



# IIIas. JORNADAS UNIVERSITARIAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD

Contabilidad y Universidad  
Nuevos Desafíos

## “La Rendición de Cuentas”

Un instrumento de control  
de vigencia permanente.

1.3 La Información Contable para la Gestión. Gestión de  
organizaciones públicas

**Teresita Graciela Hidalgo**

terehidalgo@yahoo.com.ar

25 de Mayo 516 –Oeste- Ciudad. San Juan .Argentina

54-0264-4211089

**Liliana Beatriz Zorrilla**

lilizorrilla@speedy.com.ar

Torino 456 –Oeste- Rawson. San Juan .Argentina

54-0264-4240188

**Montevideo, URUGUAY**  
**5, 6 y 7 de noviembre de 2008**

# **"La Rendición de Cuentas"**

*Un instrumento de control de vigencia permanente.*



# Introducción

El Estado tiene un marcado carácter instrumental, apareciendo como el conjunto de instituciones y organizaciones de las que se dota la propia sociedad, con el objeto de obtener recursos y realizar los gastos públicos necesarios para movilizar las funciones y los servicios públicos aptos para satisfacer las necesidades de la comunidad que contribuyan al interés público o general.

La sociedad otorga al Estado la potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros permitiendo que se lleve parte de sus ingresos (mediante los recursos tributarios y básicamente impuestos) y que limite su libertad (a través de la ejecución de las leyes y regulaciones). Pero los integrantes de esta sociedad, los ciudadanos, propietarios del poder que delegan en sus representantes, esperan que los gobiernos sean responsables por el modo como ejercen su poder.



En el sistema democrático, donde existe delegación del poder como parte del contrato social entre ciudadanos y gobierno aparece la asignación de responsabilidad.

En efecto, la delegación de cierto poder o cierta capacidad de hacer; exigen responsabilidad y esa responsabilidad se demuestra, justifica y descarga mediante la oportuna rendición de cuentas. La rendición de cuentas implica la demostración de los resultados de la gestión de tal forma que ello supone revelar y explicar los que se ha hecho.

Si definimos la gestión como organización y dirección de recursos para alcanzar el resultado deseado. Los gestores son las personas encargadas de gestionar toda la organización y tienen responsabilidades tanto dentro de ella, al integrar las diversas contribuciones de las subunidades especializadas de la organización para lograr resultados como fuera de ella, al relacionar la organización y sus productos con los clientes externos.

Originalmente, la rendición de cuentas se asociaba a la auditoría ya que se exhibía y practicaba como un informe de contabilidad

Hoy en día, el concepto de rendición de cuentas se ha distanciado de ser una auditoría o fiscalización y se ha influenciado por la tradición anglosajona, que designa el proceso por el cual los funcionarios públicos y gobernantes deben informar y explicar sus decisiones y actos de gobierno, de tal manera que se hagan responsables del ejercicio de la autoridad pública que les fue conferida de manera contractual.

En esta definición aparecen relacionadas las ideas de *obligatoriedad* por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de *responsabilidad* frente al ente del que dependen legalmente.

La generalización de las democracias en los estados nacionales actuales, las nuevas formas que adquiere la democracia, el ciudadano centrismo, la sociedad del conocimiento, el empoderamiento y los cambios sociales, políticos, económicos y culturales producidos por los fenómenos mundiales de la globalización, la corrupción, la cibernética y las tecnologías de información y comunicación han producido la ruptura del statu quo imperante y el surgimiento de nuevos paradigmas, que nos obligan a revisar, replantear conceptos, metodologías y resultados en torno a la Rendición de Cuentas tradicional, ya que se asume que **Democracia** es **Rendición de Cuentas**.

## 1- El Estado, hoy

Las últimas décadas se han caracterizado por un movimiento, todavía inacabado, de cambios sin precedentes en la configuración contemporánea de la Administración Pública.

El armazón teórico que subyace a la mayoría de estos cambios está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del “Management” y es lo que se conoce como el New Public Management o Nueva Gerencia Pública.

***“No pregunte lo que los resultados pueden hacer para la administración, pero sí lo que la administración puede hacer para los resultados”.***

**Conocido dicho del Presidente Kennedy.**

Entre los nuevos progresos de fines del siglo XX, encontramos el surgimiento de la sociedad y economía del conocimiento. Serradell y Juan (2003), sostienen que este contexto social ha sido impulsado por cuatro factores:

- La globalización, que a través la internacionalización de las empresas, el flujo de capitales, bienes, servicios y personas, y la apertura de nuevos mercados permite la interrelación de las economías de regiones distantes geográficamente;
- El fenómeno de las TICs, y en especial de Internet, que trae aparejado un incremento significativo en las posibilidades de comunicación y transmisión de información y conocimiento;
- La tendencia de las empresas e instituciones a organizarse de forma más distribuida, fomentando la aparición de redes geográficamente dispersas y descentralizadas
- Una creciente intensidad en la aplicación del conocimiento en la producción de bienes y servicios.

Así el conocimiento se erige como valor económico. En el nuevo contexto social y económico en torno al conocimiento se otorga una gran importancia a la generación, difusión y uso de la información y el conocimiento en las organizaciones.

En este contexto, las organizaciones públicas no pueden permanecer aisladas y ajenas a las profundas transformaciones que las tecnologías avanzadas de la información y de las comunicaciones producen en todo el orbe, sino que han de integrarse en la sociedad de la información y del conocimiento y aprovechar toda su potencialidad, con el fin de mejorar su posición de servicio a los ciudadanos y a la sociedad.

El Estado tampoco puede hacer oídos sordos, a los reclamos de la sociedad nacional e internacional y en su lucha contra flagelos como la corrupción, la pobreza, la desnutrición, la seguridad económica, jurídica y de las personas, el crecimiento económico con inclusión y desarrollo sostenible.

El Informe de la OCDE de 1987 sobre la “La Administración al Servicio Público” refleja la opinión de los ciudadanos sobre la gestión pública, expresando en sus juicios:

- La Administración es una **fuentes de despilfarro**.
- Es un símbolo de lo que puede definirse como **mala gestión**.
- Está dotada de un sistema administrativo **incomprensible**.
- **No responde a las necesidades** de los usuarios a través de accesibilidad material, temporal y cognoscitiva.
- Debe ser objeto de introducción de instrumentos que **posibiliten su mayor responsabilidad en la gestión** de la misma a través de los cauces organizativos correspondientes.

Se advierte una fuerte contrastación entre la opinión, percepción y convencimiento de los ciudadanos respecto a la actuación pública y los medios normativos, tecnológicos, económicos, sociales, intelectuales que permiten poner en práctica la **Reinvención del Gobierno**.

Asistimos a la era del conocimiento, de la participación y de la gestión competitiva, es por ello que se exige a los gestores públicos cuenta de su actuación. Para esto, desde que se erigieron los gobiernos democráticos representativos se exigió la Rendición de Cuentas. Hoy nos planteamos si este instrumento sigue vigente.....

## 2- Algunos conceptos relacionados

### ❖ Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas. Los países que exigen a sus funcionarios públicos y gobernantes rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser también las naciones que exhiben mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades de sus habitantes. Si un Estado no garantiza la rendición de cuentas, y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, las instituciones públicas presentan un mayor riesgo a corromperse. La rendición de cuentas es una condición no suficiente pero sí necesaria, para el control efectivo de la corrupción, ya que implica transparentar el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de todos.

Dada la importancia que tiene la rendición de cuentas en los gobiernos democráticos como la mayoría de los latinoamericanos, este será nuestro tema de análisis. Pero es imposible abocarnos a esta temática sin tener presente, enunciar algunas consideraciones sobre la transparencia y la corrupción. Estos tópicos constituyen temas de la sociedad actual, aspectos urticantes, álgidos de la sociedad posmoderna.

### ❖ Transparencia

La transparencia se entiende como una actividad dentro del sistema general de rendición de cuentas. Es la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público. Esto implica que toda decisión gubernamental y administrativa, los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general.

La transparencia “no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”<sup>1</sup>.

La transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de cuentas.

El concepto de transparencia se complementa con la noción de su contrario, es decir, la opacidad.

La Opacidad intenta describir aquellas instituciones que no hacen público sus formas de operar, que no informan a la gente sobre las decisiones que adoptan y los recursos que emplean en su funcionamiento.

### ❖ Corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo, multifacético que oscila desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político.

La corrupción ha sido considerada como un problema estructural, moral y cultural. De allí que las definiciones existentes, van desde términos generales de “mal uso del poder público” y “deterioro moral” hasta definiciones legales estrictas, que describen

---

<sup>1</sup> UGALDE, L. “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”. Auditoría Superior de la Federación. México.2002

este fenómeno como un mero acto de extorsión que involucra a algún servidor público y una transferencia de re-cursos.

La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.

Resulta lógico pensar, que determinadas condiciones estructurales hacen el ambiente más proclive para la aparición, subsistencia y multiplicación de los fenómenos de corrupción. Estas condiciones pueden ser formuladas a partir de lo que se ha llamado la "ecuación básica" de la corrupción (Klitgaard 1988: 74-75), que a continuación se detalla:

**Corrupción** = Monopolio de la decisión pública *más* Discrecionalidad de la decisión pública *menos* Responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública adoptada

La corrupción encuentra terreno fértil cuando las decisiones públicas se toman en un régimen de práctico monopolio (personal u organizacional), con amplias facultades discrecionales, sin criterios acotados de decisión y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas.

Sin embargo, cuando el agente decisor es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión objetivos y tasados, y la fiscalización y rendición de cuentas muy estricta, la corrupción se halla en un medioambiente mucho más hostil.

Hoy en día se le exige a las instituciones públicas una mayor transparencia y una demostración más precisa de sus logros, por esto la cuestión de la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad de su desempeño se ha convertido en un aspecto fundamental en la vida pública de las sociedades democráticas.



“...la culpa de todo la tienen los corruptos que no tienen moral. ¡Se equivoca! - dijo un corrupto mientras vendía a cien dólares un libro que se llamaba “Haga su propio curro” pero que..., en realidad solo contenía páginas en blanco...  
Tato Bores –dixit-, hace más de treinta años en la televisión argentina

## La Rendición de Cuentas

3-

### 3.1 - Dimensiones conceptuales de la Rendición de Cuentas

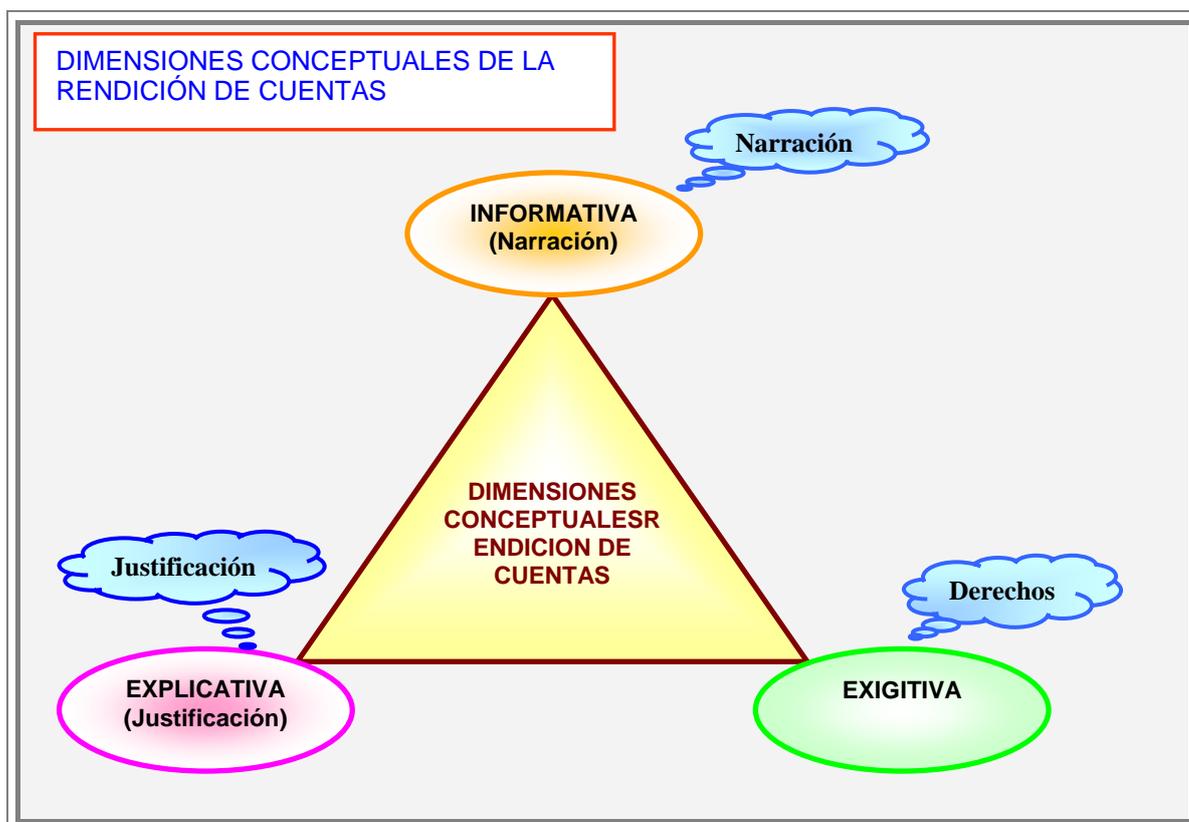
El término rendición de cuentas se forma con “rendición”, originado en el latín “reddere”, que junto con el nombre que se le adicione toma la significación del que se le añade y por “cuentas” que tiene su raíz en el latín “computare”, palabra formada por “com”, que significa juntos, colectivamente; más “putare” que significa valuar, juzgar, calcular, verificar, limpiar. Así **“rendir cuentas”** es la acción de computar, es decir evaluar, juzgar, verificar colectivamente algo.

La definición tradicional de rendición de cuentas se relaciona con la obligación del poder (en concreto, con políticos y funcionarios públicos) de responder por sus acciones ante los ciudadanos. la rendición de cuentas incluye tres elementos fundamentales que constituyen sus dimensiones: información, justificación y castigo, lo

cual significa que los políticos y funcionarios públicos tienen la obligación de informar sobre sus actividades y decisiones (dimensión informativa), así como de explicar qué las motivó, para justificar el ejercicio del poder (dimensión argumentativa) y, finalmente, con el objetivo de garantizar que estas actividades y decisiones se llevan a cabo dentro del marco de la ley (dimensión punitiva), debe haber mecanismos de sanción.

Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo- convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierte en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.

La rendición, examen y juzgamiento de cuentas, conforman un proceso complejo con una relación secuencial. No puede haber examen de cuentas, sin rendición de cuentas, y sin un examen previo, éstas no pueden ser juzgadas.



La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.<sup>2</sup>

La Rendición de Cuentas es un medio idóneo para que los funcionarios y agentes estatales informen de manera clara, explícita y concisa los resultados de su gestión y den cuentas de su accionar. Manifiesta la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus actos, e implica el desarrollo de mecanismos institucionales de control y la existencia de una sociedad civil activa que requiere transparencia.

<sup>2</sup> (Ugalde 2002b: 9).2

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.<sup>3</sup>

En suma, la rendición de cuentas debe ser entendida como un conjunto de procesos, actividades y normas englobados en un sistema general de rendición de cuentas.

El carácter público de la información es la condición para el ejercicio de la rendición de cuentas, por lo que la Transparencia en su uso es una obligación para el gobierno.

Visto en conjunto, la rendición de cuentas es un conjunto de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres perspectivas de sus acciones como tales: los recursos financieros relacionados con, los productos resultados de, y el trato imparcial a todos los ciudadanos afectados por las políticas públicas.

### 3.2- Lógica de la interfaz de la rendición de cuentas

El acceso a la información pública es un derecho del ciudadano que le permite alcanzar otros derechos como emitir un voto informado o la rendición de cuentas. Este derecho a la información, es útil cuando es activado y permite alcanzar otros beneficios superiores, es una estrategia para alcanzar fines superiores.

La vinculación directa del derecho a la información – transparencia y rendición de cuentas forma parte de una nueva generación de reformas que apuntan a la profundización democrática en tres ámbitos: mayor inclusión social, mayores niveles de responsabilidad política de las autoridades frente a los ciudadanos, y mayores niveles de control social de la política pública.

La estructura lógica de la rendición de cuentas supone la existencia de dos actores. El actor **M** es el mandatario o apoderado, o representante, que son los políticos electos o burócratas no electos, es decir los servidores públicos y el actor **P** que es el poderdante o mandante, que puede visualizarse como el representado, es decir los ciudadanos, ya sea como individuos o como actores colectivos.

La rendición de cuentas tiene que ver con la creación de un mecanismo, que es un interfaz<sup>4</sup>, definido como un espacio relacional que puede ser analizado en términos de intereses sociales confrontados, por una lado; y a su vez en términos de las interpretaciones e información presente en interacciones estratégicas durante el proceso de la implementación de la política pública.

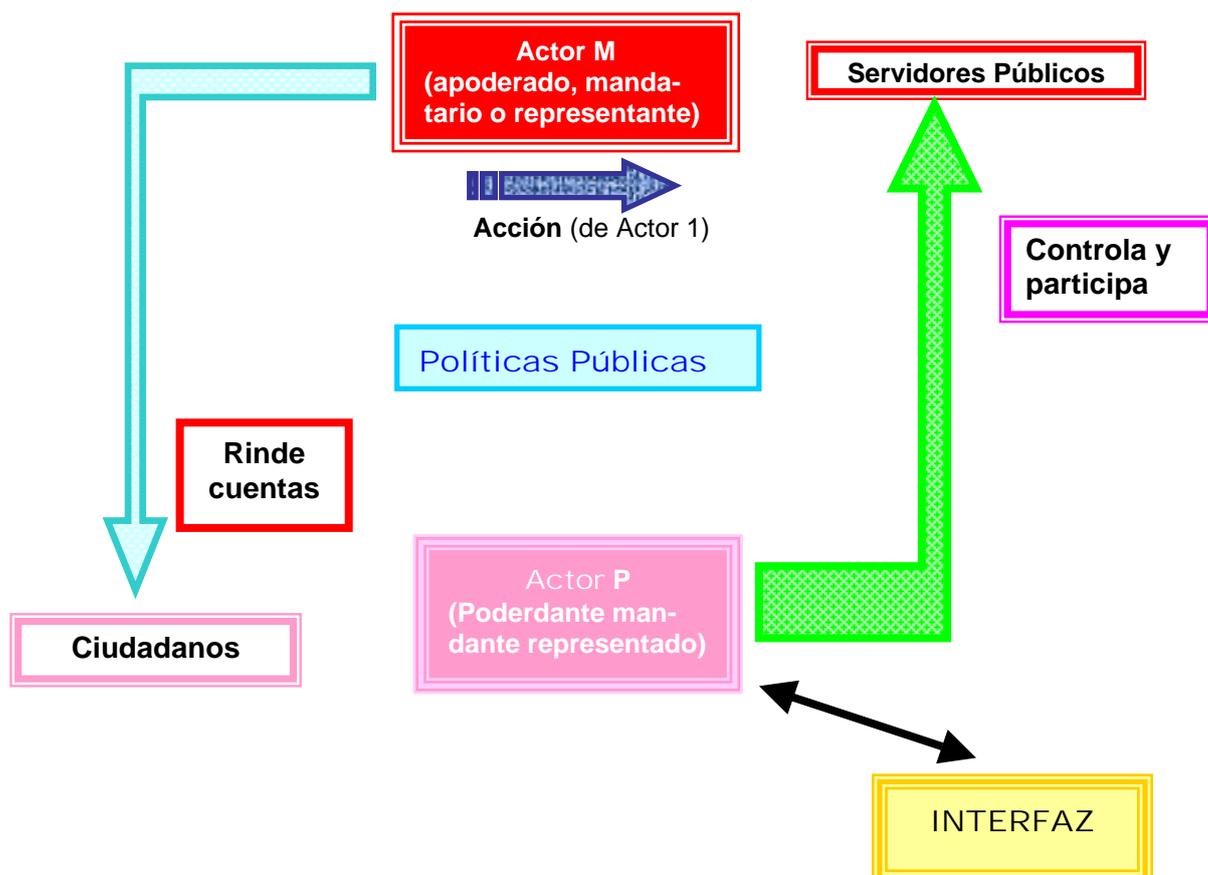
Según Norma Long, el interfaz es:

- ❖ Una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas
- ❖ Es un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación
- ❖ Es un sitio de confrontación de paradigmas culturales
- ❖ Implica una realidad donde los procesos de conocimientos son centrales
- ❖ Se constituye, además por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados
- ❖ Está compuesto por discursos múltiples
- ❖ Puede ser el espacio para la intervención planteada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos

---

<sup>3</sup> UGALDE, L. “La rendición de cuentas y democracia: el caso de México”. Instituto Federal Electoral. México.2002

<sup>4</sup> El uso del concepto interfaz es una propuesta de Norma Long y los trabajos inspirados por ella, desarrollados en la Universidad de Wageningen, Países Bajos. Long, 1999)



### 3.3- Tipos de Rendición de Cuentas

Existen diferentes tipos de rendición de cuentas, según los actores involucrados y dependiendo de quién controla a quién. Guillermo O'Donnell (1994) dividió los mecanismos de rendición de cuentas en horizontales y verticales.

La Rendición de Cuentas horizontal se refiere a los organismos del Estado con autorización legal y capacidades para ejercer acciones de control, aplicar sanciones o interponer acusaciones por actos ilícitos. En la rendición horizontal se distinguen dos tipos de agencias. Las de "balance" integradas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y remiten a la idea del control o equilibrio entre los poderes del estado y sólo actúan frente a transgresiones ya producidas con costos políticos elevados. El otro tipo de agencias son las "asignadas" y comprenden fiscalías, auditorías, ombudsmen, defensor del pueblo y similares. Estas entidades son apolíticas, permanentes en su tarea de control y apelan a criterios técnicos y profesionales.

La rendición de cuentas vertical es aquella en que la sociedad controla las acciones del estado, mediante mecanismos sociales ajenos al Estado y alude tradicionalmente al control por medio del voto. Comprende como actores, al electorado y a los medios de comunicación.

Es necesario destacar que no todos los funcionarios son políticos, los cuadros de la administración están formados también por servidores públicos no electos, cuya actuación no puede aprobarse o reprobarse mediante mecanismos de control como el sufragio.

Además podemos señalar la Rendición de cuentas transversal, dirigida a través de las instituciones del estado y se extiende atravesando de un lado a otro, es decir desde la sociedad civil al interior del estado. Son aquellos mecanismos que si bien son instituciones del estado, están diseñadas y funcionan de tal manera que sus raíces se encuentran en la sociedad civil, a través de la presencia protegida de ciudadanos.

Estos mecanismos tradicionales de rendición de cuentas son imperfectos; por lo que ha sido necesaria la implementación de otro sistema de rendición de cuentas, cuyo corazón es la participación de la ciudadanía como elemento indispensable para activar o mejorar, los controles existentes. De este modo, se logra que los controles de la sociedad hacia el Estado vayan más allá del voto, y que los controles horizontales se efectúen de manera efectiva. Este tipo de rendición de cuentas es lo que se denomina control social o rendición de cuentas social.

Es necesario agregar la rendición de cuentas social, que incorpora mecanismos sociales de rendición de cuentas que no tienen que ver con el voto. La Rendición de Cuentas Social es el proceso de rendición de cuentas en el cual los ciudadanos son los demandantes de la información.



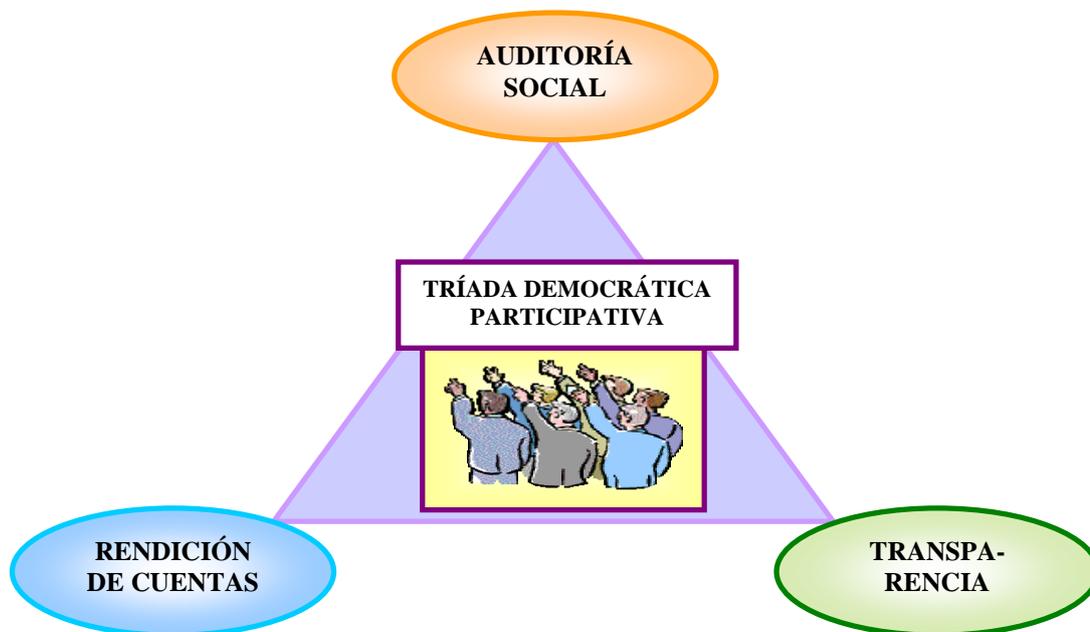
La rendición social es el fruto de los últimos veinte años, en que a nivel mundial se ha impulsado una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, más allá de la esfera electoral y que han transformado la democracia representativa en participativa. Con la introducción de esta dinámica de participación activa y permanente de los ciudadanos en la esfera política, estamos hablando de un nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad, en la que el Estado no es el único responsable de la dirección de la sociedad, sino que los distintos actores sociales también juegan un papel muy importante en la definición de prioridades.

La rendición de cuentas social debe pensarse como una totalidad, formada por tres momentos en el eje temporal, que configuran la siguiente tipología: prospectiva, procesal y retrospectiva. Estas rendiciones se llevan a cabo:

- Antes: participación de los miembros de la sociedad en el diseño de las políticas públicas (rendición de cuentas prospectiva).
- Durante: control durante la ejecución de las políticas públicas, exigibilidad en el terreno de la realización e intervención mediante consulta vinculante. (Rendición de cuentas procesal)
- Después: evaluación ex-post de las políticas públicas llevadas a cabo (Rendición de cuentas retrospectiva).

### 3.4 La tríada de la democracia participativa

En un contexto democrático definimos una tríada<sup>5</sup> que hemos llamado la **tríada democrática participativa o de la democracia participativa**. Esta tríada es indivisible y está integrada por **transparencia- rendición de cuentas -contraloría social**. Entre la apertura de información (transparencia) y la rendición de cuentas existe el ejercicio ciudadano denominado “contraloría o auditoría social”. La auditoría social es una acción sin la cual la transparencia y la rendición de cuentas desde la perspectiva ciudadana no tienen razón de ser.

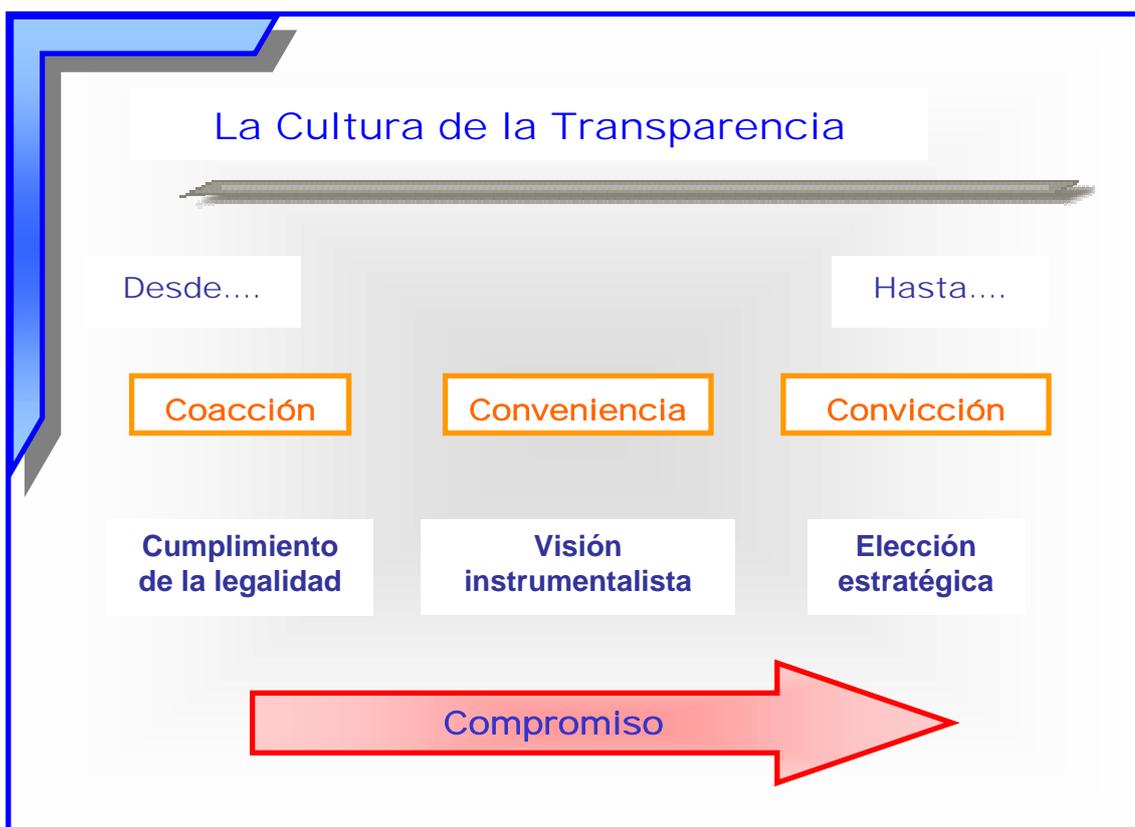


#### 3.4.1- La Cultura de la Transparencia

La actividad comunicativa de las organizaciones públicas difundiendo información sobre su actuación, o recabando información sobre el ciudadano; se realiza en forma directa o a distancia, mediante tres alternativas:

- Publicaciones y comunicados oficiales: son unidireccionales y difunden información al ciudadano en la distancia (cartas de servicios de atención al ciudadano, manual de cartas de compromiso, mapa de procesos...)
- Las oficinas de información administrativa: permiten el intercambio bilateral, su alcance es más restringido, limitado al número y condición de los ciudadanos que concurren y de sus aportaciones (atención personalizada, buzón de sugerencias, libro de quejas)
- El de las TICs facilitan el contacto bilateral obviando la presencia física. Lo ideal es utilizar la red para brindar la información corporativa, financiera, de gestión como así también permitir la tramitación completa de los procesos por esta vía.

<sup>5</sup> Conjunto de tres cosas o seres estrecha o especialmente vinculados entre sí.



La evolución hacia la cultura de la transparencia es un reto para las organizaciones del gobierno, transversal a todas independientemente de su tamaño o ámbito de actuación. Existen numerosas herramientas y hábitos de gestión que ayudan a impulsar la transparencia en las entidades. La rendición de cuentas adquiere significado en un entorno organizativo conciente del valor de la transparencia como forma sostenible de relacionarse con la sociedad y como manera de explicitar la misión y los valores que sustentan sus actuaciones

El mundo actual constituye una aldea global, dominada por las tecnologías de comunicación y el conocimiento y donde la información es un activo preciado que tiene que caracterizarse por ser normalizada. La información financiera pública no es sólo útil a nivel regional y nacional sino que también es requerida a escala mundial; asistimos al proceso de internacionalización o globalización de la información financiera pública que busca el dictado y adopción de Normas Internacionales de Contabilidad y Auditoría Pública.

### 3.4.2- La Neo Rendición de Cuentas

En los últimos años, la rendición de cuentas ha evolucionado en un sentido triple y paralelo:

- Ampliación del concepto de responsabilidad
- Ampliación de la información a suministrar, forma de presentarla y su acceso.
- Ampliación del interés del ciudadano en la cosa pública

Este concepto ampliado y evolucionado implica:

- Redefinición de los stakeholders.
- Difusión de información financiera en intervalos de tiempo más reducidos
- Difusión de parámetros estratégicos de la entidad
- Informes e indicadores claves relativos a la marcha de la entidad

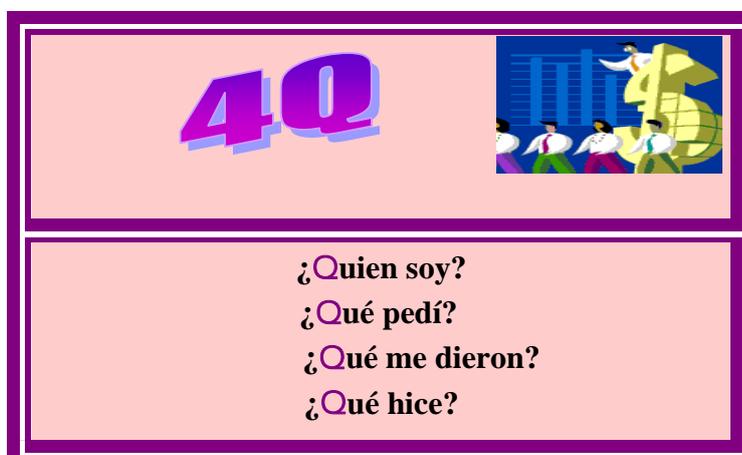
- Información sobre responsabilidad social
- Información medioambiental
- Información sobre el gobierno corporativo
- Información sobre intangibles
- Difusión de la información financiera a través de nuevos canales aprovechando las oportunidades de las nuevas tecnologías de la información (Internet)
- Inclusión de los ciudadanos como cogestores
- Nuevos mecanismos de control

### 3.4.2.1 Delimitación de los stakeholders.

Definimos los stakeholders como las personas interesadas en la marcha de la entidad gubernamental, por lo tanto tienen interés en la información relativa a la rendición de cuentas.

La información pública está destinada a una amplia gama de usuarios; desde los usuarios internos ya sean órganos de control interno o autoridades de gestión, organizaciones sindicales, proveedores, órganos externos de control y la sociedad. Pero cabe destacar que el usuario preferente es el ciudadano.

Uno de los principales obstáculos es que la información pública que difunden las entidades gubernamentales no es entendida por el ciudadano, por lo que pierde interés en ella. La revalorización de la información financiera pública implica que esta sea capaz de responder preguntas como. ¿Qué se quiere hacer?; ¿Cómo se invirtieron los recursos?; Se cumplieron las promesas traducidas en objetivos?; ¿Con que costo se alcanzó el objetivo? ¿Con que nivel de eficiencia? Así el ciudadano participa en la cuestión pública bajo el paradigma de las 4 Q<sup>6</sup>



El proceso evolutivo de la rendición de cuentas debe avanzar en proporcionar un sistema de información necesaria y de interés para los ciudadanos, que incluya además de los aspectos económicos – financieros de la gestión, la evaluación de sus resultados. Esta información debe ser previamente auditada para dar fiabilidad a la misma y presentarse de una manera accesible, comprensible e inteligible para cualquier ciudadano medianamente informado.

Se requiere una administración receptiva para los stakeholders y esta receptividad significa:

- El ciudadano tiene derecho a una Administración **comprensible**.
- Que sea **accesible** en plano espacial, temporal y material
- Que **responda** a lo que de ella se espera.

<sup>6</sup> LAS HERAS, José María. "Estado Eficaz". Osmar D. Buyatti. Buenos Aires. Diciembre 2003. Página 86

- Que permita la **participación** ciudadana en las decisiones administrativas que le afecte.

### 3.4.2.2 La planificación estratégica

La rendición de cuentas debe pasar primero por la definición de objetivos a alcanzar. Es por esto que reviste singular importancia la Planificación Estratégica; que como instrumento, constituye un marco conceptual o referente, que orienta a la gestión institucional de la organización con el objeto de llegar a realizar la Visión y Misión. Este marco se plasma en un Plan Estratégico que se convierte en una especie de “carta de navegación”, donde se plasma la Misión, Visión, los objetivos, estrategias, actividades, recursos, indicadores y metas y que se traduce finalmente en los Planes y Proyectos. Los planes estratégicos y corporativos cristalizan las líneas estratégicas del gobierno, así como la asignación de responsabilidades por su ejecución, con el involucramiento de los miembros de la organización.

***No puede informarse si se ha cumplido con la gestión encomendada si no se determinan y difunden de antemano los objetivos, lo que la organización quiere alcanzar y en base a los que se fijan las líneas de acción a seguir durante un cierto horizonte temporal, vencido el cual se rinde cuentas de las gestiones realizadas.***



Se propone el establecimiento de los objetivos **SMART**, esto es:

**S**PECIFIC –ESPECÍFICOS: que reflejen los logros concretos que se desea conseguir

**M**EASURABLE – MEDIBLES: cuantificables

**A**CHIEVABLE – ALCANZABLES: fácticamente de posible consecución, cumplimiento

**R**EALISTIC- REALISTAS: contar con los recursos humanos y materiales necesarios

**T**IMED – PROGRAMADOS: se deben especificar en un período relativamente corto de tiempo para su cumplimiento

### 3.4.2.3 Difusión de la información financiera a intervalos más reducidos

La información económica financiera de los organismos públicos se presenta habitualmente con una periodicidad anual, ya que así lo prescriben las normas legales. La ley exige la presentación anual del Presupuesto y de la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión. No obstante, para asegurar el derecho a la información es preciso que se publicite la información en intervalos de tiempo más reducido que permitan conocer el quehacer público a diario. También es fundamental que se de a conocer la información relativa a las contrataciones de bienes y obras públicas.

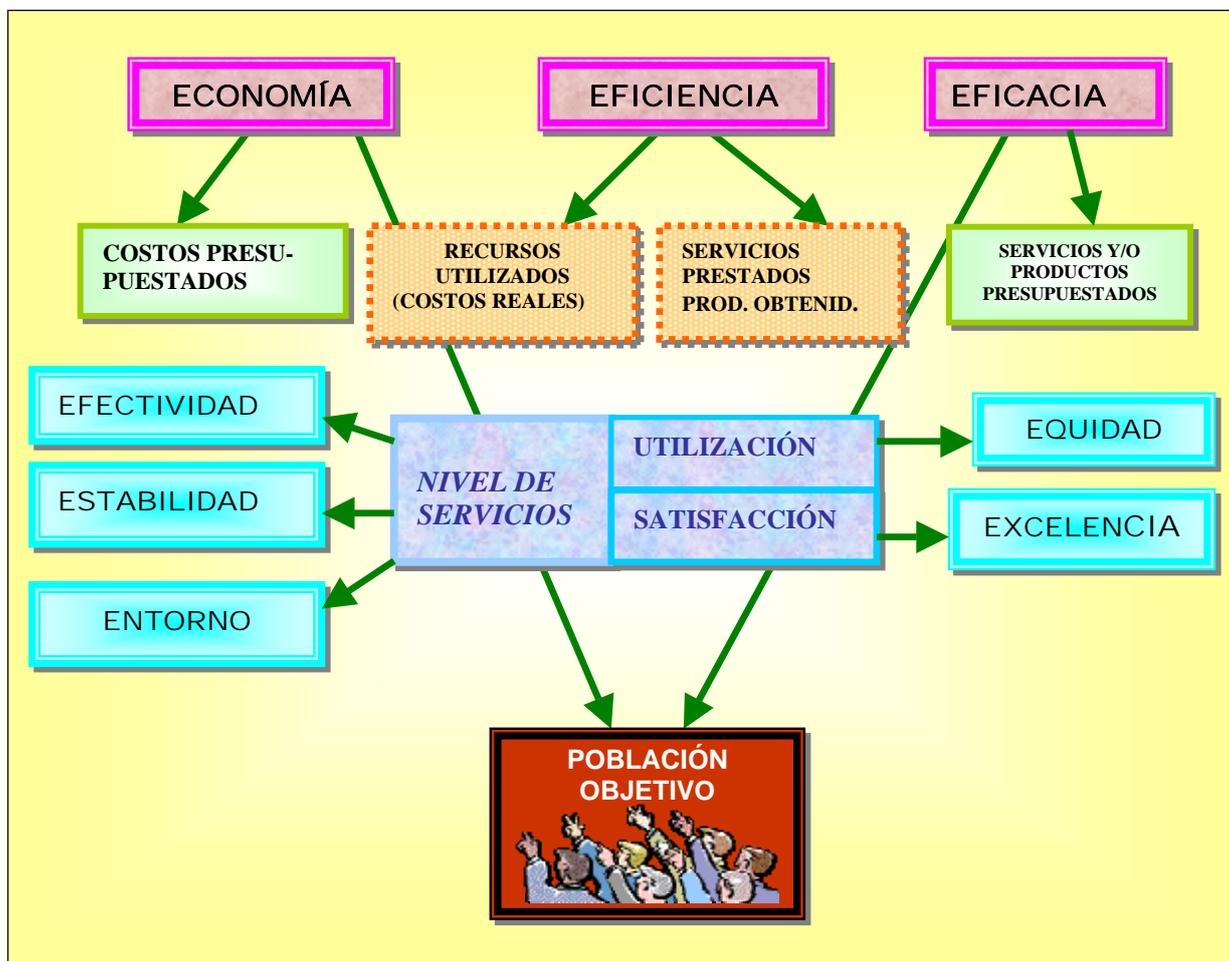
### 3.4.2.4 Información sobre indicadores

En el ámbito público, no hay medidas o indicadores que informen inmediata y directamente sobre los resultados de la gestión; como ocurre con el beneficio en el sector privado. El gobierno tiene como objetivo de la producción de bienes y/o servicios, la **SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS** de la ciudadanía o población.

La finalidad descripta implica que los resultados a obtener en el Sector Público, no solo están en función de los productos o servicios finales, sino de otros parámetros específicos que representen en la evaluación final, a esa POBLACIÓN. Para evaluar los resultados alcanzados se plantea el paradigma de las 8E, integrado por los principios de Eficiencia; Economía; Eficacia; Efectividad; Excelencia; Equidad; Entorno y Estabilidad (o Sostenibilidad).

Se requiere la construcción y divulgación de indicadores que brinden información cuantitativa y/o cualitativa que permita conocer el grado de satisfacción de los usuarios y el cumplimiento de los mencionados principios.

Es necesario resaltar que los indicadores suministran información requerida para la elaboración del Presupuesto por Programas, en lo concerniente a inputs y outputs obtenidos en los programas; facilita la realización de auditorías de economía, eficiencia y eficacia y la aplicación del “BENCHMARKING” con el objetivo de producir cambios y mejoras en la organización; mediante el establecimiento e identificación de las áreas de importancia para comparar la propia eficiencia con la de aquellas administraciones públicas que representan lo que puede denominarse la “excelencia”.



### 3.4.2.5 Información sobre responsabilidad social e información medioambiental

La sociedad actual requiere al sector privado y público el desarrollo del comportamiento social y medioambiental responsable.

Responsabilidad Social es la contribución al desarrollo humano sostenible, a través del compromiso y confianza con sus empleados y familias, la sociedad en general y la comunidad local en pos de mejorar su capital social y calidad de vida. La responsabilidad social va más allá del cumplimiento de las leyes y las normas, dando por supuesto su respeto y su estricto cumplimiento.

Las principales responsabilidades del Estado para con la comunidad son:

- Servir a la sociedad con servicios y/o productos útiles y en condiciones justas.
- Crear valor de la manera más eficaz posible.

- Respetar los derechos humanos con unas condiciones de trabajo dignas que favorezcan la seguridad y salud laboral y el desarrollo humano y profesional de los trabajadores.
- Procurar la continuidad de los servicios y contribuir al crecimiento económico con inclusión social.
- Respetar el medio ambiente evitando en lo posible cualquier tipo de contaminación minimizando la generación de residuos y racionalizando el uso de los recursos naturales y energéticos.
- Cumplir con rigor las leyes, reglamentos, normas y costumbres, respetando los legítimos contratos y compromisos adquiridos.
- Procurar la distribución equitativa de la riqueza generada.

La Responsabilidad Social Empresaria es una inversión de carácter estratégico porque en forma simultánea genera beneficios y contribuye al logro de objetivos económicos, sociales y medioambientales.

El Estado tiene responsabilidades sobre el impacto que genera en la comunidad su actividad, sobre el manejo que hace de sus residuos, sobre la relación que mantiene con los stakeholders y la perspectiva con la que construye sus planes y su sustentabilidad.

En el sector público la difusión de información sobre aspectos sociales y medioambientales no es obligatoria; situación que debe reconsiderarse y revertirse.

#### **3.4.2.6 Información sobre el gobierno corporativo**

Las normas sobre el gobierno corporativo están referidas a la estructura de la entidad, órganos de gestión, operaciones, retribuciones, control de riesgo, etc.

Las normas de gobierno corporativo están reguladas para el sector público por el derecho administrativo. No obstante, es importante y necesario informar mediante los informes de gobierno corporativo sobre organigramas, retribuciones, manual de funciones, cursogramas, reglamentos propios, actas, entre otros.

#### **3.4.2.7 Información sobre intangibles**

Consideramos intangibles a los activos no monetarios sin sustancia física mantenidos para su utilización en la producción de bienes o servicios o para fines administrativos, y que aportan beneficios económicos futuros a la entidad. Estos intangibles no forman parte de la información financiera y entre ellos puede mencionarse: - Formación de los empleados; - Imagen; - Know-how especializado, - Derechos de arrendamiento; -Privilegios administrativos (licencias, autorizaciones...)

Los actuales modelos de servicios públicos descansan cada vez más en factores intangibles y si bien no puede considerarse en el ámbito público que generen beneficios si permiten ahorrar gastos o mejorar la capacidad y calidad del servicio. En el sector público existen un gran número de intangibles por la actividad desarrollada.

También requiere soslayarse que la contabilidad además de no reflejar los activos intangibles, tampoco incluye ciertos activos públicos tangibles. Nos referimos a los elementos tangibles que por estar asociados al uso público no figuran en la contabilidad.

#### **3.4.2.8 Utilización adecuada de las nuevas tecnologías**

Las nuevas tecnologías han revolucionado como en el mundo entero la esfera pública y ha obligado a una nueva cultura organizativa. La Administración debe remodelar la tramitación completa de sus procesos para compatibilizarlos con la prestación on line y la forma de mostrar la información referente a los procesos y al gobierno corporativo y sus resultados.

Internet constituye un poderoso mecanismo de difusión de la información a un bajo costo. El costo para el usuario es reducido y permite aumentar exponencialmente el

número de personas que pueden acceder a la información. Internet es el canal que permite la democratización de la información pero no garantiza su calidad ni cantidad. La creación de una página web no mejora en forma automática la información que se divulga, sólo permite la llegada masiva a tiempo real.

### 3.4.2.9 Empowerment

El empowerment es el “poder del conocimiento”, y las distintas formas de darlo y de adquirirlo. Empowerment es dar y adquirir en forma continua y permanente el poder del conocimiento. No se trata de poder político o administrativo, sino de “conocimiento”, que es característico, intrínseco y propio de la sociedad en que vivimos -sociedad de la información y del conocimiento. Cada individuo en la sociedad actual tiene el derecho inalienable del acceso a la información y al empowerment durante toda su vida. Es un aprendizaje sin fin, pues también la tasa de creación de nuevos conocimientos es muy rápida y sin fin.

## EL EMPODERAMIENTO CIUDADANO



### 3.4.2.10 Participación Ciudadana o Social

Participación significa un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella. Cuando a este vocablo el aditamento ciudadana, implica la incorporación de la visión de los ciudadanos a la gestión gubernamental.

La participación del ciudadano en el ámbito público constituye una especie de la participación política referida a la conducción de la sociedad política, consistente en tomar parte activa en las decisiones gubernativas propias.

Es el proceso gradual de integración del ciudadano en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve. Constituye el elemento fundamental para la existencia de una Auditoría o Contraloría Social.

Existen distintos niveles de participación ciudadana, que se describen seguidamente y a los que se alcanzar en forma gradual.

Niveles de participación	Descripción
Informativa	En este nivel opera la transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. Se busca adoptar decisiones que disminuyen el riesgo y posibilitan optimizar el uso de los recursos
Consultiva	En este nivel se busca la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión
Decisoria	Lleva insita el ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.
En la Gestión	Comprende el ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación de las acciones. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo se convoca para expresar opiniones y decidir, sino que además se produce una transferencia de poder para la ejecución.

### 3.4.2.11 Contabilidad de Gestión y Costos

Los entes públicos deben proporcionar al ciudadano información que resulte de utilidad para valorar la gestión en base a datos cuantitativos y cualitativos. Para analizar la eficacia y eficiencia de la gestión es preciso disponer de información relativa a las actividades y a sus costos y al impacto de los mismos en los servicios y programas públicos.

Resulta básico el diseño de sistemas de información contable analítica que permitan visualizar las actividades realizadas y sus costos, sin dejar de lado que el auténtico resultado no es el estrictamente económico sino el derivado del impacto social de los programas, lo que obliga a razonar en términos de responsabilidades políticas, equidad social, derechos individuales, etc.

En lo relativo a la figura del Presupuesto como instrumento de gestión, se concibe desde el punto de vista del presupuesto por programas.

El sistema de costos basados en las actividades (ABC) podría tener en este contexto importantes aplicaciones como base para la presupuestación interna y evaluación de la gestión financiera.

La aplicación del método ABC en las organizaciones del sector público presentan las siguientes ventajas:

- a) Mejora el conocimiento de las actividades que generan los costos y su control.
- b) Obtención de información para implantar un proceso de gestión de calidad total.
- c) Apoyo a la gestión, utilizando indicadores no financieros para valorar lo que resulta básico, eliminando actividades sin valor añadido y que puedan ser suprimidas.
- d) Mayor Perspectiva en el examen del comportamiento de los costos, lo que servirá de indudable ayuda a la planificación y su plasmación presupuestaria.
- e) Incremento de la credibilidad y utilidad de la información de costos para la toma de decisiones y para realizar comparaciones.

La información proporcionada por el ABC debe ser completada con otras como las preferencias de los ciudadanos, calidad de los servicios, equidad generacional e intergeneracional, servicios económicamente no rentables pero necesarios y otras consideraciones de tipo político y social.

Adquiere fundamental importancia la normalización de las normas de contabilidad pública tanto a nivel nacional (Recomendación Técnica N° 1- FACPCE) y a escala internacional a través de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público emitidas por la IFAC (Federación Internacional de Contadores).

### 3.4.2.12 Sistema de Estadísticas

El monitoreo y la evaluación de la gestión gubernamental se realiza a partir de la comparación de los resultados de los indicadores con otros valores, asociados al

desempeño histórico, a las metas definidas, o al desempeño logrado en instituciones, procesos o programas similares. Para comparar se requiere siempre un valor testigo o de referencia.

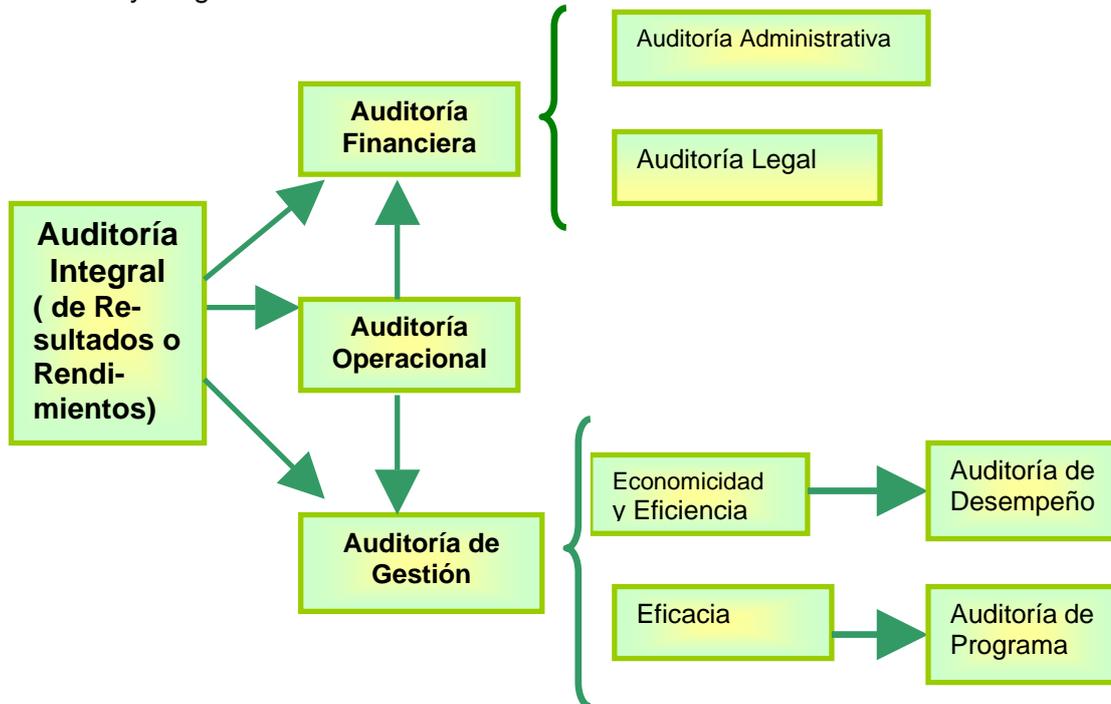
Es por esto que es fundamental contar con un buen sistema de recopilación y almacenamiento de datos e información sobre la marcha de la entidad. .Esto permite el cálculo de los indicadores y el estudio de los comportamientos de las variables a través del tiempo.

También permite un análisis retrospectivo del accionar público.

### 3.4.2.13 Nuevo enfoque de la auditoría

Para el juzgamiento de la rendición de cuentas se debe adoptar la denominada “auditoría de valor por dinero” o “auditoría de resultados”, concepto vinculado con el nuevo enfoque de gestión por resultados, superadora de la tradicional auditoría de procedimientos o auditoría de cumplimiento, que posee una dimensión más clásica.

La exigencia legal de emitir opinión sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto, el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública y la gestión financiera del Sector Público, constituye un juicio de valor referido a la concepción de las “E”. En un contexto de democracia participativa, se debe integrar al sistema de control tradicional y de gestión a la Auditoría Social.



<b>AUDITORÍA INTEGRAL</b>	
<b>ALCANCE</b>	Totalidad de eventos no financieros o reales.
<b>EMPO</b>	Interrelaciones plurianuales.
<b>INSTRUMENTOS ALCANZADOS</b>	Totalidad de los sistemas de la organización, sus procesos y sus Instrumentos.
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	Interdisciplinario
<b>VISIÓN</b>	De la producción
<b>NORMAS</b>	A medida según criterios de oportunidad y conveniencia.

### 3.4.3- Auditoría Social

La Contraloría Social o Auditoría Ciudadana es la parte activa que le corresponde al ciudadano en la evaluación de la gestión de gobierno y lo que le da sentido a la rendición de cuentas: es el ciudadano el que ejerce el control a través del análisis y la retroalimentación y lo hará valer de diversas formas, como elector o como integrante en procesos de cogestión o corresponsabilidad.

Con esta contraloría social se instaura un cambio en el paradigma del control vigente, la creación de un “ambiente de control” con “cultura de control” que abarca tanto a los controles institucionales (tradicional y por resultados) y al control de los ciudadanos en forma organizada.

La contraloría social, es concebida como:

- 1- Base del concepto participativo ya que si los planes de gobierno se construyen conjuntamente con la comunidad, para la comunidad, es la comunidad la que debe participar en los mecanismos para controlar, tanto los planes, como su ejecución, su gestión.
- 2- Instrumento de mejora continua de los procesos de gestión gubernamental
- 3- Medios de sanción de los responsables políticos – tanto burócratas como empleados no políticos - de acciones de corrupción e ineficiencia.

## **P**ARA QUÉ UNA AUDITORÍA CIUDADANA



- Para acordar las aspiraciones democráticas compartidas por la comunidad.**
- Para destacar las buenas prácticas, fortalecerlas y difundirlas.**
- Para detectar las dificultades y promover soluciones para cada realidad local.**
- Para participar en las cuestiones que hacen al futuro de la comunidad.**
- Para asegurarte que las acciones de gobierno se realizan con transparencia y honradez.**
- Para exigir que los servidores públicos cumplan con ética y responsabilidad sus funciones.**
- Para prevenir a tiempo posibles irregularidades o desvíos**
- Para combatir actos de corrupción.**
- Para ver que el gobierno rinda cuentas claras a la ciudadanía.**
- Para fortalecer la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía en el bienestar de todos.**

A modo de conclusión:

## **15 ATRIBUTOS DEL BUEN GOBIERNO**



- 1- RESPONSABILIDAD
- 2- RENDICION DE CUENTAS
- 3- REIVINDICACIÓN CIUDADANA
- 4- RECEPTIVIDAD
- 5- REINGIENERÍA
- 6- RIGHTSIZING o REDIMENSIONAMIENTO
- 7- REESTRUCTURACIÓN
- 8- REINVENCION
- 9- RECONCEPTUALIZACIÓN
- 10- RACIONALIZACIÓN
- 11- RESPUESTA
- 12- RECONOCIMIENTO
- 13- RESULTADOS
- 14- REVISIÓN
- 15- RADAR (TÉCNICA)