

La auditoría del ODS 16 y el control externo: preparando el camino desde la evaluación de la eficiencia a las misiones y la integridad pública

SIMÓN REGO VILAR

Conselleiro del Área de Corporaciones Locales del Consello de Contas de Galicia

RESUMEN

Transcurrido más de la mitad del camino marcado por la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible —en su triple dimensión: ambiental, económica y social—, el balance planteado en el «Pacto para el futuro» de 2024 insiste en la importancia de desarrollar la buena gobernanza a todos los niveles e instituciones transparentes, inclusivas y eficaces que rindan cuentas. En el presente trabajo, se trata de plantear un reforzamiento de la contribución del control externo independiente en el ámbito público al cumplimiento del ODS 16, a través de su incorporación como objetivo transversal en las actuaciones de este, mediante el énfasis en la evaluación de la eficiencia del uso de los recursos públicos y en la transparencia y rendición de cuentas efectiva. Para ello y sin perjuicio de las fiscalizaciones específicas en relación con los ODS y las auditorías de sostenibilidad, se impulsa un marco alternativo de actuación a través de un triple eje: eficiencia, transparencia e integridad pública.

PALABRAS CLAVE

Eficiencia Sostenibilidad Misiones ODS
Transparencia

ABSTRACT

More than halfway through the 2030 Agenda for sustainable development -in its triple dimension: environmental, economic and social-, the assessment set out in the 2024 «Pact for the Future» insists on the importance of developing good governance at all levels and transparent, inclusive, effective and accountable institutions. In this paper, the aim is to propose a reinforcement of the contribution of independent external control in the public sphere to the fulfillment of SDG 16, through its incorporation as a cross-cutting objective in the actions of the latter, by emphasizing the evaluation of the efficiency of the use of public resources and effective transparency and accountability. To this end, and without prejudice to specific audits in relation to the SDGs and sustainability audits, an alternative framework for action is promoted through a three-axis approach: efficiency, transparency and public integrity.

KEYWORDS

Efficiency Sustainability Missions SDG
Transparency

1. Introducción

«A republic, if you can keep it» (Benjamin Franklin, 1787).

«[...] succesful democracies not only breed their own support but also improve their own functioning» (Acemoglu *et al.*, 2023)

El año 2024 podría definirse como el «momento parteaguas» de la preocupación por la calidad institucional en nuestro contexto político-administrativo, una suerte de toma de conciencia colectiva de los efectos de las patologías asociadas a las deficiencias en los marcos institucionales y su funcionamiento efectivo. Acemoglu, Robinson y Johnson son galardonados con el Premio Nobel de Economía por sus «estudios con relación a como se forman las instituciones y afectan a la prosperidad» (Fundación Premio Nobel, 2024), a través de nociones clave como la de las «instituciones inclusivas» que sustentan sociedades abiertas, con gobiernos responsables y que rinden cuentas, garantes de la libertad económica y el respeto al Estado de Derecho y que obtienen mejores resultados que aquellos con instituciones «extractivas» que privilegian a quienes detentan el poder (Frankel, 2024).

En este mismo contexto, observamos, siguiendo los indicadores globales de gobernanza¹ del Banco Mundial y sus seis dimensiones clave —participación y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, Estado de Derecho y control de la corrupción— una necesidad de transitar de los planes y las buenas intenciones, a la efectividad práctica de las medidas (Cuadro 1).

En esta transición necesaria a la mejora integral de la calidad institucional (Agnafors, 2013), resulta obligada la referencia al horizonte estratégico que suponen la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptados por 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015.

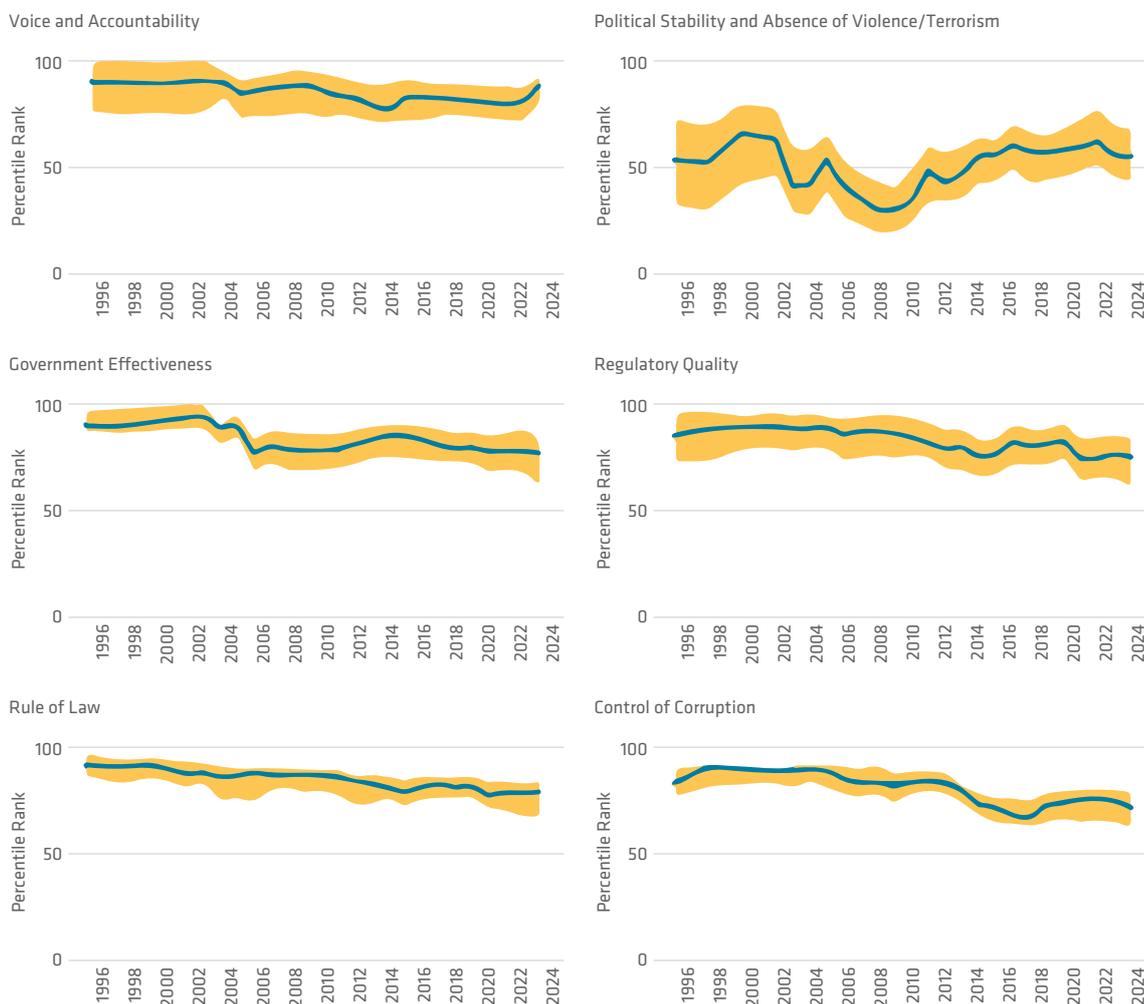
Estructurados en cinco pilares, se configuran como una «llamada a la acción» en torno a metas y objetivos para estimular la sostenibilidad en su triple vertiente, económica, social y medioambiental.

Sin perjuicio de la interdependencia de los 169 objetivos y bajo los principios de «responsabilidades comunes, pero diferenciadas», «no dejar a nadie atrás» y «llegar a los más desfavorecidos primero» y su consideración como compromisos universalmente aplicables —con la necesaria adaptación a los contextos de proximidad, capacidades institucionales y de desarrollo, así como el respeto a las prioridades y políticas locales—; el presente análisis se centra en el Pilar 5 —Paz: promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas— y el ODS 16 —Paz, justicia e instituciones fuertes—.

De este modo, el objetivo de este análisis será plantear escenarios de integración en los trabajos del control externo independiente —en el ámbito de las auditorías de regularidad, financieras y operativas, y no solo las exclusivamente referidas a la preparación o, en su caso, implementación de los ODS— de la meta 16.6 del citado ODS, a saber: «Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas» y que se configuren como elementos basilares para la sostenibilidad, en su triple vertiente: económica, pero también social y ambiental.

1. Accesibles aquí: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>

CUADRO 1.
EVOLUCIÓN DE ESPAÑA 1996-2024: INDICADORES GLOBALES DE GOBERNANZA



Fuente: Banco Mundial.

2. El ODS 16 y el control externo independiente

«El objetivo general de INTOSAI es apoyar a las EFS a contribuir de forma decisiva al éxito de la Agenda 2030, y así ayudar a mejorar la vida de los ciudadanos en todo el mundo» (Declaración de Abu Dhabi, INTOSAI).

En la citada Declaración (INTOSAI, 2016) la Organización Internacional de Entidades fiscalizadoras Superiores identificó la importancia de «[...] y el interés en realizar trabajos de auditoría y revisión sobre los ODS, basándose para ello en cuatro enfoques diferentes, tal y como se detalla en el Plan Estratégico», a saber:

- a) Evaluar la preparación de los gobiernos nacionales para aplicar, monitorear e informar sobre el progreso de los ODS y posteriormente para auditar su funcionamiento y la fiabilidad de los datos que producen;

- b) Empezar auditorías de desempeño que examinen la economía, eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales clave que contribuyen a aspectos específicos de los ODS;
- c) Evaluar y apoyar, según el caso, la aplicación del ODS 16, que se refiere en parte a instituciones transparentes, eficientes y responsables y el ODS 17, que tiene que ver con asociaciones y medios de aplicación;
- d) Ser modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus propias operaciones, incluida la auditoría y la presentación de informes.

Posteriormente en el Plan Estratégico 2023-2028 (INTOSAI, 2023) plantea como una de las prioridades de la organización, en concreto la segunda, la de «contribuir al logro de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible».

En este sentido, debe destacarse el trabajo realizado por la Iniciativa para el Desarrollo (IDI) de INTOSAI para reforzar el rol de las entidades de control externo y su gobernanza, así como la metodología elaborada para fiscalizar los ODS y la realización de auditorías de sostenibilidad (Ruiz García y Gil, 2024).

Sin embargo, el enfoque de este análisis será distinto, en el sentido de plantear la contribución del control externo al ODS 16 y en concreto, a la meta 16.6 por su carácter transversal, en el *business-as-usual* del control externo, con carácter horizontal en el conjunto de su actuación.

Partiendo de un enfoque integrado de gobierno no solo *ad extra* —en las auditorías programadas para la preparación para el cumplimiento de los ODS, o en su caso, siguiendo la metodología de la OCDE (Rego Vilar, 2024a), de implementación y distancia a los resultados deseados de los ODS—, sino también *ad intra*, esto es, la incorporación del enfoque de la sostenibilidad en el conjunto de las actuaciones del control externo, especialmente en aquellos ámbitos más directamente relacionados con la mejora de la calidad institucional y la generación de capacidad institucional, definida como la habilidad de una organización pública para desempeñar una tarea de forma eficaz, eficiente y sostenible (Navarro et al., 2023).

De forma gráfica se trataría de una aproximación a la mejora del impacto del control externo en relación con la calidad de gobierno, parafraseando al profesor Antón Costas (Jover Gómez-Ferrer, 2023): la capacidad del sistema político para tener en cuenta los efectos no deseados a largo plazo de las medidas, a través de una triple perspectiva:

- Eje eficiencia: Auditando la eficiencia del gasto y del ingreso público, frente al enfoque tradicional centrado en el cumplimiento de los marcos jurídicos y contables, se transita a un enfoque integrado centrado en el rendimiento y la productividad, también en el ámbito público.
- Eje transparencia y buen gobierno: La configuración de los órganos de control externo como pilares de la integridad institucional y «organizaciones modelo a través del ejemplo» (ISSAI-12).
- Eje integridad: La incorporación de la visión estratégica de la integridad pública, más allá de una mera búsqueda de una legitimidad externa, y centrada no solo en su configuración como sistemas de cumplimiento —*compliance*—, sino también como sistemas de valores —*values*— (Six y Lawton, 2013).

CUADRO 2.
EL CONTROL EXTERNO Y SU CONTRIBUCIÓN «ORDINARIA» A LA META 16.6



Fuente: Elaboración propia.

Y todo ello a través del enfoque de integración de los ODS, en concreto del ODS 16, en todas las actividades del control externo, sin perjuicio de su contribución directa efectuada por éstos al seguimiento y revisión de la preparación para su cumplimiento; auditorías de implementación; la contribución a las Revisiones Nacionales Voluntarias y la auditoría de éstas, así como su actuación como facilitadores de la participación de las entidades interesadas.

3. El ODS 16 y el impacto del gasto público: auditar la eficiencia

«La productividad no lo es todo, pero en el largo plazo lo es casi todo» (Paul Krugman, 1997).

El premio Nobel de Economía, Daniel Kahneman (2011), al teorizar sobre el papel de los sesgos y las limitaciones en la racionalidad del *homo economicus* acuñó el principio WYSIATI («What you see is all there is») para referirse a la ilusión de certeza en cuanto a la disposición de toda la información relevante a la hora de tomar decisiones. En este sentido, al valorar el impacto del gasto público las deficiencias en los marcos de evaluación, en muchas ocasiones su inexistencia, contribuye a generar un déficit de gestión que imposibilita conocer los efectos a largo plazo de las decisiones adoptadas (Sunstein, 2018).

A estos efectos, la meta 6 del ODS 16 al reivindicar la importancia de crear instituciones eficaces y transparente que rindan cuentas, plantea el reto en primer lugar, de la definición del alcance de la eficacia en el sector público y, en segundo lugar, siguiendo las propias

recomendaciones de las Naciones Unidas (2014), del reconocimiento de las entidades fiscalizadoras en su rol de garantía de la eficiencia, la responsabilidad, la eficacia y la transparencia de la administración pública, lo que favorece la consecución de los objetivos y prioridades nacionales e internacionales de desarrollo.

En el presente análisis se plantea la incorporación de un ámbito tradicionalmente orillado en el «modelo napoleónico de auditoría» (Dye y Stapenhurst, 1998) como es la preocupación por la auditoría de la eficiencia en la gestión económico-financiera del sector público, directamente relacionada con el mandato de la meta 6 del ODS 16.

Se aboga por incorporar al modelo de auditorías operativas con enfoque evaluador (Garde, Genaro y López Hernández, 2023), del énfasis complementario en las «ganancias de eficiencia del sector público» y en el rol de las auditorías de dichas «ganancias de eficiencia». Aspecto especialmente relevante en un contexto en el que las exigencias derivadas de las nuevas reglas fiscales acordadas a nivel europeo exigirán un ajuste anual equivalente al 0.64 % del PIB en cada uno de los cuatro años del período 2025-2028 (AIREF, 2024), que conlleva la obligación de incrementar la productividad de los recursos públicos en un entorno de «incertezas excesivas» y en la que la planificación y la condicionalidad pasa a ser un elemento esencial de la nueva gestión pública, en el sentido de preparación para eventos inciertos o problemas insolubles —*wicked-problems*— caracterizados por un alto grado de complejidad y ambigüedad y la implicación de múltiples grupos de interesados con valores y perspectivas divergentes (Hanson, 2018).

Las «ganancias o ahorros de eficiencia» se definen siguiendo a Stroobants y Bouckaert (2012) como proyectos, actividades, procesos y/o innovaciones que generan un incremento de la ratio entre los resultados —*outputs*— y los recursos —*inputs*— empleados en la producción de los resultados, en otras palabras, la reducción de la *ratio input/output*. Siguiendo a dichos autores, existen cinco grandes itinerarios, no excluyentes, para la mejora de dicha ratio:

- a) Producir el mismo resultado con menores recursos.
- b) Producir más o mejor resultado —integrando la perspectiva cualitativa en el análisis— con los mismos recursos.
- c) Producir más o mejor resultado con menores recursos.
- d) Reducir la ratio de resultados, pero en menor medida que la ratio de recursos empleados.
- e) Mejorar significativamente los resultados, con un incremento de los recursos inferior a dicha mejora.

De este modo se trataría de incorporar este enfoque de determinación de las ganancias de eficiencia, cuantitativas y cualitativas, en la auditoría de la gestión económico-financiera y en la rendición de cuentas efectuada en el sector público, garantizando que, en ningún caso, dichas ganancias se efectúen a costa de la calidad de la prestación de los servicios públicos y desde una perspectiva integrada de gobierno, de tal suerte que no cabe conceptuar como ganancias de eficiencia meras transferencias de cargas o costes

intra o interinstitucionales, o meros ajustes presupuestarios en los programas de financiación pública.

En este sentido la auditoría de las ganancias de eficiencia, que han de ser relevantes y medibles, se basaría en la reconstrucción del proceso de determinación y medición de las líneas de base de las ganancias potenciales de eficiencia del proyecto en cuestión antes de su implementación —determinando las citadas líneas de base de recursos y resultados cualitativos y cuantitativos— y la medición después de su implementación a partir de los recursos empleados y los resultados de los indicadores de medición de dichos objetivos, aislando los factores que pueden incidir en los mismos y no están relacionados con el proyecto, como puede ser un evento imprevisto, proyectos complementarios o una reforma legislativa que afecta el marco de decisión.

CUADRO 3.
AUDITORÍA DE LAS GANANCIAS DE EFICIENCIA



Fuente: elaboración propia.

De no existir un proyecto de mejora de la eficiencia en el ámbito específico, el punto de partida podría configurarse a partir de las recomendaciones del control externo en sus informes de auditoría, lo que exige la garantía siguiendo, por ejemplo, la metodología del Tribunal de Cuentas Europeo (2023) de su configuración como «factibles, prácticas, coste-efectivas y sobre todo, útiles».

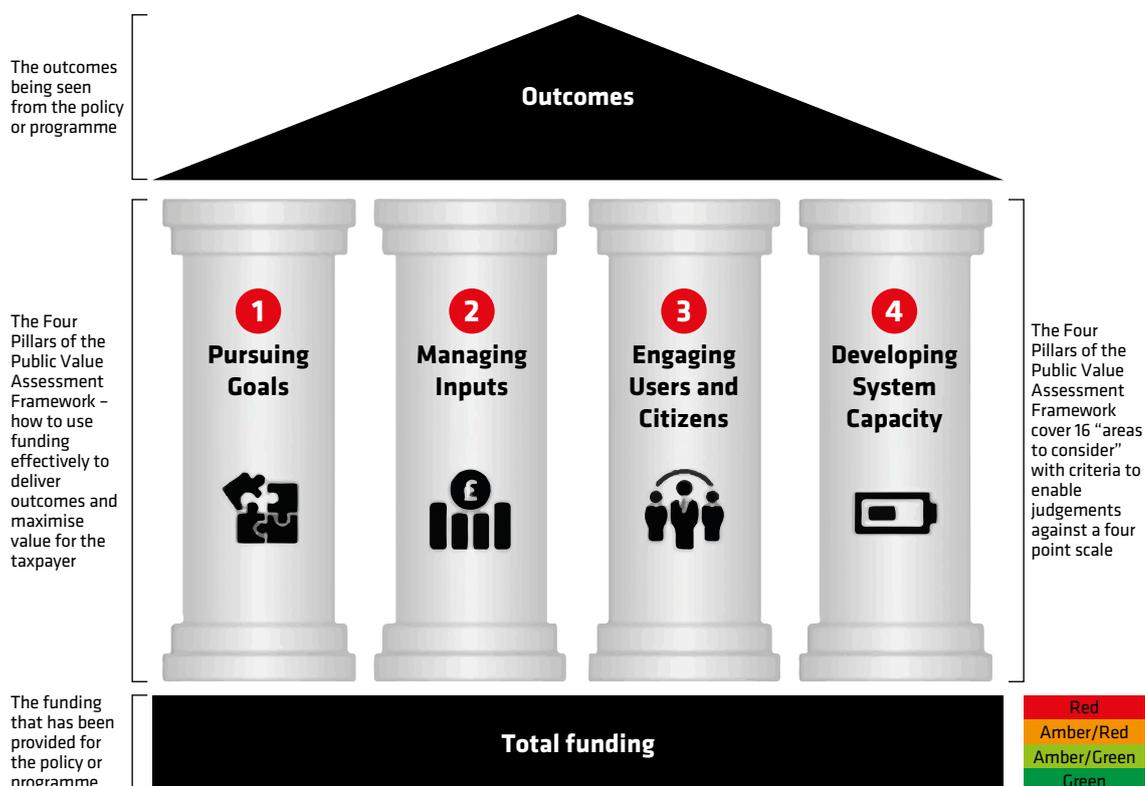
A estos efectos se analizará dos ejemplos prácticos de estos enfoques de eficiencia en los trabajos de los órganos de control y un estudio de caso.

3.1. Auditorías de eficiencia de la National Audit Office (NAO)

En Reino Unido la preocupación por la productividad del sector público y el debate sobre su eficiencia está presente en la conversación pública desde hace más de cuatro décadas con la creación de la *Efficiency Unit* bajo la dirección de Derek Rayner. Sin embargo, se ha tratado de un debate de extremos que ha girado desde las preocupaciones por el control del gasto público a la demanda de servicios públicos de mayor calidad, pero que no ha sido habitual el abordaje conjunto de dichas «transiciones gemelas»: eficiencia y productividad en el sector público.

Con el objeto de superar dichas limitaciones que operan bajo la lógica de priorizar los recursos —*inputs*—, sobre los objetivos —*outputs*—, ya no digamos sobre los impactos —*outcomes*— de los programas de intervención pública, y sobre la base de los ejercicios precedentes en torno a iniciativas relevantes como, por ejemplo, los sistemas de *spending reviews* del Gobierno británico o la metodología de medición de la productividad del sector público de la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido, el informe Barber (2017) propone un «Marco de valor público» con el objetivo de optimizar el proceso de transformación de los recursos públicos (pero también considerando el efecto multiplicador de la inversión pública) en impactos para la ciudadanía.

CUADRO 4.
MARCO DE VALOR PÚBLICO



Fuente: Barber, 2017.

Se definen así cuatro grandes pilares, centrados en primer lugar, en los objetivos en un marco temporal de tres a cinco años de los programas de intervención pública; los recursos y su gestión —existe una amplia experiencia en el ámbito público en el abordaje de estos dos pilares, pero rara vez de forma conjunta e integrada—; la participación de la «voz» de la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos como un elemento esencial de co-diseño y co-producción de la respuesta pública, y, finalmente, la consideración de la resiliencia y sostenibilidad a largo plazo de la respuesta institucional, frente a la tentación en el ámbito público de la vinculación a los ciclos electorales y los resultados inmediatos.

Es en este contexto en el que se plantean los informes en torno a la mejora de la eficiencia del sector público de la *National Audit Office* (NAO, 2021), como uno de los criterios clave, junto a la economía y la eficacia, de las evaluaciones *value for money* que configuran su mandato como institución independiente de control del gasto público. Eficiencia definida en su doble vertiente de «eficiencia técnica» —desarrollar las intervenciones públicas más rápido, con menos recursos o a un estándar superior sin recursos adicionales y sin que sea en detrimento de la calidad del servicio— o «asignativa» —priorizar la asignación de recursos a aquellas actividades con la mejor relación coste-beneficio—.

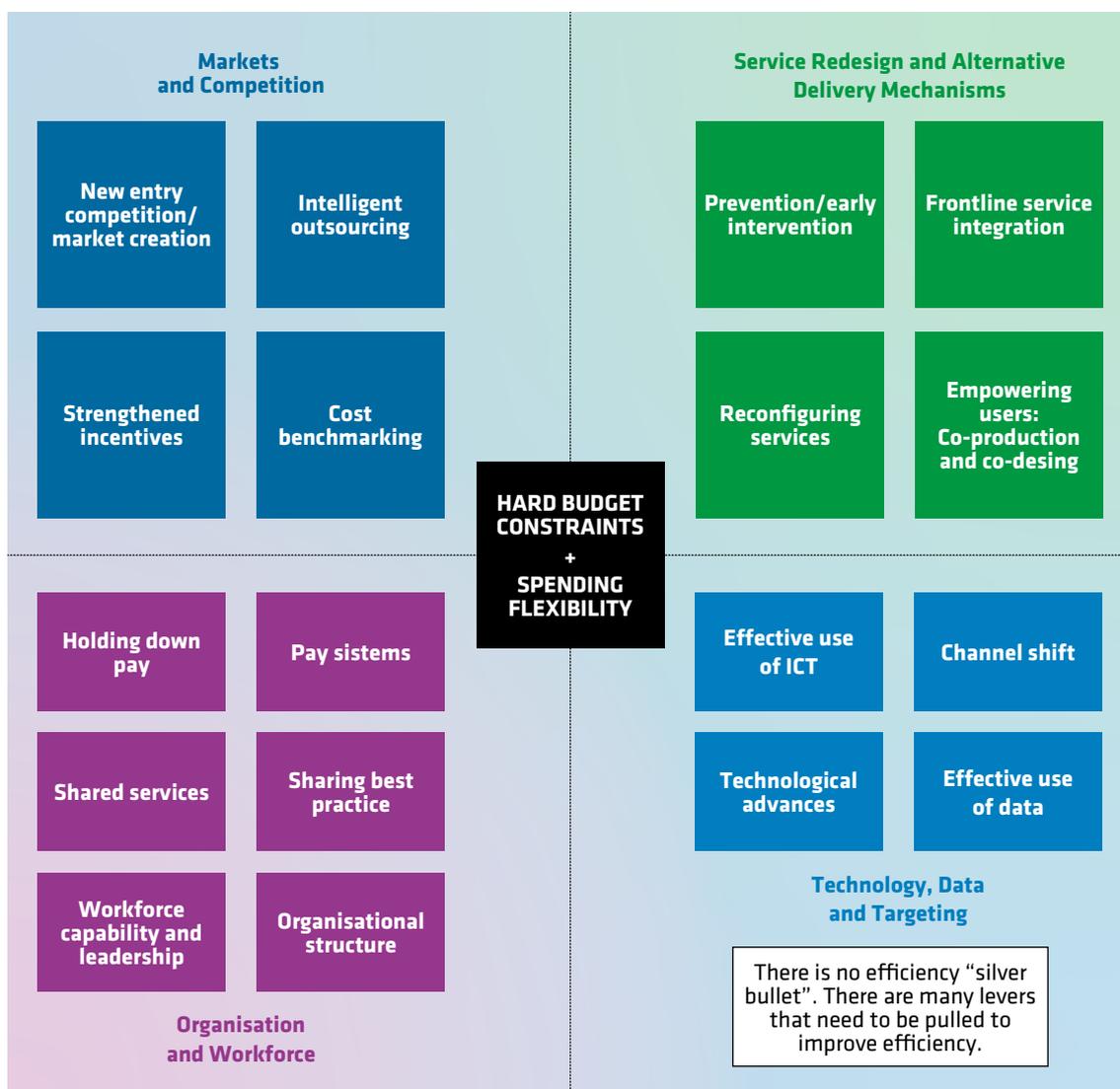
Sin medición de la productividad en el sector público y de las ganancias de eficiencia no es posible cumplir la meta 16.6 de crear a todos los niveles instituciones eficaces que rindan cuentas. La aproximación de la NAO a este enfoque se realiza a través de la incorporación a sus trabajos de *value for money* y su consolidación en informes específicos sobre la eficiencia en el sector público y sectoriales, por ejemplo, en materia de contratación (NAO, 2024) en torno a un triple eje:

- a) Identificación de las ganancias de eficiencia, por ejemplo, incrementar la competencia en los mercados de la contratación pública supondría una reducción de costes de entre 4 y 7.7 (miles de millones) de libras anuales (Evaluación de Impacto de la *Procurement Bill*).
- b) Evaluación de la planificación de dichos programas de aseguramiento de las ganancias de eficiencia.
- c) Énfasis en la mejora continua, más allá de un enfoque de *task-and-finish*.

Y ello bajo la máxima de que «no se puede mejorar, lo que no se puede medir», se integra con carácter preventivo y no solo *ex post*, en los diferentes enfoques sectoriales, como por ejemplo, cuando se plantean las *Initial Fraud Impact Assessments* con el objetivo de determinar con carácter preventivo los principales riesgos de fraude potencial en grandes iniciativas de gasto público, con el objeto de adoptar medidas de mitigación desde el momento de la planificación de la actuación.

Para ello resulta relevante el trabajo efectuado por el grupo interno de eficiencia en el sector público —*Public Sector Efficiency Group*—, creado en 2016 en el Reino Unido, a la hora de identificar los cinco grandes «facilitadores» de la eficiencia el sector público, a saber:

CUADRO 5.
«FACILITADORES DE LA EFICIENCIA»



Fuente: Public Sector Efficiency Group, 2016.

3.2. Auditorías de eficiencia de la General Accountability Office (GAO)

El enfoque de la GAO norteamericana viene determinado por la Ley 111-139, en vigor desde febrero de 2010, que le impone el mandato de informar anualmente al Congreso sobre el coste de la fragmentación —circunstancias en las que más de una agencia federal u organización es responsable en relación con un problema público—, solapamiento —agencias o programas con objetivos idénticos, mismos beneficiarios potenciales o con estrategias análogas— y duplicación —supuestos de doble financiación o servicios idénticos prestados por diferentes proveedores— en relación con los programas financiados con fondos públicos.

Como resultado anualmente se publica un informe en la materia resultado de integrar en los diferentes proyectos sectoriales del enfoque de la búsqueda de las ganancias de eficien-

cia y su medición, a través de las recomendaciones incorporadas a dichas auditorías de los programas federales, agencias o iniciativas.

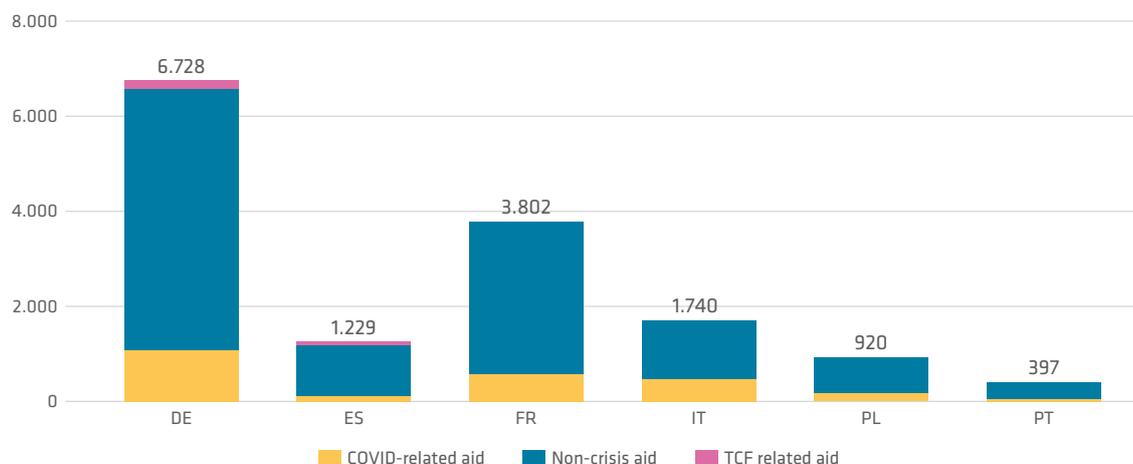
De este modo, y en base a series de modelos de simulación desarrollados *in-house* (GAO, 2023) llega a estimar que, de implementarse todas las recomendaciones en proceso de cumplimiento a fecha de mayo de 2023, resultaría en un impacto financiero favorable para el sector público de 92 000 a 182 000 millones, con un valor medio estimado de aproximadamente 131 000 millones de dólares. Dichas estimaciones se basan en el propio trabajo de la GAO, las simulaciones de la Oficina Presupuestaria del Congreso, de Agencias federales, entre otras fuentes y están sujetas a un control de calidad técnico interno para asegurar que se basan en metodologías contrastadas.

3.3. Un estudio de caso: la auditoría de las ayudas de Estado en la UE

Del énfasis en la legalidad y regularidad como ejes basilares de la actuación del control externo independiente, se transita hacia un modelo de instituciones públicas en las que la eficiencia no sólo se centra en cumplir con el marco normativo y contable, sino en los impactos de los programas de intervención pública y en la rendición de cuentas efectiva. En este sentido se plantean los ejemplos de las auditorías de eficiencia, pero cabría dar un paso más allá vinculado a la aplicación de esta aproximación a un ámbito material de una importancia creciente (Letta, 2024) como es el de las ayudas de Estado en la Unión Europea.

Sin ánimo de exhaustividad por la especial complejidad en la materia, la aproximación tradicional a este ámbito parte de un principio general de prohibición de las ayudas de Estado en la Unión Europea como mecanismo de protección del mercado interior en el que se garanticen la igualdad de trato de todos los operadores económicos y con garantías de las cuatro libertades comunitarias —libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales—, con cláusulas de excepción y un régimen de declaración de compatibilidad por la Comisión Europea en base a la existencia de un interés común europeo, la necesidad y proporcionalidad de las ayudas, la idoneidad y el respeto al principio de transparencia. Se trata de un ámbito, por ejemplo, en el que España ha destinado 138 900 millones de euros en el período 2000-2022.

CUADRO 6.
AYUDAS DE ESTADO EN EL PERÍODO 2000-2022 EN PORCENTAJE DEL PIB UE



Fuente: Scoreboard Comisión Europea.

En el marco de la «modernización del régimen de las Ayudas de Estado» implementado por la Comisión Europea, se transita hacia un nuevo modelo que sustituye el tradicional enfoque de validación *ex ante* y suspensión de la efectividad de las medidas hasta que exista un pronunciamiento de no disconformidad por parte de la Comisión Europea, a un modelo basado en el principio *trust and verify*. Modelo en el que el control público se centra en garantizar una evaluación robusta de los impactos de las medidas, más que en los cumplimientos de los marcos y principios formales. De ahí el énfasis de la Comisión Europea en este nuevo modelo en el diseño de un sistema de evaluación centrado en las evidencias *ex post* y en los impactos de la actuación realizada con fondos públicos y en la competencia a nivel comunitario (Comisión Europea, 2014).

Se plantea así, en este nuevo esquema, el rol central de la evaluación desde el inicio del diseño de las medidas y su planificación concomitante al diseño y ejecución del programa de ayudas públicas, de forma que se permita evaluar los impactos directos de la misma (el efecto incentivador y los efectos en la actuación de los beneficiarios, por ejemplo), los impactos indirectos (efecto *spill-over* o las afectaciones a las decisiones de inversión entre jurisdicciones, etc), así como la proporcionalidad e idoneidad de las medidas en relación con los objetivos formulados y su afectación a la competencia a nivel comunitario.

De tal suerte, que se incorpora al esquema de gestión de las ayudas públicas un nuevo actor protagonista desde el comienzo de su diseño: la auditoría pública, coadyuvante a la garantía de la eficiencia del modelo.

3.4. El enfoque de las misiones

«Is it assumed the future is a determinate function of past statistics? What place is left for expectations and the state of confidence relating to the future? What place is allowed for non-numerical factors, such as inventions, politics, labor troubles, wars, earthquakes, financial crises?» (John Maynard Keynes).

Hasta aquí esta referencia al primer eje de la Meta 16.6 —instituciones eficientes—, pero antes de abordar la transición al segundo —transparentes y que rindan cuentas—, una matización en torno a los riesgos del modelo de cara a los trabajos de auditoría que implica la compartimentación de la respuesta pública —efecto silo— y los riesgos de esta.

No reconocer las interdependencias y las interacciones especialmente en relación con retos como el cambio climático, la desigualdad o el impacto de la inteligencia artificial en la respuesta pública, que van más allá de las fronteras administrativas, requiere una nueva aproximación en la labor del control externo, en el sentido de tener en cuenta las implicaciones de las ganancias de eficiencia en contextos locales en ecosistemas complejos, donde las interacciones *ad intra* y *ad extra* pueden condicionar el resultado. Por ejemplo, ganancias de eficiencia en un nivel jurisdiccional, pueden llevar aparejadas una traslación de costes o ineficiencias a otro nivel o a otro período temporal, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de plantear escenarios contrafactuales.

Para ello resulta crucial, abordar la respuesta desde un enfoque integral como el de las «misiones», concebidas en palabras de Mazzucato (2024) como un marco de cambio de los sistemas de gobernanza centrado en un enfoque *whole-of-government* para resolver los

retos complejos e inabordables desde una respuesta compartimentada, una colaboración público-privada con el horizonte de maximizar el valor público y alineada con procesos de innovación que sirvan al conjunto del sistema.

Este enfoque conllevaría una aproximación desde el control centrada en la determinación de los problemas y necesidades a resolver, más que en estructuras concretas, que permita analizar los impactos conseguidos y los escenarios contrafactuales de los mismos sin intervención pública, y con el objetivo último de plantear los efectos de solapamiento, duplicación y fragmentación desde una perspectiva integral.

Marco al que se le añade la contextualización imprescindible de la eficiencia a través de una modelización y planificación de escenarios alternativos a medio y largo plazo. Ganancias de eficiencia en el corto plazo, por ejemplo, suprimiendo capacidad institucional de respuesta de las instituciones a través de la eliminación o supresión de recursos «prescindibles», puede conllevar unos riesgos no asumibles en el futuro ante situaciones de emergencia o no previstas. Se plantea por tanto una eficiencia y evaluación de los planes para su consecución, consciente de su envés de la sostenibilidad y resiliencia, especialmente en un contexto creciente de condicionalidad de la respuesta pública ante las incertidumbres sistémicas en las que opera el decisor público.

4. El ODS 16: la transparencia y rendición de cuentas real y efectiva

En relación con el segundo eje de la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas, en la línea de la Recomendación de la OCDE sobre integridad pública² —«Poner información a disposición del público no es suficiente y debe ir de la mano de mecanismos eficaces de escrutinio y rendición de cuentas»—, se abordará el posible papel del control externo independiente en este ámbito desde un doble punto de vista:

- a) La configuración como organizaciones modelo a través del ejemplo, a través del énfasis en la calidad de la auditoría y la colaboración con el control interno de la mano del «principio de auditoría única».
- b) La integración del enfoque de la integridad pública en los trabajos del control externo de forma transversal.

4.1. Organizaciones modelo a través del ejemplo: la calidad de la auditoría y el principio de auditoría única

La norma internacional de las entidades fiscalizadoras superiores ISSAI 12 —«El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores-marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos»— plantea el reto fundacional para los órganos de control externo independientes de configurarse como organizaciones modelo a través del ejemplo, a través de cinco principios basulares: garantizar la apropiada transparencia y rendición de cuentas de las EFS; garantizar su buena gobernanza; cumplir con el Código de Ética; esforzarse por con-

2. Anti-corruption and integrity | OECD

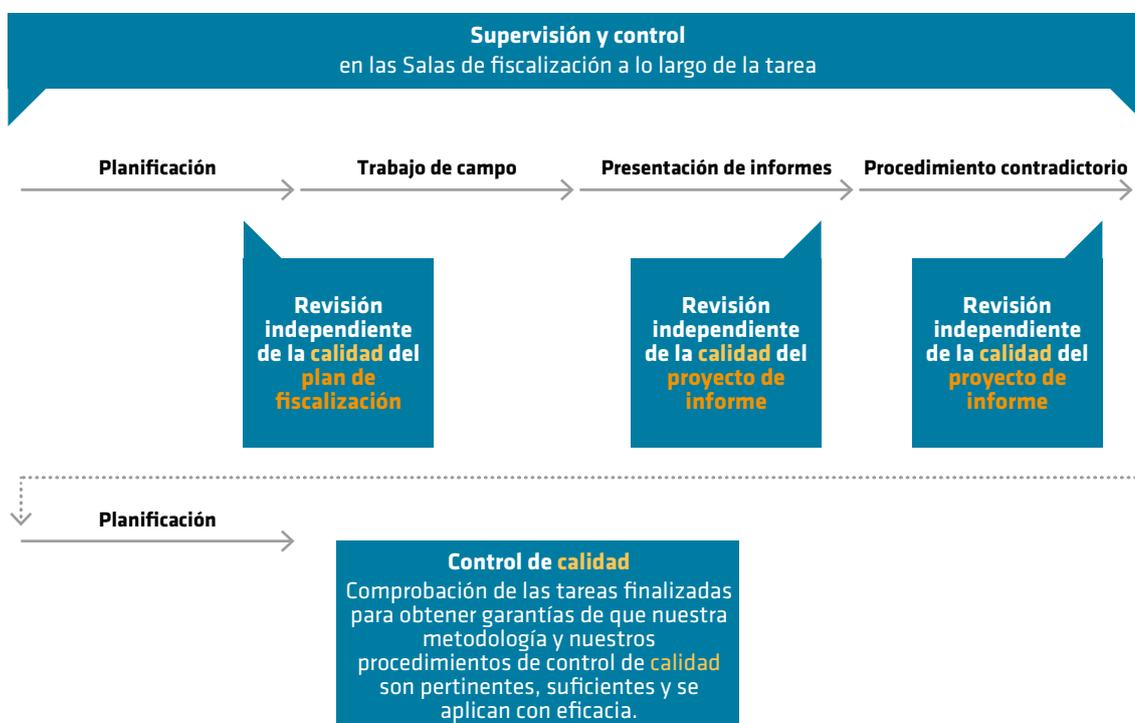
seguir la excelencia y calidad del servicio y, finalmente, la creación de capacidades a través de la promoción del aprendizaje y de conocimientos compartidos.

En relación con dichos principios, ya analizados en otros trabajos (Rego Vilar, 2024b), se trata de plantear la colaboración del control externo a la «legibilidad» de la transparencia a través de su funcionamiento efectivo, desde el clásico ¿quién controla al controlador? En otras palabras, la aportación del control externo a la rendición de cuentas y transparencia institucional, mediante su contribución desde la excelencia y calidad del servicio del propio control externo, a través del énfasis en la calidad como elemento indispensable de su cultura interna.

A estos efectos el aseguramiento de la calidad se configura como un elemento central de la transparencia y la rendición de cuentas en la labor de fiscalización, un elemento esencial para generar confianza como parte integral en la gestión de fondos públicos, y que descansa en los principios éticos de integridad, independencia, objetividad, competencia profesional y diligencia debida, confidencialidad, comportamiento y escepticismo profesionales (De la Mota y Gutiérrez García, 2024).

De este modo, los sistemas de gestión de la calidad y su adaptación al sector público constituyen un hito de garantía del control de las propias entidades fiscalizadoras, con ejemplos relevantes a nivel internacional como el del Tribunal de Cuentas Europeo, a través de su comité de control de la calidad de la auditoría y su sistema de gestión de la calidad (Tribunal de Cuentas Europeo, 2023).

CUADRO 7.
SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, 2023.

Otros ejemplos relevantes serían el de *Audit Scotland*³ que plantea tres niveles de garantía de la calidad de sus trabajos: el primero, durante la realización de los mismos garantizando la orientación y la formación continua de los equipos de auditoría; el segundo, mediante la revisión interna de los informes y la garantía de la transparencia anual de dichos informes de revisión y, finalmente, mediante un tercer nivel de aseguramiento de la calidad, a través de la supervisión externa, mediante una revisión independiente, en este caso, por el *Institute of Chartered Accountants in England and Wales*.

Un paso ulterior en este sistema de gestión de la calidad para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, viene de la mano del concepto de confianza en el trabajo de otros auditores, con el objeto de maximizar el impacto de la fiscalización y de evitar duplicidades en el control, a través del «principio de auditoría única» (Rego Vilar, 2022), configurando así un sistema de control interno y auditoría en torno a la idea que cada nivel de control se basa en el anterior.

4.2. Nuevos enfoques: el papel de la integridad pública en el control externo

El segundo elemento para reforzar desde el control externo la transparencia y la rendición de cuentas viene de la mano de la integración del enfoque de la integridad pública de forma transversal en sus trabajos. Ya sea *ex lege* como el caso del Consello de Contas de Galicia y la obligación⁴, por ejemplo, de incluir en todos los procedimientos de fiscalización de una revisión del entorno del control interno implantado en las entidades y una

CUADRO 8.

EL MODELO DE PREVENCIÓN Y FOMENTO DE LA INTEGRIDAD DEL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA



Fuente: Elaboración propia.

3. Audit Quality Framework 2024.

4. Artículo 56 del Reglamento de Régimen Interior del Consello de Contas de Galicia, aprobado por Resolución de 27 de febrero de 2017.

evaluación de riesgos detectados, que servirá para realizar un seguimiento de los planes o sistemas de prevención y políticas de integridad; o bien por una orientación estratégica en este sentido.

La integridad pública desde una concepción bifronte, como sistemas de cumplimiento —*compliance*—, pero también como sistemas de valores —*values*—, a internalizar por el conjunto de la organización, en torno a una cultura ética compartida, que trascienda los silos o «islas de integridad», y se configure como un enfoque de procesos multisectorial y de mejora continua, más allá del tradicional *task-and-finish*.

En este sentido, el enfoque del Consello de Contas (Rego Vilar, 2024c), disponible en su portal web⁵ gira en torno a cuatro grandes elementos o hitos, centrados en la metodología y formación, una herramienta informática y, finalmente, la aplicación interna de dicho modelo⁶, mediante la configuración como referente de integridad a través del ejemplo.

De este modo, en el presente apartado se ha tratado de fundamentar la aportación posible desde el control externo al segundo eje de la Meta 16.6 del ODS 16, a saber: la transparencia y la rendición de cuentas efectiva, bajo el doble prisma, de configurarse como organizaciones modelo a través del ejemplo, y, en segundo lugar, de la integración del enfoque de integridad en el día a día de los trabajos del control externo como mecanismo de garantía último de una rendición de cuentas eficaz y que permita la priorización de esfuerzos en base a una gestión de riesgos del marco de forma efectiva.

5. Conclusión

«Cuando ofrecen políticas para mejorar el mundo, los economistas deberían prestar más atención que en el pasado a las condiciones del consentimiento político» (Robert Skidelsky).

En la Cumbre del Futuro de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 22 de septiembre de 2024 se adoptó el «Pacto para el futuro» en el que se apuesta como su primera acción por adoptar «acciones audaces, ambiciosas, aceleradas, justas y transformativas para implementar la Agenda 2030, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y no dejar a nadie atrás». En concreto, en relación con el ODS 16 se reafirma el compromiso de desarrollar la buena gobernanza a todos los niveles e instituciones transparentes, inclusivas y eficaces que rindan cuentas de forma efectiva.

En ese compromiso, el papel del control externo independiente se puede plantear directamente a través de acciones específicas vinculadas a la preparación y evaluación del cumplimiento de los ODS, o bien, de forma transversal en todos los trabajos del mismo, ya sea mediante el énfasis en la evaluación de la eficiencia y sostenibilidad en las fiscalizaciones y desde su configuración como organizaciones modelo a través del ejemplo y la incorporación del enfoque de la integridad pública en sus trabajos. Esta última ha sido la opción elegida en el presente análisis con el objetivo de reforzar la reconexión con la ciudadanía

5. Prev. corrupción | Consello de Contas (ccontasgalicia.es)

6. Integridad y buen gobierno | Consello de Contas (ccontasgalicia.es)

en los trabajos del control externo, en palabras de la ISSAI 12, demostrando su relevancia continua para la misma, el Parlamento y otros actores interesados, siendo receptivos a los entornos cambiantes y los riesgos emergentes y configurándose como una fuente creíble de conocimiento y orientación independiente y objetiva que apoya los cambios beneficiosos en el sector público.

Bibliografía

- Acemoglu, D. et al. (2023). (Successful) Democracies breed their own support. Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics. Disponible en: [Successful Democracies Breed Their Own Support.pdf \(mit.edu\)](#).
- Agnafors, M. (2013). Quality of Government: Toward a more complex definition, *American Political Science Review*, n.º 107 (3), 433-445. doi:10.1017/S0003055413000191
- AIREF (2024). Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea. Opinión 1/24. Disponible en: [240703-Opinion-Reforma-Gobernanza-Fiscal.pdf \(airef.es\)](#).
- Barber, M. (2017). Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value». HM Treasury. Disponible en: [PU2105_Delivering_better_outcomes_for_citizens_practical_steps_for_unlocking_public_value_web.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](#)
- De la Mota, M.I y Gutiérrez García, C. (2024). La gestión de la calidad de los órganos de control en la auditoría; nuevo impulso hacia la excelencia. *Revista Española del Control Externo*, n.º 76, pp. 10-29.
- Dye, K. y Staphenurst, R. (1998). Pillars of integrity: the importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption. Economic Development Institut of the World Bank.
- Frankel, J. (2024). What causes prosperity?. *Project Syndicate*, 10-2024.
- Garde, J.A., Genaro Moya, D. y López Hernández, A. (2023). Guía metodológica para la aplicación del enfoque evaluador a la auditoría operativa. Fundación Ortega-Marañón. Disponible en: [LIBRO-DG-comprimido.pdf \(goberna.org\)](#)
- Jover Gómez-Ferrer, J.M. (2023): *Cómo mejorar la calidad de gobierno en España. Sistema político y racionalidad del Estado*. Editorial Marcial Pons.
- Hanson, L.L. (2019). Wicked Problems and Sustainable Development, en Leal Filho, W. (eds): *Encyclopedia of Sustainability in Higher Education*. Springer, Cham.
- INTOSAI (2016). Declaración de Abu Dabi. Disponible en: [Abu Dhabi Declaration - Spanish_final \(intosai.org\)](#).
- INTOSAI (2023). Plan estratégico 2023-2028. Disponible en: [310822_SP_2023-2028_INTOSAI_Strategic_Plan.pdf](#)
- Letta, E. (2024). Much more than a market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens. Comisión Europea. Disponible en: [Enrico Letta - Much more than a market \(April 2024\) \(europa.eu\)](#)
- Mazzucato, M. (2024). Missions-driven Government for 21st Century Public Service. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose*.
- Navarro, C. et al. (2024). Capacidad de los municipios madrileños para la gestión de los fondos *Next Generation EU*. *Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid*.
- Rego Vilar, Simón (2021). El principio de auditoría única y los fondos europeos: del cumplimiento al rendimiento, *Revista de Auditoría Pública*, n.º 79, 2021.

Rego Vilar, S. (2022a). El enfoque evaluador en la fiscalización de la preparación para la gestión de los fondos *Next Generation* por las entidades locales. En S. Rego Vilar, (coord.): *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE*, (pp. 277-293). Editorial Aranzadi.

Rego Vilar, S. (2022b). ¿Qué hacemos con la participación en los Órganos de Control Externo?, *Revista Española del Control Externo*, n.º 72, 146-159.

Rego Vilar, S. (2024a). El control interno local y los ODS: la importancia de anticipar los cambios. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 3, Editorial La Ley.

Rego Vilar, S. (2024b). Del «greenwashing» al «integrity-washing». La importancia de los

modelos de prevención del fraude en la gestión de los fondos NextGenerationEU, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 6/2024, pp. 82-96.

Rego Vilar, S. (coord.) (2024c): *El control externo y el impacto de la prevención de la corrupción. Estudios en homenaje al profesor José Antonio Redondo López*. Editorial Aranzadi.

Ruíz García, E. y Gil, S. (2024). La auditoría pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el apoyo de la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Revista Española del Control Externo*, n.º 77, pp. 34-53.

Sunstein, C. (2018): *The cost-benefit revolution*, Cambridge, MIT Press.