda ocurrir en situaciones excepcionales debidamente fundamentadas y justificadas (v.g. el hecho de producirse situaciones supervenientes);
- Que las EFS desarrollen auditorías de seguimiento de sus recomendaciones;
- La responsabilidad del destinatario por las consecuencias resultantes del no acatamiento de las recomendaciones.

3 – La relevancia de las recomendaciones: la experiencia portuguesa

Para nosotros, el ordenamiento jurídico vigente contiene los mecanismos necesarios para garantizar la eficacia de las recomendaciones y a permitir su elección como instrumento privilegiado de actuación del Tribunal de Cuentas.

Desde su versión originaria la Ley de Organización y Proceso del Tribunal de Cuentas prevé, en varias de sus normas, el poder que tiene el Tribunal para formular recomendaciones como instrumento de corrección de eventuales deficiencias o irregularidades por él identificadas. Esta posibilidad está prevista en el ámbito del Dictamen sobre la Cuenta General del Estado, en el ejercicio del poder de fiscalización previa, en la verificación externa de cuentas y en el marco de cualesquier auditorias.

Las recomendaciones pueden contribuir fuertemente para la corrección de prácticas que potencien desperdicios. Para garantizar la realización de esa aspiración, es naturalmente necesario que esta forma de actuación sea complementada con un acompañamiento regular, garantizando el rigor y la ponderación de los costes y beneficios de las opciones tomadas, con vista a corregir deficiencias y fragilidades. En este ámbito, el Tribunal de Cuentas ha acompañado la ejecución de múltiples contratos públicos y de grandes inversiones financieras sustentados por complejas figuras contractuales, como es el caso de las asociaciones público-privadas, principalmente en el área de la salud.

Concerniendo la sostenibilidad financiera de todos los sectores a la implementación de políticas de economía innovadoras y dependiendo el éxito de las mismas del grado de desempeño y de buena ejecución conseguida por los gestores públicos, el Tribunal ha procedido también a la evaluación de los nuevos paradigmas de los gestores, basados en vectores de racionalidad económica, de gestión por objetivos y en indicadores de desempeño.

Considerando una de las áreas de intervención más importante y abarcadora– la Cuenta General del Estado – el Tribunal, al emitir su Dictamen sobre la actividad financiera del Estado, ha venido desarrollando una acción de evaluación de la “Envolvente Económica” que encuadra la ejecución presupuestaria, incidiendo, en especial, sobre el comportamiento de las principales variables macroeconómicas – nacionales e internacionales, las condicionantes de orden estructural con mayor impacto sobre las finanzas públicas, y, bien así, las políticas económicas y las medidas extraordinarias que vienen siendo adoptadas por el Gobierno.

En el dictamen sobre la Cuenta General del Estado de 2004, principalmente, este análisis fue también acompañado de un capítulo dedicado a las “Cuestiones de Sostenibilidad”. Soportado en auditorias realizadas sobre un conjunto de medidas que el

Gobierno puso en práctica con vista a la sostenibilidad de las finanzas públicas, el Tribunal de Cuentas analizó su impacto financiero, colocando en evidencia los efectos presupuestarios a medio y largo plazo.

Fuera de este ámbito, el Tribunal de Cuentas ha desarrollado también auditorias de seguimiento de sus recomendaciones, buscando, por esta vía, evaluar el impacto de su acción en la mejoría de los sistemas y en la corrección de irregularidades financieras.

Para garantizar la eficacia de las recomendaciones, hay que señalar las últimas alteraciones introducidas a la ley que regula el Tribunal de Cuentas, las cuales ha venido a conferirles una clara relevancia jurídica:

- Tipificando como infracción financiera el no acogimiento reiterado e injustificado de las recomendaciones por él formuladas. Así, en el caso de que el Tribunal compruebe que sus recomendaciones no tuvieron el debido acogimiento, comprobándose la persistencia del comportamiento infractor sin que exista razón que lo justifique, el infractor podrá ser condenado al pago de una multa.
- Subrayando la relevancia que el no acatamiento de las recomendaciones asume en la graduación de la culpa del agente, determinándose que su evaluación sea hecha en función de las circunstancias del caso, teniendo en cuenta, principalmente, el grado de acogimiento de las recomendaciones del Tribunal.
- Permitiendo que el acatamiento de las recomendaciones origine la relevación de la responsabilidad financiera. Entre los requisitos legalmente exigidos para que el Tribunal de cuentas pueda relevar la responsabilidad del agente figura la inexistencia anterior *“de recomendación del Tribunal de Cuentas o de cualquier otro órgano de control interno al servicio auditado para corrección de la irregularidad del procedimiento adoptado”*.

4 – Recomendaciones en el ámbito de la sostenibilidad financiera de los sectores sociales

El Tribunal de cuentas ha buscado reforzar el carácter correctivo y pedagógico de su acción, en el ámbito de las varias áreas de la su intervención. Algunos apartados de esa acción ha incidido específicamente en el marco de los sectores sociales, en materias que relevan para su sostenibilidad financiera. Vejamos algunos ejemplos.

Una auditoria realizada por el Tribunal al régimen de protección social de la función pública, orientada para el diagnóstico y evaluación del régimen, en las perspectivas de su comparación con el régimen general de seguridad social y de la evaluación de su sostenibilidad financiera, concluyó que las necesidades de financiación del sistema se duplican en los próximos 20 años. Elaborando escenarios para garantizar la respectiva sostenibilidad financiera, a través, principalmente, de la capitalización de excedentes de uno de los subsistemas en un determinado período, el Tribunal recomendó al Gobierno que repiense el régimen y su modelo de gestión.

En el marco de una auditoria realizada en 2005 a las transferencias para la Caixa Geral de Aposentações (Caja General de Jubilados) de los fondos y de las responsabilidades con pensiones del personal de varias empresas de capitales públicos, el Tribunal de cuentas concluyó que:

- las responsabilidades fueron subvaluadas y los fondos transferidos eran insuficientes para hacerle frente;
- el impacto directo sobre las finanzas públicas resultante de las transferencias referidas tuvo un efecto positivo sobre los ingresos del Estado en el año de la transferencia pero tendrá un efecto inverso en los años posteriores, por inferioridad del ingreso relativamente al gasto. Los estudios efectuados por el Tribunal apuntaron para que el efecto negativo contabilizado sea creciente hasta 2014 y para que las contribuciones y cotizaciones terminen en 2033 y las responsabilidades con pensiones se extiendan hasta 2071.

El Tribunal ha recomendado, entonces, al Gobierno que, en la eventualidad de que ocurran nuevas transferencias de fondos de pensiones de entidades públicas o privadas para el régimen público de Seguridad Social, sean, antes que las mismas se concreten, realizados y publicados estudios actuariales independientes, que calculen adecuadamente el valor de las responsabilidades transferidas, concretizando el Tribunal los aspectos a considerar en esos estudios.

En el ámbito de auditorias al modelo de gestión, financiación, situación económica financiera y desempeño de varios hospitales empresarializados, incluyendo la evaluación sobre los eventuales beneficios en términos de eficiencia y calidad de servicio, el Tribunal procedió a la identificación del déficit financiero acumulado de esos hospitales y del endeudamiento generado por ellos, a la identificación de situaciones de no aprovechamiento

de la capacidad productiva y de las causas de la dificultad en el acceso a los cuidados de salud. Concluyó que se comprobaron aumentos de eficiencia sin pérdidas de equidad en el acceso, pero formuló recomendaciones en el sentido de, principalmente:

- Ser concebidos mecanismos de previsión fundamentada de la búsqueda, considerando las capacidades instaladas en los hospitales, el planeamiento de la actividad hospitalaria y la definición de las necesidades de salud, teniendo en vista el perfeccionamiento del modelo de contratación;
- Que se modernicen los sistemas de información y de contabilidad analítica para permitir el acompañamiento, control y evaluación del desempeño de los hospitales empresarializados, la identificación de áreas estratégicas y de riesgo integrando las perspectivas económica financiera, de calidad y de equidad, el refuerzo del control interno y la evaluación de los indicadores de producción, de costeo y de calidad;
- Que se aprueben normas de consolidación de cuentas del sector de la salud, permitiendo relevar de forma adecuada la situación económica financiera y patrimonial de los servicios y organismos del Servicio Nacional de Salud y de sus subsectores.
- Que se adopten medidas de obtención de mayor eficiencia en la utilización de los quirófanos, ya que se observó que estaban subaprovechados.

En el ámbito de auditorías a los cargos del Estado con Asociaciones Público-Privadas, el Tribunal de cuentas observó una dependencia excesiva del Estado relativamente a los consultores contratados en *outsourcing*, recomendando el refuerzo de las competencias públicas de monitorización y gestión de los contratos. Observó que los cargos adicionales con expropiaciones y reequilibrios financieros no habían sido adecuadamente previstos, perjudicando la credibilidad de las estimativas del efectivo coste de los contratos y respectiva presupuestación. El Tribunal señaló además mecanismos alternativos a los utilizados para la reducción del coste para el Estado de futuras sociedades.

5 - Conclusiones

1. El problema de la sostenibilidad financiera de los sectores sociales (v.g. salud, educación y seguridad social) está intrínsecamente relacionado al problema más vasto de la sostenibilidad de las finanzas, asumiendo, para nosotros, una dimensión esencial

que pasa por garantizar un adecuado nivel de bienes y servicios públicos y de garantizar su financiación, sin no obstante, poner en causa el principio de la equidad intergeneracional y el objetivo, a medio plazo, de consolidación de las cuentas públicas;

2. Atendiendo a su papel central en el control de la gestión de los recursos públicos, es expectable que las EFS contribuyan para la sostenibilidad de los sistemas, exigiendo de las instituciones públicas, principalmente, una clara identificación de las reformas pertinentes, el incremento de la eficiencia y del rigor en la aplicación y distribución de los recursos disponibles, el refuerzo del control de los costes y una mayor responsabilización por los resultados;
3. Independientemente de la estrategia y de las metodologías de control a adoptar por las EFS, las recomendaciones constituyen un instrumento esencial en la afirmación de una cultura de gestión más responsable y eficaz.

6 - Recomendaciones:

Las EFS deben reflexionar sobre las formas posibles de optimizar la fuerza y la eficacia de sus recomendaciones, garantizando:

- Que sobre sus destinatarios recaea el deber de acatarlas, tomando en consideración su contenido;
- Que el no acatamiento de las recomendaciones sólo pueda ocurrir en situaciones excepcionales debidamente fundamentadas y justificadas (v.g. el hecho de producirse situaciones supervenientes);
- Que las EFS desarrollen auditorías de seguimiento de sus recomendaciones;
- La responsabilidad del destinatario por las consecuencias resultantes del no acatamiento de las recomendaciones.