

## AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

**Luis Terraza Torra**

Supervisor

Sindicatura de Comptes de Catalunya

“A diferencia de los animales, que conocían sólo el presente, el hombre había adquirido un pasado, y estaba comenzando a andar a tientas hacia un futuro”.

Arthur C. Clarke. (2001) - “Una odisea espacial”.

# 2050 Odisea de la fiscalización

### RESUMEN/ABSTRACT:

Una reflexión sobre el futuro de la fiscalización, mediante el diálogo entre un abuelo y su nieto que han trabajado en la profesión en periodos diferentes. Las propuestas de cómo puede ser el trabajo en unos años, no pretende en absoluto tener un sentido profético de tiempos venideros, sino invitar a reflexionar sobre el presente de las actividades que realizan los entes fiscalizadores y cómo se verán afectadas por los cambios que puedan producirse en el empleo, la configuración de las administraciones públicas, y en su fiscalización, y cómo plasmarlo en un informe que poco tendrá que ver con el actual.

A reflection about the future of the audit, through a dialogue between a grandfather and his grandson who have worked in the profession in different periods. Proposals of how the work can be done in a few years does not pretend to have a prophetic sense of the times to come, but it is an invitation to make a reflection on the present of the activities carried out by the supervisory bodies and how they will be affected by the changes that may occur In the employment, the configuration of the public administrations and in their inspection, and how it is going to reflect in a report, that it will have nothing to do with the current ones.

FISCALIZACIÓN, ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, EMPLEO, OCEX, INFORME, 2050  
AUDITING, PUBLIC ADMINISTRATION, EMPLOYMENT, EXTERNAL CONTROL BODIES,  
REPORT, 2050

### PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

Hace 30 años cuando empezaba en el mundo de la auditoría trabajábamos con grandes hojas amarillas sobre las cuales escribíamos con un lápiz negro nuestro trabajo y con otro lápiz rojo las diferentes referencias. Revisábamos grandes tomos de papel, algunos escritos aún a mano y otros con grandes hojas, con unos característicos agujeros en los lados, que se imprimían de pesados ordenadores que recopilaban parte de la información. Los listados los sumábamos en su totalidad con unas calculadoras de gran tamaño que llevaban interminables rollos de papel para revisar dónde nos habíamos equivocado cuando estos no cuadraban. Conocer si la ley de aplicación estaba actualizada y sus variaciones, era tarea titánica. Obtener la documentación llevaba mucho tiempo, encerrados con todo el equipo en habitaciones llenas de humo por los compañeros que fumaban, comunicándonos con la oficina con grandes teléfonos con una gran esfera que hacia eterno marcar si la numeración tenía 7, 8 o 9.

Actualmente, a inicios de 2017, estamos fiscalizando la contratación de un Departamento del ejercicio 2016 mediante la conexión remota desde nuestra oficina a los expedientes que se disponen en el sistema GEEC (Gestor Electrónico de Expedientes de Contratación) y en la contabilidad por otro sistema denominado GECAT. Nuestro trabajo se realiza con potentes portátiles multitarea, utilizamos teléfonos con infinita información disponible y archivamos nuestra documentación informática en *TeamMate* que nos permite las referencias cruzadas, el trabajo compartido y la revisión casi simultánea. La normativa la encontramos de forma inmediata compilada y actualizada con las versiones por fecha de aplicación en los pertinentes programas con conexión a internet. ¡Hasta la ficha para entrar a trabajar se ha actualizado! y hemos de utilizar nuestra huella dactilar para acceder a la oficina.

Todos estos cambios nos hubieran parecido ciencia ficción hace 30 años. Las cosas han cambiado mucho pero en la sociedad actual la velocidad del cambio crece exponencialmente año a año, por lo cual imaginar cómo será todo de aquí a 30 años tiene una fácil respuesta... ¡No tengo ni idea!

Partiendo de esta premisa, el presente artículo pretende un ejercicio de imaginación, acompañado por estudios que predicen cómo será el futuro, sin miedo a que cuando este llegue nadie se acuerde de decirnos lo equivocados que estábamos.

En mis épocas de colegio los bares disponían de unas grandes máquinas de “pin ball” y otras de “marcianitos”,

las cuales actualmente serían ignoradas por aburridas, pero que en esa época eran un codiciado objeto de deseo para cualquier niño que dispusiera de 25 pesetas para jugar. En esas máquinas del espacio se disponía de un botón denominado “hiperespacio” que al apretarlo te trasladaba a otro lugar de forma instantánea. Ahora propongo buscar alguna de las últimas pesetas que tenemos perdidas por los cajones, para ponerlas en la máquina, apretar el botón de hiperespacio y trasladarnos a la Odisea de la Fiscalización en 2050.

Soy el nuevo auditor que he empezado a trabajar en la Sindicatura en 2050 y me han encargado acompañaros en este viaje.

La primera tarea que me han encomendado es colaborar, bajo la dirección del experimentado auditor Juan Hernández<sup>1</sup>, en la preparación de los *XXV Encuentros técnicos de los órganos de control externo*, los denominados COCEX. Dado que todo el trabajo es virtual, los OCEX cambiaron hace unos años la denominación a Cyber-OCEX (COCEX), aunque las malas lenguas dicen que el nombre responde a que damos con nuestros informes muchas coces al aire, pero cuando acertamos una, ésta duele mucho.

Estoy tan contento con el encargo que no he podido esperar para ir a explicárselo al abuelo, quien en sus repetitivas historias siempre cuenta la gran experiencia que vivió en la organización de los *XII Encuentros técnicos de los OCEX* celebrados en septiembre de 2017 en Barcelona. Por entonces eran doce órganos autonómicos de control externo, pues -explicaba con tristeza- que sus amigos de Toledo ya no estaban con ellos, aunque no perdía la esperanza de que volvieran algún día. Decía que se habían ido por Cora, aunque no entendí nunca si eso era una enfermedad, una amiga o... pobre abuelo ya balbuceaba.

## EMPLEO

Dejé que el abuelo cambiara de tema y pasó a explicarme cómo, para acceder a la plaza, hizo una difícil oposición, preservando los principios de igualdad, mérito y capacidad, que permitían un equitativo acceso, pero dificultaba la gestión y motivación del personal una vez ya disponías de la plaza. Tenías tu horario, lugar de trabajo estable, retribución por categoría, etc. Ahora en 2050 las cosas han cambiado mucho:

- **Algoritmos de selección:** cuando aplicas a un empleo un algoritmo<sup>2</sup> rastrea las diferentes bases de datos disponibles (educativas, sociales y laborales) evaluando cuál de los candidatos es el candidato más adecuado entre los solicitantes.

<sup>1</sup> Véase: “Memorándum de autoevaluación del auditor Juan Hernández”. *Revista Auditoría Pública* nº 68. Antonio Arias Rodríguez y Marta Riera López. 2016.

<sup>2</sup> Véase: “Algoritmos para contratar, despedir y rastrear a los empleados”. *MIT Technology Review*. Julia Sklar. 2015.



- **Oficina móvil:** el trabajo se realiza a distancia, sin espacios físicos permanentes, todo lo que se escribe en el ordenador es grabado, registrado y medido. Los controles horarios desaparecen. La remuneración es variable en función del desempeño<sup>3</sup>.
- **Innovación:** el trabajo humano requiere pensamiento innovador, todo el trabajo repetitivo se realiza por robots<sup>4</sup>.
- **Horizontal:** el trabajo es menos jerárquico<sup>5</sup>, la necesidad de generar un valor añadido innovador, hace aún más necesario que el trabajo en equipo se enriquezca con la aportación de todos los miembros.
- **Valoración permanente:** la valoración del desempeño del trabajo se realiza de forma continua, cualquiera que tenga una relación profesional (trabajadores de entes fiscalizados, compañeros de trabajo y sobre todo las personas encargadas de la supervisión) evalúan la actividad realizada en categorías diferentes, y la suma ponderada de las evaluaciones repercutirá también en tu remuneración y futuros trabajos.
- **Objetivos:** el trabajo se realiza por objetivos, requisito imprescindible que permite el trabajo a distancia, la valoración del desempeño y la remuneración variable.
- **Jubilación progresiva:** la jubilación se retrasa a medida que se ha ido alargando la esperanza de vida y se hace paulatina<sup>6</sup>, reduciendo la dedica-

ción en los últimos años, lo que permite, por un lado, el adecuado traspaso de conocimientos a las personas que lo sustituyen y por otro la adaptación personal progresiva a la falta de ocupación.

#### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*¡No me lo podía creer! ¡El abuelo se había quedado dormido! De repente levantó la cabeza, como si no hubiera pasado nada, y me empezó a explicar que en sus inicios laborales había conocido la administración del “vuelva usted mañana” que ya describía Mariano José de Larra en el siglo XIX. Una administración distante, difícilmente accesible y que ejercía sus prerrogativas sin tener en cuenta al ciudadano. Era lenta en dar respuesta a las solicitudes recibidas de la ciudadanía pero exigente en hacer cumplir las suyas.*

*En 2017 esto ya había cambiado, empezando con la ley de transparencia de 2013, que abrió la puerta a la visibilidad en las actuaciones con la administración, facilitaba la participación y la rendición de cuentas. Esta ley se complementó en 2015 con las leyes 39 y 40 de procedimiento administrativo y régimen jurídico que establecían la digitalización del funcionamiento del sector público, un cambio que ya no tendría vuelta atrás. Pero uno de los cambios más significativos en la forma de trabajar de la Administración, aunque había pasado muy inadvertido, era el control que a partir de julio de 2017 mediante el sistema de suministro de información inmediata<sup>7</sup>, la Agencia Tributaria ejercía, ya que pasaba a disponer de*

<sup>3</sup> Véase: “Tecnología para medir y controlar al trabajador”. MIT Technology Review. Tyler Cowen. 2015

<sup>4</sup> Véase: “Empleos en transición”. MIT Technology Review. Nanette Byrnes. 2015

<sup>5</sup> Véase: “10 rasgos del empleado público en 2050”. Gerardo Bustos. Blog *trabajandomasporunpocomenos*. 13 de febrero de 2014.

<sup>6</sup> Véase: “À quoi ressemblera votre quotidien au travail en 2053?”. *Le Figaro*. 27 de novembre de 2013.

<sup>7</sup> Véase: Real Decreto 596/2016, de 2 de diciembre, para la modernización, mejora e impulso del uso de medios electrónicos en la gestión del Impuesto sobre el Valor Añadido, por el que se modifican el Reglamento del impuesto y otras normas tributarias.

*información inmediata y permanentemente actualizada de los hechos imposables que recaudaba con el IVA, pero con efecto directo en toda la actividad del contribuyente. Esto no sería más que un paso indiciario del control total y en tiempo real que las administraciones públicas tendrían sobre los administrados en sus diferentes ámbitos de actuación.*

*Pero el cambio se estaba produciendo en la misma línea en Europa donde el Plan de Acción de administración electrónica de la UE 2016 – 2020, establecía el objetivo de la digitalización con los siguientes principios:*

- **Digital por defecto:** las administraciones públicas ofrecen preferentemente su contacto y servicios de forma digital y a través de una ventanilla.
  - **Principio de sólo una vez:** la información se debe facilitar sólo una vez a las administraciones públicas aunque se acceda a diferentes servicios.
  - **Inclusión y accesibilidad:** los servicios públicos digitales son inclusivos y adaptados a las personas mayores y las discapacitadas.
  - **Apertura y transparencia:** Ciudadanos y empresas controlan sus propios datos y los procesos administrativos que los involucran.
  - **Transfronterizo de forma predeterminada:** los servicios públicos digitales son disponibles dentro del Mercado Único.
  - **Interoperabilidad de forma predeterminada:** los servicios públicos funcionan en todo el Mercado Interior de la Unión Europea.
  - **Confianza y Seguridad:** total protección de datos personales y la privacidad y seguridad del sistema.
- **Una administración “invisible”:** PwC en un estudio<sup>8</sup> consideraba que “lo importante de una administración pública no es su tamaño, sino su capacidad para funcionar de manera eficaz en un escenario de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Por ello, la mejor administración no sería la que no existe, sino la que no se nota que existe”. De acuerdo con el estudio la Administración pública se centra en cinco puntos:
    - Participación: Nuevo contrato con los ciudadanos;
    - Legitimidad: a través de la transparencia y la gobernanza;
    - Tecnología;
    - Impulso del desarrollo económico y competitivo: crecimiento inteligente y empleo sostenible;
    - Transformación de la organización y el liderazgo
  - **Una administración omnipresente:** a finales del siglo XX se había producido una considerable privatización en servicios públicos esenciales como sanidad, suministro de agua, educación, servicios funerarios, etc., la cual se estaba empezando a revertir en 2017. Esta tendencia significaría el control por la administración de todos los servicios básicos esenciales (agua, gas; sanidad, telecomunicaciones, educación, vivienda...) sin que esto predispusiera a que la prestación fuera por gestión directa o con participación del sector privado mediante sistemas concesionales o concertados<sup>9</sup>.



<sup>8</sup> Véase: “Administración 2033”. La Administración invisible. PwC, 2016.

<sup>9</sup> Véase: “¿Y si el futuro implica el retorno bestial del Estado?”. Ramió Matas, Carles. EsPublicoBlog. 15 de marzo de 2017.

- **Una administración sostenible e innovadora en un contexto de globalización:** El estudio del catedrático Ramió sobre la Administración del 2050<sup>10</sup> establecía una administración que debería desenvolverse en una sostenibilidad económica muy compleja, una necesidad de mantener una capacidad de innovación y una reorganización en un contexto de globalización donde adquiriera un mayor protagonismo la administración local.

Lo que estaba claro ya en tiempos del abuelo era que fuera como fuese la Administración Pública debería enfrentarse a poderosos retos:

- **Sostenibilidad:** la Administración debe hacer frente a un aumento en las necesidades de gasto, con una fuerte presión debida al envejecimiento poblacional (pensiones, sanidad, etc) en un contexto que hace difícil aumentar los ingresos en un grado similar dado que factores externos como la globalización y el desarrollo de la economía colaborativa limitan su capacidad de maniobra, con la obligación de adaptarse a este nuevo entorno.
- **Participación ciudadana:** las nuevas tecnologías facilitan, y en la práctica exigen, la participación ciudadana, habilitando plataformas de participación en las políticas públicas, en la valoración ciudadana del funcionamiento de los servicios y, finalmente, en la gestión de la comunicación bidireccional (administración – ciudadano) en las redes sociales.
- **Transparencia activa y pasiva:** que rige el funcionamiento de toda la administración, por un lado mediante la transparencia activa con sistemas de atención ciudadana que permitan dar una rápida y completa respuesta a las solicitudes ciudadanas y, por otro lado, transparencia pasiva mediante la publicación la información preceptiva en los portales correspondientes.
- **Rendición de cuentas:** que facilite la transparencia mencionada, y la auditoria de los recursos públicos administrados y los servicios públicos. Permitiendo a su vez la validación del adecuado cumplimiento de la normativa que rige el funcionamiento de la administración bajo el principio de legalidad.
- **Accesibilidad permanente y ágil:** el procedimiento administrativo digital permite la agilidad de la respuesta, la oferta de un servicio público permanente y de fácil acceso ciudadano, que implica también una simplificación de los diferen-

tes procedimientos para un enfoque de servicio público hacia el ciudadano, sin menoscabo del mantenimiento del adecuado cumplimiento de la legalidad vigente.

## FISCALIZACIÓN

*Esta vez era yo el que me había quedado impresionado sobre el discurso del abuelo y su conocimiento de la administración... ¿sería que deberíamos escuchar más a las personas mayores que tienen mucho que explicarnos?*

*Le empecé a describir qué diferente era la auditoría desde lo que él me había contado hasta que yo había conseguido empezar a trabajar en la Sindicatura en el 2050.*

*Siempre me había llamado la atención cuando el abuelo me explicaba que lo importante del auditor era “rascar” mucho para descubrir el sentido de las cosas más allá del puro formalismo con el que estaba vestido el documento revisado. Por ello, siempre había creído que en su época los auditores debían tener un problema de epidermis dado que siempre estaban rascando. Ahora empezaba a entenderlo aunque las cosas eran ya muy diferentes.*

*El trabajo de fiscalización ha cambiado mucho no sólo en la forma de realizarlo, dado que los sistemas de inteligencia artificial han modificado todo el proceso fiscalizador, sino en lo más importante, hemos pasado a centrar nuestros esfuerzos en evaluar el impacto real del servicio público. Hemos dejado de centrarnos en el ente prestador de la actividad para hacerlo en su actividad. Esto ha hecho que nuestros informes hayan sido apreciados por la ciudadanía, que no sólo los entiende, sino que también los utiliza para poder valorar la administración pública y las políticas públicas, dando una gran relevancia a la rendición de cuentas, ya que con ella se da un servicio imprescindible a nuestro sistema democrático.*

*Algunas de las características que configuran la fiscalización en 2050 son las siguientes:*

- **Actualidad:** desaparece el gap temporal entre el ejercicio fiscalizado y el informe. La información fiscalizada se corresponde en tiempo real con la que se está generando. Dado que toda la actividad administrativa es digital, hay una interconexión de los programas de contratación, contabilidad y otros sistemas relacionados, con los programas de revisión mediante algoritmos de inteligencia artificial utilizados por el ente fiscalizador.
- **Auditamos el universo:** se acabaron las muestras. El trabajo se centra en la totalidad de los movimientos y actividades, fiscalizados mediante sofisticados programas informáticos.

<sup>10</sup> Véase: “La Administración Pública del futuro: La Administración 2050”. Ramió Matas, Carles. GIGAPP Estudios.

- **Inteligencia artificial:** la utilización de complejos sistemas de inteligencia artificial permite la fiscalización permanente, actualizada y de la totalidad de las operaciones. Por lo cual el trabajo del auditor ha dejado de centrarse en la revisión de los procesos (documentación de expedientes, movimientos contables, etc) para centrarse en el análisis de los datos, y la extrapolación de las conclusiones que de ellos se derivan.
- **Multiperfil del auditor:** la preparación del auditor se ha ampliado y requiere un profundo conocimiento de: contabilidad; legalidad vigente; y análisis de datos (*Big Data*). Además de ello requiere una gran capacidad de abstracción de los datos para obtener conclusiones fidedignas sobre economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad, así como en la evaluación de políticas públicas. Adicionalmente, según el trabajo que se realice se utilizan equipos multidisciplinares que puedan hacer frente a todo tipo de actividades a fiscalizar.
- **Fiscalización centrada en la actividad y no en el ente prestador del servicio:** la fiscalización tradicional se ha centrado en el ente público que realiza la actividad, por lo que el trabajo se enfoca en el prestador pero no en el servicio público prestado. El ciudadano quiere conocer como se le prestan los servicios, como funciona la sanidad, se re-

duce la accidentalidad o el fracaso escolar, pero los informes tradicionales informaban sobre si el prestador había pedido tres ofertas o se había contabilizado bien una transferencia, y no sobre para que habían servido.

El nuevo enfoque de fiscalización permite conocer cómo se presta una actividad, si cumple los objetivos previstos, si lo hace de forma económica y eficiente, promueve la equidad y es sostenible en el tiempo. Además también informa del impacto real que ha tenido en la sociedad un servicio, un programa, una actividad o incluso un plan de gobierno.

Este cambio de enfoque de la fiscalización ha hecho que el trabajo de los entes fiscalizadores haya dejado de considerarse un trabajo de técnicos para técnicos, a pasar a considerarse un trabajo de profesionales en la materia elaborado para una ciudadanía sin conocimientos técnicos, además de para profesionales que requieran una información más profunda (entes fiscalizados; Parlamento; universidades; etc.)

*Todo ello se presenta en informes que también han cambiado considerablemente y que tienen, entre otras, las características siguientes:*

- **Permanente actualizado:** la utilización de inteligencia artificial permite que la revisión de los datos fiscalizados se actualice en tiempo real. No obstante la valoración global se realiza de for-



ma periódica una vez la actualización de datos ha sido validada y supervisada adecuadamente.

Por lo cual el informe dispone de dos partes, uno que recoge los datos en tiempo real y que una vez analizados por complejos sistemas de inteligencia artificial son traspasados a un informe actualizado, donde se detallan, si es el caso, errores procedimentales o legales, o su corrección actual.

Y una segunda parte, en que de forma periódica el ente fiscalizador actualiza la valoración en términos de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad, así como en la evaluación de políticas públicas, de las actividades, programas o servicios públicos fiscalizados.

- **Interactivo y personalizable:** cada usuario puede configurar el informe según sus intereses, tanto en su presentación (escrita; video; infografías, etc.) como en la profundidad de la información a la que desea acceder, desde únicamente conclusiones a detalles correspondientes a ex-

pedientes o cuentas fiscalizadas. De esta forma el informe es accesible tanto para un ciudadano sin conocimientos técnicos como para un analista de universidad que requiere un gran detalle técnico.

Esto requiere que el informe de formato íntegramente digital, se estructure convenientemente en diferentes niveles de consulta, manteniendo siempre la adecuada confidencialidad y protección de datos necesaria.

- **Valoración por los usuarios:** Al consultar el informe en el portal donde se publica, se facilita acceso a cuestionarios de evaluación, que permiten conocer las opiniones de los usuarios, las cuales son consideradas para la mejora de los siguientes informes y para la valoración de todo el personal implicado en su elaboración. Y la pregunta final es ¿cómo se consigue todo ello?... esa es la odisea de la fiscalización.

## BIBLIOGRAFÍA

### • Empleo

**Byrnes, Nanette** (2015). "Empleos en transición". MIT Technology Review (08/10/2015).

**Bustos, Gerardo** (2014). "10 rasgos del empleado público en 2050". Blog trabajandomasporunpocomenos (13/02/2014).

**Cowen, Tyler** (2015). "Tecnología para medir y controlar al trabajador". MIT Technology Review (08/10/2015).

**Quentin, Périnel** (2013). "À quoi ressemblera votre quotidien au travail en 2053?". *Le Figaro* (27/11/2013).

**Woods, Teresa** (2015). "Algoritmos para contratar, despedir y rastrear a los empleados". MIT Technology Review (08/10/2015).

### • Administraciones Públicas

**Andrés, Laura** (2016). "¿Cómo será la Administración Pública en 2059?". *La Vanguardia* (29/08/2016).

**García, Javier** (2016). "La Administración pública del futuro, ¿es la normativa, la tecnología o una transformación integral?". Sintetia.com (04/08/2016).

**Pagola, Javier** (2017). "La administración pública del futuro «perderá» sus papeles". *ABC* (08/01/2017).

**PWC** (2015). "Administración 2033. La Administración invisible". PWC.

**Ramió Matas, Carles** (2015). "La Administración Pública del futuro: La Administración 2050". GIGAPP Estudios.

**Ramió Matas, Carles** (2017). "¿Y si el futuro implica el retorno bestial del Estado?". *EsPublicoBlog* (15/03/2017).

### • Auditoría y fiscalización

**Arias Rodríguez, Antonio y Riera López, Marta** (2016). "Memorándum de autoevaluación del auditor Juan Hernández". *Auditoría Pública* nº 68 (2016), pp. 19 – 22.

**Bayón, Álvaro** (2017). "Los robots actúan también como auditores". *Cinco Días* (20/02/2017).

**Forbes** (2014). *“Future Role of Audit. A More Insightful Audit for a More Complex World”*. Forbes Insights.

**Forbes & KPMG** (2015). *“A focus on change”*. Forbes Insights.

**PWC** (2014). *“La auditoría del futuro y el futuro de la auditoría”*. PWC.