

El retorno social de la auditoría pública

JOSÉ ANTONIO MONZÓ TORRECILLAS
SILVIA SOLANAS ALCAIDE
LEONARDO VISCONTI COX

Audidores del Tribunal de Cuentas de España

RESUMEN

La mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la confianza en las instituciones públicas son elementos que evidencian el grado de desarrollo de una sociedad. Existe un reconocimiento global respecto al papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en el fomento de la buena gobernanza y la rendición de cuentas, lo que, además, contribuye al logro de los objetivos de desarrollo social.

Resulta de especial relevancia que las EFS apliquen un enfoque de beneficio social en su actividad para responder adecuadamente a las expectativas de la ciudadanía y a los entornos cambiantes en los que opera (INTOSAI P-12 «El Valor y Beneficio de las EFS»). Este enfoque fue el lema del XI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, celebrado en octubre de 2023, en el que los autores del presente artículo obtuvieron el reconocimiento al mejor cartel de comunicación.

Abordar un enfoque del beneficio social implicaría a las EFS considerar esta perspectiva durante todo el ciclo fiscalizador:

- Planificación:** en el plano estratégico y operativo con repercusión en los objetivos y programas anuales de fiscalización (identificando variables de impacto social y conectando con grupos de interés y ciudadanía en la selección de los temas a fiscalizar).
- Ejecución:** garantizando una buena comunicación con los fiscalizados y con los actores interesados y empleando avanzadas técnicas de análisis y automatización de datos que mejoren los resultados.
- Informes y seguimiento de recomendaciones:** incorporando nuevas metodologías de divulgación que aumenten el impacto social de las conclusiones y recomendaciones, así como su posterior seguimiento.

PALABRAS CLAVE

Entidades Fiscalizadoras Superiores

Principios de INTOSAI

Beneficio social

Participación ciudadana

Ciclo fiscalizador

ABSTRACT

Improving the quality of life of citizens and a high level of trust in public institutions are elements that reflect the development of a society. There is global recognition of the role of Supreme Audit Institutions (SAIs) in promoting good governance and accountability, which also contributes to the achievement of social development objectives.

It is of special relevance that SAIs apply a social benefit approach in their activity to adequately respond to the expectations raised by citizens and the changing environments in which they operate (INTOSAI P-12 “The Value and Benefit of SAIs”). This approach was the motto of the XI National Congress of Auditing in the Public Sector, held in October 2023, in which the authors of this article obtained the recognition for the best communication poster.

Addressing an approach to the social benefit that SAIs should provide would imply considering this perspective throughout the audit cycle:

- Planning:** at the strategic and operational level with impact on the objectives and annual audit programs (identification of social impact variables and connection with stakeholders and citizens in the selection of audit topics).
- Execution:** ensuring good communication with the audited entities and stakeholders during the audits and applying automation and advanced data analysis techniques to improve audit findings.
- Reporting and monitoring of recommendations:** incorporating new dissemination methodologies that would increase the social impact of the conclusions and recommendations, as well as its subsequent monitoring.

KEYWORDS

Supreme Audit Institutions

INTOSAI Principles

Social Benefit

Citizen participation

Audit cycle

I. El valor de la interacción con la ciudadanía en el ciclo de la auditoría pública

El rol decisivo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en el fomento de la buena gobernanza y la rendición de cuentas públicas, así como su contribución al logro de los objetivos y prioridades de desarrollo social, quedó subrayado con prominencia en las Resoluciones 66/209 de 2011, 69/228 de 2014 y 79/231 de 2024 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU)¹. La «Declaración de Beijing», firmada en 2013 en el XXI INCOSAI, puso en valor que las EFS pueden «contribuir a construir la comunicación y la confianza entre el sector público y los ciudadanos, promoviendo un gobierno abierto y permitiendo así que los ciudadanos participen activamente en el proceso público de toma de decisiones».

El Plan Estratégico de la INTOSAI 2023-2028 incluye entre sus prioridades la *Mejora de las Alianzas Estratégicas*, al reconocer «el interés de la participación activa con los actores relevantes para crear conciencia sobre la importancia y el impacto de la auditoría del sector público y promover el valor de las EFS para la sociedad». Ello fue refrendado en la conferencia *1ª Task Force* de INTOSAI sobre participación ciudadana y compromiso con la sociedad civil en la labor de las EFS, celebrada en Lima (Perú) en marzo de 2024, que acordó «promover el desarrollo de alianzas estratégicas entre las EFS y las organizaciones de la sociedad civil, de conformidad con el mandato y los procedimientos de las EFS, para el intercambio de información y otras formas de cooperación destinadas a mejorar el valor agregado y la eficacia de la auditoría de las EFS, ayudar a difundir los hallazgos de auditoría y monitorear la eficacia de los programas gubernamentales, ampliar la capacidad de las EFS y generar un mayor apoyo público a las EFS».

Estas declaraciones, que se materializan en el fortalecimiento de colaboraciones estratégicas entre las EFS de los distintos países, se orientan a compartir experiencias exitosas en la utilización de «auditorías sociales», como herramientas a través de las cuales los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden participar conjuntamente en promover una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en su control.

Asimismo, las EFS desempeñan un papel fundamental en el control de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la ONU, para lo cual es determinante la interacción entre el sector público y la sociedad civil como ha puesto de relieve la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI), que lanzó un proyecto de auditoría de los ODS facilitando una Guía encaminada a esta finalidad (2019)². Así lo consideró también la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), en la «Declaración de Punta Cana» sobre la promoción de la participación ciu-

1. Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 22 de diciembre de 2011: «Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores» (A/66/209); de 19 de diciembre de 2014: «Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores» (A/69/228); y de 19 de diciembre de 2024: «Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores» (A/RES/79/231).

2. <https://idi.no/es/work-streams/relevant-sais/auditing-sdgs/sdgs-preparedness-audit>

dadana en el seguimiento y la fiscalización de los ODS (2016)³, acordando involucrar a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de la implementación de las políticas y programas de sus gobiernos para alcanzar los ODS de la Agenda 2030.

En este contexto, resulta de especial relevancia que las EFS apliquen un enfoque de beneficio social en su actividad fiscalizadora para responder de manera acertada a los retos que plantea la ciudadanía, a las expectativas de los actores interesados, así como a los entornos cambiantes en los que opera, conceptos a los que se refiere la INTOSAI-P 12: «*El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*». Esta norma, que fue aprobada en el año 2013, pone el acento en que las EFS sean útiles y relevantes para la sociedad y enumera doce principios orientados a comunicar y promover el valor y el beneficio que estas entidades pueden ofrecer al conjunto de la ciudadanía. Algunos de ellos tienen un carácter más general e inciden sobre los valores institucionales y sobre el proceso de la rendición de cuentas en su conjunto; otros, a los que nos referiremos más adelante, están directamente vinculados a alguna fase concreta del ciclo fiscalizador.



Fuente: elaboración propia. Infografía extraída del cartel de la comunicación premiado en el XI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público.

Siguiendo esta visión del beneficio social, las EFS deben apostar decididamente por la *participación ciudadana*, entendida como el proceso mediante el cual las preocupaciones, necesidades y valores de la ciudadanía se incorporan a la actividad de control y al propio proceso de toma de decisiones de los citados órganos. Esta fue una de las principales con-

3. <https://olacefs.com/cpc/document/declaracion-de-punta-cana/>

clusiones del XI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, celebrado en Madrid en octubre de 2024 bajo el lema de «*El beneficio social de la auditoría pública*», en el que los autores del presente artículo obtuvimos el premio al mejor cartel de comunicación.

Este acercamiento a la sociedad puede consistir bien en una relación unidireccional, cuyo objetivo es proveer información a los ciudadanos, incrementando la visibilidad de los resultados de su actividad; o en una relación bidireccional, por medio de la cual se adopta una actitud proactiva para captar inquietudes o propuestas de la ciudadanía, y evaluar la forma de incorporarlas como aportaciones a la actividad de las EFS. La gran mayoría de las instituciones de control a nivel europeo y, más en concreto, las españolas se ubican en un plano casi exclusivamente unidireccional, centrando sus esfuerzos en amplificar su ámbito comunicativo con el propósito de darse a conocer y atraer el interés hacia el trabajo que desarrollan.

Los autores defendemos la conveniencia de dar un paso más en las relaciones de las instituciones de control hacia todos los actores sociales adoptando un enfoque de **interacción bidireccional** con la sociedad, de forma que las EFS puedan tomar decisiones contando con el apoyo ciudadano lo que, sin duda, redundaría en una mayor legitimación de la EFS y utilidad de los resultados de su actividad fiscalizadora.

¿EN QUÉ MEDIDA UNA EFS PUEDE MARCAR LA DIFERENCIA EN LA VIDA DE LOS CIUDADANOS?



INTERACTUANDO EN SENTIDO «BIDIRECCIONAL» CON LA CIUDADANÍA



Fuente: elaboración propia. Infografía extraída del cartel de la comunicación premiado en el XI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público.

Entendemos que para alcanzar este objetivo resulta fundamental implementar estrategias de coordinación y diálogo con actores sociales o grupos de interés relevantes para provocar una interacción real con la actividad fiscalizadora. Aunque tradicionalmente los destinatarios de la actividad de las EFS han sido los parlamentos, asambleas legislativas y órganos de gobierno, una estrategia de participación ciudadana requiere demostrar el valor del trabajo de los órganos fiscalizadores para atraer el interés de otros agentes sociales, por lo que resulta clave configurar un «**mapa de los grupos de interés**», clasificado en temas específicos. Esta herramienta categoriza los actores sociales para evaluar su eventual incorporación en el ciclo de la actividad fiscalizadora.

¿Cómo podríamos identificar a los aliados adecuados para estas estrategias de participación?, es decir, aquellas personas o colectivos que pueden estar interesados en el trabajo de las EFS y están dispuestos a comprometerse con la estrategia de participación. Por poner

un ejemplo, un informe de auditoría sobre el sector de la educación puede ser de interés para la comunidad educativa, las asociaciones de padres de alumnos, y las organizaciones de la sociedad civil que presentan propuestas de actuación en la materia, entre otros. A este respecto, OLACEFS ha publicado un documento de diagnóstico y una guía virtual⁴, en materia de participación ciudadana que enumera las cualidades que definen a estos actores o grupos de interés adecuados para la interacción con las entidades fiscalizadoras:

- Alguien que ha estado trabajando en un sector o ámbito social y ha adquirido conocimiento en dicho campo.
- Alguien que puede hacer una valiosa aportación al trabajo de las EFS, a la vez que también se beneficia de este trabajo.
- Alguien que puede cooperar con las iniciativas conjuntas en el largo plazo.
- Alguien que está profundamente comprometido con la mejora de la gestión pública.

Podemos acudir a las siempre útiles experiencias en el ámbito internacional de aquellas EFS que ya han recorrido un fructífero camino explorando las potencialidades de la interacción con los actores sociales. Es de resaltar, como un caso de estudio, la iniciativa desarrollada por la Contraloría General de la República de Chile, que consolidó los vínculos con la sociedad civil mediante el lanzamiento de un sitio web dedicado exclusivamente a la participación ciudadana, a través del que se pueden trasladar sugerencias de fiscalización y denuncias de hechos susceptibles de investigación. Además, cuenta en su estructura con un «*Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil*», de carácter consultivo, que tiene entre sus funciones la de emitir su opinión respecto de todas aquellas materias que se refieran al cumplimiento de las funciones de la Contraloría General y sugerir áreas o temáticas específicas u organismos públicos para su inclusión en los programas de auditoría, exponiendo las razones que motivan tales sugerencias⁵.

Otro organismo que ha apostado con fuerza por esta vía es la EFS de la República de Letonia, que trabaja de modo conjunto con más de 80 organizaciones de la sociedad civil compartiendo información y adoptando decisiones en el marco de un «Consejo Público», integrado por profesionales con experiencia en diversas áreas del sector privado y del ámbito universitario. Funciona como un órgano consultivo de la propia EFS que cursa invitaciones a expertos con prestigio profesional en los principales sectores económicos del país, clasificados según los temas a auditar («*audit topics*»), y que contribuye a trasladar a la opinión pública los principales resultados de las fiscalizaciones. También cabe referirse al proyecto piloto puesto en marcha por la Contraloría General de la República de Costa Rica para el «*Fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía: hacia el mejoramiento de las capacidades en las acciones de vinculación con la sociedad civil*»⁶. Con esta iniciativa la referida EFS abrió la posibilidad de escuchar las demandas de la ciudadanía en su zona geográfica, generando retroalimentación en forma de insumos para su propia valoración institucional, así como un efecto multiplicador al divulgar las informaciones facilitadas por cada grupo social a todos los demás.

4. <https://www.efsyciudadania.org/e-participatoryaudit/esp/index.html>

5. <https://www.contraloria.cl/web/cgr/sobre-cosoc>

6. <https://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2014/07/Informe-final-Piloto-Costa-Rica-ACIJ.pdf>



Una de las razones que pueden generar recelo en las EFS respecto de la apertura a la ciudadanía tiene su origen en el temor en comprometer la independencia de la institución. Estas reticencias obedecen posiblemente a factores de prevenir la posible injerencia en las tareas de fiscalización de intereses privados por parte de grupos politizados, lo que puede representar una amenaza para su independencia y podría erosionar no solo la calidad de su trabajo, sino también la integridad y la reputación de la EFS. Por ello, es importante contrastar los beneficios y los riesgos derivados de la apertura a la sociedad de las instituciones de control, minimizando estos últimos mediante el diseño de estrategias que incorporen la participación ciudadana de forma plural y efectiva, y que garanticen la independencia de las EFS en el ejercicio de su actividad fiscalizadora.

Los autores del presente artículo defendemos que los beneficios de la interacción bidireccional con la ciudadanía compensan los posibles riesgos para la EFS, tal y como se evidencia en el documento publicado en 2021 por INTOSAI bajo el título «*Engagement with Civil Society: A Framework for SAIs*». En una encuesta realizada por la Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas, las EFS encuestadas indicaron que el compromiso con la sociedad civil se materializó en diversos beneficios, entre los que se incluyen:

- Identificación de temas de auditoría de impacto social.
- Mejor entendimiento de la eficacia y el impacto de los programas públicos.
- Contribución de las experiencias de la sociedad civil sobre el terreno a nivel local e internacional.
- Creación de un público atento y expectante a los informes de auditoría.
- Aumento de la credibilidad institucional de la EFS.
- Supervisión por parte de la sociedad civil de la implementación de las recomendaciones de auditoría.

Existe, en definitiva, un círculo virtuoso entre la apuesta de las EFS por acometer auditorías que pongan el foco de atención en la cobertura de las preocupaciones sociales de primer orden y en la comunicación de los resultados de sus informes de fiscalización a la ciudadanía, y el interés de esta en la actividad de control que desempeñan. A este efecto beneficioso podemos denominarlo como «**retorno social de la auditoría**», aludiendo de este modo a la muy conocida tasa de «*retorno sobre la inversión*» (ROI-«*return on investment*», en sus siglas en inglés), uno de los principales indicadores que se utilizan en el mundo empresarial para calcular la rentabilidad de las inversiones.

¿En qué se materializa el retorno social de la actividad fiscalizadora? Podemos dar una respuesta amplia a la pregunta anterior si enfocamos el ciclo fiscalizador en su conjunto: las fases de planificación, ejecución y emisión de los informes.



¿Cómo se materializa el retorno social de la actividad fiscalizadora? PRINCIPIOS E INICIATIVAS DE IMPACTO SOCIAL EN EL CICLO FISCALIZADOR



Fuente: elaboración propia. Infografía extraída del cartel de la comunicación premiado en el XI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público.

II. La perspectiva de impacto social en la planificación

La planificación es el ámbito en el que mayor impacto puede proyectar la interacción con la ciudadanía y otros actores sociales, tanto en la selección del ámbito objetivo y subjetivo de las fiscalizaciones como en el grado de colaboración definido por la EFS a la hora de concebir la dimensión y alcance de estas.

Resulta fundamental que las EFS posean mecanismos adecuados para incorporar a sus planes de auditoría las demandas sociales de control. La relevancia institucional y la eficacia de su labor se incrementan significativamente si se tienen en cuenta los intereses de la ciudadanía. Tomando como referencia los principios de la INTOSAI-P 12⁷, se proponen las siguientes iniciativas para aportar una perspectiva social a esta fase del ciclo de la actividad fiscalizadora:

1. Configuración de una **cartera de temas a auditar** («*audit portfolio*») generada a partir de la interacción con los actores sociales relevantes y clasificados en un «mapa de los grupos de interés» al que anteriormente hemos aludido. Esta cartera debe considerar una perspectiva transversal en base a determinados principios comunes a todas las auditorías, en la medida en que sean aplicables, como son la igualdad de género, la sostenibili-

7. El Principio 1 correspondiente a la protección de la independencia cobra, sin duda, gran importancia en la planificación, en el sentido de disponer de la necesaria autonomía para decidir el contenido y el momento para realizar las auditorías, focalizando los esfuerzos en garantizar una eficaz rendición de cuentas públicas (Principio 2). Ello obliga a ser receptivo a los entornos cambiantes y a riesgos emergentes (Principio 5) y a responder a las expectativas de los actores interesados sin comprometer la independencia.

dad, la transparencia de la información pública, así como la medición de la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por citar las variables más representativas.

Como experiencias internacionales en la incorporación de temas a auditar propuestos por la ciudadanía, cabe referirse a la EFS de la República de Lituania que dispone de un formulario online a través del cual los ciudadanos pueden remitir sugerencias o comunicar problemas sobre sectores de actividad o *audit topics*. Los auditores analizan esos insumos en la fase de planificación de las auditorías que cada año se van a ejecutar y, como resultado del proceso, las sugerencias de los ciudadanos pueden servir como argumentos de apoyo o recursos adicionales para reforzar las propuestas que ya se han planteado por parte de los auditores, o bien pueden apuntar a nuevas áreas de riesgo no identificadas previamente por estos y que requieren la atención y la recopilación de datos para fundamentar una posible actuación fiscalizadora.

2. Implementación de un **sistema de Alerta Temprana** o de «*scoring*» que permita estandarizar el proceso de selección entre las auditorías en cartera mediante la inclusión de parámetros con ponderación relativa, en aspectos como la materialidad, la oportunidad, la experiencia previa en la materia a fiscalizar, entre otros, que incluirían una perspectiva de impacto social. Estos sistemas pueden beneficiarse del desarrollo previo de herramientas tecnológicas que reciben y gestionan grandes volúmenes de datos parametrizados sobre las cuentas anuales de las entidades del sector público y de otra información de la gestión y control de fondos públicos, como es el caso en España de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, desarrollada por el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo regionales⁸, así como de otras entidades privadas que gestionan fondos públicos, como la Plataforma de Rendición de Cuentas de Partidos Políticos del Tribunal de Cuentas⁹.
3. Formulación de **consultas a los ciudadanos** sobre las auditorías a incluir en los planes anuales de las EFS. Esta iniciativa, sin duda, coadyuvaría a hacerlos partícipes de la actividad de las entidades fiscalizadoras, al plantear la conveniencia e interés que suscita la inclusión en la programación anual de determinadas auditorías que se propongan de entre una selección previamente realizada. Por ejemplo, se podrían plantear como objetivo que entre un 5 % y un 10 % del total de las auditorías de los planes anuales se seleccionen por esta vía a través de una sencilla encuesta publicada en las páginas web de las entidades fiscalizadoras y publicitadas a través de las redes sociales de aquellas. Esta encuesta dirigida al público permanecería abierta durante un plazo de tiempo suficiente, pero no demasiado extenso —por ejemplo, una semana o diez días—, transcurridos los cuales se procedería a publicar los resultados de la encuesta para general conocimiento de los interesados. Adicionalmente, se podría reforzar el interés de la encuesta con el compromiso de las entidades fiscalizadoras de abordar aquellas auditorías que mayores apoyos reciban de entre todas las planteadas.
4. Utilización de las «**auditorías exprés**», también denominadas auditorías *flash* (inmediatas) o *focus* (focalizadas), que constituyen una oportunidad para desarrollar una fórmula eficaz de participación ciudadana en la fase de planificación. Esta modalidad, que está recibiendo cada vez una mayor atención por parte de los órganos fiscalizadores a

8. <https://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>

9. <https://www.cuentaspartidospoliticos.es/es/index.html>

nivel europeo (la *Cour des Comptes* de Francia o el *Algemene Rekenkamer* de los Países Bajos), se va introduciendo también, de forma gradual, en los planes anuales de auditoría de los organismos de control españoles. En concreto, el Tribunal de Cuentas de España (TCu) tuvo su primera experiencia en el informe nº 1516 denominado «*¿Han adaptado las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura sus planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a las condiciones actuales de expansión y de desestacionalización de los incendios?*», aprobado en el año 2023¹⁰. Asimismo, en el año 2024, el TCu ha aprobado la fiscalización nº 1596, que también responde a esta modalidad, relativa al *cumplimiento del principio de transparencia por los partidos políticos*¹¹.

Y no parece que sea un experimento espurio o que no vaya a gozar de continuidad, ya que el Plan Estratégico para el periodo 2024-2027, recientemente aprobado por el Pleno del TCu, prevé entre sus medidas la de «*impulsar la realización de fiscalizaciones exprés*». Las finalidades y el contenido de este tipo de auditorías no son homogéneos, pero el elemento común a todas ellas reside en la necesidad de acometer auditorías con alcances limitados, muy focalizados, sobre temas de actualidad e interés público, y realizadas en un plazo de tiempo significativamente más reducido que los trabajos tradicionales, ya que en las auditorías exprés prima la inmediatez del traslado de los resultados a la opinión pública.

En la actualidad resulta escasa la regulación existente en la materia, pero cabe referirse a este respecto a la Guía «*MFSC-1733 Auditorías focalizadas inmediatas*», aprobada por el Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana en 2023¹². En ella se recomienda que desde el comienzo hasta la finalización del trabajo de campo y discusión del borrador de informe con la dirección «no transcurran más de tres meses», puesto que van a enfocarse a analizar temas relevantes y de actualidad.



Fuente: elaboración propia. Infografía extraída del cartel de la comunicación premiado en el XI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público.

10. Enlace al informe completo y al resumen.

11. Enlace al informe completo y al resumen.

12. Diligencia MFSC-1733 Auditorías focalizadas inmediatas-SEFYCU 4326900

III. La perspectiva de impacto social en la ejecución de los trabajos

En esta fase del ciclo fiscalizador cobran relevancia los principios de la INTOSAI-P 12, relativos a una comunicación eficaz con los actores interesados¹³, la excelencia y calidad de servicio¹⁴, el criterio profesional¹⁵ y la creación de capacidades a través del aprendizaje y el intercambio de conocimientos¹⁶.

Las tecnologías disponibles en la actualidad, como la inteligencia artificial, ponen a disposición de las EFS nuevas herramientas para aportar valor y aumentar el beneficio social de la auditoría. En este sentido, resulta esencial el uso intensivo de las herramientas para la captura y análisis de los datos con técnicas que aporten la mayor precisión y granularidad, en particular respecto de bases de datos masivos («*Big Data*») que permitan su vinculación con los indicadores de impacto social y con el nivel de detalle necesario para soportar las evidencias que fundamentan las conclusiones y recomendaciones de las auditorías.

Entre las técnicas de análisis cabe referirse a la **minería de datos** («*data mining*»), que permite procesar grandes volúmenes de información, identificar patrones de comportamiento y tendencias de las variables analizadas, así como extraer anomalías significativas de los datos y segmentar la información relevante. Todo ello puede verse beneficiado por el empleo de herramientas de automatización de procesos que resultan muy útiles para abordar las validaciones en las pruebas de auditoría.

El entorno de disrupción tecnológica genera un contexto que condiciona la capacidad de adaptación de las tecnologías y disciplinas utilizadas para obtener y analizar datos, así como para la realización de las pruebas de auditoría, por lo que supone un constante desafío de adaptación por parte de las EFS. Cabe citar, como ejemplo de esta adaptación tecnológica, que la Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala ha comenzado a utilizar un sistema de monitoreo para recopilar información en tiempo real sobre la ejecución de los presupuestos de gastos e ingresos de las entidades del sector público, definiendo patrones de comportamiento de las variables financieras que permiten identificar operaciones y áreas de riesgo.

Entre las mejores prácticas internacionales sobre utilización de tecnologías cabe referirse al «Proyecto Panoptes»¹⁷, una iniciativa de colaboración interinstitucional entre el Tribunal de Cuentas de Brasil y los bancos proveedores de créditos rurales, que utiliza geo-tecnologías que sincronizan imágenes por satélite y datos de créditos agrícolas mediante el uso de

13. Principio 6: las EFS deben informar adecuadamente durante los trabajos de auditoría de forma que favorezcan el conocimiento y comprensión de los actores interesados.

14. Principio 11: las EFS deben establecer políticas y procedimientos diseñados para promover una cultura interna que refuerce la calidad.

15. Principio 7: el trabajo de las EFS se debe basar en el criterio profesional independiente, así como en el análisis fiable y sólido.

16. Principio 12: las EFS deben fomentar el intercambio de conocimientos y la creación de capacidades para ayudar al logro de resultados.

17. <https://olacefs.com/giz/iniciativa/panoptes-auditoria-continua-a-traves-de-satelites/>

machine learning, para facilitar la actividad fiscalizadora y promover el control social en las áreas protegidas.

Sin duda, la modalidad de auditoría que más se presta a una interacción con la sociedad son las auditorías operativas o de desempeño, y más en particular, la singularidad de las mismas que utilizan un **enfoque evaluador**. Estas auditorías se caracterizan por recurrir a multitud de herramientas y fuentes de información, considerando todas las posibles perspectivas, por lo que recurren a la identificación de los actores relevantes para la evaluación (responsables políticos, académicos, agentes socioeconómicos u organizaciones de la sociedad civil) y a la posterior recogida de datos proporcionados por estos actores en relación con el objeto de la auditoría. Como ejemplo de esta modalidad, cabe mencionar el «Informe de fiscalización de la gestión por Renfe Viajeros S.M.E., S.A., de las ayudas para el fomento del uso del transporte público ferroviario en el tercer cuatrimestre de 2022 y en 2023»¹⁸.

Especial mención en esta fase de la ejecución merecen las **auditorías participativas o sociales**, que constituyen una fórmula colaborativa para implicar directamente a la ciudadanía, en general, y a los grupos de la sociedad civil, en particular, en el proceso de auditoría. En ellas, la colaboración entre la sociedad civil y las EFS proporciona información valiosa para evaluar la calidad de los servicios prestados por las entidades públicas, más en concreto a aquellas que prestan servicios que impactan directamente en los ciudadanos, como la educación o la sanidad. Por ello, estas colaboraciones son particularmente efectivas a nivel local.

También en este punto hay que referirse a la Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala que ha puesto en marcha un programa piloto, denominado «Municipio Fiscalizado»¹⁹, en el que se articula una colaboración muy fructífera a través de la actividad controladora que realizan las organizaciones asociaciones de padres de familia en los centros educativos del país. La EFS de Guatemala realiza visitas de diagnóstico en las distintas instituciones públicas existentes en una jurisdicción municipal, evaluando variables como la asistencia, los resultados, la cobertura, y la percepción ciudadana, entre otras, con la finalidad de identificar oportunidades de mejora que impacten en beneficio de los ciudadanos. Esta misma EFS ha puesto en marcha una aplicación móvil para permitir a los usuarios efectuar un seguimiento a tiempo real de determinadas auditorías a través de la herramienta «APP Contraloría GT», facilitando a los ciudadanos la forma de realizar las diferentes gestiones y vincularse a las auditorías en curso informando de hechos concretos que les afectan²⁰.

Igualmente cabe mencionar las interesantes experiencias de la Comisión de Auditoría de Filipinas, que ha llevado a cabo una iniciativa de auditorías participativas ciudadanas (*Citizen Participatory Audit*)²¹, como mecanismo de asociación estratégica y de intercambio de

18. Enlace al informe completo y al resumen.

19. <https://municipiofiscalizado.cgc.gob.gt/>

20. <https://www.facebook.com/watch/?v=473510921924599>

21. <https://cpa.coa.gov.ph/>

conocimientos y objetivos entre la propia EFS y la sociedad civil; y de la Oficina Nacional de Auditoría de Australia, que genera canales para la recepción de contribuciones de la ciudadanía sobre las auditorías de desempeño en curso²².



Fuente: elaboración propia. Infografía extraída del cartel de la comunicación premiado en el XI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público.

IV. La divulgación de los resultados de la actividad fiscalizadora a la ciudadanía

La «Declaración de Río», firmada en 2022 en el XXIV INCOSAI, reconoció que las EFS mejoran la credibilidad y la confianza en los resultados de su actividad al ser transparentes y receptivas a las necesidades de los ciudadanos²³. Las EFS no pueden ser unas instituciones opacas que permanezcan en la sombra, conformándose con ser unas instituciones desconocidas para el público en general. Todo lo contrario, tienen que proclamar alto y claro: «existo y esto es lo que hago en beneficio de la sociedad». Por tanto, la comunicación tiene un componente educativo y precisa que las EFS se den a conocer tanto en *lo que se hace* como también en *lo que no se hace*, como bien recoge la Oficina del Auditor General de Canadá en su página web²⁴. La Cámara de Cuentas de la Repú-

22. https://www.anao.gov.au/work-program/in-progress?f%5B0%5D=field_report_audit_status%3Aba_open_contribution

23. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Organs/Congresses/2022_Rio_Declaration/ES_Rio_Declaration_2022.pdf

24. El sitio web de la Oficina del Auditor General de Canadá (<https://www.oag-bvg.gc.ca/>) dispone de una sección denominada «About Us» en la que diferencia entre «What We Do» y «What We Don't Do».

blica Dominicana implementó un servicio de software llamado «UserWay», que sirve de ayuda para la accesibilidad digital de los ciudadanos que buscan información de los servicios que presta la EFS.

Resulta fundamental que exista una interacción fluida y bidireccional entre las EFS y los medios de comunicación, ya que estos últimos hacen uso de la información que divulgan aquellas para generar noticias de interés público. Al mismo tiempo, las EFS necesitan trasladar sus hallazgos y resultados de las auditorías públicas a la sociedad²⁵ y los medios de comunicación suelen ser el altavoz más potente. En consecuencia, la interacción entre las instituciones de control y los medios de comunicación se convierte en esencial para el adecuado cumplimiento de los roles de ambos, siendo de gran utilidad la aprobación por parte de las EFS de una estrategia de comunicación con perspectiva social, considerando las reglas de comunicación eficaz previstas en la citada INTOSAI-P 12²⁶.

¿De qué forma puede mejorarse la interacción con los medios de comunicación? Por un lado, los medios pueden colaborar con las EFS informando de aquellas áreas de interés general que hayan identificado a través de los barómetros o encuestas de opinión ciudadana. También resulta fundamental su colaboración en los artículos periodísticos al presentar los resultados de la actividad fiscalizadora de forma atractiva y útil.

Sin embargo, no podemos pedir colaboración sin ofrecer nada a cambio. Para que los medios de comunicación puedan trasladar a la ciudadanía con mayor precisión los resultados de las auditorías, las EFS deben ser conscientes de la necesidad de hacer esfuerzos para aproximarlos al público no especializado, mediante una simplificación del lenguaje utilizado en los informes, sin merma del necesario rigor técnico, y la publicación de resúmenes ejecutivos y notas de prensa que condensen en pocas páginas las principales ideas que deben extraerse de cada trabajo.

Cada vez es mayor el número de EFS que utilizan productos de comunicación e información más allá de los tradicionales boletines de noticias y de los propios informes de auditoría. Por citar tendencias recientes, los resúmenes de los informes, redactados en un lenguaje sencillo y conciso y mucho más visuales, incluyendo gráficos e infografías, resultan muy útiles para acompañar las notas informativas que se distribuyen a la prensa una vez se aprueban los informes. La Auditoría General de la Nación de Argentina desarrolla una serie audiovisual denominada «ABC», que tiene como objetivo comunicar las actividades y cometidos que desarrolla de manera clara y comprensible para todos los ciudadanos. Al traducir informes técnicos a un lenguaje claro, la EFS asegura que sus actividades y hallazgos sean comprensibles para un público más amplio, permitiendo que estén mejor informados sobre cómo se gestionan los recursos públicos.

25. Principio 4 de la INTOSAI P-12: las EFS deben facilitar el acceso a sus informes a todos los actores interesados, utilizando las herramientas de comunicación apropiadas.

26. Principio 6 de la INTOSAI P-12: las EFS deben comunicarse con los actores interesados para garantizar la mejor comprensión del trabajo y los resultados de fiscalización.

Un original sistema de divulgación es el practicado por la Contraloría General de la República de Chile mediante una mascota virtual con forma de loro azul, denominada «Contralorito», como vía para interactuar con los jóvenes de una forma dinámica, transformando los contenidos técnicos en diálogos coloquiales, lo que promueve que se interesen en la actividad que desarrolla la Contraloría a través de su cuenta oficial de X (antes Twitter) @ContraloritoCGR²⁷.



La mayoría de las EFS han empezado a utilizar las redes sociales para divulgar los resultados de las fiscalizaciones y hacerlo de una forma más interactiva y atractiva con la intención de conectar con los llamados «netizen», que son los nativos digitales que utilizan habitualmente los blogs y otras comunidades online. Entre ellas, cabe mencionar los vídeos de corta duración para su divulgación por redes sociales, en los que los propios auditores de la EFS exponen los principales resultados y conclusiones. Las EFS de Paraguay, de Costa Rica y de Guatemala son pioneras en el uso de mensajes divulgativos por WhatsApp, dirigidos a medios de comunicación, aprovechando su popularidad para la distribución rápida y directa de información. Asimismo, la Contraloría General de la República de Perú ha innovado al integrar el servicio de Spotify para la difusión de contenidos auditivos.



Las EFS deben garantizar que toda la información que divulguen esté disponible en formatos accesibles, para favorecer la inclusión social. De este modo, los sitios web y plataformas digitales deben cumplir con las normas de accesibilidad web (WCAG²⁸), asegurando que sean navegables para personas con diferentes tipos de discapacidad. Una buena práctica de comunicación inclusiva, que ha puesto en práctica la Contraloría General de la República de Chile, consiste en el uso de subtítulos en videos que sean leídos por un software, de modo que el mensaje pueda ser comprendido por todas las personas que tienen discapacidad auditiva.

Un paso adelante en la política de comunicación del TCu consiste en la celebración de conferencias de prensa (*briefings* informativos), que tienen lugar inmediatamente después a la aprobación de los informes más relevantes. Estos encuentros con la prensa, a los que se convoca a una pluralidad de medios de comunicación y agencias de noticias, configuran un espacio divulgativo que permite a los asistentes plantear dudas y aclarar interpretaciones sobre el contenido de los informes para trasladarlas al ciudadano de forma más rigurosa. Estas nuevas experiencias de comunicación han revelado un alto grado de satisfacción en los periodistas que han asistido a los *briefing*, lo que refuerza la posición institucional del TCu en su firme voluntad de difundir la información de su actividad y acercarla a la sociedad.

27. <https://x.com/contraloritocgr>

28. Web Content Accessibility Guidelines.



Sin ánimo de ser exhaustivos, los autores queremos destacar otras buenas prácticas de comunicación observadas en el ámbito internacional:

- Portales de Datos Abiertos²⁹: estos portales permiten un seguimiento a tiempo real del trabajo desempeñado por las EFS, a partir de la disponibilidad de los resultados de las auditorías, así como otras magnitudes obtenidas a través de los sistemas de rendición de cuentas. Son muy utilizados por países Latinoamericanos, como por ejemplo la Contraloría General de la República de Chile, que ha desarrollado una plataforma denominada «Semáforo Municipal» para fortalecer la transparencia de la información de las entidades públicas, mediante información sobre el nivel de cumplimiento de obligaciones legales o reglamentarias. Los datos se actualizan mensualmente y están representados con colores: rojo (incumplido), amarillo (en curso de ser cumplido) y verde (cumplido). Al proporcionar datos abiertos a los ciudadanos, las EFS fomentan una mayor participación ciudadana en la vigilancia de las actividades públicas, generando una retroalimentación positiva en la que los ciudadanos pueden detectar posibles deficiencias o áreas de mejora en la gestión pública.
- La *U.S. Government Accountability Office* (GAO) publica un WatchBlog³⁰ que contextualiza el trabajo de control desempeñado por la GAO en los acontecimientos y noticias que

29. <https://www.contraloria.cl/multisite/datos-abiertos/>

30. <https://www.gao.gov/blog>

sacuden la actualidad, así como podcast con entrevistas sobre asuntos relevantes de control y exposición de los resultados de informes de auditoría³¹.

- Tablero del Control Social a la Gestión Pública-Contraloría General de la República de Colombia³²: favorece la supervisión directa de la gestión pública por parte de la ciudadanía mediante aplicaciones interactivas como el «ControlApp» y otras vías de denuncia, así como herramientas didácticas para facilitar el control social.



Fuente: elaboración propia. Infografía extraída del cartel de la comunicación premiado en el XI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público.

V. Los indicadores para la medición de la efectividad de la participación ciudadana en la actividad fiscalizadora

¿Qué impactos observamos a partir de la implementación de prácticas de participación ciudadana que no se hubiesen generado de no mediar estrategias de promoción de dicha participación? Es conveniente que las EFS se planteen esta pregunta a la hora de elaborar indicadores representativos de la intervención ciudadana en las auditorías, de forma que pueda analizarse la proporción que las mismas representan dentro del conjunto de las actuaciones programadas por las EFS.

Puede utilizarse como variable, por ejemplo, el porcentaje de deficiencias e irregularidades observadas en las actuaciones de fiscalización que han sido promovidas por la denuncia ciudadana respecto al total de hallazgos identificados. También el porcentaje de recomendaciones basadas en la iniciativa ciudadana respecto al total de recomendaciones recogidas en cada uno de los informes.

El ciclo fiscalizador quedaría incompleto sin un adecuado **seguimiento de las recomendaciones** que se recogen en los informes de auditoría. A este respecto, resulta necesario definir un sistema de indicadores que permita una vigilancia automatizada del grado de cumplimiento de las recomendaciones, así como su divulgación a los ciudadanos a través del portal web de la EFS. Por esta vía también se podría promover la participación de las organizaciones de la socie-

31. <https://www.gao.gov/podcast>

32. <https://www.contraloria.gov.co/web/participacion-ciudadana/tablero-de-control/caja-de-herramientas>

dad civil que supervisan el funcionamiento de los servicios públicos, puesto que ocupan una posición privilegiada para detectar las deficiencias en la aplicación de las recomendaciones de los informes de auditoría, y así incrementar el control social e institucional para que las entidades auditadas corrijan las deficiencias e implementen las propuestas de mejora.

La Contraloría de Cuentas de la República de Perú ha puesto en práctica un programa denominado «Velocímetro de los servicios de control»³³, que proporciona una herramienta útil para medir y evaluar la calidad y eficiencia de los controles que realiza, permitiendo un seguimiento a tiempo real. Asimismo, la EFS de Lituania facilita información en su web sobre la implementación de recomendaciones de auditoría³⁴, en diversos formatos para analizar sobre su grado de avance de forma parametrizada. La GAO publica en su página web una base de datos de recomendaciones extraídas de los informes de auditoría³⁵, que pone el foco en aquellas calificadas como prioritarias, lo que facilita su seguimiento por los ciudadanos.

Para llevar a la práctica un efectivo seguimiento de las recomendaciones, la entidad fiscalizada debería elaborar un **plan de implementación** de las propuestas de mejora resultantes de la auditoría. Este plan se podría presentar en una audiencia pública con asistencia de las organizaciones de la sociedad civil que estén involucradas en el área de la gestión pública que ha sido auditada. El objetivo de dicha presentación es lograr su involucración en el establecimiento de un sistema de monitoreo del plan de implementación, lo que resultará de gran utilidad para la definición de futuras auditorías. Así lo viene haciendo, por ejemplo, la Contraloría General de la República de Colombia.



1. Indicadores de impacto.
2. Vigilancia automatizada del grado de cumplimiento de recomendaciones.
3. Planes de implementación de propuestas de mejora.

Fuente: elaboración propia. Infografía extraída del cartel de la comunicación premiado en el XI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público.

Concluiremos el presente artículo con el *desiderátum* de que cualquier sociedad madura debe aspirar a lograr un empoderamiento de sus ciudadanos en su compromiso para influir en la mejora de lo público, como uno de los pilares de su progreso, involucrándose activamente en el control de los recursos públicos. En este proceso de transformación social, el rol de la EFS y su comunicación bidireccional con la ciudadanía juegan un papel determinante para promover la transparencia y la rendición de cuentas y así, bajo la perspectiva del «retorno social de la auditoría pública», consolidar su posicionamiento estratégico orientado a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

33. <https://velocimetrodecontrol.contraloria.gob.pe/>

34. <https://www.valstybeskontrole.lt/EN/Post/15595/implementation-of-recommendations/>

35. <https://www.gao.gov/reports-testimonies/recommendations-database>

Bibliografía

XI CONGRESO NACIONAL DE AUDITORÍA EN EL SECTOR PÚBLICO (2024), Fundación FIASEP, «*El beneficio social de la auditoría pública*». Conclusiones.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PERÚ (2024): *Incorporando la participación ciudadana en auditorías coordinadas de la OLACEFS*.

DASSEN, NICOLÁS y LAVIN, RENZO (2024): *Participación ciudadana en el control fiscal a través de medios digitales: relevamiento en entidades de fiscalización superior*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

GARCÍA MOLINERO, ÁLVARO (2021): *La participación ciudadana en las actividades de fiscalización. Visión comparada y posibilidades en el modelo español*. Revista de Auditoría Pública nº 78, págs. 122-141.

INTOSAI. Plan Estratégico 2023-2028.

INTOSAI-P 12 (2013): «*El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*».

NATIONAL AUDIT OFFICE OF FINLAND (2023): *Audits can take citizens perspective into account in several levels*. EUROSAI Magazine, págs. 79-80.

NATIONAL AUDIT OFFICE OF LITHUANIA (2023): *The power of citizens' voice in the preparation of the SAI's annual activity plan*. EUROSAI Magazine, págs. 85-86.

OLACEFS (2024): «*Buenas prácticas de comunicación para la vinculación con la ciudadanía con enfoque en la gestión de las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS*».

RUIZ, EDUARDO y GIL, SEBASTIÁN (2024): *La auditoría pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles: el apoyo de la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI a las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Revista Española de Control Externo, nº 77, págs. 36-55.

STATE AUDIT OFFICE OF THE REPUBLIC OF LATVIA (2023): *Leveraging knowledge in audits for the good of society-capturing pieces of the puzzle*. EUROSAI Magazine, págs. 81-84.

WORLD BANK GROUP & OLACEFS (2015): «*Prácticas de participación ciudadana en las entidades fiscalizadoras superiores: Herramientas y métodos-Guía virtual de Auditoría Participativa*».