

“El control debe ser un medio para promover el desarrollo económico”

Carlos G. Otero Díaz nació hace 64 años en Chantada, provincia de Lugo. Su vida profesional ha estado repartida entre la universidad, la Xunta de Galicia y la empresa privada.

Otero Díaz es catedrático de Economía Política en la Universidad de Santiago de Compostela. Ha sido profesor de Teoría Económica y Hacienda Pública en la facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Santiago y profesor de Economía Política en la facultad de Derecho de la Universidad de Madrid. Además, ha realizado estudios en la facultad de Economía y Comercio de la Universidad de Roma.

Cuenta con diversos trabajos de investigación publicados en cuatro libros y numerosos artículos sobre temas de Economía, Hacienda Pública y Derecho Fiscal.

En el sector público ha desempeñado distintas responsabilidades en la Administración gallega, de la que fue conselleiro de Economía y Hacienda en el periodo 1981-1983 y 1986-1987. Desde 1991 es el Conselleiro Maior del Consello de Contas de Galicia.

Entrevista con...

Carlos Otero Díaz

Conselleiro Maior del Consello de Contas de Galicia

- Después de seis años de andadura, ¿cómo se valora el trabajo del Consello en las distintas instancias fiscalizadas?

- La fiscalización siempre es una labor molesta para el controlado y en Galicia más, porque tradicionalmente el sector público sólo tenía presencia ostensible como cobrador de impuestos; es decir, con carácter negativo. Debido al ruralismo ancestral de Galicia se produce un recelo natural hacia cualquier incremento de la inspección pública. A pesar de todo, es notorio que el Consello de Contas se manifiesta como una institución que ha sido bien acogida en Galicia y que después de seis años está ya camino de alcanzar la madurez.

- ¿El Consello se ha afianzado en el entramado institucional de Galicia, su trabajo es reconocido y

valorado, o se encuentra alejado de los foros de discusión sobre cómo debe ser el control de la Administración?

- El Consello de Contas forma parte de la cúpula que cierra las instituciones autonómicas, carece de fuerza coercitiva pero tiene una fuerza moral muy importante. Su labor se reconoce dentro y fuera del sector público. Es evidente que la función del Consello no se valora de forma unánime por todos los grupos sociales. Pero, con carácter general, toda la sociedad tiene un interés real en que el dinero público se gaste honrada y eficazmente. Incluso los grupos parlamentarios han tenido siempre un trato de respeto hacia la institución, sin que ello merme la crítica constructiva.

- ¿La administración pública se preocupa del gasto, de contener el gasto; en una expresión, de gastar bien?

- Los efectos del control encuentran resistencias en las capas sociales y, por ello, la labor de control tiene que ser gradual. No se puede pasar de una permisividad amplia en la vida financiera a un rigidez e inflexibilidad del control.

- ¿Cómo reacciona la Administración gallega ante los informes del Consello de Contas? ¿Sigue de cerca su trabajo?

- Galicia no se caracteriza por una vida financiera amplia e intensa. Por tradición no es una economía monetizada, y cuando el desarrollo financiero es reducido no puede darse un hábito del control muy arraigado. Las instituciones fiscalizadas reaccionan bien, pero es importante reconocer que en la fiscalización el Consello ha sido más permisivo con la Administración Local, ya que por sus escasos efectivos no puede tener una administración desarrollada.

- ¿Tiene la sensación de que no les hacen caso, que a los gestores no les preocupan sus opiniones y no atienden las recomendaciones del Consello?

- Todos los grupos parlamentarios respetan y atienden con interés los informes del Consello. Es natural que la mayor resistencia a las recomendaciones la tengan los cuenta-dantes. Por eso, a veces, la reacción es crítica, pero objetiva y cuidadosa. No siempre se atienden al

cient por cien las sugerencias, pero se van remediando deficiencias y corrigiendo en buena medida determinadas irregularidades.

- ¿Qué efectos producen los informes en los entes fiscalizados, son cuestionados técnicamente o tal vez se les valora políticamente según a quien afecte?

- Hay voces críticas a los informes, sobre todo por la escasez de medios humanos y materiales. Sin embargo, la posible inmadurez de un órgano de control no se remedia únicamente con la aportación de medios materiales, sino que es una cuestión de experiencia y sabiduría financiera que sólo una larga praxis puede aportar. Cuando se sugieren soluciones precipitadas a cuestiones coyunturales pesan más las reacciones valorativas o políticas que las meramente técnicas u objetivas.

- ¿Influye la política en la toma de decisiones o trabajos de fiscalización?



- En el Consello las valoraciones políticas quedan a priori al margen de nuestro trabajo, pero en la práctica es muy difícil mantenerse equidistante de Scila y Caribdis. Es imposible huir de ciertos contenidos valorativos porque una intuitiva valoración de los hechos es consubstancial a la actividad humana. No obstante, se trata de un problema de dosis y en este sentido se puede afirmar que el Consello de Contas es un órgano neutral a la ideologías y por lo tanto reduce a un mínimo las valoraciones políticas.

- El fiscalizado responde con sus alegaciones al contenido de los informes y, según su aceptación o no, surgen críticas o quejas por los criterios contables y legales aplicados. ¿Se pueden compaginar necesidades públicas y buena gestión?

- Evidentemente no es fácil esa compatibilidad porque el concepto tradicional de hacienda pública enseña que las necesidades públicas son un gasto improductivo o también un mal necesario. Por otro lado, la actividad económica exige consubstancialmente eficacia, eficiencia y racionalidad. Parece que hay contradicción entre un gasto que se quiere realizar a toda costa sin pensar en su eficiencia y los principios que están en la base misma de la actividad financiera, como la racionalidad. Si se entiende bien el concepto de necesidad pública, lo importante es discernir en qué medida lo público trasciende a lo racional. De este modo lo racional y lo productivo son compatibles. En el fondo de la cuestión está la idea de que dadas ciertas necesidades públicas a atender, lo eficaz no es gastar más o menos sino saber por qué se gasta. En cada momento histórico cuando se plantea un problema de gasto público adicional el político tiene que cubrir los objetivos que la sociedad le demanda, pero ha de hacerlo siempre con el mínimo coste, con el mínimo despilfarro.

- ¿Cuáles son las deficiencias e ilegalidades que más destacan o se detectan en el sector público fiscalizado?

- Hay una serie de puntos sensibles o puntos de riesgo que se contemplan en todos los informes de los OCEX. Por lo regular, el Consello de Contas es más flexible en cuestiones de procedimiento y praxis financiera y más riguroso frente a las infracciones de normas jurídicas positivas. Donde más irregularidades se detectan,

en el sentido jurídico del término, es en el área de contratación donde persiste la tendencia al exceso de contratación directa, aunque como se sabe la competencia, la eficacia y la igualdad de oportunidades exigen someterse al mayor rigor de otras formas de contratación.

- ¿En Galicia, hay sectores públicos "incontrolados"? ¿Qué instituciones presentan mayores problemas?

- Toda la administración gallega está sometida formalmente a un control financiero, pero en la práctica ciertas instituciones eluden más o menos este tipo de control. En cualquier caso, el Consello conoce donde están las zonas de riesgo y se actúa en consecuencia. Las corporaciones locales constituyen un área que presenta más dificultades a la fiscalización; lo mismo ocurre con las empresas públicas y participadas y otras instituciones como cofradías de pescadores, cámaras de comercio, etc.

- ¿Los informes de fiscalización son instrumentos válidos para el control del sector público o son meramente textos que reflejan la situación económico-financiera de la Administración en un momento determinado?

- Los responsables del Consello de Contas no somos jueces ni legisladores, solamente titulares de un poder público que es el control financiero. Por tanto no se trata de un control jurídico sino ético. Claro está que los informes del Consello no tienen un poder vinculante jurídicamente hablando, pero son mucho más que una pura alegación doctrinal. La verdad es que los dictámenes del órgano fiscalizador son respetados por todos los grupos parlamentarios y los estamentos de la comunidad autónoma como un referente o pauta que debe señalar un modus operandi. En una palabra, los informes no crean jurisprudencia pero sí prudencia financiera.

- ¿Cree que los informes son los suficientemente claros a la hora de recoger y expresar la información que interesa al ente fiscalizado?

- Lamentablemente no. Nos perdemos en una jerga financiera en la que el ciudadano corriente no sabe desenvolverse. El principio de claridad financiera y transparencia exige exactamente lo contrario. No se puede decidir libremente lo que difícilmente se puede entender. Decía un famoso economista que, en el lenguaje de los hechos económicos el economista debe

“Hay que avanzar hacia los controles de eficacia y eficiencia porque son la propia esencia de la economía”

emplear las matemáticas pero luego ha de hablar con palabras. En nuestro caso hay que decir lo mismo. Se debe utilizar la terminología técnica para investigar, explicar y definir los conceptos, y en el momento de presentar las cuestiones, de trasladarlas al hombre de la calle debe hacerse con un lenguaje sencillo y claro. Sobre todo deben evitarse los equívocos y las ambigüedades que son los enemigos del rigor, la transparencia y la claridad.

- **¿En Galicia se puede hablar de "divorcio" entre Consello y Parlamento, o se produce una colaboración recíproca para mejorar la Administración gallega?**

- Afortunadamente existe una colaboración abierta entre el Parlamento y el Consello, y en los momentos de dificultad ha sido la Cámara gallega uno de nuestros apoyos importantes. Sabemos que hay que salvaguardar el área de competencias de una y otra institución en virtud de la autonomía del órgano de control, pero también se tiene en cuenta que la proximidad funcional es mayor respecto al Parlamento que a cualquier otra institución.

- **¿Qué puede hacer el Parlamento gallego para activar la función de control del Consello?**

- Hay opiniones distintas, desde quienes piensan que se deben aumentar los efectivos del Consello hasta la plena capacidad operativa, y quienes opinan que hay que apelar al sector privado para que colabore con nosotros en la realización de auditorías. El Consello de Contas sigue una vía intermedia: contratación de auditorías externas para activar los informes, pero siempre que la institución fiscalizadora ejerza la potestad directiva.

- **¿Cómo ve la adaptación de los OCEX a las nuevas necesidades de la Administración para que el control de la gestión sea más dinámico y efectivo?**

- Este es el eterno problema. En primer lugar tenemos que cumplir la ley, la ley escrita y positiva. Los controladores no podemos realizar un buen control de legalidad si la forma de creación jurídica es precipitada y no responde a la realidad social del país. No puede haber un buen control en un país que hay un mal Derecho o una mala jurisdicción. Por tanto, la exigencia de una buena función de control es que la potestad legislativa y jurisdiccional estén a la altura del proce-

so social, histórico y económico. Por eso, la elaboración con el máximo cuidado de las leyes y normas positivas hacen posible que el control de eficacia y eficiencia sean principios efectivos y no pura retórica.

- **¿Es bueno diversificar los informes de auditoría y no centrarse en los específicos de legalidad y económico-financieros? Por ejemplo, analizar y examinar más los controles de eficacia y eficiencia.**

- Evidentemente. Hay que avanzar hacia los controles de eficacia y eficiencia porque son la propia esencia de la economía y del desarrollo económico moderno, sobre todo del sector público. Sin embargo, la unidad de medida es distinta. En el sector privado no hay dificultad porque se mide siempre con unidades materiales (unidades de renta, de capital, etc.), pero cuando hay que medir servicios públicos, cuando hay que medir la producción y el gasto en unidades de salud, educación, cultura, medio ambiente, etc., chocamos con una dificultad fundamental: el patrón de medida no es tan manejable, no nos permite hacer una cuantificación como puede realizarse en el sector privado. Podemos mostrar preferencias y comparar intensidades, pero no podemos definir cantidades. Se puede preferir salud a enseñanza, pero tiene poco sentido hablar de cien unidades de salud frente a noventa unidades de cultura, por ejemplo.

- **¿Cuáles son los retos que tiene a medio y largo plazo el Consello?**

- Primero queremos ponernos al día en la fiscalización y completar los efectivos humanos y materiales. Al mismo tiempo, queremos contribuir al mejor conocimiento y a la transparencia de la economía gallega para que el control no sea sólo una función de fiscalización, sino un medio para promover el desarrollo económico.

- **¿Qué puede hacer el Consello de Contas en el proceso de transformación socio-económica de Galicia?**

- Tiene que realizar una labor muy importante, y a través de ella facilitar una mayor garantía y seguridad del sistema económico de la comunidad autónoma, porque uno de los efectos del control es la reducción de la incertidumbre y del riesgo en la vida financiera, y si el control reduce el riesgo equivale a decir que eleva la propensión a invertir para lograr el desarrollo, la modernización de la economía y la óptima asignación de recursos. ■

“El político debe gastar lo que los objetivos le demandan, pero siempre con el mínimo despilfarro”