

ENTREVISTA

Jesús Fernando Santos Peñalver
Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad
en la Universidad de Castilla-La Mancha



La colaboración entre académicos, investigadores y profesionales de las Administraciones Públicas es fundamental para el acercamiento a la sociedad mediante una información financiera y no financiera comprensible

Jesús Fernando Santos Peñalver es Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad en la Universidad de Castilla-La Mancha, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Castilla-La Mancha. Máster en Dirección de Universidades por la Universidad de Nebrija. Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como Economista, actualmente en situación de excedencia. Es

Auditor Censor Jurado de Cuentas, inscrito en ROAC y en el Registro de Expertos contables.

Ha sido Vicerrector de Economía y Planificación de la Universidad de Castilla-La Mancha. Vicepresidente del Patronato de la Fundación General de la Universidad de Castilla-La Mancha. Subdirector y director del Departamento de Administración de Empresas de la UCLM. Director de la cátedra Responsabilidad Social de la Universidad Castilla-La Mancha- Banco Santander y director y coordinador de diversos másteres y postgrados en la UCLM.

Componente del grupo de investigación que obtuvo el Premio nacional José María Fernández Pirla en 2016 (ICAC-ASEPUC) y miembro del Comité de Expertos para la revisión del Sistema de Financiación Autonómica (2017) nombrado por el Consejo de ministros de España. Es responsable del Área de Contabilidad de la Universidad de Castilla-La Mancha y del grupo de Investigación de la UCLM, "Sistemas de información externa e interna de las organizaciones: información corporativa y para la gestión". Investigador principal e investigador co-

laborador en diversos proyectos nacionales y regionales. Director de siete tesis doctorales, autor de ocho libros y de más de cien artículos, ponencias y comunicaciones en congresos nacionales e internacionales en materias vinculadas con la contabilidad y la gestión de empresas y entidades públicas.

Es Decano de la Sección de Toledo del Colegio de Economistas de Madrid y Tesorero de la Junta de Gobierno de este y miembro del Consejo Directivo del Registro de Economistas Contables (REC).

- Vd. Tiene una dilatada trayectoria profesional tanto como funcionario público, economista del cuerpo superior de Administradores de la Junta de Castilla La Mancha, como en el ámbito privado como Auditor censor jurado de cuentas, como en el ámbito universitario como catedrático de Economía financiera y contabilidad. Podría indicarnos cual, de los tres mundos, muy diferentes entre sí, le ha parecido más interesante y le ha aportado más personalmente.

He tenido la posibilidad de conocer la actividad económico-financiera desde diversas perspectivas, lo que, sin duda, me ha enriquecido el campo de conocimiento con una mejor y más amplia visión, tanto de la planificación, programación y gestión de las unidades económicas, públicas y privadas, como de su rendición de cuentas, que procede asumir en los diferentes ámbitos del espectro socioeconómico. Mi formación académica universitaria se inició con los estudios en Ciencias Económicas y Empresariales que, cuando los completé, me permitieron incorporarme al mundo docente universitario en el área de Contabilidad que era mi vocación, dado que, el transmitir conocimiento, siempre lo entendí como un servicio público altamente gratificante.

Enseguida comprendí que, para completar adecuadamente el conocimiento económico-financiero, debería ser capaz de complementar los plantea-

mientos teóricos con los prácticos, contrastándolos con la realidad. A este fin, pude compatibilizar la docencia con el desempeño de mis responsabilidades como funcionario en la Administración Autonómica recién creada, en las materias tributarias y presupuestarias, a nivel de los servicios centrales, lo que me permitió conocer las actuaciones de los distintos órganos de gestión y la forma en la que se entendía la obligación de, junto con las solicitudes de recursos, incorporar los objetivos a conseguir y los indicadores que debían utilizarse en cada caso para revelar su consecución.

Cuando a principios de los años 90 se formalizó en España la obligatoriedad de auditar sus estados contables determinadas entidades en el ámbito empresarial, advertí que era una oportunidad para profundizar en el desarrollo de la gestión empresarial a través de los procesos de revisión y control que debían de implantarse en las entidades privadas. Al compatibilizar esta actividad con la docencia e investigación me permitió contrastar los modelos teóricos-prácticos, y mejorar la forma y contenido de las materias contables, así como analizar empíricamente las realidades, comprobando los procedimientos comunes en los ámbitos público y privado, y la forma de rendir cuentas de la labor realizada por los gestores que, al fin y al cabo, toman decisiones con recursos de terceros, ya sean estos, accionistas, acreedores o contribuyentes.

- **¿Cómo entiende que puede mejorar la formación en contabilidad y auditoría públicas?**

Una de las debilidades con las que me encontré cuando accedí a las funciones vinculadas con la gestión económico-financiera, la contabilidad y el control en el ámbito de las administraciones públicas, y que le pasa a la mayoría de los profesionales que se inician en las administraciones públicas, es la falta de asignaturas, en los grados tradicionales de Derecho y Económicas, en gran parte de las universidades españolas, que contengan estas materias, por lo que su formación de partida se circunscribe a los temas que se recogen en las diferentes oposiciones a cuerpos técnicos y superiores, generales o especiales, en las Administraciones públicas.

Quizás por ello, de inicio, no existe entre los jóvenes graduados la vocación por trabajar en estos ámbitos, y solo el posible atractivo de una carrera profesional de prestigio, que indudablemente tienen los cuerpos de auditores o interventores públicos, anima a los opositores a enfrentarse por primera vez a materias consideradas como áridas, con normativa específica, que requieren de un gran esfuerzo en un primer acercamiento.

El posterior desarrollo profesional exige de una necesaria formación complementaria que permita el adecuado equilibrio entre los procedimientos que se realizan y el sustento conceptual y legal que precisan los procesos de gestión económico-financiera, y, especialmente, en el ámbito contable y de control, así como en la revisión de la información elaborada y publicada.

Abogamos por la incorporación, en los planes de estudio de los grados vinculados con la economía y el derecho público, incluso en los de gestión, administración y dirección de empresas, de asignaturas, aunque sea como optativas, que contengan en su temario materias de contabilidad y control en el ámbito de la gestión económico-financiera de entidades públicas.

- **¿Qué entidades colaboran en la formación continua en gestión económico-financiera, contabilidad y auditoría públicas?**

Las diferentes Escuelas de las Administraciones públicas y los Centros Directivos de la Intervención y de los Órganos Externos de Control son las organizaciones que, tradicionalmente, han ofertado cursos y seminarios, para el permanente reciclaje de los funcionarios y el resto de personal, sobre los

procedimientos y normas contables y de auditoría, con claustros de profesores cualificados que posibilitan la necesaria adecuación a la realidad. Existen también organizaciones y asociaciones privadas que cuentan con un gran prestigio en el ámbito de la formación en contabilidad y auditoría pública, y que complementan, con programas instructivos, tanto extensos como concisos, la formación continua de profesionales en conocimientos básicos y actuales.

No obstante, y en mi opinión, las Universidades, como centros superiores de conocimiento, deben involucrarse con los centros directivos de las Administraciones y de los Órganos de Control, colaborando tanto en el debate sobre el camino a seguir, con propuestas de mejora, en la regulación de los procesos de gestión económico-financiera, de registro contable y de elaboración de información como en los procesos formativos, aportando una visión externa que facilite la reflexión en determinados aspectos competenciales, llegando a los diferentes niveles de las escalas funcionariales.

- **¿Cómo colabora la Universidad de Castilla-La Mancha en estos procesos formativos?**

En esta línea, la Universidad de Castilla-La Mancha, además de que diferentes profesores e investigadores se involucran en programas formativos, junto con las instituciones públicas de la Región, desde hace cuatro años presenta la oferta de un máster oficial en Auditoría Pública al entender que las razones para potenciar una formación altamente especializada en esta materia se concretan en la necesaria capacitación de profesionales del sector público en los marcos normativos nacionales e internacionales, e incrementando la masa crítica de profesionales de la auditoría privada con conocimientos en la gestión, contabilidad y control público.

Como competencias a alcanzar se plantean en el máster de auditoría pública de la UCLM, entre otras, las personalizadas a los modelos de control de referencia, aplicados comúnmente en el sector público (ACC, CoCo, COSO), las relativas a la información estratégica en la planificación y programación de las auditorías, las relacionadas con los mapas de riesgo, con la elaboración y seguimiento de recomendaciones, etc.

El máster se imparte en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Ciudad Real, aunque el seguimiento puede ser de manera on line, síncrona o no, al realizarse grabación de todas las sesiones. El claustro de profesores está compuesto, en más de

un 80%, por profesionales de la gestión económico-financiera, el control y la auditoría pública de diferentes Administraciones de todo el territorio español. Los alumnos del máster, en un 70%, son profesionales (interventores, secretarios de corporaciones locales, profesionales de la auditoría privada, etc.), siendo el resto egresados de la propia UCLM.

Se imparte también un máster universitario en Auditoría de Cuentas, reconocido por el ICAC, donde se recogen todas las materias obligatorias que, a los alumnos que las superen, se les exime del primer examen de acceso al Registro Oficial de Auditores de Cuentas. Asimismo, se imparte un máster en Formación Permanente en Administración y Gestión Pública, a los efectos de formar profesionales de amplio espectro en el conocimiento del marco jurídico y las políticas públicas aplicables, que les capaciten y permita diseñar, ejecutar y evaluar la actuación y gestión administrativa, así como utilizar los instrumentos jurídicos y económicos existentes para la adecuada gestión de la Administración Pública.

La oferta se complementa también con el Curso de Formación continua en Función Interventora y Control Financiero Permanente en el Sector Público que cursa por la III Edición y que tiene como obje-

tivo que, al finalizar el curso, el estudiantado deberá ser capaz de conocer los fundamentos sobre el marco normativo y metodológico de la función interventora y de control financiero permanente en el sector público, con especial atención a las exigencias de control introducidas por el contexto de los fondos NEXT GENERATION de la Unión Europea.

- **¿Qué aporta la Universidad en el ámbito de la investigación en contabilidad pública?**

En lo referente a la investigación en contabilidad y auditoría pública, los investigadores de las universidades públicas españolas, junto con los profesionales de los controles interno y externo, desde finales de la década de los años 70, han ayudado significativamente al debate de propuestas y resoluciones sobre el acercamiento de la tradicional información pública, básicamente presupuestaria, a la elaboración y emisión de una información pública más completa, que ha permitido su utilización por un conjunto más amplio de usuarios, posibilitando un conocimiento de cómo se generan los recursos aportados por los ciudadanos, y cómo se aplican y gestionan por parte de las distintas administraciones a lo que, sin duda, han colaborado los informes de fiscalización realizados por órganos externos a los propios gestores, dando credibilidad a los estados contables públicos.





En la Universidad de Castilla-La Mancha, entre otras investigaciones, se está abordando la que tiene, como objetivo general, identificar y analizar los riesgos en la gobernanza pública, relacionados con la información sobre costes. La obligatoriedad de calcular el coste de las actividades de las entidades locales se estableció en la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprobó la Instrucción del modelo normal de contabilidad local. La información sobre costes es imprescindible para dar cumplimiento a los requerimientos impuestos por las leyes 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos de las administraciones públicas; La ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; La ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como por el Plan de Recuperación y Resiliencia. El cumplimiento de estas exigencias legales requiere la implantación de una contabilidad analítica que haga posible el desarrollo de indicadores de actuaciones de gestión. La no llevanza de este tipo de contabilidad implica riesgos de incumplimiento, operacionales y de información. En la parte empírica se está analizando la validez del coste efectivo de prestación de servicios, como aproximación al coste de los servicios, y para medir la eficiencia de las entidades locales en la prestación de servicios públicos básicos.

- Siguiendo con la Universidad, actualmente, entre otros proyectos, es Vd. Director Académico de un

postgrado en la UCLM sobre responsabilidad social empresarial, que ya va por la IX edición, y que va dirigido principalmente al mundo iberoamericano. ¿Las entidades públicas deben incorporarse a la divulgación de informes no financieros?

La inquietud por la formación y la investigación en materia de responsabilidad social empresarial lleva presente en nuestra Universidad desde principios de los años 2000, al entender que tiene que ser una preocupación de la dirección de las organizaciones en sus tomas de decisión, considerar a todos los *stakeholders*, informando de las actuaciones que se desarrollan y las consecuencias que se asumen en este proceder y contexto, en especial en los ámbitos medioambiental, social y de gobernanza. Por ello, el Postgrado Iberoamericano de RSE de la Universidad de Castilla-La Mancha nació con el firme propósito de crear un espacio de encuentro con participación, debate y reflexión entre agentes españoles e iberoamericanos, convirtiéndose en un foro donde se han compartido experiencias de diferentes países entre profesionales del ámbito académico, investigador, empresarial, gubernamental y del tercer sector en materia de RSE.

Los informes sobre el acontecer de las organizaciones en este ámbito no se circunscriben únicamente al ámbito empresarial, si bien la reciente Directiva europea 2022/2464, de 14 de diciembre de 2022,

relativa al Informe de Sostenibilidad, refuerza las obligaciones de transparencia, debiendo cumplir las normas europeas estandarizadas (European Sustainability Reporting Standard). Desde hace ya varios años, se considera que la información financiera facilitada por las organizaciones públicas es insuficiente, debiendo ser completada con información no financiera e indicadores de gestión que se exigen en las diferentes leyes presupuestarias reguladas en diversas administraciones. Sin embargo, no está tan generalizada la publicación de informes de sostenibilidad en el ámbito público que, en todo caso, no se encuentran normalizados aún a nivel internacional, si bien, al estar las administraciones públicas comprometidas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, comparto la opinión de varios expertos en que ya es una obligación ética informar de cómo colaboran las diversas entidades públicas a su consecución, siguiendo el camino normativo aplicable a las entidades privadas de carácter empresarial.

■ **¿Podría indicarnos algunos de los retos actuales de la contabilidad y de la auditoría públicas?**

Es difícil exponer los retos que se presentan en cualquier campo o área de conocimiento, puesto que, generalmente, su delimitación está condicionada por la propia visión del emisor de la opinión. No obstante, cuando nos planteamos los retos a los que se enfrenta, con carácter general la sociedad actual, desde hace unos años, aparece de manera recurrente la adaptación a la Inteligencia Artificial (IA) en cada materia o proceso humano, y la auditoría pública no es una excepción.

Obviamente, los profesionales de la auditoría pública deberán ser capaces de emplear herramientas de análisis masivo de datos (Big Data) que, mediante algoritmos, permitan conocer mejor los patrones de conducta de cara a realizar predicciones y recomendaciones, creando reglas de comportamiento e identificando incoherencias en los mismos. La evaluación de riesgos es una actividad esencial en el proceso de planificación y programación de los procedimientos de auditoría, dado que se vinculan con el grado de riesgo esperado. En este sentido, la IA puede ayudar en la definición del motor de riesgo en cuanto que se le pueden incorporar operaciones, transacciones, materialidad, etc., eliminando también las limitaciones del muestreo estadístico.

Aun utilizando la IA, no se puede prescindir del criterio de los auditores a la hora de formarse su opinión, si bien aliviará de procesos rutinarios que retrasan, en la actualidad, la oportuna emisión de

los informes en el momento que lo requieren los diferentes usuarios.

En este sentido, una limitación, que se sigue detectando en los informes de los distintos órganos de control externos, es su emisión en periodos muy posteriores al que hacen referencia los propios estados financieros auditados, los cuales deben servir para ratificar su concordancia con la situación económica y financiera de las entidades públicas, junto con los indicadores de gestión, costes y eficiencia, a fin de poder evaluar a los gerentes que han gestionado los recursos públicos de acuerdo con unas políticas públicas, y hacerlo desde una perspectiva objetiva, alejada de los debates políticos partidistas en función de quien esté en el gobierno de la entidad pública a que haga referencia los mencionados estados financieros. Sin embargo, en la actualidad, los informes de auditoría se siguen publicando con desfases temporales tan amplios que, en la mayoría de los casos, impiden que se les pueda exigir responsabilidades a quienes han rendido cuentas sobre sus decisiones en sostenibilidad financiera, medioambiental y social de la entidad.

Un tercer reto, desde mi punto de vista, y vinculado con la imprescindible evaluación de las políticas públicas, se relaciona con la necesaria elaboración de información comprensible para la sociedad en general que con sus impuestos sostienen a las entidades públicas. La actual información financiera y no financiera requiere de unos conocimientos técnicos que no poseen todos los ciudadanos, lo que hace que se planteen y pongan en duda la utilidad de la propia información e incluso de los órganos de control externo. Por ello, entiendo que investigadores, profesionales de la contabilidad y de la auditoría pública, y responsables de los órganos de control interno y externo se deberían plantear el desarrollo de lo denominado como información pública popular que permita su acercamiento a la sociedad. Todo ello, reitero, dentro de un marco de general colaboración, entre académicos, investigadores y profesionales de las Administraciones públicas.

Juan Carlos García García