



CONCLUSIONES

20 y 21 de noviembre, Córdoba



CÁMARA DE CUENTAS
DE ANDALUCÍA

ASOCEX

GRUPO 1. El enfoque de auditoría pública y su contribución a los informes con impacto social

1. La auditoría pública se encuentra en un proceso de transformación que la proyecta como motor de mejora social, pasando de un enfoque centrado en la legalidad y eficiencia a priorizar el impacto real de las políticas en la vida de las personas.

1.1. El reto ahora es **consolidar una cultura evaluadora** que sitúe la equidad, la eficacia y la transparencia en el centro de la gestión pública.

1.2. En este camino, los OCEX tienen la oportunidad de convertirse en **agentes de cambio**, generando conocimiento útil, fortaleciendo la gobernanza y asegurando que cada acción pública contribuya al bienestar común y al máximo Retorno Social de la Auditoría Pública.

1.3. **La auditoría pública está evolucionando hacia un enfoque evaluador y social que utiliza metodologías avanzadas**, como la ciencia del dato, priorizando la eficacia, coherencia y equidad de las políticas frente a desafíos de gestión como la marcada infrautilización de recursos públicos o la insuficiencia de la dotación para combatir necesidades sociales severas.

1.4. **La Guía para la Auditoría de Gestión de Desastres (GPF-ICEX 5430)**, avalada tanto por la Conferencia de presidentes de ASOCEX como por el Tribunal de Cuentas, **resulta una herramienta crucial para evaluar las actividades preventivas y de emergencia en un contexto de riesgos crecientes derivados del cambio climático.**

2. Las auditorías que abordan la temática de políticas sociales evidencian un impacto limitado y debilidades estructurales. Por otro lado, en relación con los Mecanismos de recuperación y resiliencia (MRR), resulta esencial que los Órganos de Control Externo implementen estrategias de fiscalización combinadas.

2.1. **Las fiscalizaciones que abordan la temática de la inclusión social a través del empleo, la inversión en políticas sociales y activas de empleo como la renta garantizada y cursos de formación muestran un impacto limitado**

en la consecución de empleo estable a largo plazo, con bajos porcentajes de inserción laboral o disponibilidad para el empleo entre los perceptores.

2.2. Las **auditorías operativas realizadas sobre políticas educativas, de servicios sociales y sanitarias revelan graves debilidades estructurales**, incluyendo la insuficiencia o limitada eficacia de políticas como el Fondo de Garantía de Pago de Alimentos (FGPA) o el Servicio de Atención Domiciliaria (SAD); significativas demoras en la tramitación de dependencia; falta de equidad en Atención Primaria, y la necesidad de aplicar un enfoque evaluador con criterios de gobernanza, equidad y pertinencia para superar las dificultades intrínsecas de medir el impacto social.

2.3. En relación con **los Mecanismos de recuperación y resiliencia (MRR)**, resulta esencial que los Órganos de Control Externo implementen **estrategias de fiscalización operativa y combinada** para medir la eficacia, la eficiencia y el impacto social real de las inversiones, mitigando así los riesgos de inejecución, doble financiación y la falta de medición de resultados.

2.4. El **análisis de las políticas de lucha contra la despoblación** subraya la necesidad de que la auditoría pública trascienda la mera ejecución presupuestaria, **adoptando un enfoque social para evaluar el impacto y la eficacia reales de las medidas**, ya que la implementación de los planes a menudo se ve obstaculizada por la falta de una gobernanza institucional adecuada, indicadores de impacto insuficientes y escasa coordinación entre administraciones.

GRUPO 2. Elementos contables y presupuestarios en la auditoría pública: experiencias y problemáticas

3. La contabilidad pública debe volver a su origen superando la traslación al modelo contable privado.

3.1. La **contabilidad pública** debe volver a centrarse en su vinculación con el presupuesto y en la medición de objetivos y resultados, superando la traslación del modelo contable privado.

3.2. Es necesario generalizar una clasificación funcional del gasto común y una presupuestación por programas que permitan evaluar con indicadores la economía, eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

4. Las desviaciones de financiación en proyectos con financiación afectada, los saldos de dudoso cobro, los acreedores por operaciones devengadas y los libramientos pendientes de justificar constituyen un elemento clave en la rendición de los diferentes estados de carácter presupuestario, el resultado presupuestario, el remanente de tesorería, así como en el cálculo del ahorro neto y el cumplimiento de las reglas fiscales.

4.1. La **fiscalización de los gastos con financiación afectada** exige identificar específicamente los riesgos inherentes, de control y de detección. Es necesario implantar sistemas de gestión y control que integren el seguimiento contable de las desviaciones y su tratamiento en la fiscalización financiera y de cumplimiento, reforzando la trazabilidad, la detección temprana de riesgos y la fiabilidad de su contabilización.

4.2. Las **desviaciones de financiación en proyectos con financiación afectada** ponen de manifiesto debilidades de planificación y ejecución que afectan al resultado presupuestario, al remanente de tesorería, al ahorro neto y al cumplimiento de las reglas fiscales.

4.3. El uso del **remanente de tesorería para gastos generales y del exceso de financiación afectada** como magnitudes de referencia requiere cálculos rigurosos, alternativas metodológicas más estables y un seguimiento reforzado para evitar resultados manipulables.

4.4. La correcta estimación de los **saldos de dudoso cobro** y la depuración sistemática de los derechos pendientes de cobro son esenciales para evitar remanentes ficticios, distorsiones en la imagen fiel y riesgos para la sostenibilidad financiera. Todo ello exige normas y criterios homogéneos y una verdadera cultura de control del ingreso.

4.5. La **gestión de la Cuenta 413** (Acreedores por operaciones devengadas) debe basarse en criterios uniformes, sistemas automatizados integrados con el registro contable de facturas y depuraciones periódicas, garantizando así una información fiable y útil para la toma de decisiones.

4.6. El **bajo grado de ejecución de inversiones** se vincula a proyectos insuficientemente maduros y a estructuras de contratación dispersas. Es preciso exigir requisitos mínimos de viabilidad previa y reforzar la profesionalización y concentración de la función de contratación.

4.7. El seguimiento automatizado y sistemático de los **libramientos pendientes de justificar** es una herramienta clave no solo para recuperar los fondos en supuestos de uso inadecuado de fondos, sino también para reforzar la rendición de cuentas. En la práctica totalidad de las administraciones este seguimiento contable se limita a los pagos a justificar. Debe extenderse a todos los

libramientos que se deban justificar posteriormente, como es el caso de las subvenciones.

5. La consolidación contable debe asentarse como práctica ordinaria del sector público

5.1. La **consolidación contable** debe fijarse como práctica ordinaria del sector público, con cuentas consolidadas completas y metodologías de fiscalización adaptadas. La definición rigurosa del perímetro de consolidación y la identificación de todas las entidades que lo integran —evitando “entidades en el limbo”— son condiciones indispensables para una imagen fiel y un control efectivo del sector público.

6. Se ha de aplicar la ciencia del dato a los elementos contables y presupuestarios avanzando hacia un ecosistema de información pública más coherente, automatizado e interoperable, que fortalezca la transparencia, la integridad, la comparabilidad y que refuerce el impacto social de la auditoría pública.

6.1. La **integración de información contable, presupuestaria, de control interno, contratación y datos sociales mediante modelos algorítmicos explicables** permite orientar la selección de fiscalizaciones con enfoque de riesgo.

6.2. La incorporación progresiva de **técnicas de análisis avanzado e inteligencia artificial**, bajo supervisión humana, permite mejorar la detección de anomalías, la objetividad de las estimaciones y la capacidad preventiva de los órganos de control en el ámbito de la ejecución presupuestaria y la contabilidad.

GRUPO 3. Enfoques y retos en la fiscalización. Hacia una gestión transparente y eficaz

7. Se hace necesario una revisión de los enfoques y estrategias de fiscalización en diferentes aspectos con el objetivo de garantizar una gestión de las administraciones públicas más transparente y eficaz.

7.1. Debido al contexto actual sería recomendable una **revisión o concreción de los objetivos de desarrollo sostenible** de modo que puedan identificarse como elementos clave para la consecución efectiva del desarrollo.

7.2. La **radiografía de la corrupción** puso de manifiesto el elevado número de expedientes de denuncia originados en el ámbito local, siendo las materias más denunciadas las relacionadas con el área de personal y de la contratación pública.

7.3. **Fomentar proyectos de colaboración** y diálogo centrado en el intercambio entre **el control externo y el control interno** para maximizar el impacto del control y la eficiencia en el uso de recursos públicos como garantía de confianza para la ciudadanía.

7.4. Sería conveniente la creación de **una herramienta o cuadro de mando con la propuesta de una taxonomía común de indicadores “SMART”** (Específicos, Medibles, Alcanzables, Relevantes y con un plazo Temporal) para las instituciones de control que podría contribuir a los esfuerzos de aprendizaje y compartición de buenas prácticas e innovaciones adoptadas por estas instituciones.

7.5. La homogeneización de criterios de auditoría en **la fiscalización de la contratación pública** podría contribuir a ofrecer una mayor seguridad en un ámbito en el que las divergencias interpretativas dificultan la labor de las personas que gestionan la contratación y de aquellas que las fiscalizan. Sería necesario reforzar la planificación para asegurar la transparencia, concurrencia y la gestión eficiente de la actividad contractual de las administraciones públicas. La fiscalización de la transparencia automatizada en procedimientos de contratación pública asistida por IA debe consolidar —no debilitar— los principios de legalidad, motivación y control. El “tercero de confianza” tecnológico refuerza la trazabilidad, la reproducibilidad y la eficacia del control sin sustituir el juicio profesional.

7.6. Para conseguir un **modelo de control interno** eficaz es necesario incorporar controles sobre los principios de buena gestión que cuentan con un alto potencial transformador de la gestión pública. La seguridad de la información, la protección de datos personales y la transparencia influyen de manera decisiva en la fiabilidad del control interno de las entidades. Los cuestionarios transversales son una herramienta práctica y eficiente para integrar estos factores en la labor del auditor. Refuerzan la misión esencial de la auditoría pública garantizando que el control interno actúe como auténtico pilar de confianza ciudadana.

7.7. En el caso del **sector de las universidades públicas**, se remarca la importancia de establecer un diálogo y una coordinación con los órganos de control externo con el fin de contribuir a una supervisión más eficaz, coherente y orientada a la mejora institucional.

GRUPO 4. Aplicación de tecnologías de la información en la planificación, ejecución e informes

8. El proceso de transformación digital del sector público exige a los OCEX un proceso de adaptación que debe plasmarse en un Plan Estratégico.

8.1. Las áreas prioritarias en el Plan estratégico de la **transformación digital del OCEX** debe incluir tanto la actualización tecnológica, la reingeniería de procesos y la adaptación de los perfiles profesionales al actual y futuro entorno.

8.2. Como parte del plan estratégico se debe elaborar una **estrategia de Gobierno del dato** y una **Política de gobierno del dato**. Esto permitirá abordar cómo hacer frente a la proliferación de bases de datos masivas de utilidad para las tareas de fiscalización, para extraer de ellas la máxima utilidad para nuestras fiscalizaciones en beneficio de los destinatarios de nuestros informes, garantizando al mismo tiempo la fiabilidad, exactitud, transparencia, seguridad, privacidad, etc.

9. Los OCEX deben preparar el camino para la implantación en sus procesos de tecnologías emergentes que se adapten al servicio de las actividades de control.

9.1. Trabajar en la **optimización del uso y aprovechamiento de las bases de datos** prepara el camino para que los OCEX implanten en sus procesos tecnologías emergentes, como la IA, adaptadas a sus necesidades concretas.

9.2. En los Encuentros se han expuesto diversas iniciativas abordadas por las ICEX para establecer un gobierno del dato y para el uso de distintas herramientas tecnológicas que extraigan el máximo a toda la información disponible, incluyendo la transformación de información no estructurada contenida en documentos digitalizados en información estructurada mediante el uso de tecnologías como el aprendizaje automático.

9.3. La **utilización de analítica de datos o de lenguajes de programación como Python o R**, es un paso adicional para explotar la información disponible con una serie de prestaciones que complementan a las proporcionadas por otras herramientas analíticas tradicionales usadas desde hace muchos años por los OCEX como ACL o IDEA, que, aunque siguen siendo útiles para los trabajos de auditoría, tienen algunas limitaciones en los actuales entornos de trabajo, que las herramientas citadas permiten abordar.

9.4. Se han puesto de manifiesto los **riesgos del uso de la IA Generativa** por parte de los OCEX, en particular los referidos a la seguridad y privacidad, sesgos algorítmicos, falta de transparencia y de trazabilidad de los resultados, etc. La IA

Generativa nunca debe sustituir o eliminar la aplicación del juicio profesional del auditor, sino que actúa como herramienta de apoyo para liberar tiempo y recursos utilizados en tareas repetitivas o de bajo valor añadido, y mejorar significativamente la productividad en tareas de auditoría pública.

9.5. Para minimizar estos riesgos del uso de IA y mantener los principios de independencia, rigor y transparencia que rigen la función fiscalizadora, los OCEX se deben aprobar **normas de uso de la inteligencia artificial** en general y de la IA Generativa en particular, que es la que presenta unos riesgos superiores. Sería deseable elaborar unas **normas de uso de mínimos comunes** para todos los **OCEX**.

9.6. La utilización de las tecnologías emergentes por parte de los OCEX, no solo sirven para mejorar la eficacia y eficiencia de sus **procesos internos**, también se ha abordado la problemática planteada por la necesidad de **fiscalizar procesos** en los que se han introducido **automatizaciones** con distinto grado de complejidad, desde automatizaciones simples, pasando por las actuaciones administrativas automatizadas (AAA), la automatización de procesos mediante robotización (RPA), aprendizaje automático hasta inteligencia artificial generativa. En todos estos casos se debe aplicar la metodología general establecida en las guías de fiscalización, que incluye adquirir un conocimiento profundo de los sistemas de información, con la necesaria ayuda de expertos en auditoría de sistemas y adaptarla a cada caso concreto.

10. La gobernanza de las TI, la Ciberseguridad y las auditorías de sistemas de información constituyen un aspecto clave en las fiscalizaciones en entornos de administración electrónica.

10.1. Se ha expuesto cómo **revisar los privilegios en los controles de acceso** a aplicaciones totalmente automatizadas y altamente complejas. Es este un aspecto importantísimo en las fiscalizaciones en entornos de administración electrónica, ya que la revisión de los controles de acceso a las aplicaciones y sistemas **es el único medio que tienen los auditores para garantizar la exactitud, autenticidad y trazabilidad de las transacciones de una entidad y verificar la existencia de una adecuada segregación de funciones.**

10.2. La revisión de la situación de la **gobernanza de las TI y de la Ciberseguridad en las entidades públicas** que operan en un entorno de administración electrónica adquiere una importancia creciente sobre todo en los entornos de administración electrónica avanzada en los que la IA se está extendiendo de forma imparable.

11. Los OCEX disponen de una metodología de uso común a aplicar en la auditoría de entornos automatizados que requiere una revisión y adaptación continua.

11.1. Los OCEX han plasmado en sus GPF-OCEX, desde hace ya una década, **la metodología de uso común que se debe aplicar al auditar entornos automatizados**, convenientemente adaptada a las circunstancias de cada caso y cuya última evolución es la guía todavía en fase de borrador en el momento de celebrar los Encuentros sobre la “auditoría de determinados procesos automatizados” (GPF-OCEX 5375) que versa fundamentalmente sobre las AAA (actuaciones administrativas automatizadas) y los RPA (procesos mediante robotización).

11.2. Se ha enfatizado en la necesidad de continuar esta línea de trabajo y abordar en **una guía todas las cuestiones relacionadas con los distintos tipos de IA y su auditoría**, incluyendo procedimientos para evaluar rigurosamente los riesgos asociados a los distintos tipos de IA y contemplar la evaluación del cumplimiento normativo en materia de protección de datos (RGPD) y de seguridad (ENS).

11.3. Sería aconsejable contar con un **Grupo de Trabajo** permanente, en el seno de la Comisión Técnica de los OCEX, **que posibilitara una mayor coordinación, comunicación y puesta en común de experiencias entre los OCEX** para abordar cuestiones críticas que plantean a la actividad y metodología auditora las tecnologías emergentes como la IA.

11.4. Dada la implantación, por parte de los entes públicos, de procesos internos cada vez más informatizados y automatizados, con tecnologías de creciente complejidad, es esencial contar con **equipos de auditoría multidisciplinares** que incluyan auditores de sistemas de información, que se incorporen en los equipos de auditorías.

11.5. Sería deseable que de manera conjunta los OCEX desarrollen **actividades formativas** ad-hoc.

GRUPO 5. Nuevas perspectivas en la comunicación y presentación de informes de fiscalización

12. Se requiere de un modelo que aproveche y reutilice el conocimiento generado en los OCEX con el objeto de transformarlo en un recurso estratégico.

12.1. Es necesario avanzar hacia un modelo que aproveche y consolide de forma sistemática el **conocimiento generado por los OCEX, transformándolo en un recurso estratégico**, para mejorar la eficiencia en la planificación de la auditoría, la transparencia, la calidad de los procesos.

12.2. **Las fórmulas** para la reutilización de conocimiento generado que se proponen son:

- **Documentar de forma organizada y estandarizada** las metodologías empleadas, los hallazgos relevantes, las recomendaciones formuladas y, mediante el uso de bases de datos relacionales, sistemas de gestión documental, inteligencia artificial aplicada al análisis de texto, y plataformas colaborativas.
- **La colaboración para compartir conocimientos técnicos, herramientas y recursos** entre los OCEX, para ello, es necesario que alineen y formulen las líneas básicas de sus fiscalizaciones.

13. La comunicación, la presentación de informes y el uso de herramientas digitales constituyen un pilar fundamental de los OCEX.

13.1. La **comunicación institucional** representa un pilar fundamental para garantizar la transparencia, aproximar y dar visibilidad de manera eficaz a la ciudadanía el papel y el trabajo de las entidades fiscalizadas.

13.2. Se propone determinar estrategias operativas necesarias para consolidar una cultura comunicativa de la función fiscalizadora, como fortalecer la **comunicación interna en los OCEX**, desarrollando canales bidireccionales que permitan escuchar al personal y estableciendo boletines internos periódicos como herramienta de cohesión organizativa.

13.3. Otros de los pilares de la cultura comunicativa es la mejora de la **comunicación externa** mediante la elaboración de **planes de comunicación** que incluyan objetivos y medidas para fomentar alianzas institucionales que establezcan la presencia regular en medios de comunicación y en espacios educativos y, para difundir los informes mediante la convocatoria de ruedas de prensa.

13.4. Como parte de esa comunicación externa hay que fomentar la «**auditoría flash/exprés**», como herramientas de alerta y con impacto en la sociedad y utilización de **herramientas y tecnologías** que ayuden a la accesibilidad y la comunicación a través de:

- Visualización de datos: Mediante la presentación de hallazgos complejos en infografías, gráficos interactivos y mapas de calor, ya que transforman

las tablas y los números en narrativas visuales que hacen más tangible su impacto.

- Informes digitales e interactivos: Las plataformas digitales permiten crear informes interactivos que integran vídeo, audio y enlaces a fuentes de datos originales.
- Inteligencia Artificial (IA) y automatización: Las herramientas de IA pueden analizar grandes volúmenes de datos para identificar patrones y anomalías, acelerando la fase de detección de hallazgos. Además, pueden automatizar la generación de resúmenes, la creación de gráficos y la personalización del contenido del informe.

13.5. Reforzar una **estrategia común con el apoyo de otras instituciones** (Parlamentos y los medios de comunicación) como elementos imprescindibles para el cumplimiento eficaz de sus objetivos. Existe un cúmulo de disfunciones que revela una inquietante desconexión entre el control técnico que ejercen los OCEX y la acción política que compete a los parlamentos.

- Potenciar la **difusión de la actividad fiscalizadora** a través de la web de los OCEX mediante una plataforma de participación ciudadana y un mayor impacto en las RRSS (redes sociales).
- Disponer de una **guía con las características y contenido que ha de reunir el resumen ejecutivo** que se adjunta en el informe y de un **Manual de estilo**.

14. El procedimiento, formato y contenido de las alegaciones de las entidades fiscalizadas así como las recomendaciones y seguimiento de las mismas constituyen elementos claves en los informes de auditoría.

14.1. Necesidad de encontrar un formato y contenido común en el **tratamiento de las alegaciones** y su presentación en los informes.

14.2. Acentuar el tema de la **implementación de las recomendaciones**. Para ello, en primer lugar, hay que afrontar las trabas más relevantes sobre esta materia, como son la falta de carácter vinculante, la inexistencia de indicadores de seguimiento o evaluación, y la escasa actuación de los parlamentos, ya que crean órganos ad hoc para examinar aspectos de la gestión pública que son objeto de análisis por parte de los OCEX. En segundo lugar, es necesario adoptar las siguientes medidas como establecer un plazo para la implementación de la recomendación, endurecer las medidas disuasorias y exigir la comparecencia antes los respectivos parlamentos de los responsables de los entes fiscalizados a fin de que expliquen las causas de la no implementación.

GRUPO 6. Gestión del capital humano en los OCEX: estructura, capacitación, motivación y evaluación

15. El capital humano se debe situar en el núcleo de la estrategia de los OCEX a través de las cuatro dimensiones complementarias —motivación y evaluación del rendimiento, organización y gestión interna, capacitación y transformación digital— que confluyen en un mismo propósito, fortalecer el compromiso profesional y la excelencia del control público.

15.1. El capital humano se debe situar en el **núcleo de la estrategia de los OCEX**. Se apuesta por un modelo de gestión basado en la motivación, la justicia organizativa, la transparencia, la capacitación continua y la transformación digital ética y sostenible. Solo la conjunción equilibrada de estas dimensiones permitirá consolidar instituciones más eficientes, innovadoras y orientadas al servicio de la ciudadanía.

15.2. La **motivación** se concibe como un componente estructural del rendimiento y la calidad del servicio. La motivación se construye con políticas coherentes, reconocimiento del esfuerzo y sistemas justos que fortalecen el compromiso colectivo.

15.3. La **acción social** se constituye como instrumento estratégico de bienestar y cohesión, mediante un marco común entre los OCEX que garantice sostenibilidad, equidad y transparencia.

15.4. La **nómina** es una herramienta de gestión del talento y de planificación institucional, más allá de su función retributiva.

15.5. **La justicia, la transparencia y la equidad son los principios** que vertebran el clima laboral y refuerzan la confianza en las instituciones.

15.6. Hay necesidad de **estructuras más colaborativas, eficientes y transparentes** en el ámbito de la organización y gestión del capital humano.

15.7. La gestión del **complemento de productividad** desde la óptica de la transparencia y la protección de datos requiere una comunicación equilibrada sobre la información retributiva contribuye a la equidad interna y refuerza la confianza del personal. La gestión responsable de estos datos se presenta así como una expresión de buena gobernanza del capital humano.

15.8. La experiencia del **teletrabajo en los OCEX** constituye una modalidad flexible basada en la confianza y la compatibilidad con las necesidades del servicio.

15.9. La **gestión del tiempo** es un activo institucional que requiere coordinación y priorización colectivas para optimizar recursos y bienestar.

15.10. Las **redes colaborativas** representan un valor como espacios horizontales de intercambio y aprendizaje.

15.11. La **formación** se reconoce como la palanca esencial para afrontar los desafíos tecnológicos y organizativos de los OCEX. la formación —tanto inicial como continua— debe concebirse como estrategia de equidad, actualización profesional y desarrollo institucion

15.12. El impacto de la “cuarta revolución industrial”, que exige **nuevas competencias tecnológicas, organizativas y éticas**.

15.13. Se hace necesario **impulsar la capacitación en inteligencia artificial** como vía para integrar la innovación en plantillas de amplia trayectoria, reduciendo la brecha generacional y garantizando una adopción homogénea y sostenible.

15.14. Existe un **sesgo endogámico en los procesos selectivos** y plantea que ampliar la concurrencia y diversidad en el acceso fortalece el capital humano desde su base, fomenta la competencia técnica y enriquece la capacidad de aprendizaje organizativo. Asimismo, destaca la conveniencia de incorporar competencias digitales en las pruebas de ingreso y promoción.

15.15. La **digitalización** se plantea como un factor decisivo para mejorar la eficiencia organizativa y revalorizar el trabajo del personal.

15.16. La **automatización de procedimientos** permite reducir costes y tiempos, reforzando la trazabilidad y el aprovechamiento del talento.

15.17. La **reconfiguración que implica la inteligencia artificial** permite proponer estructuras más ágiles, con unidades especializadas en datos, innovación y gobernanza tecnológica.

15.18. La **IA**, correctamente integrada y supervisada, amplía la capacidad crítica del auditor y fortalece la legitimidad del control público.