



En congruencia con los objetivos estratégicos del IMCP, la VICEPRESIDENCIA DE SECTOR GUBERNAMENTAL prepara este boletín informativo con la finalidad de mantenerlos actualizados en temas relevantes del Sector gobierno.

Boletín informativo de la Vicepresidencia de Sector Gubernamental

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN LA BUENA GOBERNANZA DE LOS BIENES PÚBLICOS

Directorio

Dra. Laura Grajeda Trejo
Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional
2021-2023

C.P., PCFI y Lic. Héctor Amaya Estrella
Vicepresidente General

C.P., Dra. y PCCAG Ludivina
Leija Rodríguez
Vicepresidenta de Sector Gubernamental

Mtro. Cesáreo Esparza Ham
Presidente de la Comisión de Auditoría a Cuentas Públicas

Introducción

Sin lugar a duda, los bienes públicos que tienen a su cargo los tres órdenes de gobierno son los *principales elementos materiales* mediante los que el Estado gestiona y procura el cumplimiento de su misión.

Al respecto, es imprescindible precisar y, a su vez, tener presente en conciencia, que el *dominio público* de los bienes comprende los que por su naturaleza son del *uso de todos*; los que están *afectos al servicio de las entidades del poder público*; los bienes *destinados a un servicio público*; así como los bienes que, en general, están *afectos o destinados a una causa de utilidad pública*.

En la tesitura planteada, cabe recordar que el Plan de Cuentas emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) define al *Activo* como el conjunto de *recursos controlados* por un ente público, identificados, cuantificados en términos monetarios y de los que se esperan, *beneficios económicos y sociales futuros*.

Al detalle, el CONAC establece que el *Activo Circulante* constituye el *conjunto de bienes*, valores y derechos, de fácil realización o disponibilidad, en un plazo menor o igual a doce meses. En cambio, prescribe que el *Activo No Circulante* se integra con el *conjunto de bienes requeridos por el ente público, sin el propósito de venta*; inversiones, valores y derechos cuya realización o disponibilidad se considera en un plazo mayor a doce meses.

Siendo, entonces, los bienes públicos instrumentos de ejecución de los planes, políticas y programas del sector gubernamental, su guarda, custodia, control, verificación, evaluación y destino se erigen en aspectos fundamentales a considerar, pues la garantía de su plena utilización en beneficio de la sociedad contribuye a su *buena gobernanza*.

Nota aclaratoria

Las noticias de temas gubernamentales no reflejan necesariamente la opinión del IMCP ni de la Vicepresidencia de Sector Gubernamental.

La responsabilidad corresponde exclusivamente a la fuente y/o el autor del artículo o comentario en particular.





LA BUENA GOBERNANZA

Entendiendo a la *gobernanza* como la manera de gobernar basada en la *interrelación equilibrada del Estado, la sociedad civil y el mercado para lograr un desarrollo económico, social e institucional estable; es oportuno mencionar que, dicha condición comprende la transparencia, la integridad, la legalidad, las políticas sólidas, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta a las demandas sociales, y la ausencia de corrupción y delitos.*

Sobre el particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha pronunciado en el sentido de que la gobernanza es el ejercicio necesario por parte de la autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de una Nación, que incluye el proceso de toma de decisiones y el proceso por medio del cual estas se implementan, y abarca *el ejercicio del poder para asegurar que una entidad gobernada logre sus objetivos.*

Derivado de ello, se entiende por *buena gobernanza* al ejercicio por parte del poder o la autoridad, ya sea política, económica, administrativa u otra, con el fin de *administrar los recursos y asuntos de un país de una manera justa, equitativa, transparente, ética e imparcial. Ésta constituye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias.*

GUID 5260

La GUID 5260, emitida por Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), es una directriz que tiene como objetivo ayudar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a evaluar *las fortalezas y debilidades de la práctica actual de gobernanza* relacionada con la gestión de bienes públicos, y ofrecer recomendaciones de mejoría.



La directriz en mención se compone de seis capítulos, de los cuales el cuarto “Papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Mejora de la Buena Gobernanza de Bienes Públicos”, identifica los roles y responsabilidades específicas de las EFS.

La implementación de la buena gobernanza requiere de un ambiente adverso a la corrupción, así como a delitos de la talla del lavado de dinero y otro tipo de infracciones de índole patrimonial.

La corrupción genera algunas *categorías de costos* que tienen, directa o indirectamente, una incidencia en la consecución de las aspiraciones sociales:

- Costos derivados por la *pérdida* de ingresos provenientes de impuestos, aranceles, privatizaciones y gastos generados por la corrupción en los sistemas de administración patrimonial y de procuración de justicia.
- *Reducción* en la productividad de las inversiones y el crecimiento económico, incluyendo el abuso de los poderes regulatorios.
- Representa una carga para la sociedad mediante el *cobro excesivo de impuestos y baja calidad en los servicios*.
- *Pérdida de la confianza* en las instituciones públicas, lo cual puede afectar el respeto por el *orden público y la seguridad, e incluso el concepto de Estado como tal*.

La gobernanza del sector público propone que las organizaciones públicas alcancen los resultados generales y, por ende, mejore la confianza en las decisiones y acciones del ente gubernamental. En consecuencia, la buena gobernanza implica que la sociedad puede tener la *certeza en que la organización pública hace correctamente su trabajo con indiscutible probidad y responsabilidad*.





Los esfuerzos de las EFS, para contribuir a la buena gobernanza, pueden incluir, entre otras: cuestiones de *buena gobernanza en su trabajo cotidiano; estrategias de comunicación pública sobre el significado de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas; la mejora de métodos y herramientas para combatir la corrupción, fraude, abuso de poder y despilfarro; provisión de un medio de denuncia, y coordinación con otras instancias* de combate contra actividades ilícitas, integrantes del sistema de integridad o anticorrupción respectivo.

A. PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA

Las EFS deben considerar los principios de buena gobernanza:

- *Práctica del principio de igualdad:* trato igualitario de los ciudadanos mediante criterios uniformes y objetivos; asimismo, la provisión de oportunidades para que las partes interesadas presenten sus observaciones, argumentos y evaluación de las actividades de la administración pública. Debate público de las cuestiones de interés más importantes; acceso igualitario de los ciudadanos a la información correcta; independencia de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil.
- *Construcción de un consenso cívico:* alcanzar una opinión social común sobre las actividades del sector público, tomando en cuenta las normas sociales y legales más amplias, como el código de conducta, incrementando la concientización de los servidores públicos sobre la importancia de su integridad para aumentar la confianza de los ciudadanos.
- *Fomento de la transparencia:* Reduce el margen individual de discreción y el riesgo de influencias indebidas.



- *Evaluación de la gestión de los recursos humanos.* Su gestión con base en los méritos obtenidos es un factor clave para mejorar la buena gobernanza. Los criterios y procedimientos de selección y promoción deben ser justos, predeterminados y debidamente documentados, para limitar el margen de discreción, prescribir la arbitrariedad y, sobre todo, fomentar la contratación de personal competente.

B. CONFLICTOS DE INTERÉS

Otro aspecto fundamental es identificar y evaluar los mecanismos que crean condiciones que fomenten los actos ilícitos en el área de administración de bienes, instaurando mecanismos de *prevención de conflictos de interés, beneficios ilegales, uso indebido de información confidencial y falta de cumplimiento en el desempeño de las funciones públicas.*

C. RENDICIÓN DE CUENTAS

Por otra parte, es indispensable aplicar el *principio de rendición de cuentas*, implementando un sistema de *control interno eficaz*, que sea garante de la correcta aplicación de los recursos públicos. La rendición de cuentas debe contemplar, por lo menos:

- *Ser externa*, como una medida de control por parte de personas que no son miembros de la instancia o institución;
- *Interacción* entre, al menos, dos niveles relacionados con la necesidad de responder preguntas y anuncios legales potenciales.



- Constituir *un derecho de las instancias mayores* el exigir respuestas, aunado al derecho para obtener información y potencialmente imponer sanciones.

El fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas del ente auditado creará un ambiente preventivo que inhiba actos o hechos fraudulentos o de corrupción, mediante la promoción de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas hacia su interior.

D. SISTEMA DE CONTABILIDAD

Un Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) eficaz, impone la rendición de cuentas, al emitir y presentar información completa, precisa y oportuna, lo que limita las posibilidades en la comisión de conductas como el fraude y la corrupción.

Debe examinarse el funcionamiento del SCG, con especial énfasis en los métodos instaurados para el control físico y la valuación de inventarios, reservas, responsabilidades, cuentas por cobrar, criterios de depreciación de activos fijos, así como en la gestión de capital y, desde luego, los flujos de efectivo. De particular atención resulta el cumplimiento de obligaciones reportadas en la información contable.

Asimismo, verificar la precisión de los estados financieros y presupuestales, revisar los libros, así como detectar y eliminar los casos de manipulación de la situación y los resultados financieros, así como elementos de la denominada “contabilidad creativa”.

Indudablemente, la principal fuente de información de las actividades de una entidad son sus estados financieros y presupuestales, los cuales sirven de base para la toma de decisiones de los encargados de la planeación, programación y ejecución de políticas públicas, así como para los ciudadanos en lo individual y colectivo, diversos órganos gubernamentales y también financieros.



La comisión de cualquier tipo de ilícito es una *decepción intencional* hacia los ciudadanos y demás usuarios de la información emanada del SCG, ya que cuando la información material y financiera difiere de los hechos, no reflejándolos fielmente, se produce la *defraudación de la confianza* que la sociedad ha depositado en quienes administran los bienes públicos.

Al respecto, el personal auditor debe determinar si resulta necesario examinar la información financiera y presupuestal, contenida en una cuenta pública, para confirmar que:

- Se ha elaborado con base en *cuentas propiamente llevadas*.
- Se ha realizado en *concordancia con las disposiciones legales* específicas, emanadas de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la normativa emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).
- Presenta toda la información relevante de manera *pertinente, justa y clara*.

Los auditores examinarán y determinarán si el ente auditado utilizó *métodos y técnicas ilegítimas* o diversas instancias de “contabilidad creativa”, en perjuicio de la confiabilidad de la información contable generada, debiendo verificar que los estados financieros y presupuestales se hayan producido conforme a los *estándares técnicos establecidos en el marco legal y en las mejores prácticas del ejercicio contable*.

Los objetivos de una auditoría financiera a una entidad de gobierno deben trascender de tan solo expresar una opinión sobre si los estados financieros fueron preparados conforme a los criterios legales y técnicos específicos que le sean aplicables, contribuyendo así al combate de actos ilícitos que causen daño al erario.



Se recomienda poner atención en los siguientes aspectos:

- Gestión de compras y reconocimiento contable para la mejora o adquisición de activos fijos, incluyendo mantenimiento preventivo y correctivo.
- Reconocimiento contable de compras, arrendamientos y contrataciones de servicios.
- Contratación y ejecución de obras.
- Prevención y detección de conflictos de interés
- Diseño inadecuado de control interno en la preparación de los estados financieros que se auditan.
- Diseño inadecuado de control interno sobre un proceso o cuentas significativos.
- Documentación inadecuada de los componentes de control interno.
- Falta o segregación inadecuada de tareas con cuentas o procesos significativos.
- Ausencia o deficiencia de controles relacionados con la salvaguarda de activos.
- Diseño inadecuado de las tecnologías de la información (controles generales y de aplicación para prevenir que el sistema de información provea datos completos y precisos consistentes con los objetivos de los reportes financieros y necesidades actuales).
- Falla al realizar las conciliaciones de cuentas significativas.
- Gestión de la anulación de controles.
- Tergiversación por parte de la entidad al auditor (posible indicador de fraude).
- Parcialidad indebida o falta de objetividad por los responsables de las decisiones de contabilidad.



E. PRINCIPIO DE DOCUMENTACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

Los requisitos relacionados con la documentación y presentación de la información podrían ser considerados como *burocracia innecesaria* cuando, realmente, constituyen la mejor *garantía de transparencia en los procedimientos administrativos o en las transacciones* donde se involucre la propiedad pública, es decir, la *comprobación y justificación* de las operaciones que sustentan.

Deben establecerse *apropiados criterios y requerimientos para la documentación y presentación de información*, congruentes y correctos, sobre las actividades que involucren bienes públicos de los entes gubernamentales.

F. EXCESIVA SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS E INTERMEDIARIOS

Sucede cuando un ente público adquiere servicios externos de consultoría y de expertos, para realizar labores o actividades que podría ejecutar con su personal de estructura utilizando sus propios recursos y capacidad instalada.

Las EFS deben evaluar tal circunstancia y si dicha situación implica, además, una excesiva influencia externa en la gestión de la entidad auditada, enfocándose en el establecimiento de principios normativos u orientadores para tales contrataciones, basándose en la transparencia, proporcionalidad y prioridades definidas.

G. BUENA GOBERNANZA MEDIANTE FUNCIONARIOS INDIVIDUALES

Es incentivo de la buena gobernanza contar con funcionarios individuales, cuyo comportamiento y acciones percibidos por el personal en todos los niveles pueden contribuir a la consecución eficiente, eficaz y ética de las metas institucionales.



El liderazgo de los titulares y funcionarios de alto nivel desempeña un papel preponderante para determinar el grado de eficacia de las entidades públicas, así como el fomento de conductas que apoyen la promoción de la buena gobernanza institucional.

Cada funcionario debe comprender que contribuye a la buena gobernanza y al logro de los objetivos de la entidad, en la medida que su comportamiento se ciña al contexto legal y normativo de desempeño.

Se recomienda implementar efectivamente, con la participación del personal:

- Un documento que indique los valores, prácticas y comportamiento esperados de los empleados.
- Un documento donde se indiquen las políticas de recursos humanos de la organización, incluyendo derechos y obligaciones entre supervisores y subordinados.
- Información sobre los acuerdos internos de gobernanza, como son: políticas y legislación aplicable, estatutos, comités, organización de auditorías, control de fraudes, sistemas de protección a informantes.
- Un documento que indique los objetivos institucionales, indicadores clave de desempeño, planes de negocio, entre otros.
- Enfoque sobre el manejo del riesgo.
- Los líderes de la entidad gubernamental deben proporcionar:
 - Tareas personales, tareas delegadas y objetivos de desempeño vinculados.
 - Información oportuna sobre deliberación y decisiones tomadas por los órganos administrativos y directivos.





- Información periódica de los indicadores clave y/o metas.
- Liderazgo ejemplar de la alta dirección.
- Un sistema de evaluación de desempeño correlacionado con el cumplimiento de sus mandatos.

CONCLUSIÓN

Las EFS desempeñan un rol eminente en la mejora de la buena gobernanza de los bienes públicos, la cual comprende un conjunto de aspectos a considerar y de acciones a ejecutar tanto en el ejercicio de sus tareas inherentes de fiscalización a las entidades públicas, como en su estructuración y funcionamiento interno, considerando en ambas vertientes, el establecimiento de políticas, procesos y procedimientos que garanticen el control y disolución de los elementos de riesgo, inherentes a la administración de recursos, promoviendo e instaurando un sistema de integridad que prevenga y erradique la corrupción en la gestión de los bienes públicos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Guía INTOSAI (GUID) 5260 Administración de los Bienes Públicos.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (1993). *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Consejo Nacional de Armonización Contable. *Plan de Cuentas*.

