

Luis Muñoz Garde

Presidente

Cámara de Comptos de Navarra/
Nafarroako Comptos Ganbera

El control externo: Parlamento y opinión pública¹



En el acto organizado con motivo de la entrega de premios de la revista *Auditoría Pública*, celebrado el pasado mes de marzo en Valladolid, algunos representantes de los órganos de control externo tuvimos la ocasión de exponer nuestras reflexiones acerca de un interesante tema: “El control externo: Parlamento y opinión pública”. Un asunto fundamental sobre el que, sin embargo, creo que no se ha reflexionado lo suficiente. Algunas de las ideas que ofrecí en aquella intervención son las que quiero trasladar a los lectores de *Auditoría Pública*, una de las iniciativas más importantes de los tribunales de cuentas para hacer llegar a la sociedad el eco de su labor, sus análisis, reflexiones y noticias.

No me extenderé mucho en lo referido a las relaciones de los tribunales de cuentas y los parlamentos, aunque hay que destacar que es ése –el parlamentario– el ámbito donde se incardinan estas instituciones funcionalmente autónomas. En este sentido, creo que estamos obligados a guardar un equilibrio, no siempre fácil, entre la necesidad de preservar nuestra independencia funcional,

¹ Este artículo está basado en la intervención de Luis Muñoz Garde en la mesa redonda organizada por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, el pasado 23 de marzo, con motivo de la entrega de los premios de la Revista *Auditoría Pública*.

manteniendo para ello una sana distancia, pero sin olvidar que el Parlamento debe ser nuestra principal referencia institucional. No en vano es el legislativo quien, como todos ustedes saben, nombra a los miembros de los órganos de control externo; solicita informes de fiscalización o de asesoramiento en materias económico-financieras; y puede igualmente reclamar la presencia de los máximos representantes de las instituciones de control para explicar los resultados de su trabajo.

Nuestras leyes regulan las relaciones con los respectivos legislativos, mostrando diferencias de todos conocidas. Como saben, hay instituciones como el Tribunal de Cuentas, que se relacionan con las Cortes a través de una comisión específica mientras que la mayoría acudimos a diferentes comisiones parlamentarias según la materia objeto del informe que vayamos a exponer. Hay Parlamentos, como el de Navarra, que solicitan al órgano de control externo informes tanto de fiscalización como de asesoramiento en temas económico-financieros, mientras que otros no tienen contemplada la petición de este tipo de informes de asesoramiento.

Pero dejando al margen estas diferencias, está claro que los órganos de control externo no deben perder de vista su carácter de instituciones parlamentarias, lo que exige unas relaciones fluidas con sus respectivos legislativos y una actitud abierta, atenta y sensible hacia las inquietudes que en materia de control manifiesten los grupos parlamentarios. No sólo porque somos instituciones de ámbito parlamentario, sino sobre todo porque el legislativo representa a los ciudadanos, a quienes nos debemos.

Por lo tanto, concluyendo esta breve introducción referida a nuestras relaciones con los parlamentos, considero que tan negativo sería actuar totalmente condicionado por el legislativo, sin margen de actuación propio, como vivir de espaldas a las inquietudes de quienes representan a los ciudadanos. Imaginemos un tribunal de cuentas cuyo programa –de hecho– lo elabora el Parlamento porque todos los informes incluidos

son peticiones del legislativo. O, al contrario, un órgano de control que no trata de dar prioridad a las peticiones ni mantiene canales de comunicación eficaces con los representantes de los ciudadanos. Como todos los que dirigimos instituciones de control, soy consciente de que en ocasiones no es fácil conseguirlo, pero estoy convencido de que la virtud está en el medio de esas dos tendencias igualmente peligrosas.

LOS CIUDADANOS TIENEN DERECHO A SABER CÓMO SE GESTIONA SU DINERO

He citado hasta ahora dos conceptos –ciudadanos y comunicación– que considero esenciales para abordar la relación entre los órganos de control externo y la opinión pública, concepto éste polisémico, complejo y dinámico. Concepto que alguien ha llegado a comparar con la presión atmosférica porque ni la ves, ni la tocas pero no por ello deja de existir y actuar, como bien saben quienes en estas fechas preelectorales contratan encuestas y estudios para conocer la opinión de los ciudadanos.

Pero dejando a un lado las discusiones académicas sobre el concepto “opinión pública”, me parece necesario recordar algo tan obvio como fundamental: los tribunales de cuentas se pronuncian sobre la gestión de los fondos públicos, la gestión del dinero de todos los ciudadanos. Esto supone que los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo se gestiona el dinero que aportan a las administraciones a través de los impuestos. Y al mismo tiempo, a nosotros nos obliga a facilitar esa información, a tratar de que nuestro mensaje llegue a los ciudadanos de la manera más eficaz posible.

Alguien podría plantear que nuestra labor finaliza cuando entregamos el informe al Parlamento. Y que, en todo caso, es el legislativo el que deberá estudiar la conveniencia de trasladar ese mensaje a la sociedad. Me parece, en todo caso, una visión muy cerrada, contraria a nuestra autonomía funcional y, sobre todo, una actitud con mala defensa en una época en la que la comunicación es pieza clave para cualquier tipo de organización.

Hay quien también puede defender una estrategia basada en la no comunicación diciendo que los informes son públicos y su publicidad se realiza a través del boletín oficial correspondiente. Creo que tampoco es una razón convincente porque dichos boletines llegan a un público minoritario y el órgano de control externo debe tratar de encontrar maneras más eficaces de comunicarse con los ciudadanos, objetivo que ha encontrado un buen aliado con el extraordinario auge de Internet, pero que tiene en los medios de comunicación su vehículo más eficaz.

También hay quien alega el carácter técnico y complejo de los informes para huir de la comunicación, cuando precisamente esa complejidad debería animarnos a reforzar nuestra estrategia de comunicación, reflexionando sobre cómo hacer llegar de manera correcta nuestro mensaje.

Por último, alguien puede pensar que no plantear una estrategia de comunicación significa no proyectar a la sociedad una imagen de la institución. Pero lo cierto es que al ciudadano siempre le llega una imagen, también cuando no se actúa en el campo de la comunicación. La pasividad en este ámbito convierte a la institución en algo opaco, gris, de la que no se sabe nada y, por tanto, a la que tampoco se valora. De ahí a plantearse el sentido de su existencia va un paso más bien corto.

La revista *Auditoría Pública*, órgano de expresión de los tribunales autonómicos de cuentas de España, publicó hace cuatro años un número bajo el título “La Comunicación: asignatura pendiente de las instituciones de control”. En un texto interior se decía literalmente: “Las instituciones de control siguen viviendo de espaldas a la comunicación. La estrategia en esta materia, salvo alguna excepción, es la falta de estrategia. Y la consecuencia, la falta de proyección social de los tribunales de cuentas. Poner en marcha planes de comunicación para dar a conocer la labor de estas instituciones se antoja como uno de los retos de los órganos de control externo”.

Yo creo que, afortunadamente, ese diagnóstico del año 2003 no vale para describir la situación actual, puesto que hoy en día no son excepción las instituciones que disponen de un plan de comunicación. En este aspecto se ha avanzado durante los últimos años y estoy convencido de que los que todavía no han abordado esta cuestión lo harán tarde o temprano.

Explicaré a continuación la estrategia de la Cámara de Comptos en este ámbito, comenzando por la filosofía que la inspira y citando brevemente nuestra manera de trabajar al respecto y algunas iniciativas concretas.

UN PLAN DE COMUNICACIÓN INTEGRAL

Abordamos la comunicación como una obligación ética. Nuestro planeamiento es que los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo se gestionan los fondos que ellos ponen en manos de las administraciones públicas. Nuestro deber es, por lo tanto, facilitar esa comunicación realizada principalmente –aunque no únicamente– a través de los medios. Sabiendo, por otra parte, que la publicidad de nuestro trabajo aumenta su eficacia porque los responsables de las administraciones tomarán más en cuenta nuestras conclusiones y recomendaciones en el caso de que exista una sana presión social imposible de conseguir sin los medios de comunicación.

También considero importante destacar que la estrategia de comunicación está basada en una premisa: la mesura, el huir de la búsqueda de protagonismo excesivo, el no obsesionarse con los medios. Transparencia total sí, pero siendo conscientes de que estas no son instituciones para estar todos los días en los medios.

Un plan de comunicación integral debe estar asumido por los máximos responsables de la institución y gestionado por un gabinete en posición de centralidad y con una relación directa y fluida con la dirección de la institución. Su cometido es gestionar los mensajes que llegan, los que circulan internamente (comunicación interna) y la información que sale de la institución. Aunque me centra-

ré en este último aspecto, por ser el correspondiente a las relaciones con la sociedad, quiero apuntar la importancia de gestionar bien tanto la comunicación interna como la información que llega a la institución. En este sentido, la Cámara de Comptos ha puesto en marcha recientemente un sistema de archivo y búsqueda de noticias digitalizado para que todos los técnicos puedan acceder al mismo y, utilizando unas determinadas claves, encontrar los antecedentes informativos del tema concreto que vayan a fiscalizar. Esas noticias, reportajes, entrevistas y artículos de opinión se seleccionan diariamente del boletín de prensa digitalizado que se envía a todos los técnicos de la Cámara de Comptos.

Centrándonos en la información que sale de la institución hacia los ciudadanos, esto incluye todos los actos públicos de la institución y sus miembros, las relaciones con los medios de comunicación (aspecto fundamental, el que más trascendencia tiene), la imagen corporativa, las relaciones públicas, las publicaciones, la publicidad...

Dentro de este amplio ámbito, como les decía la relación con los medios es fundamental porque condiciona en gran medida la imagen de la institución en la sociedad y la manera en que la ciudadanía recibe el mensaje de nuestra labor.

Yo soy auditor y padre de dos periodistas, por lo que creo conocer las tendencias tan diferentes de ambos colectivos entre los que, no obstante, hay que tender puentes si queremos que la labor de control de la gestión pública cumpla con una exigencia básica: la publicidad.

Frente al complejo y largo proceso de elaboración de un informe, el ajetreo periodístico y sus consabidas prisas. Frente al lenguaje plagado de perífrasis, matices, muletillas y largas frases del auditor, la necesidad de ir al grano por parte del periodista; la tendencia a eliminar matices, a convertir en blanco o negro lo que era más bien gris, la obligación de resumir 50 páginas en 20 líneas. Sin olvidar su labor de traductor de un lenguaje técnico al que pueda entender todo el público. Labor ésta, la de

traducción, cuya mala fama la recuerda el dicho italiano: *traduttore, traditore*.

Por no hablar de otros condicionantes como la ideología e intereses del medio, las del periodista, su profesionalidad y otro tipo de imponderables como, por ejemplo, si el día que presentamos el informe o convocamos una rueda de prensa es tranquilo desde el punto de vista informativo o llega cargado de noticias.

Con esto quiero decir que estos órganos de control controlan la gestión de los fondos públicos, pero no pueden controlar la interpretación que de nuestra labor hacen los medios, aunque una buena estrategia permitirá en general mejores informaciones.

Lógicamente, esto supone enviar a todos los medios el informe acompañado de una nota de prensa que lo resume. La experiencia demuestra que tanto agencias de prensa como radio y televisión, en general, utilizan únicamente la nota de prensa y, por tanto, trasladan nuestro mensaje de una manera fiel. Los periódicos tienen más tiempo para analizar el informe y el formato papel también es más adecuado para hablar de presupuestos, desviaciones o deudas, con lo que elaborarán una información más adaptada a sus necesidades, intereses o preferencias. En todo caso, la nota también la utilizarán como guía, les servirá para centrar el tema.

La información que sale de los órganos de control se refiere sobre todo, como es lógico, a nuestros informes, pero esa no es nuestra única labor. También organizamos actos, recibimos visitas de personalidades, participamos en jornadas y todo eso lo podemos hacer llegar a los ciudadanos. Sin obsesionarse por la continua presencia de la institución, pero dando cuenta de todo lo que consideremos que puede interesar a los ciudadanos.

Un gabinete de comunicación también sirve como interlocutor de los periodistas en caso de dudas, aclaraciones o a la hora de negociar entrevistas o la publicación de artículos de opinión.

Estas son algunas de las maneras que encuentra una institución —en este caso un tribunal de cuen-



tas— para trasladar su mensaje a la sociedad a través de los medios. Por cuestión de tiempo no entraré a detallar otras cuestiones relacionadas con este importante asunto, aunque sí me gustaría finalizar el apartado resumiendo las prácticas que, a mi juicio, nunca deben admitirse cuando uno se relaciona con los medios.

Creo que con los periodistas hay que tener una actitud positiva, lo que supone trato correcto y atenderles siempre, nunca evadir sus llamadas. Lo que, por supuesto, tampoco significa que haya que atender siempre sus peticiones.

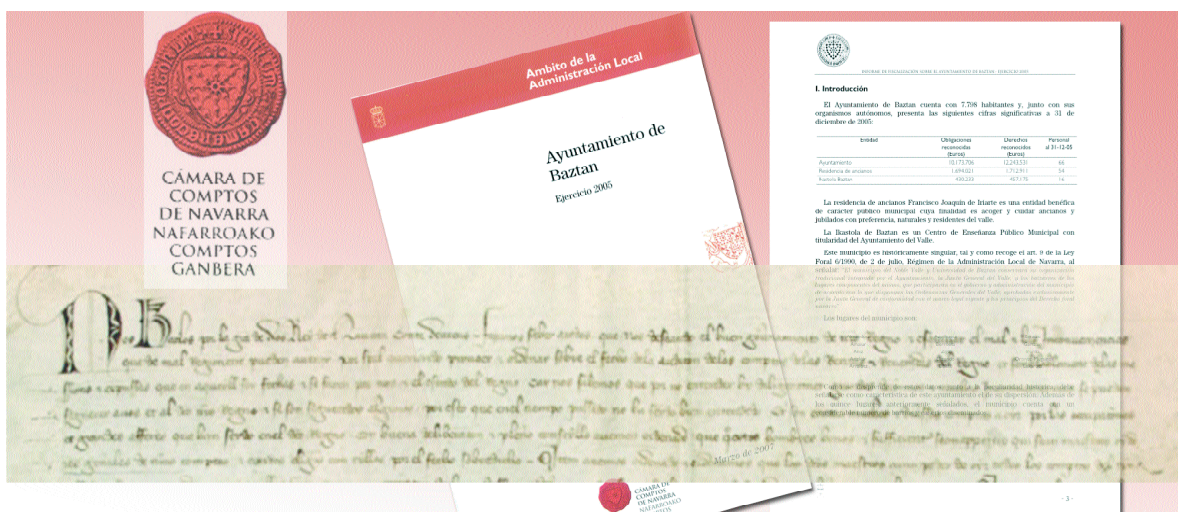
Prácticas como la filtración de borradores o informes provisionales, y el trato de favor a determinado medio o periodista, son perjudiciales para la institución. Actuar así resta credibilidad, incluso el medio o periodista beneficiado pensará que poca garantía ofrece una institución que filtra borradores o discrimina a unos medios en beneficio de otros. Creo que una imagen de seriedad y rigurosidad —necesaria para nuestra credibilidad— es incompatible con esas prácticas. Prácticas que, por otra parte, tienen su mejor caldo de cultivo en instituciones que no practican la transparencia, ya que si los periodistas saben que todos los informes se les remitirán nada más hacerse públicos, no estarán tras la pista de los borradores.

Yo creo que nuestros informes son una buena fuente de información, aunque su análisis exige calma, contraste. Gabriel García Márquez escribió hace años un interesante artículo titulado “El mejor oficio del mundo”, en el que ofrecía su visión acerca del periodismo actual. Y ahí decía, entre otras cosas, la siguiente: “La mejor noticia no es la que se da primera, sino la que se da mejor”. En el caso de informaciones como las que nos ocupan, todavía cobra más valor esa frase. A nosotros, como tribunales de cuentas, nos debe preocupar crear las condiciones para que los periodistas puedan informar correctamente de nuestra labor. Está claro que las filtraciones o el oscurantismo propician todo lo contrario.

LOS MEDIOS SON IMPORTANTES, LA COMUNICACIÓN ES ALGO MÁS

Siendo los medios de comunicación la manera más efectiva de relacionarnos con la opinión pública, hay otras cuestiones ligadas a la apertura a la sociedad, que quisiera citar brevemente:

En primer lugar, la imagen corporativa de la institución, que debe proyectar nuestra identidad y valores a través de un diseño pensado y adaptado a los soportes que utilizamos. Como anécdota les diré que cuando la Cámara de Comptos se puso en marcha hace ahora 25 años se eligió un logotipo basado en



una letra capitular de un registro de cuentas antiguo. Se trataba de una especie de serpiente enroscada en la letra C, que proyectaba una imagen tan antigua como siniestra, algo nada recomendable para situar en la portada de aquellos primeros informes que ya de por sí generaban bastante preocupación a los responsables de las instituciones fiscalizadas.

La identidad corporativa de una institución es la carta de presentación ante la sociedad y hay que cuidarla. Por eso, unos años después se sustituyó por la actual, basada en un sello de la institución del siglo XV, una tipografía moderna y un tratamiento bilíngüe. El mensaje que pretendemos trasladar con esa composición es que la Cámara de Comptos es una institución moderna pero no olvida su historia, al tiempo que respeta la pluralidad lingüística de nuestra comunidad.

Considero importante cuidar nuestra imagen corporativa porque también es una manera de comunicarnos con la sociedad. Por eso, me parece un error adoptar la misma simbología del Gobierno o Parlamento, eso crea confusión y nos convierte en un departamento o sección de dichas instituciones.

También me parece importante difundir convenientemente nuestros informes. Conscientes de que nunca van a ser *best sellers*, pero tratando de que las personas interesadas en su lectura lo puedan conse-

guir, objetivo favorecido por las nuevas tecnologías. Ni que decir tiene que la presentación digna de los informes y el lenguaje correcto y claro también son importantes.

En nuestra relación con la sociedad no debemos olvidar a las instituciones fiscalizadas y al resto de nuestro entorno, con quienes debemos mantener canales de comunicación.

Abrir nuestras sedes abiertas al ciudadano, con jornadas de puertas abiertas y programas de visitas de colectivos interesados, también simboliza una actitud positiva, un deseo de apertura, de transparencia, exigible a todas las instituciones y más si cabe a estas.

Nuestras publicaciones, folletos, DVDs institucionales son asimismo instrumentos de comunicación con la sociedad. En este apartado quisiera destacar la importancia de Auditoría Pública, la primera revista dedicada a temas de control y fiscalización. Creada en 1995 como un proyecto común a los órganos autonómicos de control, creo que en estos años se ha consolidado como un referente técnico para todos los profesionales interesados en la auditoría y gestión de los fondos públicos.

En este recorrido por las formas de comunicarnos con la sociedad, no podemos olvidar el fenómeno de Internet, fundamental para la imagen de cualquier

organización. Internet exige un tratamiento específico de textos, fotografías, logotipos y, por supuesto, una permanente actualización. Creo que debemos aprovechar su potencial para demostrar transparencia y difundir nuestra labor de control de los fondos públicos, teniendo en cuenta que para mucha gente nuestra página Web puede ser la única referencia de la institución.

Hasta ahora hemos estado hablando de comunicación, ciñéndonos a la manera de hacer llegar nuestro mensaje a la sociedad y hablando, por lo tanto, de una comunicación unidireccional. Considero también importante que estas instituciones reciban la opinión de los ciudadanos, de los que más directamente están relacionados con nuestra labor y de la población en general.

La Cámara de Comptos, con motivo del 25 aniversario de su restablecimiento, realizó un doble estudio de opinión con ese objetivo en colaboración con una empresa de estudios sociales. Por un lado, una encuesta dirigida a la población en general para medir el grado de conocimiento respecto de la Cámara de Comptos y la opinión de los ciudadanos acerca de su trabajo. Y, por otro lado, una encuesta dirigida a parlamentarios, responsables del Gobierno y ayuntamientos, cargos de otras instituciones fiscalizadas, auditores privados, periodistas, etc. Con este estudio dirigido a un público más cualificado pretendíamos no sólo conocer el grado de satisfacción hacia nuestro trabajo, sino también recibir sugerencias que pudieran marcar pautas de mejora de cara al futuro.

La encuesta dirigida a la población general se realizó a través de 1.200 entrevistas a una muestra representativa de los navarros mayores de 16 años. Esa muestra posee un margen de error máximo de +- 2,8%. Resumiendo algunos datos les diré que el 74% de los ciudadanos había oído hablar de la Cámara de Comptos, frente a un 26% que no nos conocía. El nivel de conocimiento de las funciones es, lógicamente, inferior. Un 30% dice conocerlas bien, un 25% algo y el 19% no conoce nada.

Hay datos curiosos, como la ubicación de la Cámara de Comptos en la estructura institucional de Navarra. A pesar de que hemos intentado transmitir que somos un órgano parlamentario con autonomía funcional, el 32% de los ciudadanos cree que dependemos del Gobierno e incluso hay un 6% que nos ubica bajo la dependencia del Tribunal de Cuentas. Otro dato destacable es que el 58% no sabía que los informes de la Cámara de Comptos son públicos.

Gracias a esa encuesta supimos también que la función de control de las cuentas es muy importante o bastante importante para el 97% y que el 79% valoraba positivamente el trabajo de la Cámara de Comptos.

Esto son sólo algunos de los datos de la encuesta que, como les decía, nos ha permitido tener una fotografía sobre cómo nos ve la población navarra. A partir de ese diagnóstico, nuestro objetivo es trabajar para mejorar el conocimiento de la población sobre nuestras funciones, teniendo en cuenta que el carácter técnico de la institución es incompatible con un amplio conocimiento por parte de la mayor parte de la población.

Como señalaba anteriormente, esta encuesta se complementó con otra dirigida a los usuarios de los informes. Elaboramos un listado de 130 nombres, que incluían a los parlamentarios, miembros del Gobierno, representantes de ayuntamientos, sindicatos y periodistas entre otros. Se realizaron a través de entrevistas en el lugar de trabajo del encuestado, con una duración media de 40 minutos. Los encuestados no se identificaban luego con nombre y apellido, aunque sí podían analizarse las opiniones por grupos: Parlamento, Gobierno, medios de comunicación, etc. Los encuestados valoraron la claridad, veracidad y fiabilidad de los informes; el papel de la Cámara de Comptos y su actuación: credibilidad de la institución, importancia, ámbito de actuación, etc. Y, finalmente, un apartado abierto a las sugerencias para que nos indicaran cuales eran, en su opinión, los aspectos

de la labor de la Cámara de Comptos que podían mejorarse.

Entre estas sugerencias había quien, por ejemplo, hablaba de la necesidad de utilizar un lenguaje menos ambiguo, otros pedía conclusiones menos genéricas, más claras y contundentes (como sospecharán, esa opinión provenía de la prensa) y alguno subrayaba la necesidad de utilizar un diseño más atractivo, con más color, gráficos y cuadros. También recibimos alguna opinión favorable a realizar, además del informe tradicional, informes ejecutivos como los que se utilizan en las auditorías privadas. Sobre las alegaciones, había quien solicitaba que no fueran en anexos sino dentro del informe.

Por último les diré que respecto al ámbito de actuación de la Cámara de Comptos, el 76% lo consideraba correcto, el 17% lo ampliaría y el 6% lo considera excesivo (no hace falta ser muy perspicaz para sospechar que esta última opinión corresponde a los auditores privados).

En definitiva, este tipo de iniciativas permiten a una institución romper la comunicación unidireccional buscando el retorno, la opinión de la sociedad y de los grupos con los que se relaciona. Es importante que las instituciones reciban estos mensajes que les sirven para saber cómo se les valora y permiten, a su vez, recibir sugerencias que deben ser analizadas y suponen una oportunidad para la reflexión y la mejora de nuestra labor.

Como resumen de lo dicho hasta ahora quisiera destacar lo siguiente:

- Por ser órganos parlamentarios y representar éstos a la ciudadanía, estamos obligados a mantener unas relaciones fluidas con nuestros respectivos legislativos, con actitud abierta, atenta y sensible hacia sus inquietudes en materia de control.
- La comunicación con el Parlamento, sin embargo, no agota las obligaciones de estas instituciones respecto a la relación con los ciudadanos. En una sociedad democrática, ninguna institución debe vivir de espaldas a la sociedad, tienen que estar en contacto con los ciudadanos de una doble manera: haciéndoles llegar los resultados de su trabajo y siendo receptivo a sus demandas y preocupaciones. En el caso de las instituciones de control, esto parece más evidente desde el momento en que nos pronunciamos sobre la gestión del dinero de todos los ciudadanos.
- Una actitud abierta en este sentido no sólo contribuirá a que los tribunales de cuentas dejen de ser instituciones muy poco conocidas, sino que aumentará notablemente la eficacia de la labor de control. Cuando el trabajo de la institución –como siempre debe ser– está basado en la profesionalidad y objetividad, la publicidad ayuda a que los responsables de las administraciones tengan en cuenta nuestras conclusiones y recomendaciones.
- En esta asignatura todavía pendiente en muchos tribunales de cuentas, los medios de comunicación –como mediadores entre las instituciones y los ciudadanos– tienen un papel fundamental, por lo que estamos obligados a prestarles especial atención.