

Conclusiones de los XV Encuentros Técnicos OCEX

Organizado por la Cámara de Cuentas de Aragón,
Celebrados en Zaragoza, los días 8 y 9 de junio de 2023

SUMARIO

1. El relevo generacional en las Instituciones de Control Externo (ICEX) se presenta como oportunidad para revisar el sistema de acceso y los perfiles profesionales necesarios en entornos de trabajo digitales.
2. La formación tecnológica de los auditores y la incorporación de perfiles nativos digitales a los equipos de auditoría son condiciones necesarias para desarrollar correctamente las auditorías del sector público en un entorno de administración electrónica avanzada.
3. Los nuevos enfoques de fiscalización, como las auditorías express, operativas o de sistemas, son necesarios para incrementar el impacto de la función de los institucionales de control externo, pero no pueden relegar las tradicionales fiscalizaciones financieras y de legalidad.
4. La fiscalización de contratos TIC evidencia la importancia de conformar equipos de trabajo multidisciplinares con personal especializado.
5. Las ICEX han demostrado su compromiso con la administración electrónica y, entre otros avances necesarios, demandan acceso completo al catálogo de servicios de la Administración General del Estado.
6. La certificación y conformidad de los OCEX con el Esquema Nacional de Seguridad se afianza como una exigencia para garantizar la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos.
7. La auditoría operativa tendrá mayor presencia en los programas de fiscalización pero, únicamente, cumplirá sus objetivos si la política pública evaluada presenta un diseño adecuado, indicadores y objetivos.
8. La fiscalización de las contabilidades electorales debe adaptarse a la evolución de las campañas y promover un uso adecuado de la subvención electoral.
9. Las auditorías sobre recursos humanos evidencian falta de planificación estratégica en esta área de gestión y ofrecen una oportunidad para promover prácticas que mejoren el rendimiento profesional. En el ámbito de la universidad, la nueva ley orgánica brinda a los auditores un escenario favorable para analizar el impacto de las deficiencias de cumplimiento de la legalidad en su misión docente e investigadora.
10. La excelencia y el impacto en las auditorías de cumplimiento requieren la revisión permanente de sus posibilidades y la respuesta a sus desafíos, entre otros, el tratamiento de la confidencialidad, o la fiscalización de la compra pública estratégica.
11. La evaluación de la ética y la integridad públicas pone el foco en la protección del denunciante, en los planes de medidas antifraude ligados a la gestión de fondos postpandemia y en las auditorías de medidas de prevención de la corrupción; a su vez, exige a las instituciones de control dar ejemplo definiendo sistemas propios de integridad institucional.
12. La comunicación de las instituciones de control externo hacia el exterior es un deber ético que exige planificación dentro de la estrategia global de la organización y asignación de recursos.



1. El relevo generacional en las Instituciones de Control Externo se presenta como oportunidad para revisar el sistema de acceso y los perfiles profesionales necesarios en entornos de trabajo digitales

En menos de una década, el 50% del personal de las ICEX se jubilará, en un proceso de relevo generacional común al conjunto de la función pública española, lo que supondrá una dura competencia por los recursos humanos dentro del sector público.

Las ICEX no son ajenas a esta realidad, manejan estadísticas que confirman la inquietud y, con mayor o menor formalidad, la mayoría, han iniciado procesos de reflexión sobre cómo afrontar el cambio.

Los XV Encuentros Técnicos OCEX ofrecieron el altavoz necesario para hacer públicas estas reflexiones, incluida la duda compartida de si los jóvenes de hoy están dispuestos a invertir tiempo en la preparación de las oposiciones tradicionales con sus exigencias memorísticas.

Y como en todas las crisis, ponentes y participantes verbalizaron la gran oportunidad que esta situación encierra para redefinir las competencias profesionales de las personas que trabajan en las instituciones de control externo, sin perder de vistas las exigencias del entorno digital actual.

2. La formación tecnológica de los auditores y la incorporación de perfiles nativos digitales a los equipos de auditoría son condiciones necesarias para desarrollar correctamente las auditorías del sector público en un entorno de administración electrónica avanzada

El desarrollo tecnológico y sus aplicaciones a la auditoría exigen, necesariamente, la adquisición y desarrollo de nuevas habilidades por parte de los auditores tradicionales para el tratamiento automatizado de los datos, así como la incorporación a las organizaciones de nuevos perfiles para auditar los sistemas de información en los que las administraciones públicas soportan sus procesos de gestión, y su seguridad. Sistemas, aplicaciones, Big data, inteligencia artificial, machine learning, minería de procesos, automatización y robotización de procesos, etc. “El futuro será digital, o no será”, como se puso de manifiesto en los XV Encuentros Técnicos.

Desde este convencimiento, los ponentes de los Encuentros hicieron hincapié en la necesidad de conocer y comprender el conjunto de procesos, estructuras y políticas que aseguran que el uso de las tecnologías de la información en una organización esté alineado con sus objetivos estratégicos y genere valor de manera efectiva y eficiente, lo que se ha denominado gobernanza TI.

En concreto, expusieron y debatieron sobre dos de sus principales componentes: la gobernanza de la ciberseguridad, que apela al marco de control y supervisión para gestionar los riesgos cibernéticos y asegurar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos y sistemas, y la gobernanza de proyectos TIC, o conjunto de procesos, estructuras y prácticas que se utilizan para garantizar el éxito de estos en una organización. En esta línea, se expusieron trabajos innovadores relacionados con el uso de las TIC en la auditoría, amparados en la NIA ES 315 (revisada GPF OCEX 1315), perfectamente alineada con las necesidades detectadas en este ámbito de la auditoría.

En el ámbito de la gestión interna de los procedimientos de auditoría, el desarrollo de la plataforma FISCALICEX por parte del Tribunal de Cuentas que, a partir de 2024 también dará soporte a las fiscalizaciones que ejecuten la mayoría de los OCEX, se ha presentado en los Encuentros como un caso de éxito en la coordinación entre las instituciones de control externo para del desarrollo y explotación de sistemas informáticos de apoyo a la auditoría.

3. Los nuevos enfoques en auditoría, como las auditorías express, operativas o de sistemas, son necesarios para incrementar el impacto de la función de las INSTITUCIONES de control externo, pero no pueden relegar las tradicionales fiscalizaciones financieras y de legalidad

La finalidad de las instituciones de control externo es contribuir a la mejora de la gestión pública a través de sus informes, lo cual exige explorar fórmulas para incrementar su impacto. En este sentido, los XV Encuentros Técnicos renovaron el compromiso de lograr una mayor inmediatez de los trabajos de fiscalización, con el fin de ganar en oportunidad, explorando las posibilidades de las auditorías flash o express, de las que se vieron interesantes ejemplos, y, en el ámbito de las entidades fiscalizadas, promoviendo la reducción

de los plazos de rendición de las cuentas generales de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

Igualmente, fue coincidente la necesidad de dedicar recursos a las auditorías de sistemas informáticos y operativas e, incluso, introducir aspectos de evaluación de las políticas públicas en los trabajos de fiscalización, pero sin relegar las auditorías financieras y de legalidad, que seguirán siendo importantes en nuestros programas de actuación. En este sentido, el amplio margen de mejora que aún existe para adaptar la información económico-financiera de las cuentas anuales de las administraciones públicas a los requerimientos que contempla el marco contable y presupuestario justifica que los OCEX sigan realizando auditorías de regularidad tradicionales.

4. La fiscalización de contratos TIC evidencia la importancia de conformar equipos de trabajo multidisciplinares con personal especializado

De la fiscalización de contratos TIC se pueden obtener conclusiones útiles: déficit de personal propio, elevada subcontratación y, sobre todo, malas prácticas en los procedimientos de contratación que limitan la competencia y derivan en que la mayoría de los contratos son adjudicados a las mismas (y muy pocas) empresas y al mismo personal técnico que, en algunos casos, lleva prestando servicios más tiempo que los propios funcionarios, además de la subcontratación de personal no declarada por las empresas y la posible existencia de pactos colusorios.





Para el éxito de este tipo de fiscalizaciones es muy importante la conformación de equipos multidisciplinares formados por fiscalizadores expertos en contratos, informática, análisis y explotación de datos y auditoría operativa, entre otras áreas.

5. Las instituciones de control externo han demostrado su compromiso con la administración electrónica y, entre otros avances necesarios, DEMANDAN acceso completo al catálogo de servicios de la Administración General del Estado

Los XV Encuentros Técnicos han puesto de manifiesto el compromiso de las instituciones de control externo con la administración electrónica, que ha cambiado nuestra forma de trabajar y, al mismo tiempo, han revelado la escasez de recursos humanos y materiales para avanzar a mayor ritmo. Con todo, hoy puede afirmarse que la

primera fase de implantación de la administración electrónica en las ICEX se ha completado con la definición de un catálogo de servicios, la puesta en funcionamiento de soluciones para dar cobertura a las necesidades básicas relacionadas con la firma, el registro y sede electrónica y la integración con algunos servicios de la Administración General del Estado.

Sin embargo, esta integración es aún insuficiente, por lo que en los Encuentros los OCEX han demandado el acceso completo al catálogo de servicios de la Administración General del Estado; en particular, al Sistema de Interconexión de Registros (SIR) y al sistema de identificación Cl@ve, para hacer efectivo el mandato constitucional de fiscalización del sector público.

Entre las carencias que los OCEX todavía deben afrontar en administración electrónica, los Encuentros han revelado prioritaria la gestión documental. Para enfrentarla, se hace necesario definir una política

de conservación, gestión y archivo documental que culmine en un archivo electrónico único, como exige la norma, que contenga la documentación de las diferentes aplicaciones, evite duplicidades y garantice a los usuarios la localización y acceso a la información.

Igualmente, es imprescindible seguir trabajando en la integración e interoperabilidad entre diferentes aplicaciones, sin descuidar la seguridad. La interoperabilidad supone una inversión que compensa con creces, pues permite simplificar los procesos y reducir cargas a los cuentadantes, así como facilitar la realización de auditorías operativas. En consecuencia, se considera fundamental el cumplimiento Esquema Nacional Interoperabilidad (ENI) y, sobre todo, de las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI), que requieren un autodiagnóstico interno en cada ICEX.

6. La certificación y conformidad de los OCEX con el ENS se afianza como una exigencia para garantizar la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos

El nuevo escenario del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) introduce conceptos nuevos de obligado cumplimiento y supervisión, como la vigilancia continua de los sistemas y aplicaciones y la obligatoriedad de su auditoría interna, y cambios relevantes en medidas seguridad.

La certificación y conformidad con el ENS conlleva la elaboración previa de un plan de adecuación (política de seguridad, categorización de sistemas, análisis de



riesgos y declaración de aplicabilidad), la implantación de las medidas de seguridad y la certificación de conformidad. Estas exigencias implican esfuerzos de gestión interna, especialmente en las fases iniciales, por el desarrollo documental necesario sobre los diferentes procesos y procedimientos, lo que obliga a determinar bien el alcance, definir los roles dentro de la organización y conformar adecuadamente un comité de seguridad.

En este proceso de certificación, se considera fundamental el análisis de riesgos y los consiguientes esfuerzos para eliminarlos o, al menos, mitigarlos. De ahí, el reconocimiento que merece la herramienta del Centro Criptológico Nacional (CCN), denominada PILAR, que facilita la gestión de riesgos y permite la explotación y visualización de los datos obtenidos.



7. La auditoría operativa tendrá mayor presencia en los programas de fiscalización pero únicamente cumplirá sus objetivos si la política pública evaluada presenta un diseño adecuado, indicadores y objetivos

La transformación digital y la mayor exigencia de transparencia y rendición de cuentas a los gestores públicos han impulsado la implantación de la evaluación de las políticas públicas para examinar las relaciones de causalidad entre la acción pública y sus efectos. Los tradicionales objetivos de “eficacia, eficiencia y economía” se amplían a la “pertinencia” y la “utilidad” de las políticas públicas para mantener y mejorar el estado del bienestar en un entorno de recursos públicos limitados y de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cada vez más, el control externo de los OCEX se centra en la fiscalización operativa con enfoque de evaluación, que permite ampliar las conclusiones de los informes a aspectos como el “impacto” de la intervención pública, su diseño y su coherencia con los objetivos definidos.

Los ponentes de los XV Encuentros han coincidido en que estas auditorías operativas deben ser útiles, tanto para el ciudadano como para los gestores públicos y, en consecuencia, deben incluir recomendaciones a la vista de los resultados obtenidos, que mejoren la intervención pública, en términos de eficacia y eficiencia.

En todos los ejemplos de auditorías operativas presentados en los Encuentros, se ha destacado la importancia de una rigurosa planificación para evaluar la viabilidad y la utilidad del trabajo. Otros factores que condicionan el éxito de este tipo de auditorías son el adecuado diseño de la política pública y de los indicadores de medición, contar con datos confiables y otras fuentes de información que permitan su contraste y, sobre todo, la colaboración del gestor público. Basta con que falte alguno de ellos para que los objetivos de la

auditoría operativa no se cumplan, a pesar del esfuerzo de planificación que requiere.

Igualmente, para que las auditorías operativas no se dilaten en el tiempo y se obtengan conclusiones fundadas, es importante, tanto la elección del tema objeto de fiscalización, como focalizar el trabajo en áreas concretas, sin pretender abarcar demasiados aspectos que dificulten extraer resultados.

Para estas auditorías, los auditores ya disponen de herramientas para el tratamiento masivo de datos, que permiten auditar la población completa y superar los tradicionales trabajos de auditoría sobre muestras de elementos. No obstante, para obtener el máximo potencial de estas herramientas es necesario apostar por la formación de los auditores y la incorporación de otros perfiles que refuercen la metodología de la evaluación.



Por último, los ponentes también han coincidido en recomendar prudencia a la hora de presentar las conclusiones de las fiscalizaciones operativas porque, en muchas ocasiones, no es evidente la relación de causalidad entre las variables que intervienen, o existen valores inobservables que influyen en los resultados.

8. La fiscalización de las contabilidades electorales debe adaptarse a la evolución de las campañas y promover un uso adecuado de la subvención electoral

Mediante instrucciones y de forma coordinada, los OCEX y el Tribunal de Cuentas han ido perfilando y concretando los criterios de interpretación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y de las leyes electorales autonómicas, con el fin de homogeneizar las fiscalizaciones de las contabilidades electorales.

Sin embargo, las fiscalizaciones efectuadas en los distintos procesos electorales han puesto de manifiesto la necesidad de adaptar las normas reguladoras y las auditorías a la evolución de las propias campañas electorales, cuyos gastos principales han variado a lo largo del tiempo, especialmente, en el área de publicidad y difusión con el desarrollo de las nuevas tecnologías y las redes sociales, y el envío de sobres y papeletas electorales.

Al mismo tiempo, siguen existiendo aspectos en el cumplimiento de la normativa que requieren mayor claridad y definición, como la apreciación del carácter electoral de los gastos, el tratamiento del contenido de las cuentas electorales, la posible repercusión del incumplimiento de determinados requisitos legales relativos a los proveedores, la falta de información a la Junta Electoral, etc. En estos y otros aspectos sería deseable seguir avanzando para determinar criterios conjuntos y coordinados e, igualmente, en la propia forma de fiscalización de las contabilidades electorales, de modo que, a través de auditorías operativas, se fomente la eficiencia en el uso de la subvención electoral.

9. Las auditorías sobre recursos humanos evidencian falta de planificación estratégica en esta área de gestión y ofrecen una oportunidad para promover prácticas que mejoren el rendimiento. En el ámbito de la Universidad, la nueva ley orgánica brinda a los auditores un escenario favorable para analizar el impacto de las deficiencias de cumplimiento de la legalidad en su misión docente e investigadora

Los avances tecnológicos y la planificación basada en la eficacia y la eficiencia en el rendimiento no parecen haber tenido impacto, todavía, en la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas, basada en la necesidad del mayor número de horas de trabajo, el pago de gratificaciones o complementos de productividad cuya efectividad no se ha analizado, o en la externalización directa o indirecta, a través de encargos de ejecución.

La gestión de los fondos Next Generation ha puesto de manifiesto las carencias de estas fórmulas tradicionales (que no garantizan, a priori, una mayor efectividad en el cumplimiento de los objetivos), la falta de adaptación y conocimiento de las nuevas tecnologías y las soluciones que estas puede aportar y, por encima de todo, ha revelado la falta de planificación de la gestión de los recursos humanos.

En el ámbito concreto de la Universidad, existen tres puntos clave recurrentes en las fiscalizaciones: las limitaciones presupuestarias, que han constreñido la tasa de reposición, una elevada temporalidad y la figura del “falso asociado”, es decir, personal que, pese a su nombre, no cumple los requisitos establecidos, hasta ahora, en la Ley Orgánica de Universidades.

En el momento actual, la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario tiene que ser vista por el auditor como una oportunidad para profundizar en las ineficiencias de cumplimiento de legalidad ya detectadas en el ámbito de personal, pero, sobre todo, para analizar cómo afectan al propio funcionamiento de la institución académica y al cumplimiento de su misión docente e investigadora. En este sentido, algunas preguntas para

tener en cuenta en las fiscalizaciones serían: ¿cuál es el impacto de la elevada temporalidad y de la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para determinado personal contratado y hasta qué punto afectan a la docencia y la investigación?, ¿cómo se refleja el incremento de costes de personal en la mejora de la actividad docente e investigadora?

A priori, la nueva ley presenta novedades tendentes a combatir las deficiencias que afectan a la carrera académica y laboral del personal de las universidades, refuerza la demanda de una planificación, desde la perspectiva de la gobernanza y la toma de decisiones, y promueve un mayor control interno, independiente y necesario para garantizar que los recursos económicos se utilizan eficaz, eficientemente y conforme a las exigencias legales y reglamentarias.

10. La excelencia y el impacto en las auditorías de cumplimiento requieren la revisión permanente de sus posibilidades y la respuesta a sus desafíos, entre otros, el tratamiento de la confidencialidad, O la fiscalización de la compra pública estratégica

Auditorías de legalidad combinadas con elementos de auditoría operativa en la fiscalización de subvenciones o de contratos-programa, sin incurrir en la complejidad de un enfoque exclusivamente operativo; el tratamiento de la confidencialidad por parte de los órganos de control externo; la revisión de la calidad en la auditoría de los estados financieros, superando la tradicional revisión a posteriori basada en el “control de calidad” o la auditoría de los procedimientos de compra pública estratégica, son solo algunos de los ejemplos de los retos a los que se enfrenta la tradicional auditoría de cumplimiento.

El legislador está imponiendo con fuerza la consolidación de estados financieros en el sector público local, que será obligatoria para todas las entidades locales a partir de 2024. Su implantación, que no está exenta de dificultades, debería facilitar la prevención y detección temprana de posibles fraudes financieros.

Por otro lado, la compra pública estratégica también abre nuevos horizontes a la auditoría, en la medida en que la primera, implica ir un paso más allá de la mera inclusión de cláusulas sociales o medioambientales en los pliegos de los contratos y exige una mejor planificación de los gestores, un compromiso con la integridad, el impulso a la tramitación de contratos reservados, de procedimientos como la asociación para la innovación, o de la subcontratación de pequeñas y medianas empresas como vía de acceso a las licitaciones.

11. La evaluación de la ética y la integridad públicas pone el foco en la protección del denunciante, en los planes de medidas antifraude ligados a la gestión de fondos postpandemia y en las auditorías de medidas de prevención de la corrupción; a su vez, exige a las instituciones de control dar ejemplo definiendo sistemas propios de integridad institucional

Las auditorías encargadas de evaluar la ética y la integridad públicas, en sus diferentes aspectos, emergen como una nueva dimensión en el acervo de objetivos de las entidades vinculadas al control de las administraciones públicas, incluso, sin referencias normativas directas.

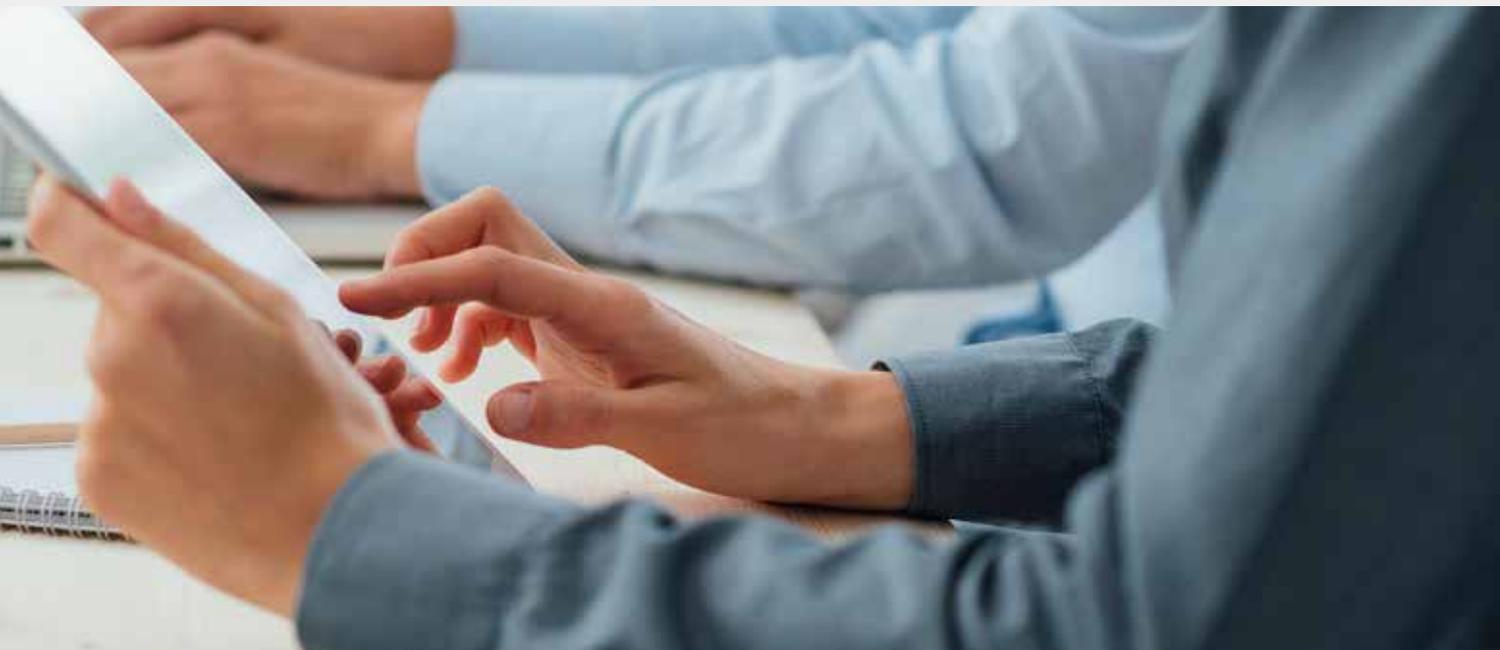
En este sentido, la ley de protección del informante en el sector público constituye un peldaño más para el fortalecimiento de los sistemas de integridad institucional, que no sólo debe permitir que las alertas sobre infracciones se presenten de forma anónima, sino que debe garantizar que ese anonimato se proteja. En la actualidad, este es aún un objetivo complejo para nuestras instituciones porque la mayoría no dispone de experiencia en canales confidenciales, pues todos los procedimientos administrativos existentes hasta la fecha exigían la identificación previa del interesado, y los espacios administrativos en los que opera la confidencialidad a menudo son relativos a información procedente de personas ajenas a la administración con respecto a otros terceros.



Por otra parte, las fiscalizaciones de los planes de medidas antifraude exigidos a las entidades ejecutoras de fondos europeos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) han revelado aspectos positivos en materia de integridad, como la prevención de los conflictos de interés, la asignación de responsabilidades en materia antifraude, la apuesta por la formación en aspectos éticos, la necesidad de hacer evaluación de riesgos o el uso de tecnología en la detección del fraude.

Sin embargo, estas auditorías también señalan defectos que dificultan la lucha contra el fraude; entre otros, el escepticismo de muchas administraciones en las que sigue arraigada una cultura formalista que socava su credibilidad, o la ausencia de implicación de toda la organización, en particular, de los niveles superiores.

En consecuencia, los trabajos de seguimiento y supervisión de la ejecución de los planes antifraude cobran una especial importancia para garantizar que estos instrumentos sean útiles y eficaces. De manera



paralela, es necesaria una mayor concreción de las obligaciones que tienen las entidades que se benefician de los fondos europeos para garantizar un mayor cumplimiento.

Y en este escenario, resulta lógico y conveniente que las propias instituciones de control externo den ejemplo, dotándose de sus propios elementos de integridad institucional y ética como elemento imprescindible para mejorar su gobernanza y ganar credibilidad ante el resto de las administraciones y de la ciudadanía.

12. La comunicación de las instituciones de control externo hacia el exterior es un deber ético que exige planificación dentro de la estrategia global de la organización y asignación de recursos

Para los órganos de control externo, que se pronuncian sobre la gestión del dinero público, comunicar es, antes que nada, un deber ético. Pero, además, la comunicación aumenta el impacto y la eficacia de la labor realizada

por las instituciones de control externo. Estas razones justifican, la necesidad de que los OCEX dispongan de una estrategia en el ámbito de la comunicación.

Una estrategia de comunicación debe abarcar muchos aspectos, entre otros, las relaciones con la sociedad en general, con otras instituciones y con los medios de comunicación. Este último es un aspecto clave para incrementar el conocimiento sobre la labor de las instituciones de control externo. Además, teniendo en cuenta la evolución de la comunicación, los ponentes expertos en la materia consideraron fundamental apostar por las redes sociales.

Igualmente, destacaron la importancia de cuidar la imagen y lenguaje de los informes de fiscalización para que sean cada vez más claros y atractivos.

Por último, apuntaron la necesidad de cuidar la comunicación interna, muchas veces olvidada, como un instrumento crucial para favorecer el buen clima laboral.