

V CONFERENCIA
EUROSAI - OLACEFS

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

**“SOSTENIBILIDAD FINANCIERA,
RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD”**

Subtema 1º:

“RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD”

Lisboa, PORTUGAL

9 al 12 de mayo de 2007

Introducción

En la XIV Asamblea General de OLACEFS hemos acordado en la Región un esbozo de definición del concepto “Rendición de Cuentas”, teniendo como antecedente la desarrollada por el Banco Mundial y como síntesis de dos ideas centrales:

- *La Rendición como proceso mediante el cual los funcionarios públicos ofrecen a la comunidad, por conducto de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), la información detallada de los actos por ellos realizados en el ejercicio de sus funciones.*
- *El deber de justificar los actos y sancionar los incumplimientos, como adicional a la obligación de informar.*

Sin dudas lo acordado en la Asamblea nos explicita un conjunto de elementos o ejes centrales del “proceso de Rendición de Cuentas”, a saber:

- La “*comunidad*” como mandante y como receptora de información sobre el cumplimiento del “mandato”. Control primario en el marco de la convivencia democrática.
- El “*ejercicio de funciones*”, como cumplimiento de ese mandato encomendado para aportar a la comunidad los bienes y productos públicos que satisfagan necesidades detectadas y sometidas a procesos políticos de priorización. Sin dudas nos referencia a mostrar la “gestión” de los funcionarios en términos de sus resultados con todos sus matices (v.g.: financieros, de producción, de cumplimiento legal, etc.).
- La “*información detallada*” como insumo propio del proceso de revisión de los actos de los funcionarios públicos, soportado en requisitos vinculados a la existencia de estándar legal que establezca su obligatoriedad, defina aspectos vinculados a la forma y contenido, y determine las cualidades de la información, haciendo hincapié en aspectos de integralidad y oportunidad.
- La “*justificación de los actos*” como probanza de actuado a partir de razones convincentes, testimonios oportunos y documentación hábil a ese fin.
- La “*sanción de los incumplimientos*”, denotando el elemento punitivo de los desvíos en las conductas esperadas de los funcionarios (con distintos niveles de decisión, por ende discrecionalidad) y, en tal caso, surgen las sanciones políticas como las sanciones propias del derecho positivo. Es aquí que la asunción de la responsabilidad posee efectos reales y le aportan credibilidad al proceso de rendición de cuentas.

Sin dudas no podemos hablar de rendición de cuentas sin reiterar el concepto de “*accountability*” (*responsabilidad*) que, como se transcribiera en el aporte realizado por esta AGN a esa Asamblea, la Oficina del Auditor General de Canadá ha definido como “la obligación de responder ante la responsabilidad que ha sido conferida”, connotando tres nociones interrelacionadas:

- responsabilidad ante el cometido asignado,
- rendición de cuentas sobre la responsabilidad conferida y
- respuesta ante las autoridades y ante la ciudadanía respecto de dicha responsabilidad.

El proceso de rendición de cuentas posee distintos focos de atención que ameritan ser tratados, tal el caso de su impacto social e institucional vinculado a la exigencia de transparencia, la existencia de prerequisites técnicos de gestión que habiliten la existencia de una rendición consistente, y la implementación de prácticas que nos acerquen al concepto de responsabilidad enunciado.

Rendición de Cuentas y Transparencia

En los países de la Región, inmersos, en los últimos años, en profundas crisis institucionales y económicas, ha surgido una exigencia social en cuanto a la necesidad de “*transparencia en la gestión de la cosa pública*”, como efecto directo de la percepción de una proliferación de actos de corrupción en el sector público, que ha afectado la confianza en el sistema de convivencia social.

Es importante definir claramente el concepto de transparencia, acudiendo, en tal caso, a la definición adoptada por la Subsecretaría de Gestión Pública de la República Argentina, a saber:

“Transparencia es la apertura al conocimiento y escrutinio públicos de la información relativa al uso de los recursos del Estado, y de la conducta, el desempeño y los criterios de decisión adoptados por los servidores públicos”.

Surge así una simple pregunta: ¿cuál es el papel que le cabe a la rendición de cuentas de la gestión pública -e, incluso, a la responsabilidad- frente a la exigencia de transparencia? No cabe la menor duda respecto a su lugar preponderante en ese marco del requerimiento social y la realidad institucional regional.

Actualmente, en la Región, se pone a la transparencia en la gestión pública, unida a la lucha contra la corrupción, en el centro de la atención de la opinión pública, motorizada, probablemente, por la actividad de la prensa investigativa que ha exhibido casos de irregularidades considerados

paradigmáticos. Sin embargo, en modo alguno debemos considerar que lo reclamado supone una exigencia calificable como original o novedosa, puesto que ella constituye una característica propia de los esquemas institucionales regionales que permiten su funcionalidad y vigencia.

Así la noción de transparencia implícita en el concepto de rendición de cuentas, se articula con nociones básicas de la convivencia social tales como: *Estado de derecho, Democracia y República*.

Es la sociedad civil la que observa la necesidad de que sus funcionarios le expliquen hacia dónde y cómo se destinan los esfuerzos comunitarios en un contexto de recursos escasos e innumerables necesidades básicas insatisfechas, y es ella la que exige que asuman la responsabilidad de sus actos. Todo ello en el marco del necesario fortalecimiento del Estado de derecho que permita clarificar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, en varias oportunidades mancilladas.

Todo aquél a quien se le encomienda recursos con destino a un fin determinado, posee el “deber ético” y en algunos casos, como en el sector público, “legal” de responder e informar “claramente” por la administración, manejo y rendimientos de fondos, bienes o recursos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.

En tal sentido, en el marco de sistemas democráticos representativos, la delegación de potestades en los funcionarios públicos conlleva la necesaria justificación de sus actos ante la ciudadanía y sus representantes. Claro está que esas potestades delegadas constituyen el “poder estatal” derivado de la voluntad popular, con efecto en el complejo tramado de relaciones sociales y en cada uno de los individuos de la comunidad, frente al que surge como necesario el “control social” que tienda a limitarlo y encausarlo hacia el destino que los mandantes le han conferido.

Cuando Montesquieu enunciaba su teoría de la separación de los poderes advertía sobre el resultado de los desvíos no deseados que conllevaba el uso de ese poder delegado, procurando su contención para proteger a los hombres en su libertad y sus derechos, y en ello podemos reconocer implícitamente la idea de lucha contra la corrupción y la exigencia de transparencia.

Obsérvese, que el sistema republicano de gobierno, de amplia aceptación regional, presupone, entre distintos aspectos, la división de poderes, la publicidad de los actos de gobierno y responsabilidad de los gobernantes.

Así, en la República Argentina, a manera de ejemplo, la reforma constitucional de 1994 explicitó las atribuciones de control externo del Poder Legislativo sobre la integralidad de la gestión pública, con la asistencia técnica de la Auditoría General de la Nación (AGN) –sin contar con potestades jurisdiccionales como cuentan otras EFS-. Ello denota la intención del fortalecimiento del equilibrio de poder entre quien tiene la responsabilidad de implementar las políticas gubernamentales, y quien autoriza y controla por mandato social.

Por otra parte, la pretensión de publicidad de los actos públicos como la explícita asunción de responsabilidades por la gestión, encuentran su máximo exponente en la rendición de cuentas, como hito central de la gestión del ejecutivo por el que pone a disposición del controlante un detalle pormenorizado de lo actuado en un período.

Hasta aquí hemos referido a la rendición de cuentas como una exigencia fáctica y del derecho positivo, y basamento de la transparencia requerida, sin olvidar que existe un conjunto de factores críticos para imprimirle la eficacia que el esquema institucional exige, a saber:

- La *concientización ciudadana* sobre su derecho a requerir que se rindan cuentas,
- La *internalización en los funcionarios* sobre su obligación de presentar rendición de cuentas,
- La existencia de *estándares normativos* de presentación que aporten un lenguaje común entre los distintos actores -con distintos niveles de agregación o desagregación-, enmarcados en el concepto de “amigabilidad” de la información,
- La *intervención oportuna de las EFS*, aportando, a los miembros del Poder Legislativo y a la ciudadanía, confiabilidad respecto de las rendiciones de cuentas,
- El *tratamiento legislativo público oportuno* de la rendición.

Como se señalara, las EFS poseen intervención en el proceso de explicar el destino de los fondos públicos y lo adecuado de su utilización, considerando las distintas funciones asignadas en los plexos normativas de distintos países (v.g.: asistencia técnica del Poder Legislativo o facultades jurisdiccionales), sin embargo, pueden desempeñar un rol adicional respecto de los factores preenunciados, ya sea a través de un accionar docente hacia la ciudadanía, la emisión de recomendaciones implementables ante desvíos de entidades auditadas, la revisión de los estándares normativos o el establecimiento de estrategias de control que aporten conocimiento adicional y oportuno a los evaluadores de las rendiciones.

Respecto de ese último aspecto, la definición de estrategias sectoriales, por materia y/u organismos, soportados en las debidas evaluaciones de riesgo y materialidad, importan la combinación de auditorías financieras, de gestión e integrales que permiten la maximización en el uso de los recursos disponibles de las EFS, y un mayor conocimiento sobre la gestión gubernamental y la evaluación en términos de economía, eficiencia y eficacia.

Rendición de cuentas y gobierno electrónico

El *gobierno electrónico* pretende el uso de tecnologías de información y comunicaciones (TICs) para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Asimismo, se agrega una vía de contacto entre el mandatario y el mandante, buscando incrementar la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

En esencia el gobierno electrónico centra sus actividades en estas formas típicas:

- La ejecución de trámites ante la administración por medios electrónicos,
- La interconexión e integración entre entes públicos, y con entidades privadas a partir de intereses comunes,
- La puesta a disposición de la ciudadanía y entidades intermedias de información de distinta índole, pero que esencialmente hace a su gestión.

Respecto de ese último aspecto, que es de especial interés para el presente, se visualiza como objetivo central la necesidad de mejorar la calidad y cantidad de la información, como la implementación de mecanismos novedosos, amigables y atractivos de participación ciudadana, logrando mayor transparencia en los actos de gobierno. Esto aborda cuestiones tales como la disponibilidad en páginas Web de reportes financieros y de gestión, de información de operaciones (v.g.: publicación de distintas instancias de contrataciones) o de actos institucionales específicos (v.g.: agenda de audiencias públicas).

El gobierno electrónico presenta una nueva realidad que así podríamos resumir:

- Un *acceso amigable* a la información por la ciudadanía,
- La *disponibilidad de información* con distintos formatos, ya sea a partir de reportes formales de rendición de cuentas como de información adicional y/o complementaria, o información sin vinculación identificable,
- La *limitada reglamentación* en materia de contenidos de las páginas oficiales,

- La *ausencia de procesos de control* específicos de la información puesta a disposición de la ciudadanía por medio de la WEB,
- La *predisposición de las personas a aportar credibilidad* a la información disponible en la WEB.

Este conjunto de cuestiones, aunado a lo previamente dicho sobre rendiciones de cuentas, impone esa realidad ha ser considerada por la EFS en resguardo de lo enunciado como confianza en el sistema de convivencia social, a la luz de la existencia de información disponible sin ser soportada en procesos de control que le aporten objetividad.

Sin dudas, la amigabilidad del acceso a la información por este medio, la exhibe como una virtual rendición de cuentas ante la ciudadanía, de disposición inmediata, que podría, en un primer vistazo, considerarse sustituta de la rendición tradicional. Sin embargo en una evaluación de mayor profundidad debería calificarse de complementaria, puesto que aporta, en la actualidad del desarrollo tecnológico, un elemento ineludible hacia la transparencia en la gestión.

Nos enfrentamos aquí ante el desafío de buscar los medios idóneos que aporten la confiabilidad a la información disponible que el Estado de derecho impone, para que efectivamente redunde en la transparencia requerida. No obstante, también la tecnología nos aporta una vía para exhibir el resultado de las actividades de control de las EFS, con características de inmediatez en su relación con la ciudadanía, contribuyendo a esa transparencia –distintas EFS, incluida la AGN, publican en sus páginas de Internet los informes de auditoría y receptan inquietudes-.

Requisitos instrumentales básicos

No debemos olvidar que la rendición de cuentas se enmarca como una actividad del proceso de planificación de la gestión gubernativa, que en la instancia de “control”, en ese proceso, permitirá:

- La *evaluación y reasignación de recursos* y,
- El *tratamiento de desvíos y responsabilidades* considerando el marco normativo específico.

Claro está que para acceder ha esta instancia se deben haber producido un conjunto de actividades previas del mentado proceso de planificación, que han de contemplar cuestiones tales como:

- La *planificación estratégica* (incluyendo la emisión de documentos que en algunos países de la Región se elaboran: plan de gobierno y plan de desarrollo),

- La *planificación táctica*, como consecuencia de la estrategia, con la definición de planes operativos o planes de acción,
- La *presupuestación* a partir de los planes precitados, tanto en materia financiera como física – mediciones físicas, metas y estándares- y con identificación de responsables.
- El establecimiento de *sistemas de información* que permitan el monitoreo de la gestión, contemplando información financiera, de costos y de producción física.

Un párrafo aparte lo amerita el proceso de formulación y aprobación del Presupuesto General de la Administración Pública y que asume el carácter de documento esencial de la gestión de las políticas públicas. Su elaboración en función de la clara definición de políticas, objetivos, programas y metas actúa como condicionante esencial del proceso de rendición y, en una cultura, arraigada en los años, sobre la rendición como la ejecución del presupuesto, se evidencia como un riesgo fundamental.

En dicho marco, las limitaciones propias que pudieran presentarse en la formulación y las generadas por delegación de facultades aprobatorias de los Poderes Legislativos en los Ejecutivos, poseen una directa influencia en la rendición de cuentas, ya sea por las deficiencias que impiden determinar claramente el destino de los recursos y la evaluación de resultados en función de políticas establecidas, como por la carencia de la debida exposición de los motivos que respaldan los reajustes presupuestarios realizados.

La experiencia en la Argentina evidencia que, si bien desde el inicio de la reforma del sistema de administración financiera del Estado –1992-, se han producido mejoras importantes, especialmente en materia técnica presupuestaria y en herramientas de gestión, y que la AGN ha avanzado en distintos frentes en sus tareas de revisión, en particular respecto de la Cuenta de Inversión -en el segundo semestre del presente año se concluirá el examen de la correspondiente al ejercicio 2006-, persisten deficiencias relevantes que afectan la evaluación de las rendiciones de cuentas sobre bases confiables, así a manera de ejemplo puede señalarse:

- Ausencia de definiciones estratégicas explicitadas en cuerpos documentales únicos, y la consecuente inconsistencia del proceso de planificación en sus distintas instancias,
- Limitada claridad en la determinación de objetivos y metas, como inconsistencia entre ellos,
- Necesidad de mejora de los indicadores actuales de gestión,
- Debilidades en los sistemas de control interno implementados,
- Sistema de información con limitaciones en cuanto a integridad y oportunidad de la información. Adicionalmente, se encuentran pendientes procesos de integración entre sistemas,

- Ausencia de sistemas de contabilidad de costos.

En el estado actual, hablar de eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública resulta dificultoso, los juicios que pueden emitirse, con las limitaciones enunciadas, se centran en la eficacia, con prescindencia de la evaluación de eficiencia y de economía debido a la ausencia de información disponible que la sustente.

Una mención especial es necesaria en cuanto al proceso de rendición de la “recaudación”. Siguiendo con el caso argentino, semejante a otros, se ha advertido un foco importante de la gestión gubernativa en cuanto al proceso administrativo vinculado al gasto y su registración (presupuestaria y patrimonial), pero en aquella materia la atención principal se ha planteado en la administración tributaria, no así en la rendición integral de sus resultados. Su registración se realiza por lo efectivamente percibido en cuentas bancarias, existiendo en consecuencia transacciones con efecto patrimonial que no poseen exposición en la rendición de cuentas, como así tampoco los gastos fiscales producto de tratamientos tributarios especiales, exenciones y regímenes de promoción (7.8% de la recaudación de impuestos nacionales y de los recursos de la seguridad social).

En consecuencia, es necesario visualizar a la rendición de cuentas como una instancia de la gestión gubernamental en su conjunto, o como hemos referido un hito del proceso de planificación individualizado como el de revisión o control. Como tal, la interpretación y evaluación de la rendición se hallan condicionadas por los modelos y herramental de gestión utilizados, y la calidad de implementación de los mismos.

Rendición de cuentas por Resultados

Realizada las consideraciones del acápite precedente, cabría hacer mención a algunos aspectos propios de la técnica misma de rendición de cuentas, y en ese sentido surge como una tendencia actual la “rendición por resultados”.

En tal sentido, la rendición constituye una instancia de la gestión en basada en resultados, en cuyo enfoque se preconiza la mejora en la implementación de políticas del sector público a partir de la responsabilidad de los funcionarios por los resultados obtenidos. Claro está que ellos han de ser contrastados con un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con

antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo, que actúan como guía en su gestión y referencia necesaria en la evaluación a posteriori.

En el marco del modelo referido, han de contemplarse distintos aspectos relevantes, a saber:

- La *definición de resultados* mediante un proceso permanente de planificación estratégica, que sustenten planes operativos consolidados y se alineen con las necesidades de la ciudadanía.
- La *orientación de estructuras, actividades, recursos y responsabilidades internas* hacia resultados preestablecidos de corto, mediano y largo plazo.
- El establecimiento de *criterios de asignación de recursos* basados en el logro de resultados.
- La *determinación de los recursos presupuestados* a partir de la determinación de los productos o servicios necesarios a fin de alcanzar los resultados. Se aclara que esta metodología es compatible con la presupuestación por programas ampliamente implementada en la Región.
- El *uso eficiente de los recursos*, a través de procesos internos destinados a la obtención de los resultados.
- La implementación de *sistemas de información* que posean los sensores necesarios para emitir reportes sobre los resultados obtenidos.

La consideración de los aspectos enunciados, sin ser taxativos, actúa como requisito necesario para:

- La transparencia y mejora de la correspondencia entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados.
- La evaluación de utilización de los recursos públicos a partir de las decisiones estratégicas de política gubernamental establecidos.
- El fomento de la participación ciudadana.

Por su parte, a través de ella se busca dotar de consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno, los planes operacionales y los planes de sus entidades u oficinas gubernamentales, aportándole una integridad conceptual a la rendición que permite la evaluación de resultados de programas como la evaluación del impacto de las políticas.

Existen distintas experiencias en la Región respecto de su aplicación e incluso programas específicos tendientes a ello, pero son resaltables las recomendaciones del “Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente” que practicara la evaluación de los

sistemas internos de dicha entidad en virtud de la necesidad de reformas que planteara la Cumbre Mundial de Nueva York –2005-. En virtud de nuestro foco de atención podríamos resumir algunas:

- Reformar las prácticas operativas de las Naciones Unidas para asegurar la concentración en los resultados como respuesta a las necesidades y el logro de los objetivos de desarrollo del milenio.
- Dotar de financiamiento en función de los resultados esperados de modo de obtener una vinculación de los mismos con las donaciones recibidas.
- Vincular en forma integral el funcionamiento, la financiación y la rendición de cuentas, teniendo en vista los resultados.
- Publicar evaluaciones internas de los gastos, funcionamiento y evaluaciones de los planes.
- Practicar rendiciones de cuentas basadas en los resultados.

La rendición de cuentas por resultados subsume los criterios tradicionales de rendición de cuentas financieras, que en modo alguno han de descartarse, y amplía los requerimientos de información en la pretensión de acceder a la “*responsabilidad*” que ya hemos referido. La metodología reseñada nos permite dar respuesta a un conjunto de preguntas que como ciudadanos nos podemos realizar sobre la gestión de la cosa pública, puesto que nos aporta respuesta sobre:

- las políticas implantadas, decisiones adoptadas y actos ejecutados;
- la gestión operativa y administrativa, y las responsabilidades involucradas;
- el uso de los recursos en términos financieros, y
- el beneficio del accionar gubernamental frente a las necesidades sociales –impacto-.

Conclusión

La rendición de cuentas constituye un hito fundamental en el marco de la convivencia democrática, pero exige su fortalecimiento como herramienta que sustente la transparencia en la gestión pública. Así surge como esencial el compromiso de los distintos actores involucrados y la mejora en la calidad de los instrumentos técnicos adoptados tendientes a aportar confiabilidad sobre la información puesta a escrutinio de la ciudadanía.

En este marco, las EFS, a partir de las amplias funciones que se les encomiendan en materia de control y de una sólida formación técnica, adquieren un papel preponderante como factor de cambio, considerando su ubicación institucional –con las variaciones propias de cada país- que las sitúan en posición de contar como interlocutores tanto a quienes rinden cuentas como a quienes son destinatarios de las mismas.