

Tema Técnico 1: EFS y Buena Gobernanza

Auditoría Superior de la Federación – México

Una de las características más importantes de las sociedades abiertas es la demanda social de contar con un aparato gubernamental que actúe de manera racional en la práctica de sus atribuciones y que asuma la responsabilidad de las consecuencias que pueda tener su gestión. Ambos elementos son inherentes al concepto de gobernanza.

No podemos separar el desarrollo democrático de la exigencia creciente de la sociedad respecto a asumir un rol cada vez más dinámico y crítico ante el cuerpo de funcionarios a quienes delega una serie de responsabilidades para que administren los recursos públicos en favor de la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

En países como los nuestros, que durante décadas presentaron rezagos importantes en cuanto a la transparencia del ejercicio gubernamental y la obligación de rendir cuentas, la implementación de mecanismos que aseguren un uso racional de los recursos que pertenecen a la sociedad es un fenómeno reciente.

El alto nivel de concentración y centralización de la administración pública; los procedimientos complejos y poco prácticos sujetos a discrecionalidad por parte de la autoridad; la excesiva regulación; la carencia de un mandato legal claro y suficiente que norme las acciones gubernamentales; la falta de arraigo de una cultura de rendición de cuentas; las prácticas contables o de registro patrimonial omisas o inexistentes, y la carencia de criterios específicos para la asignación de recursos presupuestales, entre otros factores, se vieron acompañados de prácticas democráticas viciadas o inexistentes en la mayor parte de América Latina.

Por ello, el paso de mero súbdito a ciudadano activo ha sido resultado de un largo proceso de lucha en contra de prácticas administrativa basadas en la anteposición de los intereses personales y de grupo de los funcionarios a aquellos vinculados con el bien común, lo que resultó en una inercia que sigue haciéndose presente en la vida institucional, con altos costos asociados.

Si bien cada nación ha seguido una vía propia para alcanzar un mayor desarrollo institucional y democrático, y cuenta con circunstancias y características específicas, existe una serie de valores y principios, de aplicación universal, que deben ser tomados en cuenta para alcanzar un nivel superior en cuanto a la calidad de la gestión pública a nivel local, subnacional y nacional, y que en su conjunto definimos como gobernanza.

Más allá de pretender alcanzar una definición que abarque todas las variables que puedan existir en cuanto a este concepto –corporativa, participativa, global, etc.-,

puede resultar de mayor utilidad ubicar, en líneas generales, qué es lo que permite que un gobierno pueda, a través del diseño e implementación de programas y políticas públicas, suministrar los bienes y servicios que la población requiere, al menor costo posible, con la mayor celeridad y el más sustancial impacto en cuanto a la solución de problemas estructurales.

Si partimos del principio de que uno de los elementos más importantes para alcanzar una gestión gubernamental adecuada es la fiscalización superior, tendremos que determinar, de la totalidad de los elementos que inciden o están vinculados con el fenómeno de la gestión pública, cuál o cuáles son los enfoques que debemos definir como prioritarios para que nuestras instituciones coadyuven de manera efectiva al establecimiento de principios de gobernanza en nuestros países.

Debemos tener en cuenta que la fiscalización de los programas gubernamentales ayuda a mejorar el desempeño y la operación de los programas; establece referencias para la modificación de leyes y normativas; contribuye a identificar temas y tendencias que afectan los programas de gobierno, y proporciona información clave al público en general y a los medios de comunicación, para conocer la manera en cómo los gobiernos utilizan los recursos públicos.

Se puede concebir a los entes públicos susceptibles de ser fiscalizados como subsistemas vinculados a un sistema global, que tiene que hacer frente a una serie de demandas a través del uso de los insumos –financieros, materiales, humanos- ciñéndose a un marco jurídico integrado por un conjunto de leyes y reglamentos de observancia obligatoria y actuando en un espacio geográfico y un tiempo específicos.

Una vez realizada su actuación se determinará si las respuestas o los resultados de la acción del sistema (a) cumplieron de manera adecuada con las expectativas de los actores, (b) presentaron deficiencias o limitaciones en cuanto a su naturaleza, oportunidad o efectividad, o (c) resultaron inapropiados por no resolver las demandas o problemas que deberían atender.

Así, un ente público es un engranaje del aparato gubernamental que debe cumplir con funciones específicas, para lo que se le dota de recursos presupuestales, atribuciones legales y un marco temporal para que lleve a cabo sus acciones. Los entes públicos no actúan de manera individual sino que están interrelacionados entre sí; su actuación impacta a otros entes y a su vez, son afectados por el desempeño de otros agentes. Esto hace que el análisis del gobierno sea particularmente complejo.

Ahora bien, si la fiscalización superior busca mejorar la gestión pública a través de la práctica de auditorías, ¿en dónde radica la esencia del acto gubernamental? ¿Hacia dónde debemos enfocar nuestros esfuerzos? ¿Cómo podemos elevar el impacto de nuestras acciones en términos de alcanzar un mayor nivel de gobernanza?

Podríamos escoger, *grosso modo*, entre dos opciones: la fiscalización de las acciones que llevan a cabo los entes auditados –para ver si dichos actos son adecuados y pertinentes- o llevar a cabo un análisis de su naturaleza, funcionamiento y mecanismos para determinar si cuentan con la capacidad de ofrecer, consistentemente, respuestas apropiadas y oportunas a las demandas del entorno.

A este respecto, el Tribunal de Cuentas de la Unión del Brasil propone un modelo para la evaluación de la gobernanza en políticas públicas que abarca ocho aspectos (institucionalización, planes y objetivos, participación, capacidad organizacional y recursos, coordinación y coherencia, monitoreo y evaluación, gestión de riesgos y control interno, y rendición de cuentas o *accountability*). Podemos ver que, a través de este modelo, el enfoque planteado se orienta a la revisión de las estructuras internas del ente auditado.

Esta propuesta resulta interesante, puesto que busca determinar si está en la naturaleza del ente auditado el generar buenos resultados en función de su arquitectura interna. Puede presentarse la posibilidad de que los resultados alcanzados por una agencia gubernamental hayan cumplido, casi por casualidad, con los requisitos necesarios, pero basarse estrictamente en el análisis de estos no garantiza que, necesariamente, procedan de estructuras y procedimientos saneados y que consistentemente arrojen un saldo positivo.

En una dinámica insumo-producto, la fiscalización superior, como parte de la rendición de cuentas, requiere, para darle integralidad a sus exámenes, de información proveniente de los órganos internos de control, de las entidades de fiscalización locales y de los auditores externos que dictaminan información financiera de las entidades públicas.

Para asegurar la calidad de estos insumos, es necesario que sean congruentes y confiables y que reflejen la aplicación de estándares profesionales reconocidos y las mejores prácticas existentes a nivel internacional en la materia correspondiente.

Es claro, por lo tanto, que un enfoque sistémico de rendición de cuentas puede ser un factor de gran importancia para aumentar la calidad de la administración pública, optimizar el uso de recursos y contribuir al abatimiento de prácticas perjudiciales para el interés general.

Desde la perspectiva de la Auditoría Superior de la Federación los elementos centrales de la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, resultan inseparables el uno del otro. Si no existen las estructuras que obliguen a los entes públicos a poder mostrar, de manera abierta y salvo las reservas de ley, la manera como administra los recursos públicos, la posibilidad de que haya manera de hacerlos asumir sus responsabilidades respecto a los resultados obtenidos resulta bastante remota.

La transparencia, más allá de constituirse como la observancia de una serie de normas que permiten que el público analice los procesos seguidos y el destino que se les da a sus recursos, forma parte de una cultura que busca, esencialmente, disminuir la discrecionalidad de la autoridad para la toma de sus decisiones, eliminar las áreas grises en que un procedimiento omiso o artificialmente complicado abre opciones para que la sociedad incurra en un riesgo moral respecto a quienes manejan sus recursos y establecer una nueva relación entre gobernantes y gobernados basada en la generación de confianza.

La rendición de cuentas, por su parte, implica que exista un compromiso del servidor público de comportarse de acuerdo a un sistema de valores, de respetar una política de integridad como norma de su comportamiento y que, de no actuar de manera adecuada, se haga acreedor a sanciones que vayan desde lo meramente administrativo hasta las que impliquen un proceso penal, en función de la gravedad del hecho y de la existencia de una conducta dolosa.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden coadyuvar a alcanzar estos fines a través del análisis de la actuación de un ente gubernamental haciendo uso de una serie de herramientas que permiten al auditor hacer un diagnóstico adecuado y objetivo de la situación en la que se halle el ente en términos del cumplimiento de sus objetivos.

Adicionalmente a los ítems mencionados por el Tribunal de Cuentas de la Unión en su documento, y complementando su alcance, podemos citar los siguientes:

- (1) la contabilidad gubernamental,
- (2) el Sistema de Evaluación del Desempeño,
- (3) el Presupuesto Basado en Resultados,
- (4) la implantación de un Sistema de Control al interior de los entes gubernamentales y
- (5) la existencia de mecanismos para la evaluación de la integridad de los funcionarios públicos.

Podemos afirmar que la gobernanza tiene en estos elementos un sustento de la mayor importancia; asimismo, forma parte de las atribuciones de una Entidad Fiscalizadora Superior la revisión de su funcionamiento en el contexto de las auditorías que conduce y que tienen por mandato.

En cuanto a la **contabilidad gubernamental**, esta representa uno de los elementos clave en materia de control, al reducir los riesgos de que los servidores públicos cuenten con incentivos para ocultar información financiera, con fines ajenos al ejercicio de sus funciones.

La información contable de la actividad gubernamental es un testimonio sobre cómo la autoridad pública gestiona recursos para obtener productos y servicios. En consecuencia, la contabilidad es el puente que comunica a la gestión interna con el desarrollo de los programas y las políticas públicas y permite realizar un análisis que buscan determinar el impacto real ocasionado por las actividades administrativas del sector público en el bienestar de la sociedad.

La aplicación de principios de contabilidad gubernamental uniforme a nivel nacional, subnacional y local propicia las condiciones adecuadas para la correcta decisión en términos de inversiones o de toma de riesgos en los asuntos y procesos de carácter estratégico, profesional y organizacional del aparato gubernamental. Es indispensable que los entes auditados cuenten con información financiera confiable y completa de su gestión, en aras de la transparencia y la rendición de cuentas, y consecuentemente se adopten acciones en beneficio de la sociedad.

La falta de un sistema de contabilidad gubernamental adecuado e integral genera escenarios donde existen incentivos para privilegiar la opacidad y la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. Asimismo, esta carencia ha propiciado una desconexión entre los procesos de presupuesto, ejecución y consolidación de la información financiera de los distintos niveles de gobierno.

Por otro lado, la calidad y la confiabilidad de los sistemas contables gubernamentales no sólo son de trascendencia en tanto garantía del derecho de acceso a la información del ciudadano, sino que, adicionalmente, crean condiciones más efectivas para el desarrollo del ciclo presupuestal, al establecer referencias para la asignación los recursos públicos con base en cifras y datos duros, como contrapeso a consideraciones de índole política y acciones de cabildeo que, generalmente, intervienen en la conformación final de los presupuestos públicos.

Los **Sistemas de Evaluación del Desempeño** son consustanciales a una administración pública comprometida con el cumplimiento de metas, siguiendo los criterios básicos de la auditoría del desempeño: la economía, es decir, el costo que tienen los procesos para satisfacer una serie de objetivos o metas; la eficiencia, considerada ésta como la obtención de los mayores beneficios de los recursos disponibles, y la eficacia, o capacidad de alcanzar, en tiempo y forma, los objetivos previstos.

Las auditorías de desempeño (también llamadas auditoría de rendimiento, auditorías operacionales) ofrecen una visión holística en cuanto a los objetivos de los proyectos, su implementación y los resultados obtenidos; es como una tomografía de planos profundos de la acción gubernamental, que nos permite hacer un diagnóstico objetivo y sugerir correcciones precisas.

A través de la implementación de este tipo de sistemas, se puede contar con elementos de prueba que permitan detectar si una política está bien diseñada, si se está haciendo un uso adecuado de los recursos invertidos -en vistas de magnificar sus rendimientos-, si se tienen adecuados mecanismos de medición y evaluación, si existen suficientes controles a lo largo del proceso que permitan la detección y corrección de desviaciones, si los resultados son alcanzados, y si el costo de los mismos es proporcional al beneficio que resulta de su implementación.

Así, la información del desempeño que proporcionan los indicadores estratégicos y de gestión, así como las evaluaciones realizadas, se debe aprovechar cabalmente para elevar la calidad de la política presupuestaria en el ejercicio del gasto. El presupuesto debiera orientarse por esta perspectiva y no sólo reflejar la acumulación de presiones inerciales, intereses políticos de corto plazo o acciones de cabildeo (*lobbying*) que se presentan a lo largo del tiempo.

Por ello, de manera complementaria, una tendencia que debería de adoptarse en favor de fortalecer la gobernanza es el **Presupuesto Basado en Resultados**. En todo Plan se deben incluir indicadores estratégicos diseñados por instituciones y organismos reconocidos internacionalmente, y calculados periódicamente, con el fin de examinar el grado de cumplimiento de las metas estratégicas de una entidad. El valor de esta inclusión radica en lograr un cambio de paradigma en la administración pública, al pasar de un mero enfoque de procesos, a uno de resultados.

Adicionalmente, los indicadores, en sus distintas variantes, presentan un valor intrínseco al constituirse como la herramienta más objetiva para medir, con precisión, el desempeño de un programa o política pública, y así poder ajustar, a lo largo del proceso, los recursos y las estrategias con el fin de alcanzar, en tiempo y forma, el cumplimiento de las metas propuestas.

Con ello, se pretende alcanzar una mejor asignación los recursos, hacer de la eficiencia y la eficacia factores centrales en el ejercicio gubernamental, promover una cultura de la evaluación, facilitar acciones de *benchmarking*, y establecer una mayor armonización en los distintos órdenes de gobierno.

La gestión gubernamental se debe dirigir de manera óptima a lograr los resultados definidos en el proceso de planeación, programación y presupuestación, en los términos del Estado de derecho. En este contexto resalta, aún más, la pertinencia de la auditoría del desempeño como un instrumento central que puede aportar la fiscalización superior al ciclo presupuestal y, a través de sus hallazgos y recomendaciones, corregir desviaciones de manera oportuna, para acceder a los resultados proyectados.

Los **mecanismos de control interno**, entendido como el proceso mediante el cual una organización o una persona se aseguran de cumplir con sus objetivos, es una condición necesaria para la rendición de cuentas.

Sin el diseño adecuado de sistemas de control en las entidades públicas, no se podrán cumplir los objetivos sociales de los organismos del Estado. Es tarea de las Entidades de Fiscalización Superior y los Órganos de Auditoría Interna evaluar la pertinencia de los esquemas de control interno en operación, coordinadamente con las instancias responsables de su implementación.

En el sector público el control interno se ha convertido en un aliado indispensable de los gerentes públicos para atender clientelas diversas, mejorar los procesos burocráticos, y aminorar los riesgos que afectan los programas de gobierno.

En concreto, el control interno ha facilitado: (i) la formulación de objetivos claros, precisos, alcanzables, duraderos, sujetos a medición y verificación; (ii) el uso de instrumentos para medir objetivamente el nivel de satisfacción de la ciudadanía con productos y servicios públicos; (iii) la implementación de controles para agilizar procesos burocráticos, que permiten reducir costos y aumentar la calidad de los productos y servicios; (iv) mejorar la gestión de los riesgos que amenazan el alcance de los objetivos, logrando integrar las tareas operacionales diarias a estrategias de medio y largo plazo.

Así, la adopción de mejores prácticas en los sistemas de control interno han logrado aumentar la capacidad gerencial para resolver problemas sociales en forma efectiva y eficiente, agilizar los procesos burocráticos en armonía con las normas aplicables, y aminorar los riesgos que amenazan el éxito de la gestión pública.

La revisión al sistema de control interno que lleven a cabo las Entidades Fiscalizadoras Superiores se efectúa de conformidad con las normas de fiscalización superior, y comprende, distintos conceptos: existencia y suficiencia de los Sistemas de Control, que atiende las características y capacidades de los mecanismos con que se cuenta; efectividad de los Sistemas de Control, que consiste en el análisis de los procedimientos, políticas y registros implementados; así como su operatividad y resultados de la evaluación, consideración de la suma de efectos hallados para complementar los procedimientos de revisión.

Finalmente, un aspecto central para promover la gobernanza es la existencia de normas y valores –como la **integridad**–, sobre las que se fundamentan las políticas institucionales, pues éstas son la base para el desarrollo de un clima organizacional abierto a las críticas, transparente, en el que existan espacios para discutir y solucionar conflictos, y en el que la administración lidere con el ejemplo.

La integridad abarca las cualidades esenciales que debe tener todo servidor público, a saber: incorruptibilidad, decencia, profesionalismo, honestidad, sinceridad, neutralidad, confiabilidad, objetividad y respeto. La integridad no es un valor cuya responsabilidad sea absoluta de los funcionarios públicos; existe una corresponsabilidad de las instituciones donde éstos rinden sus servicios.

Son precisamente las organizaciones las encargadas de implementar medidas no sólo correctivas, sino principalmente preventivas a fin de asegurar que su personal no esté expuesto a tentaciones. Tanto las instituciones como su personal deben anteponer el interés público al particular, asumiendo con ello sus responsabilidades y mandato otorgado. Esto es particularmente crítico cuando hablamos de los propios fiscalizadores, que deben contar con la autoridad moral necesaria para que los resultados de su trabajo sean creíbles.

En este sentido, se debe señalar la importancia de una herramienta para la autoevaluación de la integridad, desarrollada por la Entidad Fiscalizadora Superior de los Países Bajos, y que se conoce como IntoSAINT. Este instrumento facilita que el propio personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, guiado por moderadores instruidos, identifique las vulnerabilidades a la integridad en su entidad y evalúe el nivel de madurez del Sistema de Controles de la Integridad implementados, todo lo cual conlleva a la determinación de las brechas existentes, y la definición de medidas para solventarlas y para promover la concientización requerida.

Finalmente, en materia de gobernanza, es indispensable destacar la necesidad de que los órganos fiscalizadores desarrollen sus funciones con independencia y autonomía, alejado de presiones e influencias externas; puedan emitir libremente sus informes de auditoría y se ganen un lugar destacado ante la opinión pública en razón de su profesionalismo, honestidad y confianza.

El valor de la fiscalización superior radica en que su capacidad reconstructiva busca superar los aspectos coyunturales o casuísticos de las situaciones que observa, de tal modo que las medidas correctivas o preventivas que se recomienden tengan un efecto permanente en la gestión del ente auditado y sirvan efectivamente para fortalecerlo.

La confianza tiene como base elemental el creer en la existencia de una capacidad técnica determinada en el órgano auditor, así como una expectativa razonable de que ni su acción ni sus hallazgos estarán supeditados a los intereses del ente auditado. Es indispensable que la Entidad Fiscalizadora Superior sea extremadamente escrupulosa respecto a cualquier situación que pudiera ser interpretada como un compromiso de su independencia o el uso de sus facultades con fines políticos o para beneficios de grupo.