



Trabajos del  
22 Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas  
San Juan – 27 y 28 de septiembre de 2018

Área IV. Sector Público

Trabajos 22 Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas : Área  
Sector Público - 1a edición especial. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :  
FACPCE, 2018.

Edición para la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias  
Económicas

ISBN 978-987-1927-11-1

1. Sector Público. 3. Actuación Profesional. I., comp. CDD 330.071

**Título: LA RENDICION DE CUENTAS. IMPORTANCIA DE LOS ESTADOS CONTABLES COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL.**

**Área 4: Sector Público**

**Tema:** Análisis e interpretación de los estados contables que conforman la rendición general de cuentas por parte del Poder Administrador. Análisis de indicadores de gestión.

**XXII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas**

**San Juan, Argentina, 27 y 28 de Septiembre de 2018.**

**Autor: Área Sector Publico CECyT.**

**Directora de Área: Dra. Mónica González**

Teléfono: 0261 417 4718

Correo electrónico: mogonzalez@jus.mendoza.gov.ar

**Asesora del Área en CECyT: Dra. Lea Cristina Cortés de Trejo**

Teléfono: 0387 481 0164

Correo electrónico: leactrejo@gmail.com

**Título: LA RENDICION DE CUENTAS. IMPORTANCIA DE LOS ESTADOS  
CONTABLES COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL.**

**Área 4: Sector Público**

**Tema:** Análisis e interpretación de los estados contables que conforman la rendición general de cuentas por parte del Poder Administrador. Análisis de indicadores de gestión.

**XXII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas**

**San Juan, Argentina, 27 y 28 de Septiembre de 2018.**

## ÍNDICE

Resumen y palabras claves.....	4
1. Introducción.....	5
2. La rendición de cuentas gubernamental. Estándares Genéricos.....	7
3. Estados contables.....	8
4. La Cuenta de Inversión como rendición de cuentas del Poder Administrador.....	9
4.1. El instituto constitucional Cuenta de Inversión en la Nación.....	9
4.2. Contenido y alcances de la Cuenta de Inversión en el orden Nacional.....	10
4.3. El presupuesto y la cuenta de inversión, sus esencias .....	14
5. La Cuenta de Inversión 2016 en el Congreso Nacional.....	22
6. Los estados contables según las RTSP de la FACPCE.....	24
6.1. RTSP N° 1 “Marco conceptual contable para la Administración Pública”.....	25
6.2. RTSP N° 2. “Presentación del Estado Contable de ejecución presupuestaria”.....	28
6.3. RTSP N° 3 “Presentación de Estados Contables”.....	28
7. La contabilidad gubernamental y la contabilidad general.....	29
7.1. Necesidad de armonizar las normas contables para la administración pública en el país.....	30
8. Algunos indicadores de gestión financiera.....	33
8.1. Conceptos previos. Etapas de la ejecución del presupuesto de gastos.....	33
8.2. Documentos de respaldo para su registro .....	35
8.3. Indicadores presupuestarios.....	36
9. Conclusiones.....	37
10. Bibliografía.....	39
11. Citas bibliográficas .....	

## **RESUMEN**

El presente trabajo trata de brindar elementos de reflexión para la discusión de la profesión en general sobre la importancia que adquieren los estados contables públicos, como elementos propios de la rendición de cuentas de los órganos de gobierno y de los administradores públicos.

Se intenta resaltar la importancia de la contabilidad gubernamental, las normas contables nacionales e internacionales respecto del origen y calidad de la información financiera de donde surgen dichos estados contables, los destinatarios, la medición de los objetivos y la determinación de responsabilidades. En esa línea se propicia la interrelación de los organismos competentes para la emisión de normas contables armonizadas en las administraciones públicas del país con los institutos y organismos que realizan estudios técnicos en la materia a nivel nacional e internacional. La Contabilidad Gubernamental es la única herramienta que permite obtener información útil, controlada y controlable y es considerada un segmento de la contabilidad general.

El trabajo aporta antecedentes referidos al presupuesto y a la cuenta de inversión y propicia que ambos institutos constitucionales incorporen información y cuadros que permitan conocer la medida en que el gasto integral presupuestario (corrientes, de capital y financiamiento) es cubierto por recursos genuinos. La segregación de los rubros que componen el financiamiento instalada hacen casi cuatro décadas en el país exponen la información en forma parcial que lleva a diagnósticos y estudios desacertados desde el punto de vista institucional y financiero.

Dado que el olvido de las cuestiones relativas a la hacienda pública lleva a la quiebra de los países, al cumplir aquélla un rol semejante al del sistema nervioso en el cuerpo humano, es necesario transparentar el destino de los fondos públicos a los cuales el ciudadano aporta coactivamente por medio de sus tributos.

## **PALABRAS CLAVES**

Presupuesto. Rendición de cuentas. Información. Contabilidad gubernamental. Estados Contables. Transparencia. Gestión. Normas contables profesionales. Responsabilidad. Cuenta de Inversión. Cuenta General del Ejercicio. Hacienda pública. Administración financiera gubernamental. Indicadores de gestión.

## **LA RENDICION DE CUENTAS. IMPORTANCIA DE LOS ESTADOS CONTABLES COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL.**

### **1. INTRODUCCION**

El propósito de este trabajo es brindar elementos de reflexión y generar debates relativos a la importancia que adquiere el análisis e interpretación de los estados contables gubernamentales al momento de opinar y juzgar la gestión del gobierno, respecto al empleo de los recursos y bienes públicos. Por ello se ha decidido compilar una serie de antecedentes, normas y cuadros con intención de mostrar en un único documento destinado a la profesión, la ciencia, la técnica y la aplicación práctica de la misma, a fin de tener un panorama general sobre los mismos, dado que no siempre coinciden y dan lugar a interpretaciones que pueden llegar a desvirtuarlos.

Dicha importancia se remonta al origen de la hacienda pública, que está dado por la contribución que hace el ciudadano para su sostenimiento y que, al ser coactiva por el poder de imperio del Estado, está obligado a aportar. A su vez, los funcionarios que son responsables del gobierno, la administración y/o control de la cosa pública, deben dar cuenta de lo que se hizo con aquéllas contribuciones.

Esa obligación nace con la “Declaración de derechos del hombre y del ciudadano” en 1789, que proclama soberano al pueblo y, por lo tanto, tiene el derecho de saber qué se hizo con lo que aportó, siendo el presupuesto el instituto que debe garantizar la justicia en el empleo de la riqueza que el Estado detrae de la actividad privada y la hace pública.

Mucho interés se pone, al hacer el presupuesto, en las técnicas enmarcadas en lo que se llama la modernización de la administración de las finanzas, modelos de programación, planificación y presupuestación, clasificadores extensos y desagregados, que permiten hacer análisis transversales y verticales del destino del gasto público, como también de los recursos. Toda esta planificación se lleva a cabo en función de distintos escenarios económicos, sociales y políticos, que determinan las variables macroeconómicas (tasas de inflación, devaluación, variación del PBI real, tasas de interés) que justifican el gasto y, por ello, el recurso.

Al momento de confeccionar el presupuesto público, primero va el gasto, que se justifica por una necesidad pública a satisfacer y, luego, se estima el recurso con que se financia aquél; es decir, primero se determinan los gastos de carácter imprescindibles y, luego, de manera que se

verifique si lo que se produjo porque se cumplió la búsqueda de la nación se aproxime los que se integran con abundante información se caracterizan por su alto contenido técnico en los ultras del país intenta resaltar la normas nacionales en finales respecto del origen y calidad esencial, de donde surgen dichos contables de financiera los obligatorios y necesarios, sin que tengan lugar los superfluos, porque en el Estado el gasto justifica el recurso y no al revés, lo que marca una diferencia con las haciendas privadas cuyo gasto está sujeto al recurso.

Lo importante es que el presupuesto se confecciona en base al principio de veracidad y debe reflejar lo mejor posible lo que va a suceder durante un año en materia de ingresos y del destino de los fondos públicos.

Juan Carlos de Pablo en La Nación del 21/03/10, escribió en un artículo que tituló: “La realidad impone otro presupuesto para el 2010”, en el que imagina un diálogo de ficción entre Cayetano Licciardo y Richard A. Musgrave. De Pablo decía en aquel momento, *“Licciardo y Musgrave advierten que el Gobierno se quedó corto con sus previsiones de inflación y suba del gasto. El presupuesto del Gobierno para el 2010, ha quedado desactualizado. Una tasa de inflación apreciablemente superior a la prevista, junto con nuevos gastos..., hace que tanto los ingresos como los gastos públicos terminen siendo bien diferentes de lo que creían los legisladores cuando lo aprobaron”*. Cayetano Licciardo, a la pregunta, ¿hay algo peculiar en el presupuesto de una Nación? respondería: *“El presupuesto nacional es una autorización de gastos y un pronóstico de ingresos, así que, cuando se lo aprueba, hablar de déficit o de superávit es pura poesía”*. El diálogo de ficción, referido al Presupuesto 2010, describe una realidad que sigue vigente en el país.

Es necesario que el mismo empuje que se pone al momento de elaborar y sancionar la ley de presupuesto se haga extensivo hasta el de la rendición de las cuentas, que se lleva a cabo mediante la cuenta de inversión, de manera que se verifique si lo que se aprobó por aquélla, se cumplió. El trabajo busca que la profesión se aproxime a esos dos institutos complejos que se integran con abundante información y se caracterizan por su alto contenido técnico, en el entendimiento que ello contribuirá a transparentar el gobierno y el control de las finanzas públicas del país.

Se intenta resaltar la importancia de la contabilidad gubernamental, las normas contables nacionales e internacionales respecto del origen y calidad de la información financiera, de donde surgen dichos estados contables, los destinatarios, la medición de los objetivos y la determinación de responsabilidades, panorama complejo y a veces ininteligible por la cuantía y complejidad de los movimientos de riqueza del Estado que deben ser transparentes, porque está en juego el bien común de la sociedad argentina.

## 2. LA RENDICION DE CUENTAS GUBERNAMENTAL. ESTÁNDARES GENÉRICOS.

La rendición de cuentas(RC) es el medio por el cual el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta, consecuentemente, la responsabilidad de las mismas, bajo un marco de transparencia por lo cual abre la información al ciudadano para que pueda revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para determinar responsabilidades.

Una de las formas de rendir cuentas es a través de la presentación de estados contables e informes públicos respecto a movimientos de la hacienda pública. La rendición es un proceso por el cual un administrador público está obligado a presentar informes y estados contables que expongan los movimientos económicos-financieros y patrimoniales de la hacienda pública que tiene a su cargo. Es necesario que los mismos se respalden en documentos y sean detallados, completos y se expongan siguiendo el principio de claridad; caso contrario carecen de sentido y valor, sobre todo para el destinatario final de esa rendición que es el **ciudadano**.

En una democracia, la rendición de cuentas se asocia a dos aspectos inseparables: por un lado, la obligación de los funcionarios de informar sobre sus decisiones, los resultados obtenidos, cumplimiento de metas, uso de los recursos y de justificarlas en público y, por el otro, aparecen las distintas responsabilidades por el accionar de los funcionarios, pudiendo ser de tipo política, civil, penal, administrativa, contable, ética y profesional.

La CEPAL<sup>1</sup> definió estándares de la rendición de cuentas (RC) que se sintetizan a continuación:

1. *Códigos de conducta. Normas claras de comportamiento.* Propicia que exista un código de conducta con normas y reglas de conducta en la vida pública para ser aplicado por las instituciones que garantizan la RC y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre sus actos y decisiones, evitando la participación en las decisiones o sentencias afectadas por sus intereses privados. A través de códigos de buena conducta administrativa, los funcionarios públicos están obligados por a mantener un registro veraz y completo de sus acciones; se propicia el registro de todo proceso de toma de decisiones y de procesos legislativos, recomendando la elaboración de actas.
2. *Mecanismos de prevención de los conflictos de intereses.* Busca que los posibles conflictos de interés en el proceso de toma de decisiones se puedan evitar con un marco normativo claro y prácticas que aseguren que los funcionarios públicos no estén comprometidos en decisiones donde su juicio podría verse afectado por intereses privados.



3. *Publicidad de los Bienes (declaración de patrimonio)*. La divulgación y transparencia de activos de los funcionarios mediante la declaración de patrimonio y/o bienes previenen el enriquecimiento ilícito mientras aquellos prestan servicios en el Estado.
4. *Transparencia y regulación del lobby (cabildeo)*. Los lobby o cabildeos deben estar sujetos a marcos de regulación o controles normativos transparentes que garanticen al público el ejercicio de la supervisión de las influencias, de intereses particulares o de grupos de interés, en la toma de decisiones públicas.
5. *Mecanismos de denuncias y protección para denunciantes*. Los funcionarios públicos que denuncien y hagan pública la información que revelan actos de corrupción, conductas inapropiadas, irregularidades, mala administración o derroche de recursos públicos dentro del gobierno, deben contar con canales de protección y mecanismos por los cuales se actúe en consecuencia. También deberían existir sanciones por no informar irregularidades.
6. *Transparencia en compras públicas y adquisiciones*. Debe existir total transparencia en los procesos de contratación pública, para reducir las oportunidades de corrupción, garantizar el gasto efectivo de los fondos públicos y crear condiciones para exista igualdad de oportunidades entre los proveedores y contratistas.
7. *Organismos de supervisión/vigilancia independientes*. Los organismos que supervisen el ejercicio del poder público deben ser independientes, como el caso del *Ombudsman* (Defensor del Pueblo) para la supervisión de los servicios públicos, y del gasto público (oficinas de auditoría). Se incluye el control de los poderes legislativo y judicial.

### 3. ESTADOS CONTABLES

Para la RTSP N° 3 los estados contables son “... *una representación estructurada de la situación financiera y del resultado de una entidad. El objetivo de los estados contables con propósito general, es suministrar información acerca de la situación financiera, resultados, y flujos de efectivo de una entidad, que sea útil para un amplio espectro de usuarios a efectos de que puedan tomar y evaluar decisiones respecto a la asignación de recursos. Los estados contables constituyen un medio para la rendición de cuentas de la entidad por los recursos que le han sido confiados*” (el resaltado es nuestro).

Sobre la importancia de los estados contables hay una extensa bibliografía, mucho se ha escrito. A los efectos de este trabajo interesa la posición de Licciardoque, en coincidencia con Buscema<sup>2</sup> señala que “... *se deben entender como medio de los órganos de administración activa para rendir cuenta de su gestión al órgano volitivo*”, destacando que “...*la función a cumplir es garantizar a la ciudadanía el derecho a participar en la formación y el destino de los recursos públicos. Si cierto es que debe atenderse la evolución patrimonial, no lo es*

*menos que debe tenerse en cuenta el origen de tales medios patrimoniales y apreciar cómo se mueven en el cuadro de la consecución de los fines institucionales”<sup>3</sup>.*

#### **4. LA CUENTA DE INVERSIÓN COMO RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PODER ADMINISTRADOR.**

##### **4.1. El instituto constitucional “cuenta de inversión” (CI) en el orden nacional.**

Un instituto fundamental para el gobierno y control de la hacienda pública en nuestro país es la cuenta de inversión instaurado por la Constitución Nacional al determinar que es atribución del Congreso Nacional, *“Fijar anualmente, ... el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”*(art. 75° inc. 8). La obligación de ese poder es juzgar si la rendición de cuentas que realiza el Poder Administrador ante el Poder Legislativo mediante la **CI** merece ser aprobada o rechazada. Esta decisión debe sustentarse en el examen y opinión de los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, la que interviene *“...necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de la cuenta de percepción e inversión de los fondos públicos”* (art. 85°, párrafo *in fine* de igual norma).

El instituto que nos ocupa está contemplado en los textos constitucionales de la Nación, de veinte provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales lo denominan “cuenta de inversión”, “cuenta general del ejercicio” y/o “cuentas de inversión”; siendo la más utilizada la primera<sup>4</sup>.

La cuenta de inversión es un instituto de esencia política y, por esa razón, está insertado en las constituciones del país. Esa esencia no desconoce la importancia fundamental que tiene el núcleo central de aquélla, o sean, los estados contables y la información técnica que brinda, todo lo cual hacen factibles los exámenes macro-políticos y micro-administrativos de la gestión y control gubernamental.

La esencia política de la cuenta de inversión y su alto contenido técnico son inseparables como es la hacienda pública en la vida del Estado. Su estudio permite obtener conclusiones sobre los resultados de la gestión de gobierno a nivel macro y micro.

El plan de gobierno reflejado en el presupuesto comprende los recursos y gastos anuales y es un **mandato de hacer** del Poder Legislativo Nacional (PLN) al Poder Administrador y al Jefe de Gabinete de Ministros. Según la Constitución Nacional le compete a este último

“Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto Nacional” (art. 100° inc. 7°), teniendo responsabilidad política ante el Congreso de la Nación (art. 100°, 2° párrafo) mientras que el PEN “Supervisa el ejercicio de la facultad de jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales” y “Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” (art. 99° inc. 1° y 10° respectivamente).

De aquel *mandato de hacer* surge la rendición de cuentas que debe realizar anualmente ante el PLN mediante la cuenta de inversión, preparada por la Contaduría General de la Nación, como órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental, (Ley 24.156, art. 91, inc. h) y presentada al Congreso Nacional por el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) conjuntamente con el de Finanzas de la Nación<sup>5</sup>. Es atribución del Poder Legislativo el control de la CI y verificar si el *mandato de hacer* otorgado se cumplió.

Los gastos presupuestarios se pueden analizar desde la perspectiva institucional (poderes del Estado, ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social y otros entes); por naturaleza económica (corrientes, de capital y financiamiento); por objeto del gasto (personal, bienes y servicios, intereses de la deuda, transferencias, trabajos públicos, amortización de la deuda, inversiones financieras, etc.); según las finalidades y funciones que realiza el Estado (administración gubernamental, defensa y seguridad, servicios sociales, económicos, y de deuda pública). Toda esa información da lugar a innumerables cuadros que combinan y facilitan la profundización de los análisis sobre el origen de los recursos y el destino de los gastos públicos, como también la determinación de responsabilidades de los funcionarios actuantes.

Para la preparación, confección, análisis, interpretación y juzgamiento de una CI se requieren específicos conocimientos del quehacer hacendal público, como también de aquéllos de carácter técnico-contables, destacándose los presupuestarios y no presupuestarios, patrimoniales (entre ellos el arduo campo de la deuda pública), de situación y movimientos del Tesoro, de indicadores de gestión y de control. A ese complejo panorama se debe agregar la interrelación con los contextos políticos, monetarios, socio-económicos y jurídicos del país<sup>6</sup>.

No obstante la importancia y valor del instituto constitucional que nos ocupa, la historia nacional evidencia el desinterés del Legislativo en su tratamiento, aprobación y/o rechazo: el pormenorizado detalle de Duro y Palermo, en el “Cuadro histórico de la revisión de las cuentas de inversión por parte del Congreso Nacional” que abarca el período que va desde

1864 al 2015, al cual nos remitimos *ad effectumbrevitatis*<sup>7</sup>, eximen de mayores comentarios. La doctrina señaló reiteradamente esa anomalía<sup>8</sup>.

#### 4.2. Contenido y alcances de la CI en el orden nacional.

La ley 24156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nación en su artículo 95° establece los contenidos mínimos de la **CI**, a saber:

- a. Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;
- b. Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central;
- c. El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;
- d. Los estados contable-financieros de la administración central;
- e. Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.

Además de los estados contables enumerados en los apartados a) al d) y del informe sobre el sector público (e), la ley establece que la **CI** debe contener comentarios sobre:

- a. El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;
- b. El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;
- c. La gestión financiera del sector público nacional.

La simple enumeración de los estados, informes y comentarios del detalle anterior indica la diversidad del contenido técnico de la **CI**, aspecto que hace que sea un documento cuya comprensión no resulta, *prima facie*, sencilla. Entre los usuarios de la información que brinda se encuentran, prioritariamente, los diputados y senadores nacionales, a los que les corresponde analizar, interpretar y juzgar ese importante caudal de información<sup>9</sup> y pronunciarse por su aprobación o rechazo, según se haya o no cumplido el *mandato de hacer* que otorgaron al aprobar la ley de presupuesto; en otras palabras, se deberán expedir respecto al cumplimiento del plan de gobierno anual expresado en esa norma.

Hemos dicho que la cuenta de inversión tiene por finalidad principal rendir cuentas de la gestión gubernamental anual mostrando, a través de los estados contables y antecedentes que la integran, el cumplimiento de políticas públicas. En su origen en la **CI** tenían preeminencia **los aspectos financieros, que son irremplazables**, pero el crecimiento del Estado y los avances tecnológicos del siglo pasado extendieron notoriamente sus horizontes.

En el cuadro siguiente se comparan dos épocas en cuanto al alcance de la **CI**: el año 1979, en que el enfoque prevalente del presupuesto era financiero y la actualidad (toda

modificación en la forma de exposición del presupuesto repercute en aquella). A partir de 1980 el presupuesto se basó en nuevos clasificadores presupuestarios que ampliaron notoriamente el universo de información para fines económicos, lo que requiriría adaptación de los programas informáticos e impulsó como eje de la información la cuenta “Ahorro Inversión Financiamiento”. El presupuesto y su información, a partir de ese hito, cambió su forma de exposición y se mostró fraccionado, según se explica más adelante (ver punto 4.3.2. y 4.3.3), modificando la parte dispositiva de la ley.

### Comparación de los alcances de la Cuenta de Inversión Nacional (1979 y hoy)

Detalle	Antes de 1979	En la actualidad
Universo comprendido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración central (AC)</li> <li>• Organismos descentralizados (OD)</li> </ul>	<p><b>Sector Público Nacional que comprende:</b> a) Administración Nacional (Administración Central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social); b) empresas públicas; c) entes públicos; d) fondos fiduciarios; e) otros entes no incluidos en lo anterior, que configuran haciendas paraestatales (concesionarios de servicios públicos, beneficiarios de subsidios del Estado, etc.).</p>
Aspectos comprendidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financieros: Presupuestarios y del Tesoro</li> <li>• Información patrimonial y de la deuda pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financieros: Presupuestarios y del Tesoro</li> <li>• Patrimoniales</li> <li>• Se expresan en unidades monetarias y se complementan con las físicas.</li> <li>• Indicadores de la gestión financiero-patrimonial</li> <li>• Interrelaciones con indicadores macroeconómicos (PBI, inflación, tipo de cambio, etc.) y vinculación con las cuentas nacionales.</li> <li>• Indicadores de gestión (en su acepción amplia) y determinación de costos.</li> </ul>
Clasificadores presupuestarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clasificador principal del Gasto: por Objeto del Gasto.</li> <li>• Clasificador de recursos: por rubros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clasificadores: a) primario: por objeto del gasto; b) por naturaleza económica, por finalidad y función, institucional, por programas, por fuentes de financiamiento, geográfico, etc.;</li> <li>• Clasificador de recursos: por rubros y por naturaleza económica</li> <li>• Clasificadores mixtos</li> </ul>
Estados contables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestarios y no presupuestarios</li> <li>• Estados contables fijados por la RTSP n°s 1 al 3 de la FACPCE.</li> </ul>
Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Político y legal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Político y legal</li> <li>• De gestión (economía, eficiencia y eficacia) y por resultados.</li> </ul>

La evolución del contenido de la cuenta de inversión se manifestó en:

a) *Universo comprendido*. Los órganos y organismos incorporados a la **CI** se expandieron a la par del crecimiento del estado de bienestar” o *welfarestate*, a cuyo amparo aumentaron las empresas públicas y otros entes con características jurídicas y económicas diversas, los que planteaban interrogantes sobre su incorporación o no al presupuesto, a la cuenta de inversión y al control externo. Esas cuestiones también se dieron a nivel internacional hasta que surgió el “sector público”, categoría económica que se incorporó a la ley 24.156 en cuyo art. 8º se detalla su integración<sup>10</sup>. También la Constitución Nacional de 1994 incluyó el término sector público nacional (artículo 85º).

El surgimiento de los fondos fiduciarios, en continuo ascenso, de los programas de participación público-privada y las complejas relaciones con entes que administran haciendas paraestatales suscitan debates sobre la forma en que se deben incorporar y controlar a través de la cuenta de inversión. Al tratar el punto “La cuenta de inversión en el Congreso de la Nación” se puede apreciar el complejo universo de entes comprendidos en la misma.

b) *Aspectos comprendidos*. Hasta 1979 se consideraban los de carácter financiero (presupuestarios y del Tesoro) y la información sobre el patrimonio -de alcance restringido- y la deuda pública. En la actualidad y durante el lapso entre los dos momentos del cuadro, la **CI** no sólo abarcó los mencionados aspectos sino que extendió la información expresándola en términos monetarios (insustituibles), físicos y con indicadores de gestión. Esa conjunción permite realizar variados análisis de economía, eficiencia, eficacia y de resultados de la gestión, aunque falta aún camino a recorrer en la materia. Se fortaleció la interrelación de información que brinda la **CI** con la economía y el sistema de cuentas nacionales.

c) *Clasificadores presupuestarios*. La reforma sustancial fue en 1980 que dividió el presupuesto en dos grandes niveles según la clasificación por naturaleza económica de los recursos y gastos (*sobre y bajo la línea*). Hubo otras, como la de 1993, que compactó el número de finalidades y desagregó los subclasificadores de *bajo la línea* (fuentes y aplicaciones financieras). Esas reformas coincidieron con la irrupción de las innovaciones en tecnologías de la información, permitiendo un significativo salto cualitativo y cuantitativo en la información presupuestaria.

d) *Estados contables*. La información de la **CI** por medio de sus estados contables registró avances acordes con las normas contables nacionales e internacionales de la profesión.

Cabe destacar el importante trabajo cumplido por la Comisión de Sector Público de la FACPCE que culminaron en la emisión de las RTSP n°s 1, 2 y 3.

#### **4.3. El presupuesto y la cuenta de inversión son instrumentos de política económica o institutos constitucionales para el gobierno y control de la hacienda pública?**

El enfoque económico del presupuesto implantado en 1980 tuvo, durante la década del '90, el respaldo de los avances informáticos en sistemas de información, contabilidad gubernamental, normas internacionales y nacionales sobre estados contables del sector público, a lo cual se agregaron la voluntad política de implementar esas mejoras bajo la ley n° 24.156 y el financiamiento de los organismos internacionales. Esos factores que actuaron conjuntamente, en particular desde el 01/01/93, permitieron brindar una inusual información a los usuarios del presupuesto y de la cuenta de inversión, con todo lo que ello implica: los resultados eran manifiestos y producían una suerte de “deslumbramiento general”.

##### **4.3.1. El equilibrio de los poderes del Estado (PLN, PEN y Poder Judicial).**

El equilibrio interpoderees fijados por la Constitución Nacional tiene, como uno de sus ejes, el poder financiero del Congreso Nacional sobre el Poder Ejecutivo. La mutación del concepto del presupuesto desde el enfoque financiero hacia el económico contribuyó, con el transcurso del tiempo, al deterioro de la sabia arquitectura que fija nuestra Carta Magna.

En forma paulatina y silente, el nuevo direccionamiento dado al presupuesto fue marginando el control parlamentario sobre el cumplimiento del plan de gobierno anual, plasmado en el presupuesto, que luego se fiscalizaba por la cuenta de inversión: dejó de interesar si dicho plan se cumplía y perdió importancia la comparación entre lo fijado por la ley de presupuesto y la ejecución final del ejercicio.

Una muestra de lo anterior es el *Resumen de la cuenta de inversión*<sup>11</sup>, de gran circulación anual. Con el cambio de paradigma, en una primera instancia sólo se exponían y graficaban los recursos y gastos *ejecutados sobre la línea* (no los créditos por presupuesto autorizado). Luego se presentaban los distintos cuadros bajo la forma de comparaciones interanuales (siempre *sobre la línea*). En los últimos tiempos incorporaron comparativos entre el “crédito vigente” y la ejecución final del presupuesto<sup>12</sup>.

El “crédito vigente” es el aprobado por la ley de presupuesto (llamado “crédito inicial”), más todas las modificaciones autorizadas. Comparado el primero con la ejecución presupuestaria sólo indica que no se superaron los montos máximos para

gastar, autorizados, algo improbable en la era informática donde los programas impiden registrar “sobre-ejecuciones” del gasto.

Se reitera que, ni en la parte dispositiva de la ley, ni en el gran número de cuadros anexos que la integran, se encuentran expuestos los recursos y gastos en forma integral. Sólo se pueden encontrar, expresados en forma de suma algebraica, en el “Cuadro Ahorro Inversión Financiamiento” (CAIF), el cual resulta poco accesible para el ciudadano y hasta para el profesional de ciencias económicas que no conoce los aspectos presupuestarios. Por ello se propicia que la exposición del presupuesto tenga en cuenta sus aspectos institucionales y financieros porque así **lo requiere la transparencia fiscal**.

En síntesis, es más importante comparar los rubros y los montos establecidos de la ley de presupuesto (créditos iniciales u originales) con relación a su ejecución final: es la única forma en que se puede saber si se cumplió el mandato presupuestario dado por el PLN. Por otra parte, ese cotejo permite evaluar si el presupuesto tuvo una óptima programación presupuestaria y si se basó en el principio de veracidad.

No siempre se tiene dimensión del menoscabo que significó la sesgada aplicación del paradigma, en apariencia simple, respecto a que *el presupuesto es un instrumento de política económica*. Sin que fueran percibidos, los riesgos de la tecnocracia operaron, como lo advirtió Licciardo, “...las formas modernas de presentar el presupuesto y sus cuentas, como también las técnicas para su elaboración y análisis han avanzado, como también se ha progresado en la ubicación del presupuesto en la estructura de la economía. Pero de ahí a suponer que ha variado su esencia institucional, hay mucha distancia”<sup>13</sup>.

Alberdi también tenía claros estos aspectos institucionales al afirmar que toda la libertad del país dependía de la verdad de la división del poder: por un lado, el Legislativo, con su poder de crear recursos y votar los gastos públicos, y, por otro, el Ejecutivo con el de recaudar, administrar y emplear los recursos en los gastos destinados por la ley presupuestaria.

#### **4.3.2. Las delegaciones presupuestarias.**

La visión económica del presupuesto implicó un nuevo horizonte de gran importancia, que fue marginando la atención de su eje institucional, sobre lo que Licciardo previno, “... *Que la labor sea más compleja o, si quiere, más difícil, es otra cosa. Entender el presupuesto como elemento inserto en un programa más general: el de la política económica, de manera que pueda apreciarse si la gestión del Estado contribuye o no a solucionar problemas de escasez, no le quita la naturaleza institucional ni, menos todavía, su fundamentación ética*” porque “...**La función del presupuesto sigue, y seguirá siendo,**



*la de dotar de medios al gobierno, a la que se agrega, en el mundo moderno, la de tratar de corregir deficiencias en el comportamiento de los operadores de la economía. Y esto es hacer política. No es manejar una técnica” (los resaltados son nuestros).*

El descuido de los aspectos institucionales del presupuesto y la **CI** afectó el equilibrio entre los poderes del Estado: no se comprendió que, al disminuir el poder financiero del Parlamento se daña, directamente el sistema de pesos y contrapesos entre los tres órganos de gobierno (PEN, PLN y Poder Judicial). El equilibrio interpodere y la potestad financiera del parlamento son inseparables.

La visión económica de los institutos constitucionales y el paradigma que *el presupuesto es un instrumento de política económica* llevaron al descuido de las instituciones y a la sucesiva declinación de la labor de control del Congreso Nacional: se sancionó la Ley n° 24.126 (conocida vulgarmente como la de los “superpoderes”), por la que se delegó en el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) la facultad de cambiar el presupuesto inmediatamente después de su promulgación. O sea que toda la labor legislativa previa a la sanción de la ley, que es ardua e involucra dilatadas reuniones entre los ministros, secretarios y funcionarios del área presupuestaria con los legisladores, con las comisiones de presupuesto y hacienda de ambas cámaras, acuerdos de bloques, labor de especialistas en la materia presupuestaria que asesoran a los parlamentarios, etc., a los que se agregan los debates durante las sesiones, podía ser desconocida por el JGM raudamente, por una decisión administrativa y con pocas excepciones (no podía cambiar el monto total del presupuesto y del endeudamiento previsto, ni los gastos reservados). Se trató de una delegación amplísima, que tratadistas de derecho constitucional y administrativo, la consideran inconstitucional.

Se incorporó al cuerpo de este trabajo, por ser importantes, los textos legales de las delegaciones legislativas. Se modificó el art. 37° de la ley 24.156 (año 2006) mediante la ley 24.216 (2006). Esta última fue derogada luego por la Ley N° 27.342 (año 2016).

*“ARTICULO 37.- Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia.*

*El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado.*

*Dichas reestructuraciones no podrán superar el siete coma cinco por ciento (7,5%) para el ejercicio 2017 y el cinco por ciento (5%) para el ejercicio 2018 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el quince por ciento (15%) del presupuesto*

*aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades.*

*A tales fines, exceptuase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917.<sup>14</sup>”*

*Las reestructuraciones presupuestarias realizadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en función de las facultades establecidas en el presente artículo, deberán ser notificadas fehacientemente a ambas comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los cinco (5) días hábiles de su dictado, especificándose los montos dinerarios, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados.*

*La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.”*

El artículo original de la Ley 24.156 disponía:

*“El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. A tales fines, exceptuase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917.”*

Lo anterior amerita estas preguntas: ¿Para qué el Congreso sanciona una ley de presupuesto si delega en el JGM su modificación con mínimas limitaciones?, ¿dónde quedan las obligaciones constitucionales y el control político?.

#### **4.3.3. La fragmentación en la forma de exposición del presupuesto nacional vulnera la transparencia fiscal desde 1980.**

**La presentación de un presupuesto dividido en recursos y gastos sobre y bajo la línea es información útil para fines económicos. Por motivos que no se analizarán aquí, se desatendió la información financiera integral e integrada.**

**Nos encontramos ante uno de los mayores manipuleos presupuestarios que impiden, al PLN y a la opinión pública, tener dimensión del estado real de las finanzas públicas del país y de la cuantía de los verdaderos déficits presupuestarios, muysuperiores a los que surgen del resultado financiero.**

Desde 1980 el presupuesto y la cuenta de inversión se exponen en forma fragmentada: por una parte, se presentan los Recursos y Gastos Corrientes y de Capital o recursos y gastos *sobre la línea*, por otra, los de *bajo la línea* (Financiamiento). Esa separación fue llevada a la parte dispositiva de la ley – se reitera- y sólo se encuentran expuestos integralmente, pero en forma de suma algebraica, en el estado contable “Cuadro Ahorro-Inversión-Financiamiento” (CAIF). Ello se hizo por vía de los clasificadores presupuestarios y de la forma de exposición contable que se alejó de las necesidades **institucionales y financieras del presupuesto**.

Estas reflexiones no buscan detener los avances logrados por la perspectiva económica del presupuesto y sus interrelaciones, sino que propicia que se reinstale el enfoque financiero, que es imprescindible para la vida del país. **No es casual que no se puedan explicar convenientemente las recurrentes crisis argentinas, una de cuyas causales es la desinformación y el sesgado tratamiento que se da a enormes montos de recursos y gastos del financiamiento (bajo la línea).**

El siguiente cuadro expone los recursos y gastos de la Administración Nacional, a nivel *macro*, correspondiente a los años 2016 y 2017, según las Leyes de Presupuesto y la Cuenta de Inversión de esos años. La última columna incluye los datos del Presupuesto 2018 que se encuentra en plena ejecución.

<b>ADMINISTRACIÓN NACIONAL</b>					
<b>Comparación entre Leyes de Presupuesto y Cuentas de Inversión</b>					
<i>En millones de pesos a valores de origen</i>					
CONCEPTO	Año 2016		Año 2017		Año 2018
	Ley 27.198	Cta. Inv. Ejecución	Ley 27.341	Cta. Inv. Ejecución	Ley 27.431
<b>TOTAL DE RECURSOS SEGÚN EL CONCEPTO INTEGRAL</b>					
<b>Ingresos Ctes. y de Capital <i>(sobre la línea)</i></b>	1.471.717,9	1.659.383,4	1.882.818,5	1.947.405,4	2.225.544,2
<b>Fuentes Financieras <i>(bajo la línea)</i></b>	984.056,1	1.520.939,8	1.744.826,9	2.235.986,9	2.199.269,6
<b>Total Integral de Recursos</b>	<b>2.455.774,0</b>	<b>3.180.323,2</b>	<b>3.627.645,4</b>	<b>4.183.392,3</b>	<b>4.424.813,8</b>
<b>TOTAL DE GASTOS SEGÚN EL CONCEPTO INTEGRAL</b>					
<b>Gastos Ctes. y de Capital <i>(sobre la línea)</i></b>	1.570.127,6	2.131.113,3	2.363.658,9	2.564.004,6	2.904.414,1
<b>Aplicaciones Financieras <i>(bajo la línea)</i></b>	885.646,4	1.049.210,0	1.263.986,5	1.619.387,8	1.520.399,7
<b>Total Integral de Gastos</b>	<b>2.455.774,0</b>	<b>3.180.323,2</b>	<b>3.627.645,4</b>	<b>4.183.392,3</b>	<b>4.424.813,8</b>

La **parte grisada** es la que se considera y expone siempre en los cuadros anexos a la parte dispositiva de la ley de presupuesto: en ella se sustentan todos los estudios de los analistas oficiales y privados que tienen un enfoque económico. La **parte blanca**, es la que éstos desechan; y, **la negra**, es la del **total integral de los recursos y gastos presupuestarios sin excepciones ni marginaciones: abarca el universo completo de los movimientos presupuestarios.**

En el cuadro anterior se visualiza un ejemplo: en este año (2018): los analistas omiten considerar en sus estudios más de 2 (dos) billones de pesos correspondientes a Fuentes de Financiamiento (antes llamadas Fuentes Financieras), o sea, que no consideran el endeudamiento público y la disminución de la inversión financiera (vg., venta de títulos y acciones) con relación al total de recursos presupuestarios integrales<sup>15</sup>. En ese monto no se incluyen los ingresos de la parte del préstamo que recientemente otorgó el FMI que ingresen por Tesorería General de la Nación. En cuanto a gastos, \$ 1,5 billones de pesos de Aplicaciones Financieras que tampoco son tenidos en cuenta por casi la generalidad de los análisis con el enfoque económico.

**Asombra y es difícil de comprender la poca racionalidad argentina durante casi cuatro décadas** que, encandilada por el enfoque económico, no consideró ni expuso en el presupuesto ni en la **CI, los recursos y gastos integrales** (enfoque financiero), desconociendo una gravitante porción de ellos.

Los datos están (se extraen del CAIF), pero se exponen de tal forma, que la franja que se omite y que está en color blanca en el cuadro anterior, no aparece integrada a la franja de *sobre la línea* (la grisada) en ninguna parte del documento presupuestario. Si los guarismos del cuadro se expresan en porcentajes, se advierte que en los años 2016 y 2017, en el mejor de los casos, los estudios de las leyes de presupuesto basados en la perspectiva económica, sólo abarcaron el 60% y el 52% del universo integral de recursos presupuestarios, respectivamente.

En síntesis, **desde 1980 se disimuló sistemáticamente la realidad presupuestaria: posiblemente porque la fragmentación en la exposición del instituto constitucional, permitía disimular que el gasto presupuestario integral carecía de financiación genuina, por lo cual se debía recurrir al endeudamiento, a la venta de títulos y acciones, etc. y o a las transferencias del Banco Central de la República Argentina** (que puede emitir moneda). Los gastos que se disimulan (amortización del capital de la deuda e inversiones financieras) son cuantiosos: en la ley de este año 2018 ascienden a Millones de \$ 1.520.399,6 y se deben pagar cuando se devengan durante el año en caso contrario, refinanciar.

## 5. LA CUENTA DE INVERSIÓN 2016 EN EL CONGRESO NACIONAL

A continuación se muestran antecedentes de la **CI** del año 2016 **como mínima aproximación a su contenido complejo**. Esa cuenta la remiten al Congreso Nacional, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Finanzas al Congreso Nacional <sup>16</sup> expresando que “...*la Cuenta de Inversión incluye los Estados Contables de la Administración Central... , con la correspondiente integración de los Patrimonios Netos de los Organismos Descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social, Universidades Nacionales, Sociedades y Empresas del Estado, Entes Públicos, Fondos Fiduciarios y resto de los Entes del Sector Público Nacional, al 31 de diciembre de 2016, que surgen de los pertinentes Estados elaborados por éstos, según su ejecución presupuestaria financiera y patrimonial*”

La **CI** destaca la importancia de presentar de los Estados Contables “Balance General”, “Estado de Resultados Corrientes -Recursos y Gastos”, “Estado de Origen y Aplicación de Fondos”, “Estado de Evolución del Patrimonio Neto” y de la “Cuenta de Ahorro - Inversión – Financiamiento”, porque son útiles para comprender los resultados del ejercicio, elaborar análisis comparativos de las variaciones contables operadas entre ejercicios para la transparencia fiscal de las transacciones económico-financieras del Gobierno Nacional, aportando información de calidad a la elaboración de los indicadores económicos que surgen de las Cuentas Nacionales y posibilitan la armonización de normas contables para el Sector Público en los países de Latinoamérica. En la parte “Comentarios a la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional” de la **CI**, se incluyen más de una decena de cuadros de los cuales se seleccionan:

### ADMINISTRACIÓN NACIONAL

**Cuadro del Resultado Primario sin Rentas de la Propiedad. En millones de pesos**

Concepto	Presupuesto Vigente	Recaudado / Devengado	% de ejecución
I - Total de Ingresos primarios	1.497.788,54	1.479.868,23	98,80%
II - Total de Gastos Primarios	1.904.141,89	1.834.811,43	96,36%
III – Rentas de la Propiedad	177.489,55	116.789,62	65,80%
IV – Total de Recursos	1.631.840,04	1.659.383,43	101,69%
V - Total de Gastos	2.215.682,91	2.131.113,26	96,18%
VI – Resultado Primario sin Rentas (I-II)	- 406.353,35	- 354.943,20	87,35%
VII- Resultado Financiero (IV-V)	- 583.842,88	- 471.729,83	80,80%

## ADMINISTRACIÓN NACIONAL

### Variaciones del Resultado Primario(sin Rentas de la Propiedad) y del Resultado Financiero Interanual 2016 y 2015

En millones de pesos

Concepto	2016	2015	Variación en millones de \$
Resultado Primario sin Rentas	- 354.943,21	- 242.341,57	- 112.601,64
- Rentas (BCRA y FGS)	179.515,20	130.288,42	49.226,78
- Intereses	296.301,82	107.300,97	189.000,85
Resultado Financiero	- 471.729,83	- 219.354,12	- 252.375,71

El primer cuadro resume el movimiento presupuestario anual *sobre la línea* a fin del 2016 con énfasis en los **Ingresos, Gastos y Resultado Primario (sin Rentas de la Propiedad)** permitiendo comparar este último con el **Resultado Financiero**. El cuadro se limita a los recursos y gastos *sobre la línea*, con las restricciones de los correspondientes al del Financiamiento, siempre notables.

Otra restricción del cuadro, para ser útil a los análisis institucionales y financieros de carácter integral, es que no compara lo mandado por la ley de presupuesto 2016, con la ejecución final, sino que se refiere al “Presupuesto vigente” (ver punto 4.3.3).

El segundo cuadro es la comparación interanual de las variaciones del Resultado Primario(sin Rentas de la Propiedad) y del Resultado Financiero. Del mismo surge que el déficit primario sin rentas aumentó en un 46%, a la vez que el resultado financiero, que es un déficit, más que se duplicó de un año a otro. Este cuadro no es útil para conocer si el plan de gobierno anual se cumplió.

El segundocuadro muestra los gastos por Finalidad (*sobre la línea*). Se hacen las mismas objeciones que al cuadro anterior. Lo que se descarta son los montos de la Amortización de la Deuda y las Inversiones Financieras que integran el total de Aplicaciones Financieras, cuyo importe asciende a Millones de \$ 2.131.113, 3 (el importe es de 13 cifras...).

**ADMINISTRACIÓN NACIONAL**  
**Comparación de los Gastos clasificados según su Finalidad.**

*En millones de pesos*

<b>Finalidad</b>	<b>Presupuesto Vigente</b>	<b>Devengado</b>	<b>% Ejecución</b>
Administración Gubernamental	142.200,41	133.263,65	93,72%
Servicios de Defensa y Seguridad	112.458,94	106.698,27	94,88%
Servicios Sociales	1.227.347,67	1.195.947,00	97,44%
Servicios Económicos	411.361,78	388.389,17	94,42%
Deuda Pública	322.314,15	306.815,16	95,19%
<b>TOTAL</b>	<b>2.215.682,95</b>	<b>2.131.113,22</b>	<b>96,18%</b>

Otro cuadro seleccionado es el de los Bienes Inmuebles de la Administración Central, cuya información proviene del Sistema de Gestión de Inmuebles del Estado Nacional (SIENA), desarrollado por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). En el mismo se exponen las variaciones de Activos y Pasivos, desagregados en corrientes y no corrientes, de los Ejercicios 2015 y 2016. Su detalle obra en el balance que se acompaña al Mensaje de la CI con sus notas aclaratorias:

**ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
**Cuadro de Variaciones Interanuales de Activos y Pasivos.**

*En millones de pesos*

<b>Rubro</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>Variación en millones de \$</b>
Activo Corriente	111.215,50	100.750,72	10.464,78
Activo No Corriente	2.161.543,98	1.671.898,75	489.645,23
Pasivo Corriente	1.101.085,50	651.471,56	449.613,94
Pasivo No Corriente	3.272.554,27	2.414.889,53	857.664,74

**6. LOS ESTADOS CONTABLES SEGÚN LAS RECOMENDACIONES TÉCNICAS DEL SECTOR PÚBLICO (RTSP) DE LA FACPCE**

Las RTSP de la FACPCE, al referirse a los estados contables, establecen sus finalidades y la información que deben brindar, según lo siguiente:

**6.1. La RTSPN° 1 “Marco conceptual contable para la Administración Pública”, detalla los estados contables:**

- 6.1.1. Estado de situación patrimonial.** Su finalidad es exponer los bienes y derechos con que cuenta la administración pública para hacer frente a los servicios que brindará a la comunidad y sus obligaciones. Los elementos que se relaciona directamente son: activo, pasivo y patrimonio neto.
- 6.1.2. El Estado de Resultados.** Expone el resultado de la gestión de la Administración Pública. Comprende todos los recursos y gastos, en sentido lato, ocurridos en un periodo. La diferencia entre los recursos y gastos es un resultado que puede ser ahorro o desahorro y se lo denomina Resultado Corriente. Es importante aclarar que, cuando se habla de gestión, se refiere a la gestión financiera (la palabra gestión es un concepto más amplio). Comprende los recursos y gastos *sobre la línea*, provengan o no del presupuesto.
- 6.1.3. Estado de Evolución del Patrimonio Neto.** Debe exponer el patrimonio neto al inicio del periodo, el patrimonio neto al cierre y la manifestación de las causas de sus variaciones como consecuencia de las transacciones presupuestarias, no presupuestarias y los cambios al patrimonio institucional.
- 6.1.4. Estado de flujo de efectivo.** Debe informar la totalidad de los saldos de efectivo y equivalentes de efectivo al inicio del período y los flujos presupuestarios o no presupuestarios que ocasionaron las variaciones.
- 6.1.5. Estado de Ejecución presupuestaria.** Su principal finalidad es exponer el mandato conferido al administrador, la medición de su cumplimiento. Para ello debe mostrar los procesos de utilización de las autorizaciones para gastar y la recaudación de recursos.

En este punto caben algunas aclaraciones respecto de elementos directamente relacionados con este estado contable. Al referirnos al *mandato de hacer*, el presupuesto adquiere una dosis importante de elemento político, antes que contable, lo que no significa desconocer el valor de este último donde el inicio del proceso presupuestario hasta su ejecución final. Si esto no es así, difícilmente se podrá medir si se cumplió o no con el mandato político ni tampoco poder corregir los desvíos oportunamente. Está en juego el bienestar general de una sociedad.

Respecto del cálculo de recursos o presupuesto de recursos, cabe señalar que el mismo expone el cómo se financia el gasto público anual; el origen del recurso y su recaudación provienen de las leyes impositivas, de tasas por prestación directa, de la venta de activo fijo, del uso del crédito en todas sus modalidades, etc.



Por ello nunca más vigente en este punto que poner en valor el principio de **universalidad** del presupuesto, que todas las leyes de administración financieras, o la que cada provincia adopte, lo incluyen, el problema es que en la práctica no se cumple.

**6.1.6. Estado de situación del Tesoro.** Se trata de un estado patrimonial parcial, a un momento, estático, de corto plazo, que incluye todas las obligaciones que soporta el Tesoro y los recursos para afrontarlos, se entiende en sentido amplio. Licciardo lo consideraba *el "núcleo esencial" de los estados contables*<sup>17</sup> y: “ ..no está en discusión las bondades y las ventajas de contar con datos económicos. Lo que está en juego es la convicción de que los criterios económicos -y por lo tanto la naturaleza de los estados contables- no pueden desplazar ni sustituir el estado fundamental que, para nuestro caso, es el Balance del Tesoro, entendiendo como estado de activos y pasivos financieros y el Resultado del Ejercicio como diferencia entre los recursos efectivamente recaudados y la "carga financiera" respecto de su afectación por compromisos efectivamente contraídos. Porque la gestión de los recursos públicos no es especulativa sino administrativa.”

**6.1.7. Estado de Evolución del Pasivo.** Su finalidad es informar sobre el pasivo al inicio y al cierre del periodo y los movimientos durante el mismo periodo. La norma expresa lo mínimo que debe contener dicho estado, respecto del origen de la deuda, su exigibilidad, naturaleza, vencimientos, reconversión, etc.

**6.1.8. Cuadro de conciliación.** Se estima que no se trata de un estado contable, aunque la RTPS N°1 lo enumera como tal. El mismo cuadro compara el resultado patrimonial y el presupuestario, explicitando las posibles diferencias.

Parte de éstas se aprecian claramente en la Cuenta de Inversión 2016. A modo de ejemplo y para mejor ilustrar, se incorpora el siguiente cuadro, denominado “Cuadro de compatibilización” en la exposición oficial y las metodologías que involucra.

## ADMINISTRACIÓN CENTRAL

### Cuadro de compatibilización entre el Resultado Corriente de la Cuenta Ahorro – Inversión- Financiamiento y el Estado de Resultados<sup>18</sup>.

-En pesos-

CONCEPTO	CUENTA A.I.F.	ESTADO DE RDOS	DIFERENCIA	OBS
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>791.770.948.783,83</b>	<b>850.884.874.694,53</b>	<b>59.113.925.910,70</b>	
Ingresos Tributarios	626.577.857.479,28	626.577.857.479,28	0,00	
Contribuciones a la Seg. Social	6.692.099.509,94	6.692.099.509,94	0,00	
Ingresos No Tributarios	24.371.069.484,42	24.371.332.016,48	262.532,06	(1)
Vtas. de Bs. y Ss. de las Adm. Pcas.	3.636.613.346,13	3.637.032.307,17	418.961,04	(2)
Rentas de la Propiedad	121.484.857.211,02	124.379.257.991,79	2.894.400.780,77	(3)
Transferencias recibidas	9.008.451.753,04	9.029.104.053,46	20.652.300,42	(4)
Otros recursos	0,00	56.198.191.336,41	56.198.191.336,41	(5)
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>1.074.075.088.362,30</b>	<b>1.760.237.245.263,50</b>	<b>686.162.156.901,20</b>	
Gastos de Consumo	223.177.681.732,42	214.896.818.626,00	(8.280.863.106,42)	(6)
Rentas de la Propiedad	295.992.730.545,54	396.110.598.882,99	100.117.868.337,45	(7)
Prestaciones de la Seguridad Social	90.215.092.741,69	90.215.092.741,69	0,00	
Impuestos Directos	57.270.332,82	0,00	(57.270.332,82)	(8)
Transferencias otorgadas	464.625.280.021,36	528.271.297.895,42	63.646.017.874,06	(9)
Otras pérdidas	7.032.988,47	530.743.437.117,40	530.736.404.128,93	(10)
<b>RESULTADO CORRIENTE</b>	<b>(282.304.139.578,47)</b>	<b>(909.352.370.568,97)</b>	<b>(627.048.230.990,50)</b>	

La CI dice que el cuadro es “... un análisis de compatibilización entre el **resultado corriente de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (AIF) de la Administración Central** y el **resultado expuesto en el Estado de Resultados Corrientes (Recursos y Gastos) del Balance General**”. Se aclara que ambos informes “... se elaboran en base a criterios metodológicos diferentes, razón por la que resulta de utilidad exponer el presente análisis. Entre las mencionadas diferencias metodológicas pueden citarse:

- *Diferencia entre devengado y percibido ejecución presupuestaria del recurso. El AIF toma el percibido, mientras que la contabilidad refleja el devengado. En el ejercicio*

*2016 esto impacta en Ingresos no Tributarios y Venta de Bienes y Servicios de las Administraciones Públicas.*

- *Las Transferencias de Capital recibidas son consideradas Recursos Corrientes por la contabilidad mientras que en el AIF se exponen como Recursos de Capital.*
- *Los gastos por impuestos directos, se registran contablemente como Gastos de Consumo, mientras que en el AIF se incluye un rubro denominado Impuestos Directos.*
- *Los gastos en equipos militares y de seguridad, en la Contabilidad se registran dentro del rubro Bienes de Uso del Activo No Corriente mientras que se incluyen dentro de los Gastos de Consumo en el esquema AIF.*
- *Las Transferencias de Capital otorgadas a Provincias y Municipios, al Sector Externo y al Sector Privado son consideradas Gastos Corrientes por la contabilidad mientras que en el AIF se exponen como Gastos de Capital.*
- *Las Comisiones por Endeudamiento se consideran Gastos de Consumo en el AIF mientras que en el Estado de Resultados son parte de los gastos por Rentas de la Propiedad”.*

Obsérvense en el cuadro los montos de las diferencias involucrados que dan lugar a estudios y comentarios que exceden el marco de este trabajo.

## **6.2. La RTSP N° 2 - “Presentación de Estado Contable de ejecución presupuestaria”.**

Esta RTSP fue aprobada por CENCYA y ha cumplido los pasos reglamentarios dispuestos por FACPCE y el CECyT. Cabe destacar la denominación “Estado Contable” dada al mismo. Su importancia radica en que abarca todo el ciclo presupuestario, desde los montos aprobados para gastar (autorización legislativa) y sus modificaciones durante el ejercicio para llegar al monto final autorizado (o sea al “Presupuesto vigente” de la presentación oficial), resaltando la importancia de explicar esas modificaciones. A partir de allí incluye la ejecución en sus distintas etapas para los recursos y gastos. (Ver con relación a las modificaciones presupuestarias y sus connotaciones institucionales el punto 4.3.2).

## **6.3. La RTSP N° 3 “Presentación de Estados Contables”.**

La Recomendación establece consideraciones generales para la presentación de los Estados Contables, contenidos mínimos y estructura. Considera cuatro de los ocho estados contables considerados en la RTSP N°1. Son los estados contables enumerados en los puntos 6.1.1 al 6.1.4 precedentes:

**6.3.1. Estado de Situación Patrimonial.** Tiene por finalidad exponer los bienes y derechos con que cuenta la Administración Pública para hacer frente a los servicios que brindará a la comunidad, y sus obligaciones. Clasifica los bienes, derechos y obligaciones en activos y pasivos corrientes y no corrientes, dependiendo si el consumo o destino de los mismos o su cancelación es dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de cierre del ejercicio (semejante a los estados contables de haciendas privadas). Es importante destacar la inclusión, dentro de los bienes los de dominio público y privado, como así también la inserción del concepto residual de patrimonio neto.

Los aspectos referidos a la valuación de los distintos rubros, sobre todo los bienes de dominio público natural y la consistencia de dicha información no se analizan por que exceden el marco del presente trabajo.

**6.3.2 Estado de Resultados.** Tiene por finalidad exponer el resultado de la gestión financiera. Todos los recursos y gastos devengados en un período deben ser reconocidos en base devengado y se incluirán como mínimo partidas que representen los importes siguientes para el periodo: a) Recursos; b) gastos; y c) el resultado (ahorro o desahorro), clasificando las operaciones en ordinarias y extraordinarias, según se vinculen con el giro habitual de las actividades financieras del gobierno o atípicos o excepcionales.

El ente contable será responsable de que toda la información que contengan los estados contables por él elaborados. Deberán mostrar la realidad económica financiera y patrimonial del organismo a que se refiere la información.

**6.3.3 Estado de Evolución del Patrimonio Neto** (véase lo expuesto al respecto en la RTSP N° 1).

**6.3.4 Estado de Flujo de Efectivo.** Informa sobre la totalidad de los flujos de efectivo a fin de evaluar la capacidad de la entidad para generar efectivo y equivalentes al efectivo, y sus necesidades para utilizar esos flujos de efectivo. La clasificación deberá ser adecuada a la necesidad de información del ente para la toma de decisiones, pero, como lo recomienda la norma, por lo menos deberá clasificarse por actividades de operación, de inversión y de financiación.

## **7. LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y LA CONTABILIDAD GENERAL.**

La contabilidad gubernamental es el sistema de información contable de naturaleza financiera, patrimonial y económica, que produce datos útiles para la toma de decisiones por parte de los órganos del Estado y sus funcionarios, para cumplir la misión que les fue encomendada, como también para facilitar el control de la gestión por parte de la ciudadanía y sus representantes,

como así también el control que compete a los órganos específicos instituidos para ello (auditorías generales, tribunales de cuentas, SIGEN, etc.).

Cuando se diseña el sistema de datos se debe tener en cuenta a quién va dirigida, cuál es su finalidad, la valuación, la posibilidad de determinar costos, los controles mínimos y propios del mismo sistema y, por supuesto, que permita asignar responsabilidades. El órgano con competencia de diseñar y mantener el sistema de contabilidad gubernamental debe conocer las normas técnicas profesionales nacionales e internacionales. La provincia de Mendoza, una de las últimas del país en dictar una ley de administración financiera, con relación a las normas de contabilidad establece en su ley 8706, *“El método de registración contable deberá estar fundamentado en los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados para la Administración Provincial en el ámbito nacional e internacional.”* (Capítulo II- Normas Técnicas comunes, Art. 75°)

La contabilidad gubernamental – que no es lo mismo que contabilidad pública en Argentina e Italia- se considera un segmento de la contabilidad general, juntamente con la contabilidad patrimonial, gerencial, de costos, económica, social y ambiental<sup>19</sup>. Para Pahlen, tiene como destinatarios a los funcionarios públicos y la ciudadanía en general y comprende un doble carácter que incluye aspectos patrimoniales y el cumplimiento de objetivos legales.

García Casella, reconoce cinco modelos contables: contable patrimonial, contable gerencial, contable gubernamental, contable económico y contable social, aclarando que cada género de modelo contable tiene una numerosa y variable nómina de definiciones básicas y lo mismo rige para los subgéneros o especies<sup>20</sup>

### **7.1. Necesidad de armonizar las normas contables profesionales para la administración pública en el país.**

Un desafío de la profesión es el dictado de normas que garanticen buena producción de información y, por ello, debemos estar conscientes y en línea con los avances internacionales. No se pueden realizar esfuerzos aislados, porque se produce un desgaste intelectual y profesional que es muy probable no lleguen a buen puerto.

Por ello, los organismos emisores de normas contables o financieras para el sector público y los entes que investigan esa materia, como por ejemplo: a) Contadurías Generales del país, que son los órganos rectores del sistema de contabilidad gubernamental que tienen competencias para dictar normas de contabilidad gubernamental en sus respectivas jurisdicciones (Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Se nuclean en la Asociación de Contadurías Generales de la República Argentina, b) Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE) que emite las RTSP ya

comentadas; c) IASB; d) Grupo Latinoamericano de Emisores de Normas de Información Financiera (GLENIF); Federación Internacional de Contabilidad (IFAC); e) Foro Contadores de América Latina, deben trabajar conjuntamente y tener en cuenta las realidades y organizaciones políticas, geográficas, culturales y sociales de cada país, provincia o municipio en donde se busca implementar las normas o estándares para garantizar una información de calidad, que permita una óptima gestión financiera y toma de decisiones oportunas y correctas, bajo el marco de la transparencia de la rendición de cuentas y el respeto a las garantías objetivas que se deben brindar a la comunidad en el uso de los fondos públicos.

## **8. ALGUNOS INDICADORES DE GESTION FINANCIERA**

### **8.1 Conceptos previos. Las etapas de la ejecución del presupuesto.**

A continuación se exponen algunos de los indicadores de gestión financiera que se pueden obtener y explicar a partir de la ejecución del presupuesto de gastos.

La RTSP N° 1 en el punto 7.5.4 *“El resultado de la ejecución del presupuesto de gastos” dice: “Es el efecto de relacionar las autorizaciones para gastar con algunas de las etapas de la ejecución, su valor absoluto o relativo es un indicador que contribuye al análisis y la evaluación de la gestión”.*

Dicha recomendación establece en el punto 7.5.3. que las etapas de la ejecución son: el compromiso, el devengado, el mandado a pagar y el pago. Pero para abordar el tema, desde todos los elementos que están relacionados directamente con la ejecución presupuestaria, como lo dice la misma recomendación, partiremos desde las autorizaciones para gastar o créditos autorizados a gastar por parte del órgano volitivo (congreso, legislaturas provinciales o concejos deliberantes).

Una de las principales dificultades que se presentan para hacer este tipo de análisis y para tener en claro cuál es el efecto que provoca cada etapa en la ejecución del presupuesto, y el documento que justifica su registración, es que, a pesar de tener la misma denominación, según lo vemos como lo expone la RTSP N°1, para las administraciones públicas en general, incluso algunas administraciones provinciales, las conclusiones pueden ser diferentes.

Para intentar darle claridad al tema, tomaremos lo expuesto en las recomendaciones técnicas en lo que se refieren a cada una de las etapas de la ejecución del presupuesto de gastos y los elementos que se relacionan directamente con ella.

La norma profesional RTSP N° 2 dice:

*“Las etapas de ejecución del gasto, que ocurren en la secuencia enunciada, están perfectamente clarificadas y producen efectos diferenciados. **La unificación de algunas de ellas impide el análisis de los efectos diferenciados y conlleva la deformación de la información.**( El resaltado nos pertenece) La explicitación de las etapas posibilita relacionar este Estado de Ejecución Presupuestario que es de "flujo", con el Estado de Situación Patrimonial que es de "acumulación".”*

La RTSP N° 1 respecto del crédito autorizado, que llama autorizaciones para gastar dice:

*“Las autorizaciones para gastar, denominadas también créditos presupuestarios, constituyen la cuantificación monetaria del plan de gobierno del período, aprobado por los órganos volitivos de las administraciones públicas; razón por la cual se convierten en mandato y límite, registrándose en el sistema contable.*

***Cuando las autorizaciones para gastar sufran modificaciones en el transcurso del ejercicio es necesario que las mismas se reflejen explícitamente en este estado.”(el resaltado nos pertenece).***

La RTSP N° 2 que exclusivamente se refiere a la presentación del estado contable de ejecución presupuestaria menciona como elementos integrantes del mismo: Presupuesto aprobado, presupuesto inicial y final que incluye las modificaciones presupuestarias generadas durante el ejercicio.

La RTSP N° 1, marco conceptual contable para las administraciones públicas (7.5.3), expone el concepto de compromiso y su relación con el crédito presupuestario, como acto previo al contrato que es el instrumento donde se manifiesta la relación jurídica con terceros, el devengado patrimonial independiente del egreso de fondos del tesoro, el mandado a pagar y el pago.

## **8.2 Documentos que respaldan su registro.**

*Presupuesto aprobado:* Ley de presupuesto sancionado por el Poder Legislativo.

*Modificaciones:* Según el tipo de modificación puede ser una ley que amplíe o disminuya el monto original, una decisión administrativa conforme las atribuciones del Jefe de Gabinete dado por el artículo 36 de la ley 24.156, acuerdos de economías, o las que la misma ley de presupuesto establece.

*Compromiso:* Acto administrativo del funcionario, que la ley le dio la responsabilidad de dar destino definitivo a un crédito presupuestario, en los términos de la ley de procedimientos administrativos.

*Devengado:* Documento comercial, o acta de recepción conformada de bienes o servicios, en la que se verifique el ingreso al patrimonio o la prestación efectiva de un servicio, de acuerdo a las condiciones establecidas en el contrato nacido con posterioridad al compromiso.

*Mandado a pagar:* Orden de pago o documento que manifieste la orden al tesorero o funcionario que tiene asignadas las funciones de pago proceder la cancelación de una obligación.

*Pago:* transferencias bancarias, cheques, efectivo, etc.

### 8.3 Indicadores presupuestarios.

Una vez acordados los conceptos y los documentos podemos obtener los siguientes indicadores:

*Presupuesto final vs. Compromisos presupuestarios:* **Economías de Inversión o Economías presupuestarias o saldos no utilizados.** Es decir aquellos créditos presupuestarios, que del total autorizado a gastar, no hubo decisión de la autoridad con competencia, darle destino definitivo para atender un servicio público previamente determinado. Esto puede indicar, que no se prestaron los servicios anunciados al momento de la presentación del presupuesto o que las previsiones fueron superiores a las necesarias para la prestación de los servicios, lo que podría indicar, si se mantuvo el equilibrio presupuestario, que la presión tributaria fue mayor a la necesaria. O que la recaudación real fue inferior a la estimada, lo que obligo a realizar economías para mantener el equilibrio fiscal.

*Compromisos vs Devengado:* En este caso, lo que las leyes o decretos reglamentarios, llaman reasopiamientos, son contratos en curso de ejecución y cumplimiento, y que originan una carga sobre el tesoro público para el ejercicio siguiente. Son futuras deudas u obligaciones que deberán ser atendidas con los recursos del ejercicio siguiente. Que análisis se puede hacer: por un lado, si se mantiene el equilibrio presupuestario, ver si las disponibilidades al cierre del ejercicio, son suficientes para atender estas futuras obligaciones. No se mantuvo el equilibrio fiscal y en consecuencia, como aumentó la deuda flotante. A qué ejercicio le corresponde apropiar el gasto, y quien es el responsable, el que autoriza el uso del presupuesto o el que autoriza el pago. Hay que tener muy en claro cuando hablamos de presupuesto, del devengado en relación a los créditos presupuestarios, o sea el compromiso, y cuando nos referimos al devengado de un gasto. Son cosas diferentes. Un concepto es presupuestario y el otro es patrimonial, Es importante distinguir entre, apropiar un gasto a un ejercicio determinado a los efectos de determinar ciertos resultados, y muy diferente es afectar el presupuesto aprobado a un ejercicio financiero.



*Devengado vs. Mandado a pagar:* Este indicado muestra la deuda del estado. A partir de que el gasto fue devengado, por cumplimiento por parte del proveedor el contrato oportunamente aprobado, el estado asume una obligación de pago. Nos muestra toda aquella deuda que aún no ha superado los procesos administrativos, para estar en condiciones de ser emitido el documento necesario para que el Tesoro cancele dicha deuda. Que muestra este indicador: demoras en la liquidación y determinar la suma cierta a pagar, lo que puede dar origen a reclamo de intereses por parte del proveedor, incumplimiento de los plazos del contrato y por lo tanto responsabilidades por el mayor costo de una transacción.

*Mandado a pagar vs. Pago:* Representa todos los documentos administrativos emitidos y controlados, en condiciones de ser cancelados por la tesorería u órgano equivalente, y que aún están sin cumplimentar. Es lo que identificamos como deuda de la tesorería. Los análisis que se podrías hacer de este indicador son: si las disponibilidades en la tesorería son suficientes para cancelar las obligaciones, si el responsable del pago no tramitó los mismos o hubo demoras injustificadas. Si hubo una correcta planificación financiera, si realizó las acciones necesarias (emitir letras, anticipos del banco central, etc) para cumplir con las obligaciones en el caso de haber detectado desequilibrios financieros.

Como se puede apreciar, un único indicador puede mostrar diferentes situaciones, lo importante es no solo quedarse con un número frío, sino analizar lo que dicho número quiere decir. Y a partir de allí determinar el o los responsables y los tipos de responsabilidades que correspondan: contable, civil, política, penal, administrativa, ética, profesional.

Todos estos indicadores pueden mejorarse sustancialmente, si la información presupuestaria asume adecuadas técnicas de exposición, no solo en términos financieros sino también físicos. No adoptar técnicas modernas impuestas, sino que efectivamente permita medir el destino del gasto público para mejorar los servicios destinados a la comunidad soberana. Como disminuyó la mortalidad infantil, como aumentó la alfabetización en los distintos niveles de educación, como mejoran las comunicaciones, etc. Es decir metas medibles no solo en términos financieros sino también físicos y que se relacionan directamente con las finalidades del Estado. No es nada más que garantizar el Bien Común.

## 9. CONCLUSIONES

- Un buen gobierno es una buena economía y ayuda a canalizar los recursos de manera eficaz. No doy más sinceramente te digo al borde del colapso ya viene, para lo cuál se debe contar con instituciones sólidas como el presupuesto, la contabilidad gubernamental y un sistema de control que garantice objetivamente a la comunidad el buen uso de los fondos públicos por medio de rendición de cuentas y los estados contables.
- Desde siempre, las reformas se centraron en el proceso de elaboración de presupuestos, técnicas, procesos, clasificaciones, hasta su presentación y discusión en el Congreso, teniendo en cuenta su importancia como institución. Sin embargo, en los momentos de crisis financieras, económicas y políticas, se advierten carencias en la contabilidad, en la información financiera y la armonización con el presupuesto que dificultan las reformas de la gestión financiera pública, como también, en general, el tratamiento de los gastos y recursos y la priorización de las asignaciones, su impacto social y la manutención de los servicios indispensables y comunes. Existen provincias que no pueden rendir las cuentas del gobierno por la falta de una contabilidad integral e integrada. La información debe ser brindada teniendo en cuenta sus principales destinatarios.
- El presupuesto es un vínculo estratégico entre las políticas y la ejecución. Asigna recursos entre prioridades que compiten. El presupuesto es el documento más importante de la política de los gobiernos, donde se concilian y aplican los objetivos de política en términos concretos. Por ello su inadecuado tratamiento altera el equilibrio entre los poderes del Estado. No fue provechoso a los fines de política fiscal e institucional, el restringir su función, en los hechos, al de simple instrumento de política económica.
- El presupuesto no es un mero instrumento de política económica, sino que es un instituto constitucional para el gobierno y control de la hacienda pública que hace al equilibrio entre los tres Poderes del Estado. El sesgar su esencia institucional y financiera afecta el sistema de pesos y contrapesos fijados por la Constitución Nacional.
- Han sido importantes los avances de la información presupuestaria para fines económicos, su vinculación con el sistema de cuentas nacionales y con las estadísticas de las finanzas públicas internacionales, por lo que debe continuar su desarrollo.
- El Congreso Nacional debe reasumir sus atribuciones constitucionales en materia presupuestaria, en especial, en lo que respecta a las modificaciones al mandato original. Las delegaciones presupuestarias del Poder Legislativo en el Poder Ejecutivo y en el Jefe de Gabinete de Ministros debe ser objeto de un profundo estudio interdisciplinario que defina a nivel *macro* (finalidades; de recursos y gastos-corrientes, de capital y de

financiamiento; y deuda pública) y *micro* (programas, actividades, etc.) las atribuciones que no puede resignar el primero de aquéllos y cuidando que sea un régimen flexible a nivel micro.

- Los institutos constitucionales, presupuesto y cuenta de inversión, se exponen en forma fragmentada: por una parte, se presentan los Recursos y Gastos Corrientes y de Capital (recursos y gastos *sobre la línea*) y, por otra, los correspondientes al Financiamiento (recursos y gastos *bajo la línea*). Esa separación data desde 1980. Fue llevada a la parte dispositiva de la ley y a sus cuadros anexos, afectando severamente la transparencia presupuestaria y descuidando la información para fines financieros e institucionales de carácter íntegro. La asignación de recursos para los servicios de la deuda pública e inversiones financieras en la Administración Nacional han crecido en forma exponencial y a mayor ritmo que el aumento de los servicios sociales. Se podría decir que los primeros están ganando con relación a los segundos, aspecto que muy pocos analistas económicos explicitan. Es un lugar común sostener que el mayor gasto de la Administración Nacional son los servicios sociales. Es cierto que son cuantiosos, pero en éste me año en el presupuesto 2018 están previstos más gastos en servicios de la deuda (intereses, gastos y amortización del capital de la deuda) más inversiones financieras, que en los sociales. Obsérvese que no se tiene en cuenta la separación de sobre y bajo la línea para llegar a esta aseveración.
- El perfil técnico y complejo de la cuenta de inversión es una razón del descuido del PLN en su tratamiento y juzgamiento y al desinterés ciudadano y hasta del profesional de ciencias económicas, en general. Los profesionales en ciencias económicas, por su formación, pueden efectuar significativos aportes en el esclarecimiento e interpretación del Presupuesto y de la Cuenta de Inversión que coadyuven a acercarla al ciudadano y a la sociedad en general, “descodificando” el lenguaje técnico y su forma de exposición, de manera que pueda ser comprendida por la comunidad social, que contribuye con sus impuestos al sostenimiento del quehacer gubernamental (pero que desconoce el destino que se da a los mismos). En esta tarea es clave el involucramiento de los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas y de la Federación.
- La FACPCE debe continuar los esfuerzos realizados para la confección de RTSP, como la n° 1, “Marco conceptual contable para las administraciones públicas” (nuestro país lo tuvo estudio y aprobó antes que lo definiera IASB); n° 2 “Presentación del Estado Contable de ejecución presupuestaria”; y N° 3 “Presentación de Estados Contables”. Se recomienda ahondar esos desarrollos.

- Es necesario bregar para que los profesionales presten servicios de calidad referidos al sector público, entre ellos, el fortalecimiento de la forma de exposición y eficacia de la rendición de cuentas en todos los niveles de la administración, en la mejora de la información financiera y la aplicación de mejores prácticas para aspectos fiscales y financieros-patrimoniales de dicho sector.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Almeida Sánchez, M. D., “Experiencias internacionales en transparencia fiscal”, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 146, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID: “Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social” (AEC/11/002).

Argañaraz N. y DevalleS., "Presión tributaria y gasto público de Argentina en el contexto internacional. Del promedio de Latinoamérica al promedio de la OCDE", Instituto Argentino de Análisis Fiscal-IARAF, Informe Económico n° 303, Córdoba, abril de 2015. Banco Interamericano de Desarrollo y OCDE, “Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe. Innovación de la gestión financiera pública”, 2014.

Asociación Argentina de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública Dr. Juan Bayetto, Conclusiones de sus 33 Simposios. Véase en página web, [www.aapucp.org.ar](http://www.aapucp.org.ar)

Asociación de Contadores Generales de la República Argentina, Trabajos presentado a sus Congresos Nacionales. Véase en <https://www.acgra.org/>

Atchabahian, A., “Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública”, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2013.

Auditoría General de la Nación, “Informe de auditoría sobre la cuenta de inversión 2013”, en página web de la AGN, [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

Banco Mundial y Gobierno de España, “Contabilidad gubernamental e información financiera en América Latina”. El estado real de las finanzas públicas en página del Foro de Contadores Gubernamentales de América Latina, Colombia, 2014.

Banco Mundial-Banco Iberoamericano de Desarrollo, “Argentina. Evaluación de la capacidad de gestión financiera”, Documento, 2008.

Banco Mundial, [documents.worldbank.org](http://documents.worldbank.org) › Site Map › Index › FAQ › Contact Us - Governance Matters

Bolivar, M.A., Finanzas Publicas y Control, Editorial Buyatti, Buenos Aires, 2012.

Buscema, S., “Trattato di Contabilidad Pública”, Ed. Giuffrè, Milán, pág. 529.

CEPAL, <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/rendicion>

Constitución Nacional y constituciones de las provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cortés de Trejo, L.C., “Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus incógnitas”. Aspectos teóricos para la Recomendación Técnica Sector Público N° 1 FACPCE y Guía comparativa de la RT 16 y la RTSP N° 1. Editorial Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2008.

Cortés de Trejo, L.C., “Rendición de cuentas (Accountability) y transparencia en la administración pública argentina”, trabajo presentado y publicado al 21° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, S. M. de Tucumán, Edit. Buyatti, pág. 209 y ss.

Cortes de Trejo, L.C., "La cuenta general del ejercicio y su atomización", Revista "Régimen de la administración pública", n° 75, Editorial Régimen de la Administración Pública -RAP, Buenos Aires, págs. 7 y ss.

Cuenta de Inversión de la Nación Argentina, Años 2016 y 2017, publicada por Contaduría General de la Nación, en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

Duro, C. y Palermo P., "Contaduría General de la Nación. Su historia", Editado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Buenos Aires, 2016.

Duro, C., "La Cuenta de Inversión como pilar de la democracia", Revista Auditoría General de Salta N°7.

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Recomendación Técnica del Sector Público N° 1, "Marco conceptual contable para las administraciones públicas".

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Recomendación Técnica del Sector Público N° 2, "Estado contable de ejecución del presupuesto".

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Recomendación Técnica del Sector Público N° 3, "Presentación de Estados Contables".

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE), trabajos y conclusiones de sus Congresos Nacionales referidas al Área Sector Público, como así también de las Jornadas Nacionales del Sector Público.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, "Gestión del Gasto Público. Plan de acción y evaluación (PAE) de países en el marco del PPME", 2003.

Fondo Monetario Internacional, "Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas", 2014.

GarcíaCasella, C. y Rodríguez de Ramírez, M., "Elementos para una teoría general de la contabilidad", Editorial La ley, Buenos Aires, 2001.

Gasto público y rendición de cuentas (PublicExpenditure and FinancialAccountability – PEFA), en <http://www.pefa.org/>

González, M. "La ejecución presupuestaria y sus resultados". Trabajo presentado en las VI Jornadas Nacionales Profesionales en Ciencias Económicas para el Sector Público, San Miguel de Tucumán, 2008.

González, M. "Estados contables que conforman la Cuenta General del Ejercicio". Trabajo presentado en el 15° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Salta 2004. Calificado para publicar.

González, M. "Gestión, control y calidad de los servicios públicos en beneficio de la comunidad". Trabajo presentado en el XXXI Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, Paraná 2014. En página web [www.apucp.com.ar](http://www.apucp.com.ar)

Grupo Banco Mundial "Contabilidad Gubernamental e Información Financiera en América Latina El aumento de rendición de cuentas del sector público y la dinámica del cambio", Abril de 2015. En:

<http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/GA%26FR%20in%20LA%20Report%20Spanish%20April%202015.pdf>.

Grupo Banco Mundial, "La contabilidad pública como parte del proceso de rendición de cuentas entre el gobierno y los ciudadanos", Buenos Aires, 2015. Presentación subida a la página web de FACPCE y su antecedente presentado en FOCAL 2014, Cartagena de Indias, Colombia.

IFAC, Federación Internacional de Contadores, "Normas contables internacionales para el sector público", Edit. Buyatti, Bs. As. 2014.

IFAC Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público, Edición 2016 Dos volúmenes. En página web de IFAC, <http://www.ifac.org/publications-resources/manual-de-pronunciamientos-internacionales-de-contabilidad-del-sector-p-bli-3>

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Andreas S., “¿Qué es la rendición de cuentas?”, 2004. En: <http://www.ifai.org.mx>.

INTOSAI - Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Declaraciones de Lima, México y Asunción en página: <http://www.intosai.org>

INTOSAI, ISSAI n° 20, “Principios de transparencia y rendición de cuentas” y ISSAI 21 en “Principios de transparencia y responsabilidad” en pag. ISSAI 20 – Principios de transparencia y rendición de cuentas y ISSAI 21 – Principios de transparencia y responsabilidad - Principios y buenas prácticas

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas – Capítulo V – “Herramientas para la aplicación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción – 2009” Pág. 60 a 84.

Krieger, M., “Los modelos de la gestión pública”, en libro “Estado y Administración Pública” Mario Krieger (Director), Edit. Errepar, Buenos Aires, pág. 187 y ss.

Las Heras, J. M., De Resultados en el Estado. Un enfoque al ciudadano. (Editorial Buyatti 2009)

Las Heras, J. M. Estado Eficiente. 4ª Edición. Edit. Osmar Buyatti, 2018.

Le Pera, A., “Estudio de la Administración Financiera Pública” Alfredo Le Pera; Libro Ediciones Cooperativas. 2008.

Lerner, E., “Control y Rendición de Cuentas”, en Revista de la Auditoría General de Salta N°2, Salta, 2013.

Leyes Nacionales n° 24.156 de “Administración Financiera y Sistemas de Control”; Ley n° 25.152; Ley n° 25.917 “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”; Ley 27.428 “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Practicas de Gobierno y sus complementarias.

Licciardo, C. A. “Cayetano Antonio Licciardo. Pensador Preclaro. Selección de sus trabajos escritos, en fructífera trayectoria al servicio de la República”. Libro publicado por la Asociación Argentina de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública “Dr. Juan Bayetto”, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1999.

Licciardo, C., "Objetivos de los estados contables de la administración pública en general". El autor aclara que son Apuntaciones para su tratamiento en la Comisión formada al efecto en el Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECYT), de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Publicado por la Asociación Argentina de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública "Dr. Juan Bayetto", 1994.

Morales, A. y Morales, M., “Los Indicadores de Gestión y su implementación en el Sector Público”, VII° Jornadas Nacionales de Profesionales en Ciencias Económicas del Sector Público, Edit. Buyatti, Buenos Aires, pág. 201 y ss.

Pahlen Acuña, R.,” Contabilidad, pasado, presente y futuro”, Editorial La Ley, 2da reimpresión, Buenos aires, 2011.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), “Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria”.

Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), “Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina”, Herramientas para la aplicación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción, Insausti, Miriam Beatriz y Velásquez Leal, Luis (investigadores), Serie “Ciudadanía y control fiscal”, 2014

OLACEFS, “Manual de Auditoria Gestión TICs”, en [página <http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/...dir/ManualAuditoriaGestionTICs.pdf>](http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/...dir/ManualAuditoriaGestionTICs.pdf).

PEFA, Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas en: [https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PEFA%20Framework\\_Spanish.pdf](https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PEFA%20Framework_Spanish.pdf)

Petrei, H., “Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. 1997.

Petrei, H., Petrei, R. y Ratner, G. “Presupuesto y Control. “Las mejores prácticas para América Latina”. Edit. Buyatti, Buenos Aires, 2005.

Premchand, A. Contabilidad gubernamental efectiva. Instituto Interamericano de Auditoria y Contabilidad.

Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas y organismos de control externo de la República Argentina. Trabajos y conferencias de sus 24 congresos nacionales y 24 Jornadas Doctrinarias.

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

---

---

<sup>1</sup> Véanse en <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/rendicion> y Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. "Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe", Naser, A., en Serie "Planificación para el desarrollo", publicaciones de CEPAL, 2017.

<sup>2</sup> Buscema, S., Trattato di Contabilidad Pública, Ed. Giuffrè, Milán, pag. 529.

<sup>3</sup> Licciardo, C., "Objetivos de los estados contables de la administración pública en general". Dicho autor aclara que son Apuntaciones para su tratamiento en la Comisión formada al efecto en el Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECYT), de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE). El mismo fue publicado por la Asociación Argentina de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública "Dr. Juan Bayetto", en 1994.

<sup>4</sup> No hace al marco de este trabajo analizar la pertinencia de esas denominaciones, lo cual ha sido tratado por la doctrina. Es conveniente recordar que el término inversión en las mismas, cuando se refiere al gasto, tiene el alcance que le da las finanzas públicas; o sea, que el mismo no corresponde al concepto de inversión de la terminología contable (en finanzas públicas, la inversión comprende los gastos más la inversión de la disciplina contable) De allí que la doctrina administrativa y de la contabilidad pública propician como más conveniente denominar al instituto constitucional “cuenta general del ejercicio”. Así fue plasmado en buena parte de las leyes de contabilidad o de administración financiera del país. La Provincia de Buenos Aires utiliza una terminología genérica para referirse a ella.

<sup>5</sup> En el 2016 la CI se hizo con la firma de ambos funcionarios, pero el ministro competente en cada oportunidad en que se presenta puede cambiar si lo modifica la ley de ministerios a la fecha de la presentación o si cambia la reglamentación del art, 95 de la ley 24.156.

<sup>6</sup> Cfr. Simposios de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública (vg., la de los VIII, XVIII, XXI al XXVI, XXX, XXXIII). Trabajos presentados en los Congresos Nacionales de Contadurías Generales (vg., nº 1, 20, 31), donde se destacan los realizados por el Dr. Olazábal, R., prestigioso ex Contador de la provincia de San Juan y mentor de las primeras “Jornadas sobre Cuenta General del Ejercicio”, organizadas por el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la Rca. Argentina y la Mesa Coordinadora de Contadurías Generales, publicadas en Revista Nº 12 de la ASAP, 1984, 260 pags.

- 
- <sup>7</sup> Duro, C. y Palermo, E., "Contaduría General de la Nación. Su historia", Edit. por la SIGEN, Buenos Aires, 2016, pags. 92 al 96.
- <sup>8</sup> Cfr. Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y Agencia Española de Cooperación Internacional, "La Cuenta de Inversión", Edit. Dunken, 2005. El libro compila los documentos expuestos en las Jornadas sobre Cuenta de Inversión por prestigiosos constitucionalistas y administrativistas del país. Realizadas en Bs. As., septiembre 2004; ASAP, op. cit;
- <sup>9</sup> La cuenta de inversión nacional del año 2017 está expuesta en cuatro tomos y tiene más de 1800 páginas que en su mayor son estados contables e información técnica. El resumen de la misma superan las 300 páginas.
- <sup>10</sup> Cortés de Trejo, L. C., *ibídem*, Capítulo IV, pág. 79 y ss.
- <sup>11</sup> La cuenta de inversión en su versión resumida, que se presenta en forma atrayente para el lector, es de divulgación masiva y se supone que selecciona los aspectos importantes de la ejecución presupuestaria. En la década del 90 el Resumen de las respectivas cuentas de inversión exponían sólo la ejecución presupuestaria de recursos y gastos.
- <sup>12</sup> Crédito vigente: se determina partiendo del monto original de la ley de presupuesto, a los cuales se suman o restan las modificaciones que y urgencia) y/o/decisiones administrativas del JGM (basadas en las delegaciones presupuestarias)
- <sup>12</sup> Licciardo, C., "Presupuesto y ética política a la luz de la Constitución Nacional", conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 21/05/1991.
- <sup>13</sup> Licciardo, C., "Presupuesto y ética política a la luz de la Constitución Nacional", conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 21/05/1991.
- <sup>14</sup> El artículo 15 de la ley 25.917 no permite las transferencias de partidas de capital a partidas corrientes.
- <sup>15</sup> ASAP, cfr. los informes trimestrales de ejecución del presupuesto de la Administración Nacional y provincias argentinas.
- <sup>16</sup> Mensaje n° 19 firmado por el Jefe de Gabinete de Ministros, Marcos Peña y el Ministro de Finanzas, Caputo, L. A.
- <sup>17</sup> Licciardo, C., "Objetivos de los estados contables básicos de la administración pública en general", op. cit..
- <sup>18</sup> Las observaciones pueden verse en:  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2016/tomoi/07compatibilizacion.htm>
- <sup>19</sup> Pahlen Acuña, R.; conferencista en el XXXI Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Publica, Ciudad de Paraná, Universidad Nacional de Entre Ríos. Concordante con García Casella, C. y Rodríguez de Ramírez, M., "Elementos para una teoría general de la contabilidad", Editorial La ley, Buenos Aires, 2001, pág 185y ss. lo cual es coincidente con este autor que reconoce cinco modelos contables: contable patrimonial, contable gerencial, contable gubernamental, contable económico y contable social, aclarando que cada género de modelo contable tiene una numerosa y variable nómina de definiciones básicas y lo mismo rige para los subgéneros o especies.
- <sup>20</sup> García Casella, C. y Rodríguez de Ramírez, M y ídem, pág.305 viernes



**“INNOVACIÓN EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN PÚBLICA, PRESUPUESTO, ACCOUNTABILITY Y GOBERNANZA, MEDIANTE EL USO DE INDICADORES DE MEDICIÓN Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN.”**

**ÁREA IV: SECTOR PÚBLICO**

**Tema 1: La profesión de ciencias económicas como impulsora de la producción de información financiera transparente y de alta calidad, utilizando normas de reconocimiento internacional.**

**22° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS.**

**SAN JUAN: 27 Y 28 DE SEPTIEMBRE DE 2018**

**REPUBLICA ARGENTINA**

**AUTOR:**

- **Contador Público Nacional - LUIS NESTOR SEGOVIA**
- **Domicilio: Adolfo Carranza 319 – San Fernando del Valle de Catamarca.**
- **Teléfono profesional: 3834-566644**
- **Dirección de correo electrónico profesional: [estudiocontablesegovia@gmail.com](mailto:estudiocontablesegovia@gmail.com)**

**CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS DE CATAMARCA**

**“INNOVACIÓN EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN PÚBLICA, PRESUPUESTO, ACCOUNTABILITY Y GOBERNANZA, MEDIANTE EL USO DE INDICADORES DE MEDICIÓN Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN.”**

**ÁREA IV: SECTOR PÚBLICO**

**Tema 1: La profesión de ciencias económicas como impulsora de la producción de información financiera transparente y de alta calidad, utilizando normas de reconocimiento internacional.**

**22° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS.**

**SAN JUAN: 27 Y 28 DE SEPTIEMBRE DE 2018**

**REPUBLICA ARGENTINA**

**SUMARIO**

1- Resumen.....	3
2- Introducción.....	4
3- Definición de Innovación.....	5
4- Innovación de Indicadores de Gestión.....	5
5- Rendición de Cuentas y Presupuesto.....	6
6- Evolución Conjunta de Gobernanza y de Rendición de Cuentas.....	8
7- Innovación en Los Organismos de Control.....	11
8- Gestión por Objetivos y Resultados.....	13
9- Experiencias Internacionales.....	14
10- Democracia Digital.....	15
11- Conclusiones.....	16
12- Bibliografía.....	17

## **1 - RESUMEN**

Doy inicio a éste trabajo, pensando en cuál será el futuro de nuestras profesiones, como consecuencia de la aparición en escena en principio, de las tecnologías de la información y comunicación, que nos obligaron a ingresar a la sociedad de la información, y en muy poco tiempo, a la sociedad del conocimiento, para llegar a la soberbia y vertiginosa aparición de las inteligencias artificiales, que vinieron a quedarse. Lo que significa que el mundo y sus pobladores, empezaron a recorrer un camino sin retorno, con el vertiginoso avance de estas nuevas tecnologías; que hacen pensar que sus aplicaciones, irán abarcando cada día más actividades, desarrolladas en otros ambientes y con herramientas prácticamente hoy desconocidas. Con la esperanza que logremos las capacitaciones necesarias, para seguirle el ritmo a esos cambios que se aproximan velozmente.

También para transmitirles a mis colegas, la gran preocupación que causa, el hecho de que en el sector público de la mayoría de los países Latinoamericanos, como nuestro país; la implementación de todas estas nuevas herramientas se las hace con muchos años de mora, causada muchas veces, por las circunstancias de ser países emergentes, de menores recursos, que los países desarrollados, integrantes de la OCDE. Lo que hace, que cada vez sean más grandes las asimetrías existentes en eficiencia, eficacia y calidad de aplicación de las políticas públicas.

Lo expuesto, lleva a poner de relieve, que todos debemos entrar en conciencia, de que se acercan tiempos de múltiples y vertiginosos cambios, en la manera de planificar, organizar, ejecutar y controlar, las actividades de administración pública; aclarando que estos cambios, no son exclusividad del sector público, ya que ocurre lo mismo en el sector privado, pero con más intensidad y aplicabilidad, por el hecho de que en el mismo existe mayor competitividad entre sus actores.

Para ello, en principio desarrollaré parte de las debilidades que presenta el sector público, para innovar oportuna y permanentemente su forma de gestionar las Políticas Públicas, como las dificultades que enfrenta en su planificación, ejecución y control, por tener enormes volúmenes de información que debe manejar, para definir productos o actividades prioritarias, como eslabones decisivos del plan de gobierno, que deberían merecer una atención especial para que, el cumplimiento de sus metas y producción de bienes o servicios esté asegurado, por encima de todos los demás. Esto deriva en un sistema de asignación de recursos dirigidos a los sectores definidos como prioritarios, mientras que los no prioritarios entran recién en segunda ronda, después de quedar disponibles, una vez satisfecho, los de aquellos.

**Palabras clave:** innovación, índices e indicadores de gestión, gestión por resultados, Tecnologías de la Información y comunicación, presupuesto, accountability y gobernanza

## 2 - INTRODUCCION

Habiéndose evidenciado en nuestro país, el acceso de gobiernos huérfanos de equipos de trabajo y gestión, preparados y capacitados para llevar adelante situaciones de extremas necesidades, enfrentar nuevas exigencias provocadas por las deficientes gestiones anteriores, la atención de mayor cantidad de servicios que requiere la ciudadanía, por el solo hecho del crecimiento natural de las poblaciones de las comunidades, ciudades y provincias, el bajo nivel de desarrollo económico del sector privado, y el crecimiento exponencial del uso de las nuevas tecnologías de información, comunicación y procesamiento de datos, por parte de los distintos gobiernos. Los que, en su gran mayoría comprendieron, entendieron y palparon las grandes ventajas que el uso de estas nuevas tecnologías y los indicadores de medición de gestión, dan al desarrollo de sus actividades. Al punto tal, que ya casi no existen provincias y municipios que no cuenten con estructuras y autoridades a nivel de ministerios o secretarías, dedicadas a la planificación y modernización de sus administraciones.

Por otro lado están, ciertas características distintivas de muchas organizaciones públicas, como lo es, que el producto de sus actividades es difícil de medir. Esto genera una dificultad en la implementación de incentivos; porque gran parte de las actividades tradicionales que desarrolla el estado, son puramente de carácter administrativo, a diferencia de las empresas privadas cuyas actividades son productivas, eso permite que haya una clara idea de lo que debe realizar el trabajador; con solo observar los insumos y los productos, los cuales tiene una relación claramente definida. En situaciones de crisis en el estado, esto se agrava, porque al haber un escaso incentivo salarial es posible que sea muy difícil crear una estructura de incentivos eficaces, donde el rendimiento es lo más difícil de medir. Es por eso que muchas veces, en el sector público al no poderse evaluar con precisión los resultados, se juzga los procedimientos y los procesos. Lo que significa que la mayoría de los miembros de la administración pública sean evaluados en función del cumplimiento de las normas. Es decir que en caso de conflicto entre la norma y la eficacia técnica, la primera tiene prioridad, siendo el resultado de todo esto, que el burócrata al estar privado de toda flexibilidad y discrecionalidad, con poco poder de decisión, su productividad y creatividad será baja.

Frente a esta realidad, se hace necesario desarrollar lo que daremos en llamar la innovación en los procesos de gestión pública, presupuesto, accountability y gobernanza, mediante el uso de indicadores de medición y las Tecnologías de la Información y comunicación.

### **3 - DEFINICIÓN DE INNOVACIÓN:**

La innovación es un concepto amplio. Innovar es hacer las cosas permanente y continuamente un poco mejor, aunque sea con pequeños cambios y modificaciones, hechos con sentido común. Es tener la capacidad para percibir acontecimiento, como identificar problemas productivos u organizacionales, enfrentarlos y solucionarlos; incorporar tecnología a los procesos productivos; desarrollar nuevos productos y servicios con la ayuda de conocimientos científico-tecnológicos.

La innovación no depende exclusivamente de las capacidades individuales de las organizaciones, sino fundamentalmente de la red de relaciones en las cuales están insertas junto a otras empresas, institutos de investigación y universidades, gobiernos y entidades de la sociedad civil. Por ello es fundamental promover estas interacciones a lo largo del tiempo, tarea poco fácil dado que estas organizaciones o empresas suelen tener prioridades, tiempos y culturas diferentes. Es necesario entonces, formar profesionales especializados que permitan y hagan viables estas interacciones, plasmándolas en proyectos de innovación concretos.

### **4 - INNOVACIÓN EN ÍNDICES E INDICADORES DE GESTIÓN:**

Innovar en los índices de gestión, no significa que solamente que se debe crear y diseñar nuevos índices, sino también a los existentes darles una nueva aplicación y utilización, o a los indicadores ya conocidos utilizarlos para la construcción de nuevos índices, vigilar y analizar continuamente sus indicadores mantienen su vigencia y sino, considerar nuevas alternativas de medición; a los efectos de contar con nueva información, ajustada a las necesidades actuales, para la correcta priorización en el desarrollo de programas, actividades, prestación de los servicios, con un criterio coherente de atención de acuerdo a su importancia y esencialidad para tomar las decisiones más acertadas y convenientes para potenciar y generalizar el bienestar de la población.

No existe una metodología estándar a nivel nacional o internacional, de indicadores de gestión a partir del presupuesto y las rendiciones de cuentas, que para ser útiles deben contemplar las bases del desarrollo: economía, políticas, sociedad, medio ambiente y las inteligencias artificiales. Lo que hace necesario su desarrollo a lo largo de todo el trabajo. Su importancia está dada por el hecho, de que sirven para la toma de decisiones y planificación del desarrollo. Permiten también realizar diagnósticos de los problemas, analizar su evolución y ayudan a marcar los objetivos de las políticas públicas. Además para generar conciencia en el ciudadano de lo

importante de su participación en el control de las mismas y en los gobiernos la necesidad de ser eficientes y eficaces servidores públicos.

## **5 - RENDICIÓN DE CUENTAS Y PRESUPUESTO:**

La rendición de cuentas por parte de los poderes administradores públicos, se realiza generalmente en dos momentos:**Primero** al abrirse el periodo de sesiones del órgano volitivo de gobierno (congreso, legislatura o consejo), en ella, dan cuenta de la situación general de la Administración pública, de las reformas prometidas, y recomiendan según su opinión las medidas y gestiones que consideren necesarias y convenientes.

Este deber de rendir cuenta, está vinculado con las facultades que posee constitucionalmente el poder volitivo, de aprobar anualmente el presupuesto general de gastos y estimación de recursos para el ejercicio de la administración pública, basado en el programa general de gobierno y el plan de inversiones, y aprobar o rechazar la cuenta general del ejercicio.

Es en este momento que el titular del poder ejecutivo da cuentas de lo desarrollado para cumplir el plan general de gobierno, destacando sus logros y justificando sus desvíos.

El **segundo** momento u oportunidad de rendir cuentas, se produce cuando el poder administrador, presenta la rendición de cuenta documental ante las Entidades Fiscalizadoras Superiores o al Poder Legislativo, en su caso, preparada por la Contaduría General, y conformada por estados financieros y patrimoniales.

Una vez definidas las herramientas que vamos a utilizar para su análisis, debemos definir a continuación el ambiente, sobre el que consideramos se pueden aplicar con un cierto grado de éxito, esta herramienta de gestión, el cual no debe ser otro que el que abarca la denominada “Nueva Gestión Pública para los países de Latinoamérica” que es un ambiente propicio para lograr que estos índices e indicadores de gestión sean útiles para mejorar el funcionamiento y control de la Administración Pública. Y porque se trata de una región, con características principales, más o menos comunes en la aplicación de las Políticas Públicas.

Este trabajo tomará como fuentes de información documentos tales como los producidos por el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), desde 1998, denominados “Cartas Iberoamericanas”, Una Nueva Gestión Pública, Un Buen Gobierno, Gobiernos electrónico, Calidad en la Gestión Pública, Participación Ciudadana, de los Derechos y Deberes de los ciudadanos en relación con la Administración Pública. Gobierno Abierto, Ética e Integridad en la Función Pública.

Si bien este proceso se inició en los últimos años del siglo XX, todavía gran parte de las administraciones públicas latinoamericanas y de nuestro país no han aplicado completamente, sus recomendaciones; para llegar a concretar una Buena Gestión Pública, dentro de la cual, se desarrollaron la nuevas herramientas de gestión sin solución de continuidad hasta nuestro días, entre ellas las más destacadas:

- 1) Democratización de la gestión pública.
- 2) Profesionalización de la función pública.
- 3) Nuevas tecnologías de gestión, destacando los instrumentos de gobierno electrónicos.
- 4) Gestión por objetivos y resultados, orientados al desarrollo.
- 5) Mecanismo de gobernanza.

Dentro de ellos, las que contienen a los indicadores de gestión, son la 3) y 4). Dentro de las **Nuevas tecnologías de gestión**, lo que tuvo mayor avance fue lo que se llamó, el gobierno electrónico, que tuvo dos objetivos primordiales, uno directo y el otro indirecto. **El primero** “reconocer a los ciudadanos el derecho de una fácil participación en la gestión pública, constituyendo a que las mismas se hagan más transparente y respetuosas del principio de igualdad. **El segundo**, promover la construcción de una sociedad de la información y del conocimiento, inclusiva, dirigida a las personas y orientadas al desarrollo.

No obstante, se le reconoce **otra aplicación importante**, relacionada con el control y seguimiento de los programas y políticas públicas, Ya que por medio de este instrumento tecnológico se puede potenciar aquellas gestiones basadas en las metas e **indicadores**, acompañando, midiendo y controlando con mayor precisión los procesos. Hasta la actualidad hubo algunas experiencias muy innovadoras, en muchos países latinoamericanos, pero sigue estando en un porcentaje muy bajo de aplicación.

Ahora bien, adentro de **Gestión por objetivos y resultados**, que nace de la reorganización de la administración pública Iberoamericana, orientada a los resultados, consecuencia de la presión de la sociedad para obtener mejores servicios públicos. Donde es necesario advertir para no caer en un gerenciamiento erróneo, que la apuesta de la gestión pública actual no implica orientarse solo por desempeño, sino que también persigue definir claramente los resultados buscados. Y es allí, en esa línea de acción que en términos más instrumentales, hubo una expansión bastante significativa del uso de metas e indicadores de gestión, en el ámbito de programas y políticas públicas.

El avance en el **campo de indicadores**, no solo favorece un mejor monitoreo y control de las actividades de gobierno, sino que también ha mejorado la transparencia respecto de los objetivos y medios que están guiando el accionar de los poderes públicos. Ello, se debe en gran parte a tres factores:



- 1) El primero tiene relación con la importancia que se le ha reconocido al tema de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas. De manera creciente los gobiernos y las EFS integrantes de la OLACEF, procuran, evaluar los resultados de sus acciones, agregándoles mayor importancia y publicidad a este proceso. La circunstancia de que la administración pública deba perfeccionarse cada vez más en términos metodológicos para medir la gestión de los gobiernos, donde **las metas y los indicadores** desempeñan un papel fundamental; hace deseable que se utilicen instrumentos tanto cualitativos como cuantitativos en la evaluación de las políticas públicas, estableciendo un pluralismo metodológico.
- 2) El Segundo, es el incremento constante y permanente de la presión social por la utilización de los **indicadores de gestión gubernamental**. Dentro de ella, son varias los hechos que hacen surgir los indicadores de manera relevante: cuando la sociedad actúa por medio de sus representantes en los consejos o asambleas; cuando aparecen asociaciones civiles relacionadas con determinados temas y que procuran ayudar a los gobernante a través de metas que se fijan o le fijan; y además por aquellas situaciones donde los ciudadanos tienen, individualmente un interés creciente en la información dada a través de los indicadores. Para ello, antes de elegir o determinar los indicadores, la participación social, debe empezar con la definición de las metas de gobierno, para someterlas a intensos debates con la población.
- 3) El Tercero, no tan directo, que también ha producido la expansión del uso de los indicadores, ha sido el mayor desarrollo de las políticas sociales, especialmente en América Latina, como consecuencia de que se priorizo políticamente en los últimos años el combate en contra de la pobreza, lo que provoco la necesidad de ampliar los programas y servicios públicos en el ámbito social, por intermedio de entidades estatales y a través del entidades no estatales como las ONG. En los países donde se ha utilizado las metas y los indicadores estas entidades han cumplido un papel relevante en el mejoramiento de la gestión y del control de estas actividades desarrolladas en el terreno social. Muy a pesar nuestro, esto último no fue posible en nuestro país, donde los resultados fueron desastrosos, por la falta de la aplicación de los indicadores de gestión desde las rendiciones de cuentas que hacían o debían hacer estas instituciones no estatales.

## **6 - EVOLUCIÓN CONJUNTA DE GOBERNANZA Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS:**

**La Gobernanza** se define como “las interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados, para generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, y para construir las instituciones y normas necesarias para generar esos cambios”. (1)

Este término, aparece luego de la caída de Muro de Berlín, que define una nueva forma de gobernar, después de 1990, para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del estado, que a la vez le da legitimidad, también se la conoce en Europa, con el término de “quinto poder” sobretodo porque emplea términos económicos y también sociales o de funcionamiento institucional, especialmente la interacción entre sus distintos niveles, sobre todo cuando se producen grandes concesiones de competencias hacia arriba como la integración en la de la Unión Europea, y hacia abajo la descentralización territorial, lo que se ha podido designar con el término sexto poder. En un primer momento se la manejo en forma ortodoxa, donde predominó el enfoque hacia la existencia de mecanismos, que representaron la garantía de consolidación democrática, tales como, elecciones, seguridad jurídica, estabilidad política y desregulación del mercado, la idea era consolidar un país ordenado. Posteriormente evoluciona reconociendo e incorporando algunas carencias en relación con la incorporación de temas relevantes como, la corrupción, eficiencia institucional, integridad, transparencia y la inclusión social.

Ahora bien, este concepto fue incorporado en el presente trabajo, porque a decir verdad, la gobernanza se mide, y esas mediciones son requeridas por algunos organismos internacionales, para dar cuenta de la evolución del concepto, e incorporación de variables e **indicadores** que no solo contemplan una noción legalista-institucional, sino también las visiones, abarcando los conocimientos de eficacia gubernamental para la generación de buenas políticas públicas, el manejo de los conflictos, la transparencia institucional y la existencia de rigurosos controles.

Así el Banco Mundial ha desarrollado un esquema de medición, “GovernanceMatters”, que es una muestra representativa de más de 150 países, los autores proporcionan nueva evidencia empírica de una fuerte relación causal entre una mejor gobernanza y mejores resultados de desarrollo. Basan su análisis en una nueva base de datos que contiene **más de 300 indicadores de gobernanza** compilados a partir de una variedad de fuentes. Proporcionan una descripción detallada de cada uno de estos indicadores y fuentes. Utilizando una metodología de componentes no observados (descritos en el documento complementario de los mismos autores, "Agregando indicadores de gobernabilidad", Documento de trabajo de investigación de políticas 2195), construyen **nueve indicadores** agregados correspondientes a seis conceptos básicos de **gobernanza**: voz y responsabilidad, inestabilidad política y violencia, efectividad del gobierno, carga regulatoria, estado de derecho é injerencia. Según lo medido por los siguientes indicadores, Control de la corrupción, Cuidado del medio ambiente y Capacidad de adaptación.

<b>INTEGRANTEGRAN LA GOBERNZA</b>	<b>FACTORES A MEDIR</b>
Palabra o voz	Libertad de opinión pública
Responsabilidad(Rendición de cuentas en América Latina)	Procedimientos de control e información de los actos de gobierno
Inestabilidad y arbitrariedad política	Conflictos y acciones de violencia
Eficiencia y Eficacia gubernamental	Idoneidad del gobierno para administrar recursos públicos
Marco regulatorio, orientado a resultados	Políticas, normativas y protocolos adecuados
Fortaleza del estado de derecho	Respeto institucional
Control de la corrupción	Organismos especializados y capacitados su control
Cuidado del medio ambiente	Capacidad institucional para la preservación sustentable
Capacidad de adaptación	Flexibilidad institucional respecto de los cambios

De acuerdo con Farinós (2008), algunos de los trabajos e **indicadores de gobernanza**, desarrollados por el Banco Mundial (BM), son un claro ejemplo de este enfoque, el cual adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos europeos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas, a partir de las reformas del sector público en los años ochenta.

Este enfoque de medición otorga no solamente importancia a la lucha contra el fraude y la corrupción, sin que también que adicionalmente pone énfasis en otros hechos no menos importantes como es el derroche, la mala asignación de los recursos públicos; agregando consideraciones sobre economía, eficacia, ecología, equidad, y calidad en el ejercicio de gobierno.

Paralelamente a la **evolución de gobernanza**, lo mismo ha ocurrido con la noción de **rendición de cuentas o accountability**, haciéndose un replanteo de su alcance y fundamentos con el paso del tiempo.

En ese sentido Oscar Oszlak plantea que el concepto de rendición de cuentas abarca una noción que excede la idea de una mera enumeración de las tareas realizadas como resultado de las competencias asignadas. Incluyendo en su significado una noción más a las dos ya planteadas al comienzo de este análisis.

Conceptos de responsabilidad: 1) entendido como la relación de asignación de funciones de acuerdo al escalafón jerárquico con la responsabilidad en cada uno de los cargos. 2) Abarca los procesos a través de los que los funcionarios de la administración pública deben rendir cuentas a la ciudadanía por las responsabilidades conferidas. 3) Agregado y emitido por este autor, el que excede los dos anteriores, ya que implica que todo agente público se hace responsable y rinde cuentas, aunque no existan normas que lo exijan. Vendría a ser a nuestro entender como una responsabilidad ética.

En Latinoamérica no existe un consenso o una definición precisa sobre lo que significa esto y aún es un concepto en construcción. Lo que sí se tiene claro es que tanto en lo público y en lo privado, existe la necesidad de hacer un seguimiento de acciones y decisiones, para que estas sean transparentes. Por esto existe la rendición de cuentas.

## **7 - INNOVACIÓN EN LOS ORGANISMOS DE CONTROL:**

Frente a ello, considero que las EFS u organismos de control público, deben recorrer su camino de evolución en la actualidad de una manera mucho más acelerada y ágil, a los efectos de revertir planteos que apuntan a la debilidad o incapacidad para controlar casos de existencia de actos de corrupción y fraudes no identificados o denunciados.

En los últimos tiempos se dio mucho más énfasis a nivel internacional a la **auditoría de fraude**, donde el uso de los indicadores de gestión, se hacen imprescindibles, para lograr mayor efectividad y agilidad en los controles. En Argentina se han incorporado recientemente algunos procedimientos, que debemos reconocer son muy incipientes aún, tendientes a generar un sistema de información y de alertas sobre acciones y operaciones sospechosas. Las nuevas normas técnicas de auditorías financieras, dictadas por algunos de estas entidades de control, ponen mucho más énfasis en estos nuevos procedimientos, que repetimos debieran ser objeto de un mayor desarrollo en el futuro.

En ese sentido INTOSAI ha realizado un trabajo de sistematización de manuales, procedimientos y metodologías, (donde **los indicadores de gestión** forman parte integrantes de los mismos), que orientan las actividades de la EFS en este sentido y es una tendencia que se ha ido consolidando en muchos de sus integrantes. En América Latina también, OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores), en ese sentido a dictado algunas normas al respecto, pero quiero destacar una trabajo de investigación denominado “**Auditoría de Gestión a las Tecnologías de Información y Comunicaciones**”, presentado ante la OLACEFS en el año 2011, por algunos de sus países miembros y luego sugerido a todos sus integrantes para su aplicación, entre los que se encuentra nuestro país.

Lo elegimos justamente porque consideramos, que fue en su momento un trabajo de avanzada, y que en la actualidad tiene plena aplicación, debido a que en todos los países de Latinoamérica y el Caribe, se encuentran en auge los denominados Gobiernos Electrónicos y Gobiernos Abiertos, en todos sus niveles, ya sean nacionales, provinciales y locales; los que en estos últimos años han avanzado en forma vertiginosa en la aplicación de la TIC, en sus respectivas administraciones y en especial en el manejo de los fondos públicos.

Este documento de hace una propuesta de solución para realizar la Auditoría de Gestión a las TIC, basada en estándares de aceptación mundial, y que son adaptables a la realidad Tecnológica de cada país de Latinoamérica y del caribe, a través de las EFS, y además que se constituya en un instrumento para unificar criterios en materia de la administración y fiscalización tecnológica de los entes públicos, que permita identificar los riesgos en el proceso de la auditoría a la gestión TIC, para determinar constantemente el nuevo rumbo a seguir de las EFS, con el objetivo de que la capacidad de controlar y fiscalizar se mantenga al mismo ritmo en que avanzan las Tecnologías de información y comunicaciones.

Del documento se extrae, que para una utilización exitosa y aplicación efectiva de estos **indicadores o índices de medición de gestión**, previamente la EFS, deben modernizarse y adaptarse a ser una organización del siglo XXI, para ello, deben ubicarse ineludiblemente desde una posición de perspectiva que las obligue a elegir un modelo de organización y gestión acorde a los tiempos actuales de transversalidad y de escala y que responda a esta preguntas ¿Las estructuras organizativas convencionales y su gestión, responden a las exigencias actuales? ¿Facilitan el éxito o lo frenan y son un recuerdo del pasado donde eran otros los desafíos institucionales? ¿Deberían releer y reinventar la forma en la que actualmente se organizan y administran?

Luego iniciar un proceso de modernización que supere los enfoques estancos y parciales que se limite a las cuestiones técnicas objetivas involucradas en el respectivo modelo de organización y de gestión; fundando el proceso de modernización sobre “el por qué” y “el para que” de las EFS. Ello nos conducirá a que las cuestiones técnicas deban meditar, pensarse, definirse y aplicarse en la medida que ellas sean para la construcción de un modelo organizacional de EFS apto y útil para cumplir con las demandas que presenta la ciudadanía contemporánea.

El uso de **indicadores de gestión** en el ámbito público, se han comenzado a utilizar en forma continua y creciente, en las últimas dos décadas, incorporando su aplicación a las EFS, unos años más tarde y sus beneficios fueron de diversa índole, permitiendo: Identificar clara, precisa y concretamente los objetivos, determinar prioridades, sirven como instrumentos de transmisión de objetivos y metas a todos los integrantes de la organización, de guía para medición del rendimiento de los agentes y de autoevaluación de ellos mismos, para evaluar la conveniente o inconveniente

aplicación de nuevas metodologías, procedimiento, procesos y la realización de nuevas actividades, para establecer incentivos en los agentes, la conformidad de los usuarios de los servicios, en nuestro caso de control, el impacto en la ciudadanía de actividades de las EFS. Así como los señalados un sinnúmero más, con proyección creciente, a medida que vayamos construyendo nuevos índices.-

## **8 - GESTIÓN POR OBJETIVOS Y RESULTADOS:**

Una vez definido que **el mayor ámbito de aplicación de los indicadores de gestión**, en la administración y control de los fondos y bienes públicos, es en el modelo de la **Gestión por Objetivos y Resultados**, por lo que en la preparación del presupuesto, hay que darle una orientación a la gestión por resultados; ya que es un modelo que representa un enfoque general de gestión que se extiende a todo el conjunto de una organización, pero ello no implica que solamente con las herramientas y aplicaciones técnicas disponibles se podrá modificar permanentemente la cultura de la gestión, siendo necesario introducir mejoras concretas y progresivas en las aplicaciones prácticas.

Porque como lo expresa, la Disposición N° 664807, de la Sub-Secretaría de Presupuesto de la Nación, modificada por la Disposición N° 685/15, que la introducción del enfoque de gestión por resultados, al momento de su dictado, implicaba un acontecimiento y un nuevo acondicionamiento en el sistema presupuestario argentino y una innovación en la forma de gestión en los asuntos públicos, otorgándole, como se indicó, un valor fundamental a la determinación, consecución y **medición de los objetivos**, en especial de aquellos de carácter estratégicos que pueden ser medidos mediante **indicadores** representativos de su cumplimiento o avance.

Afirma, esta disposición, que la implementación de modelo refuerza la necesidad de seguir una adecuada secuencia lógica en programación presupuestaria, la cual requiere la determinación de objetivos y su desarrollo en el tiempo, la cuantificación de aquellos que son medibles mediante indicadores (metas de resultados intermedios y final), la especificación y cuantificación (de ser posible) de los bienes y servicios a proveer y, finalmente, la determinación de los insumos y de los gastos necesarios para su provisión en el tiempo.

Entonces la construcción y actualización anual, de un sistema con matices de indicadores de gestión y producto para cada actividad y programa de cada jurisdicción, organismos o entidad, es un pilar fundamental para la preparación del presupuesto enfocado a una gestión por resultados.

El sistema de matrices de indicadores debe abarcar todos los aspectos sustanciales y críticos del universo de procesos, actividades y productos a medir, volcando todos estos procedimientos a un compendio normatizado, que permita proceder de forma similar en casos análogos.

Con todas, estas experiencias de orientar las políticas públicas a la gestión por objetivos y resultados, y de la inclusión de índices de medición en los presupuestos públicos de recursos y gastos; hace pensar y alentar su aplicación en todos los estamentos de nuestro país, incluyendo su obligatoriedad en las constituciones nacionales, provinciales y municipales como esenciales, en leyes de orden general y particular, y las respectivas reglamentaciones; ya que el presupuesto en la gestión financiera gubernamental, en primer lugar es un instrumento para el establecimiento de las políticas públicas, definido como la expresión cuantificable de la gestión de gobierno para un periodo, teniendo como una de sus funciones, fundamentales, al decir del Bayetto, **ponerle límites a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en materia de gastos**; nosotros diríamos, **a fin de limitar la discrecionalidad política de los poderes ejecutores, en la toma de las decisiones**, a través de la fijación técnica de objetivos y metas, determinados mediante la utilización de **índices de medición y ratios de comparación**. En definitiva recuperando así, la esencia misma de la existencia de estos elementos de medición, supervisión, control o fiscalización.

## **9 - EXPERIENCIAS INTERNACIONALES:**

En cuanto a este tipo de antecedentes, existen un sinnúmero de ellos en el resto del mundo, y en especial en los países desarrollados, de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), grupo de 35 miembros, al cual, solamente pudieron acceder tres países emergentes (México, Chile y Turquía), países éstos, en donde ya es habitual la aprobación de presupuestos del sector público integrados con índices de medición de gestión. Organización ésta, a la que Argentina desde los primeros meses de año 2016 pugna por ingresar, porque la dirigencia actual de gobierno, considera que es muy ventajosa para nuestro país, por muchas razones que no es dable expresarlas en este trabajo, siendo una de ellas, que los obliga a sus miembros a mantener un conducta más o menos decorosa en la gestión de las políticas públicas, para poder seguir perteneciendo a dicha Organización.

Por supuesto que los países que menos conducta tienen al respecto son los países emergentes, como es el caso de México, donde, ya es un imperativo legal la medición del desempeño gubernamental. En 2007, con base en la reforma al artículo 6to constitucional, se determinó la obligatoriedad de la Federación y de los estados de publicar a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus **indicadores de gestión y el ejercicio**

**de los recursos públicos**, aplicable también a municipios con población mayor a 70 000 habitantes y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Adicionalmente, la reforma en 2008 del artículo 134 de la Constitución General estableció obligaciones adicionales para estados y municipios al quedar como sigue:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Salvo lo relativo a honradez, es claro que la única manera de saber si los recursos se manejan con transparencia, eficiencia, eficacia y economía es a través de una valoración objetiva como pueden ser **los indicadores de desempeño**. Sobre este punto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aprobada en 2006, introdujo el concepto de sistema de evaluación del desempeño obligatorio para la administración pública federal. En su reforma de 2007 se establecieron los presupuestos con enfoque en resultados y la obligación de los estados y municipios (artículos 85 y 110) de presentar **indicadores estratégicos y de gestión** en caso de ejercicio de recursos federales o de gasto federalizado a través de una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

Pero, la realidad, no fue la que se percibe de la normativa, dado que en casi ninguno de los municipios y estados, se elaboró los respectivos sistemas y matrices de indicadores de gestión, y la legislación existente, no los contenía; por lo tanto, en la práctica no se preparan los presupuestos, ni se evalúan las gestiones con esta metodología ya legislada.

## **10 - DEMOCRACIA DIGITAL:**

En la actualidad, con tanto ciudadano y organizaciones públicas y privadas, conectados a Internet en tantos lugares del mundo, hace que exista una sociedad civil más activa, abierta y globalizada, como jamás existió. Ello hace que hoy haya tres mil (3.000), millones de personas que se conectan a Internet; a un ritmo de doscientas (200) y trescientas (300) millones de personas por año; lo que nos proyecta a pensar, que en el años 2030, más o menos habrá unos cinco mil (5.000) millones de habitantes en ese mundo virtual.

Esto, ha dado lugar, a la aparición de nuevas formas de trabajos y empleos y prestaciones de servicios, que antes no existían, a lo cual las políticas públicas, difícilmente puedan escapar; con ciudadanos cada vez, más informados y conectados, discutiendo sin restricciones, públicamente, y



desde lugares del mundo muy lejanos entre sí, los problemas sociales y políticos comunes a todos ellos.

Entonces el problema principal de esta nueva era, en el tema que nos ocupa –sector público- sin lugar a dudas será, la gobernabilidad de los sistemas democráticos, sociales y la manera de ejercer las políticas públicas; sobre todo, cuando el poder de los Estados en los flujos de información, en la tecnología y en los capitales se debilita cada vez más.

Pero ello no significa, que el uso masivo de las redes digitales, nos llevarán a un sistema de democracia directa; ya que ese no es el objetivo, y solamente se tratará de lograr con esas tecnologías una mayor cercanía, entre los representantes y los representados y que el sistema funciones con mejores controles por parte de los ciudadanos.

En definitiva, las redes digitales nos permitirán como ciudadano, ejercer escrutinios en muchas cuestiones de interés público y obligaremos a los funcionarios a rendir cuentas de su gestión en forma cotidiana.

La conjunción de sistemas de gestión pública basados en desempeños, objetivos y resultados, y los canales de participación ciudadana, harán que esta nueva reingeniería, obligue a la descentralización de autoridades y responsabilidades, con la consiguiente transferencia de recursos a los niveles de administración política más llanos y próximos a los ciudadanos.

Por último, el abrir la gestión y tecnologizar el Estado es un proceso esencial para ganar eficiencia y transparencia en las nuevas políticas públicas. En nuestro país, es alentador la incorporación a la alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnersip), que reúne a 69 países con el objeto de diseñar programas de acción para abrir el gobierno al ciudadano a partir de cuatro ejes 1) la transparencia, 2) la participación ciudadana, 3) la rendición de cuentas y 4) la cada vez mayor inclusión ciudadana a la tecnológica e innovación.

## **11 - CONCLUSIONES:**

Argentina, debe generar una política de Estado que debe apuntar a la continuidad del proceso de mejoramiento, tecnificación, y fortalecimiento del Sistema Nacional de Indicadores, asociados a un Sistema de Gestión que opere en forma independiente de sus operadores bajo el precepto de que asignar tiempo y recursos en el mejoramiento de la administración pública permita en el menor plazo posible, una estructura más racional para el Estado, dado que el beneficio de largo plazo será en muchos casos, mayor que los costos asociados.

Lograremos de ésta manera, desde nuestro lugar técnico-profesional, tener una mayor injerencia en la determinación de políticas que tienen un impacto directo en el bienestar de la comunidad, ordenando y organizando la manera de prever correctamente, la atención de

necesidades de la población, priorizándolas de acuerdo a su mayor necesidad de atención y a lo que surja de la real participación ciudadana, en forma directa o por intermedio de sus representantes.

Sin lugar a dudas y como última reflexión dejo establecido que “PARA LLEVAR ADELANTE EN FORMA EXITOSA UNA BUENA POLÍTICA DE GESTIÓN, CON SISTEMAS DE MEDICIÓN. HAY QUE CONTAR CON UNA HONESTA, RIGUROZA Y FERREA CONDUCTA EN EL EJERCICIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y UN ENORME COMPROMISO CON LA CIUDADANÍA, MOSTRANDOLE LOS RESULTADOS, CON INDICES E INDICADORES DE GESTIÓN E INFORMACIÓN QUE A LA MISMA, LE SEAN ÚTILES. FORTALECIENDO ASÍ EL BIENESTAR GENERAL DE LA SOCIEDAD EN GENERAL”.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- 1) [www.territorioindigenaygobernanza.com/gobernanza.html](http://www.territorioindigenaygobernanza.com/gobernanza.html)-Territorio Indígena y gobernanza
- 2) documents.worldbank.org > Site Map > Index > FAQ > Contact Us - Governance Matters
- 3) Revista Auditoría General de Salta N°2.Autora: Lic. Emilia Raquel Lerner “Control y Rendición de Cuentas”
- 4) Revista Auditoría General de Salta N°5.Autores: Cres. Pascual Alberto Torga y Luis Néstor Segovia “La Normativa Contable Facilitadora de la Función de Control”
- 5) Revista Auditoría General de Salta N°07.Autor: Cr. César Duro “La Cuenta de Inversión como Pilar de la Democracia”
- 6) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- 7) ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-autor Mario J. Krieger “Los modelos de la gestión pública”, pág. 187 a 221. Editorial : ERREPAR
- 8) VII° Jornadas Nacionales de Profesionales en Ciencias Económicas del Sector Público. Autores: Cras. Andrea S. Morales y Melisa Morales” Los Indicadores de Gestión y su implementación en el Sector Público” Pág. 201 a 214.
- 9) Manual Auditoria Gestión TICs - Biblioteca Virtual de la OLACEFS - [bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/...dir/ManualAuditoriaGestionTICs.pdf](http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/...dir/ManualAuditoriaGestionTICs.pdf).
- 10) Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas – Capítulo V – “Herramientas para la aplicación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción – 2009” Pág. 60 a 84.
- 11) Oszlak, O. (1999) El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas. Buenos Aires: Mimeo.

- 12) Dr. Juan Bayetto - El Presupuesto Financiero. Definición de Presupuesto Financiero
- 13) The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). ISSAI 3000
- 14) OLACEF- Autores: Alberto Reyes Lazo y Francisco Antonio Villacorta Moran, “Auditoría de Gestión a las Tecnologías de Información y Comunicaciones”- Corte de Cuentas de la República del Salvador.

**Título; PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y GOBIERNO  
ELECTRÓNICO**

**ÁREA 4 SECTOR PÚBLICO**

**EJE TEMÁTICO Los desafíos para la profesión de ciencias económicas, que se desempeñe dentro o fuera del sector público, frente a la modernización impulsada por el estado, balance digital, firma digital, expediente digital, despapelización.**

**XXII CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**Ciudad de San Juan 27 al 28 de Septiembre de 2018,**

**Autor: Daniel Alejandro Spinosa**

**Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

**e-mail: [spinosa.daniel@gmail.com](mailto:spinosa.daniel@gmail.com)**

**Domicilio particular: Uriburu 1133 4to C CABA.**

**TE particular 011-4821-6255**

**Celular: 011-1550511313**

**Domicilio laboral; Corrientes 389 Piso 5 CABA**

**TE laboral: 011-4317-2883**

**Título; PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y GOBIERNO  
ELECTRÓNICO**

**ÁREA 4 SECTOR PÚBLICO**

**EJE TEMÁTICO Los desafíos para la profesión de ciencias económicas, que se desempeñe dentro o fuera del sector público, frente a la modernización impulsada por el estado, balance digital, firma digital, expediente digital, despapelización.**

**XXII CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**Ciudad de San Juan 27 al 28 de Septiembre de 2018,**

## **INDICE SUMARIO**

**1) INTRODUCCIÓN**

**2) CONCEPTO Y OBJETIVOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO**

**3) RELACIÓN ENTRE GOBIERNO ELECTRÓNICO CONTROL Y TRANSPARENCIA. EL PAPEL DE LA INFORMACIÓN.**

**4) NORMATIVA DICTADA AL EFECTO EN EL ÁMBITO NACIONAL**

**5) EL ROL DEL PROFESIONAL EN CIENCIAS ECONÓMICAS EN EL CONTEXTO ACTUAL**

**6) CONCLUSIÓN:**

**7) ANEXO I - PRINCIPALES NORMAS SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO.**

**8) ANEXO II- PRINCIPALES ACTIVIDADES INCLUIDAS EN SISTEMAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO:**

**9) FUENTES CONSULTADAS**

## RESUMEN

Los cambios- sociales, económicos, tecnológicos- traen aparejadas modificaciones profundas y complejas en la relación gobierno-ciudadanos, tanto en la forma de recibir servicios como en la de acceder a la información sobre los actos de gobierno.

Es sabido que el Estado Nacional, y todas las jurisdicciones que lo integran- Provinciales o Municipales- tienen como una de sus funciones principales de la gestión de la cosa pública y la prestación de determinados servicios para el cumplimiento los fines que satisfagan las necesidades del colectivo, conformando estos actos uno de los pilares principales de la llamada “Gestión de gobierno”.

En tal sentido, debe aceptarse que una correcta “Gestión de Gobierno” requiere de adecuados instrumentos que permitan ejecutar acciones en el sentido de satisfacer las necesidades de dicho colectivo en un marco de eficiencia, transparencia, economicidad, eficacia y control.

Del juego armónico de estos elementos se puede evaluar el resultado de una gestión gubernamental-o jurisdiccional-, ya que de la observancia de estos principios puede garantizarse el cumplimiento razonable de los objetivos trazados por los Órganos de Gobierno en sus políticas públicas.

Es una realidad palpable que el proceso tecnológico ha impactado fuertemente en todos los aspectos que se mencionaron anteriormente, permitiendo una interacción entre gobernante y gobernado que hubiera sido imposible hasta hace muy poco tiempo atrás.

Los dispositivos de acceso a la información cada vez son más portables y accesibles y hacen que la información puede gestionarse en tiempo real desde cualquier ubicación. complementado esto con la aparición de apps, que en los últimos años amplió dicha interactividad al hacer mas amigable el uso de interfases.

A todo este abanico de cambios e instrumentos debe adicionarse la recuperación de toda la información, su utilización y pertinencia.

La gestión de la llamada big- data es crucial en la era del conocimiento. La información y su utilización para la toma de decisiones se ha vuelto un tema crucial tanto que ha desplazado en gran medida el concepto de gestión de activos lo que cambia el enfoque desde un concepto meramente registral y normativo a un concepto donde adquirirá preponderancia el análisis conceptual y el uso de la información para toma de decisiones.

Yendo al trabajo en sí, éste está enfocado a brindar un panorama conceptual de la significatividad que han adquirido los sistemas de gobierno electrónico-sin abordar temas técnicos complejos- tomando conciencia que los efectos derivados de todo este cambio tecnológico, requieren repensar la actuación y saberes/habilidades que competen a los

Profesionales en Ciencias Económicas haciendo hincapié en la relación que dicha actuación tiene con la transparencia de los actos públicos, destacando que el mismo es directamente proporcional a la calidad y cantidad de la información.

Este cambio de paradigmas es profundo, y debería abarcar desde cambios conceptuales en curriculas de determinadas carreras, en incumbencias profesionales e inclusive la creación de nuevas carreras o especializaciones.

Por otra parte las tecnologías de la información están en una dinámica permanente de cambio y evolución, y la interrelación con los organismos se encuentra en un permanente cambio e innovación continua, que requiere actualización y monitoreo permanente, lo que en el sector estatal debe sumar las sucesivas y constantes reformas encaradas en la Administración Pública. Esto también influye en la necesidad de un ampliar el cambio de paradigma en la formación de los profesionales que actúan en el sector público, haciendo hincapié en las habilidades relacionadas con la gestión, resguardo, veracidad y selección de la información útil, emanada de sistemas de TI. Hoy el desafío de la profesión está orientado al asesoramiento y a la toma de decisiones para lo que se requiere información de calidad, fidedigna y útil.



## 1) INTRODUCCIÓN

Isaac Asimov, prestigioso escritor y científico norteamericano describe mejor que nadie la importancia que los sistemas de gobierno electrónico han adquirido en la actualidad y la significatividad que tendrán en el futuro: *”...El cambio constante e inevitable es el factor dominante de la sociedad actual. No se puede tomar ninguna decisión importante sin tener en cuenta el mundo tal como lo conocemos hoy y tal como será en el futuro.....esto significa que nuestros políticos, nuestros hombres de negocios y todos los hombres, deben adoptar una forma de pensar cercana a la ciencia ficción...”*

Todos estos cambios- sociales, económicos, tecnológicos- traen aparejadas modificaciones profundas y complejas en la relación gobierno-ciudadanos, tanto en la forma de recibir servicios como en la de acceder a la información sobre los actos de gobierno.

Es sabido que el Estado Nacional, y todas las jurisdicciones que lo integran- Provinciales o Municipales- tienen como una de sus funciones principales de la gestión de la cosa pública y la prestación de determinados servicios para el cumplimiento los fines que satisfagan las necesidades del colectivo, conformando estos actos uno de los pilares principales de la llamada “Gestión de gobierno”.

En tal sentido, debe aceptarse que una correcta “Gestión de Gobierno” requiere de adecuados instrumentos que permitan ejecutar acciones en el sentido de satisfacer las necesidades de dicho colectivo en un marco de eficiencia, transparencia, economicidad, eficacia y control.

En este marco, puede definirse principalmente:

- Eficiencia como el uso óptimo de los recursos optimizando la relación costo beneficio
- Transparencia, como respuesta al conocimiento que en todo momento debe tener el ciudadano con respecto a la marcha de la gestión, asegurando el derecho que este tiene de monitorear como el gobernante administra la cosa pública.
- Economicidad: Que la gestión se realice en un marco de máximo beneficio con mínimo costo.
- Eficacia, en el sentido de que las acciones realizadas al gestionar aseguren el cumplimiento del objetivo planteado.
- Control: Elemento fundamental de apoyo a la gestión, por cuanto, de estar adecuadamente implementados y ejecutados, permitirán al gobernante conocer aquellos aspectos a corregir en la misma, contribuyendo a un proceso de mejora continúa en los procesos y actividades encaradas.

Del juego armónico de estos elementos se puede evaluar el resultado de una gestión gubernamental-o jurisdiccional-, ya que de la observancia de estos principios puede garantizarse

el cumplimiento razonable de los objetivos trazados por los Órganos de Gobierno en sus políticas públicas.

Es una realidad palpable que el proceso tecnológico ha impactado fuertemente en todos los aspectos que se mencionaron anteriormente, permitiendo una interacción entre gobernante y gobernado que hubiera sido imposible hasta hace muy poco tiempo atrás.

Procesos de gobierno abierto y sistemas de gobierno electrónico tales como gestión de DNI y pasaportes, sistemas de AFIP -que no solo abarcan los trámites impositivos y aduaneros si no que se utilizan como plataforma para vincular otros trámites públicos- pagos de impuestos por VEP, turnos en centros de salud, trámites on-line con IGJ, sistemas de Gestión Judicial que permiten no solo la mera consulta si no también el manejo de causas de manera remota, portal TAD (trámites a distancia), web con los temas de interés para la ciudadanía con información que brinda el gobernante en tiempo real, entre otros, garantizan el cumplimiento óptimo de los objetivos trazados, el control y monitoreo de los resultados, la transparencia y comunicación de los actos administrativos y la interacción entre ciudadano y gobernante.

Pero por otra parte, existe otra revolución, si se quiere llamar de alguna manera, que se plasma en la disposición de la información en todo tiempo y lugar. Los dispositivos de acceso a la información cada vez son más portables y accesibles- celulares, tablets, ultrabooks, etc-sumados al hecho de contar con cada vez más “access-point” basados en Wi-fi, enlaces satelitales, fibra óptica, red de 4g y otros hace que la información pueda gestionarse en tiempo real desde cualquier ubicación.

También el desarrollo de apps, en los últimos años, amplió dicha interactividad al hacer más amigable el uso de interfases, definiendo a éstas como el vehículo que relaciona al humano usuario con el dispositivo.

A todo este abanico de cambios e instrumentos debe adicionarse la recuperación de toda esta información, para su gestión. La gestión de la gran masa de datos disponibles-denominada big-data- es crucial en la era del conocimiento. La información y su utilización para la toma de decisiones se ha vuelto un tema primordial en esta época, tanto que ha desplazado en gran medida el concepto de gestión de activos físicos.

La gestión del big-data requiere necesariamente que se adopten criterios adecuados para “filtrar” la información necesaria de la que no lo es, dado que el proceso de información no necesaria e inoportuna deriva en costos evitables, los cuales deben ser minimizados. Debe saberse QUE información recuperar y CUAL es útil para la toma de decisiones, lo que implica un criterio profesional en cada caso.

Peter Drucker sostiene “ Cualquier transferencia de información a lo largo de la empresa termina difuminando el mensaje. Por eso es necesario en el futuro que las empresas dispongan

de pocas capas directivas, aunque con gran habilidad en el manejo de información. Para ello, necesitamos profesionales con un conocimiento actualizado, porque la información, como bien sabes, se queda obsoleta con increíble rapidez.: (1)

La escritora norteamericana Gertrude Stein sostenía.” -Todos obtienen mucha información al día, tanta que se pierde el sentido común....”

La era de la información y el conocimiento implica un cambio de paradigma para la profesión de ciencias económicas que va de la migración de los objetivos de gestión de activos, que anteriormente a la era del conocimiento se enfocaba en la preponderancia de la protección de los activos físicos a la cada vez más creciente gestión de la información. Y a esta gestión debe sumarse también la de los soportes de información, ya que los procesos de digitalización, comunicación y autenticación, han cambiado radicalmente la forma de estos elementos.

Cambia el enfoque desde un concepto meramente registral, normativo y certificadorio, a un concepto donde adquiere preponderancia el análisis conceptual y el uso de la información para toma de decisiones, he aquí el rol y el desafío a encarar.

Yendo al trabajo en sí, éste está enfocado a brindar un panorama conceptual de la significatividad que han adquirido los sistemas de gobierno electrónico-sin abordar temas técnicos complejos- tomando conciencia que los efectos derivados de todo este cambio tecnológico, requieren repensar la actuación y saberes/habilidades que competen a los Profesionales en Ciencias Económicas haciendo hincapié en la relación que dicha actuación tiene con la transparencia de los actos públicos, destacando que el mismo es directamente proporcional a la calidad, cantidad y veracidad de la información.

## **2) CONCEPTO Y OBJETIVOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO**

Conforme a lo dispuesto por el Decreto 378/2005 PEN donde se implementa el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, se define al “ gobierno electrónico ” como “...uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), con la finalidad de: ofrecer mejores servicios al ciudadano / habitante, optimizar la gestión pública, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, reducir los costos de tramitaciones, generar nuevos espacios de participación, incluir a personas, empresas y comunidades menos favorecidas y favorecer la integración de nuestra producción al mercado global....”

Por otra parte, Pablo Castoldi (2) define el gobierno electrónico como “...todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios

ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual....”

Siguiendo también al Ing Dante De Marco (3) puede decirse que “ El gobierno electrónico (o e-government) persigue los siguientes objetivos:

- ✓ Mejora de la eficiencia: reducción de costos y tiempos de los procesos.
- ✓ Gestión de procesos: planeamiento, monitoreo y control del desempeño de los recursos (humanos, financieros, tecnológicos y otros).
- ✓ Lograr articulaciones estratégicas dentro del Estado: interconexión entre distintos niveles (nacional, regional, provincial, municipal), poderes, jurisdicciones, áreas, organismos y agencias, para fortalecer la capacidad de análisis, desarrollo e implantación de estrategias y políticas gubernamentales.
- ✓ Descentralización: transferencia de recursos y atribuciones para acercar las decisiones y los procesos a los lugares en que se manifiestan los requerimientos.
- ✓ Lograr mejores niveles de eficiencia de la gestión pública.
- ✓ Incrementar la productividad del Estado, rediseñando los procesos e incorporando mecanismos de control.
- ✓ Generar incentivos y prácticas que faciliten modalidades de gestión innovadoras y creativas.
- ✓ Fortalecer la democracia participativa y contribuir a la gobernabilidad

Puede conceptualizarse entonces al gobierno electrónico como el uso de las tecnologías de la información y el conocimiento en los procesos internos de gobierno para proporcionar productos y servicios del Estado a los ciudadanos y terceros interesados, basado principalmente en la implantación de herramientas como portales, redes sociales, comunidades virtuales, servicios interactivos, páginas web, y otras técnicas, buscando una mejora en la eficiencia y eficacia de los procesos internos y de vinculación con la sociedad.

Asimismo describe, por parte del GE el uso de tecnologías para facilitar la operación de gobierno y la distribución de la información-lo que tiene íntima relación con la transparencia- y los servicios del mismo, utilizando aplicaciones que pueden incluir o no a Internet, no descartando el uso de otros medios de difusión.

### **3) RELACIÓN ENTRE GOBIERNO ELECTRÓNICO CONTROL Y TRANSPARENCIA. EL PAPEL DE LA INFORMACIÓN.**

Señala Alvin Toffler (4) “Un analfabeto será aquel que no sepa dónde ir a buscar la información que requiere en un momento dado para resolver una problemática concreta. La persona formada

no lo será a base de conocimientos inamovibles que posea en su mente, sino en función de sus capacidades para conocer lo que precise en cada momento».

Como ya se ha esbozado anteriormente, uno de los aspectos más significativos de contar con técnicas de gobierno electrónico es facilitar el acceso a la información y la comunicación de la misma a quienes deban hacer uso de dicha información. Una sociedad poco transparente es aquella que oculta la información a los terceros con determinados fines que pueden ir desde la opresión política hasta la manipulación mediática u hostigamiento mediático.

Como ejemplo de los efectos que pueden acarrear una mala gestión de la información o su uso inadecuado o para posibles fines espurios se destaca el caso Cambridge Analytica/Facebook donde se se habría recopilado y utilizado, sin permiso, la información de 50 millones de usuarios de la red social, en posible relación con la campaña presidencial de Donald Trump en USA y probablemente en otros países. (5)

La información se ha convertido en uno de los activos más valiosos que tiene una organización, por cual es necesario que existan políticas en tal sentido, para su resguardo, difusión y utilización.

Es por ello que las técnicas de gobierno electrónico, al colocar-y resguardar adecuadamente-la información a disposición de los terceros que la requieran sin más requisito que poseer el soporte que la contenga- facilitan a estos la información que estos soliciten en el momento necesario, en concordancia al paradigma que esbozara Toffler en su obra.

Coincidiendo con diversos autores, la facilidad en el acceso a la información como así su inmediatez contribuyen de sobremanera a la transparencia que requieren las sociedades modernas.

Ahora bien, como ya se ha dicho las herramientas de gobierno electrónico facilitan estas tareas al permitir a las personas y a los terceros obtener información que la inexistencia de las actividades de TI hubieran dificultado, lo que es directamente proporcional al grado de transparencia. Debe admitirse que transparencia es sinónimo de acceso a la información.

Los capítulos pertinentes del portal Argentina.gob.ar de la Presidencia de la Nación (6) permiten extraer las siguientes definiciones sobre transparencia:

a) Para los ciudadanos la transparencia es una condición excluyente para:

- ✓ Permitir acceder sencilla y libremente a la información pública sobre la gestión y los recursos, tanto de los organismos gubernamentales como de las organizaciones no estatales que cumplen funciones públicas (como los Entes reguladores)
- ✓ Ejercer el control sobre los responsables de organismos que cumplen funciones públicas (tanto en la detección de malas prácticas como en la publicidad de las buenas prácticas)

- ✓ Participar en la fijación de agendas públicas de intereses y en la definición de políticas comunitarias;
- ✓ En el caso de residentes extranjeros, está relacionada también con el acceso a la información inmigratoria y relacionada con las gestiones que deba realizar para vivir y estudiar en el país.

b) Para las empresas es el estado necesario que tiene que existir:

- ✓ En la publicidad de los llamados y adjudicaciones de Licitaciones, Contrataciones y Adquisiciones desde el ámbito público;
- ✓ En el acceso a la información sobre la gestión y los recursos de los organismos gubernamentales y de organizaciones no estatales que cumplen funciones públicas (como los Entes Reguladores);
- ✓ Para las empresas extranjeras, en el acceso a la información económica y financiera y demás factores que puedan incidir en la realización de inversiones en el país.

c) Para el Estado, las acciones que apuntan a su mayor transparencia se convierten en herramientas para profundizar la democratización de su gestión, ya que:

- ✓ Dan visibilidad a las acciones de gobierno;
- ✓ Permiten generar canales de participación ciudadana para ofrecer servicios de calidad y satisfacer las necesidades de los usuarios;
- ✓ Brindan a los ciudadanos el instrumento más importante para el control de gestión, la información.

En esta línea se enmarca la declaración de Florianópolis (7) donde se establece como una de las líneas de acción: “Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales”.

Debe decirse entonces que las jurisdicciones gubernamentales deben proporcionar externamente información acerca de sí mismas y de los procesos/actividades que realizan, siendo el nivel de transparencia el esfuerzo de esta para facilitar la disponibilidad de la información a través de su sitio web u otras plataformas tecnológicas. La transparencia no se refleja únicamente en cantidad de datos información-aspecto cuantitativo- si no también en su aspecto cualitativo.

De todo lo manifestado se infiere que... “ transparencia es facilidad de acceso al conocimiento de la información, para poder evaluar la gestión. Ello permite establecer una relación entre el control y la transparencia...” (8)

Por otra parte, se define al control como vigilancia, como una actividad que incrementa el valor de la organización ayudando a cumplir objetivos, permitiendo la evaluación de la gestión. En tal

sentido, el nexo entre la transparencia y el control es el uso y aprovechamiento de la información.

Hay una amplia variedad de definiciones de control, en tal sentido COBIT (9) define a las actividades de control como “políticas, procedimientos, prácticas y estructuras diseñadas para brindar una seguridad razonable de que alcancen los objetivos de la organización y los eventos no deseados serán prevenidos detectados y corregidos...”

En tal sentido la mejora de las áreas de TI,-por ende gobierno electrónico- permiten un acceso y manejo de información que es esencial para poder monitorear el cumplimiento de los objetivos trazados. Este valor agregado se traduce en una mejora de la gestión pública, retroalimentada por un proceso de mejora continua de dicha gestión, monitoreada a partir de la obtención información de calificada.

Si estos objetivos se refieren a la ejecución de políticas o actividades destinadas a satisfacer necesidades públicas, se puede inferir la relación entre sistemas de gobierno electrónico, control, gestión y transparencia.

Alberto Gowland Síndico General de la Nación sostiene que el Gobierno Nacional “.....tiene a la integridad como un pilar fundamental de sus políticas públicas y, para lograr la integridad que pretendemos, el control interno debe ser además de carácter preventivo, ayudar desde nuestros informes a que los organismos públicos sean un ejemplo de gestión”.

En tal sentido la ley 24.156 de Administración Financiera, dentro de los objetivos enumerados en el Art. 4 de la misma, brinda el marco necesario donde encuadrar la gestión de gobierno, teniendo como objetivo principal el control y evaluación de estas actividades, lo que también sustenta la implementación de los sistemas de TI que conforman el denominado “Gobierno electrónico”.

Es claro que los sistemas de gobierno electrónico que facilitan tanto el acceso a la información como los trámites a realizar por parte de la ciudadanía incrementan la calidad institucional, y facilitan el control ciudadano, hecho que tiene indudable correspondencia con la transparencia.

Otro caso en que los sistemas de TI adquieren suma importancia es cuando hablamos de controles internos o de monitoreo de metas.

El manejo de la información y la inmediatez en la comunicación permite la formulación de indicadores complejos necesarios para poder medir los resultados alcanzados. Por ejemplo la elaboración de indicadores eficientes para el armado de un tablero de comando o balance scorecard que requieran grandes volúmenes de información y/o la realización de cálculos complejos.

También los sistemas de gobierno electrónico contribuyen a reforzar el ambiente de control en organizaciones públicas.

Definiendo al ambiente de control, siguiendo a la Sindicatura General de la Nación, que en sus Normas Generales de Control Interno lo señala como el “ conjunto de circunstancias que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno y que son por lo tanto determinantes del grado en que los principios de este último imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales...”, es claro que las actividades de TI van a incrementar el grado de seguridad razonable que requiere el cumplimiento de objetivos.

El ambiente de control está íntimamente relacionado con este cumplimiento, ya que un ambiente de control débil deja a la organización- pública o privada- a merced de amenazas que podrían comprometer significativamente su accionar sustantivo, afectando también su grado de transparencia informativa.

El avance de las nuevas tecnologías- y su adecuada implementación- que los procedimientos informáticos, de estar adecuadamente instalados, con altos niveles de seguridad, minimizan de sobremanera los riesgos asociados con el incumplimiento de los objetivos trazados.

Esto quiere decir, que los sistemas de TI, al procesar grandes volúmenes de información con celeridad y precisión posibilitan el ejercicio de actividades de control que no podrían realizarse con sistemas manuales o de hacerlo es sumamente costoso o dificultoso.

Ahora si bien el propósito general del control interno es contribuir con la organización al cumplimiento de sus objetivos, también persigue estos fines:

- ✓ Conseguir que las operaciones se lleven a cabo de forma eficaz, eficiente y económica, y generar productos y/o servicios de acuerdo con los objetivos trazados
- ✓ Lograr información financiera y operativa en condiciones de integridad, calidad y oportunidad.
- ✓ Cumplir con reglamentación, leyes, normas y políticas.
- ✓ Proteger los activos
- ✓ Optimizar los recursos contra pérdidas, abusos errores, fraudes. etc...

Como ya se expuso precedentemente un buen sistema de TI minimiza de sobremanera estos riesgos, por cuanto uno de los pilares fundamentales es contar con una “política de seguridad de la información”.

En tal sentido. las cuestiones planteadas precedentemente advierten la importancia de contar con Profesionales en Ciencias Económicas en todas sus ramas, ya que su tratamiento es materia de currícula en las carreras universitarias en ciencias económicas y de innumerables actividades de capacitación.

Todos estos procesos se hallan cruzados por los adelantos en TI, de lo que se desprende el desafío que implica este proceso de cambio para este grupo de Profesionales, quienes



obligatoriamente deberán asimilar conceptos relacionados con TI y tomar decisiones con información generada por este tipo de sistemas.

#### **4) NORMATIVA DICTADA AL EFECTO EN EL ÁMBITO NACIONAL- ACTIVIDADES DE GE**

En la República Argentina se han dictado diversas normas, señalando que la cuestión de Gobierno Electrónico se ha abordado como una verdadera Política de Estado. En Anexo I se exponen las mismas así como algunas de las principales actividades incluidas dentro del programa de Gobierno Electrónico.

Así mismo en Anexo II se exponen las principales actividades de Gobierno Electrónico existentes-

#### **5) EL ROL DEL PROFESIONAL EN CIENCIAS ECONÓMICAS EN EL CONTEXTO ACTUAL:**

De todo lo expuesto precedentemente- lo que se realizó para situar al lector del presente trabajo en la problemática objeto del mismo, que es el desafío que se le presenta a los profesionales en ciencias económicas en estas épocas de cambio permanente-, surge “per se” la necesidad imperiosa de la intervención de estos Profesionales en todas sus ramas- Economistas, Licenciados en Administración, en Sistemas y expertos en TI.-

Para satisfacer esta necesidad creciente resulta imperativo que se proceda a la adecuada formación en TI de los Profesionales en Ciencias Económicas, mediante la capacitación continua y con la inclusión de materias específicas en las carreras de grado, complementadas con actividades ad-hoc para el sector estatal.

Es dable señalar que el sector público posee características especiales que no son asimilables al sector privado-si bien pueden utilizarse iguales herramientas, los objetivos son distintos, en el primero prima el fin de lucro, en el segundo caso su target es la realización de las políticas y fines públicos-, lo que le requiere a los profesionales del sector público saberes y habilidades en cierta medida, diferentes a las del sector privado.

No nos olvidemos que todas estas tecnologías han incluido dentro de sus procesos todas las actividades inherentes a este tipo de profesionales-financieras, de auditoría, de control, elaboración de informes, indicadores, etc..- a lo que en el sector público deben agregarse otras como sistemas de contrataciones, gestión de expedientes, contabilidad presupuestaria y requerimientos especiales de información, que incluye información de gestión orientada a otros fines diferentes al del sector privado.

En línea con la necesidad formativa en TI, la Federación Internacional de Profesionales en Ciencias Económicas (IFAC), recomienda un modelo formativo a través del International Accounting Education Standard Board (IAESB).

Este órgano emitió una secuencia de trabajos denominados International Education Standard (IES), en los cuales se recomienda acceder al planteo de los mismos.

En el IES 2 se manifiesta “ Contenido de los programas de educación profesional contable se prescribe el conocimiento contable profesional que deben tener todos los candidatos para trabajar en forma competente como contadores profesionales. La norma especifica el conocimiento necesario en tres áreas claves: contabilidad, finanzas y conocimientos relacionados; conocimientos organizacionales y de negocios; y conocimiento y competencias en tecnologías de la información (TI).

Identifica asimismo los temas que se deben cubrir en cada área. Este conocimiento puede obtenerse en un contexto académico (es decir, mediante una carrera universitaria) o dentro de un programa de estudios profesionales de un organismo miembro...” (10) (11)

En consecuencia los profesionales en ciencias económicas deberían formarse fundamentalmente en:

- Usuario de TI
- Diseñador de Sistemas de negocios
- Administrador de Sistemas de Información
- Evaluador de Sistemas de Información (10)

En mi opinión, en el sector público debería adicionalmente hacerse hincapié en formación en gestión documental electrónica-por la existencia de información sensible, susceptible de ser conservada en soportes inalterables-, manejo de big-data- el sector público administra enormes cantidades de bases de datos- seguridad y auditoría informática- esencial por la masa de datos críticos que gestiona el sector público-, adecuados sistemas de identificación y autenticación de documentación y diseño de sistemas especiales orientados al sector público.

## **6) CONCLUSIÓN:**

En función a todo lo manifestado precedentemente, en línea con lo recomendado por IFAC, es absolutamente necesario que el profesional en ciencias económicas adquiriera una formación adecuada en TI.

Debido a la complejidad sobre este tema, no resulta posible a prima facie, determinar exactamente el grado y/o alcance de capacitación a adquirir, en teoría y en práctica, lo que deberá definirse de acuerdo a las necesidades sectoriales, sean públicas o privadas.

Este cambio de paradigmas es profundo, y debería abarcar desde cambios conceptuales en curriculas de determinadas carreras, en incumbencias profesionales- La Ley 20488 de ejercicio profesional en Ciencias Económicas data de 1973.- e inclusive la creación de nuevas carreras o especializaciones.

Por otra parte las tecnologías de la información están en una dinámica permanente de cambio y evolución, y la interrelación con los organismos se encuentra en un permanente cambio e innovación continua, que requiere actualización y monitoreo permanente, lo que en el sector estatal debe sumar las sucesivas y constantes reformas encaradas en la Administración Pública. Esto también influye en la necesidad de ampliar el cambio de paradigma en la formación de los profesionales que actúan en el sector público, haciendo hincapié en las habilidades relacionadas con la gestión, resguardo, veracidad y selección de la información útil, emanada de sistemas de TI. Hoy el desafío de la profesión está orientado al asesoramiento y a la toma de decisiones para lo que se requiere información de calidad y fidedigna.

Citando el trabajo “ Las Tecnologías de la Información y la actividad del Profesional en Ciencias Económicas - Cont. Diana Cecilia Navarro – Universidad Nacional de Rosario” (10) y coincidiendo el autor del presente con ello se comparte plenamente la conclusión de dicho documento:

*“ Haciendo un enfoque holístico del proceso de formación de los profesionales en ciencias económicas, tanto en la etapa de grado como en su actividad como profesionales, sería útil que conceptos de esta disciplina fueran incorporados en todas las que componen la currícula.” “ Las organizaciones, en la actualidad, realizan todos sus procesos administrativos y contables utilizando tecnología, tanto los procesos operacionales o transaccionales como los de toma de decisiones. Es más, la tecnología de la información brinda herramientas para la obtención de información que facilitan esta tarea y la enriquecen. En cualquier área en la que el profesional actúe necesitará información para brindar un buen servicio....”*

## **7) ANEXO I - PRINCIPALES NORMAS SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO.**

- ✓ Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.152. Artículo 8 el Estado Nacional debe permitir el libre acceso a información completa y detallada sobre la administración de los recursos públicos, incluyendo los estados de ejecución presupuestaria, órdenes de compra, datos referidos al personal estatal y análisis de la deuda pública, entre otros.
- ✓ Ley 27275 de acceso a la información pública.
- ✓ Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones (N° 1172/03).que establece que todos los ciudadanos pueden acceder libremente a cualquier tipo de información (documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital, o en cualquier otro formato) creada u obtenida por el Poder Ejecutivo Nacional o que obre en su poder o bajo su control o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente con fondos públicos, garantizando que todas las personas sin distinción, puedan solicitar información sobre las actividades de gobierno, controlar la gestión y participar activamente en la toma de decisiones.
- ✓ Ley 26685 utilización de expedientes, documentos, firmas, comunicaciones, domicilios electrónicos y firmas digitales en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación.
- ✓ Decreto 103/01, aprueba el Plan Nacional de Modernización y reforma administrativa orientado a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y a introducir en la gestión el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables.
- ✓ Decreto 378/05, aprueba los Lineamientos Estratégicos para la puesta en marcha del Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico.
- ✓ Resolución 259/2003 de la Subsecretaría General de la Presidencia de la Nación, que declara de interés nacional el emprendimiento denominado “Ámbito de Software Libre en el Estado Nacional”.
- ✓ Resolución General 1956/2005 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), sobre Factura Electrónica y el régimen especial de emisión y almacenamiento electrónico de comprobantes originales. con las modificaciones introducidas por la Resolución General 1993/2006 de la AFIP.
- ✓ Ley 25.506 de Firma Digital.
- ✓ Decreto 2.628/02 que reglamenta la Ley N° 25.506 de Firma Digital.
- ✓ Decisión Administrativa N° 927/2014
- ✓ Disposición SSTG N° 07/2015
- ✓ Resolución SGP N° 63/2007 - Aprobación de la Política de AC RAIZ.

- ✓ Resolución 45/97 de la Secretaría de la Función Pública que incorpora la tecnología de Firma Digital a los procesos de información del sector público.
- ✓ Resolución 194/98 de la Secretaría de la Función Pública, que aprueba los estándares aplicables a la “Infraestructura de Firma Digital para el Sector Público Nacional”.
- ✓ Decreto 427/98, implementa el régimen para el empleo de la Firma Digital en actos internos de la Administración Pública Nacional con los mismos efectos de la firma ológrafa.
- ✓ Decreto 283/2003, autoriza a la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas (ONTI) a proveer certificados digitales para utilizarse en los circuitos de la Administración Pública Nacional que requieran Firma Digital.
- ✓ Res. 48/05 de la Sindicatura General de la Nación Normas de Control Interno para Tecnología de Información.

**(8) ANEXO II- PRINCIPALES ACTIVIDADES INCLUIDAS EN SISTEMAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO:**

- ✓ Publicación online del Boletín Oficial, lo que permite a cualquier ciudadano consultar los actos de gobierno.
- ✓ Infoleg, donde se pone a consulta la legislación, accediendo por vía web a legislación Nacional y Provincial.
- ✓ Infojus, donde también se puede consultar legislación por vía web.
- ✓ Banco Central de la Republica Argentina consulta al sistema de Central de Riesgos donde puede consultarse la situación crediticia de un sujeto.
- ✓ Poder Judicial de la Nación. Sistema Lex 100
- ✓ Constancias de inscripción AFIP.
- ✓ Formulario de Data Fiscal, emitido por los sistemas web de AFIP
- ✓ Sistemas de Nuevo DNI y bases unificadas de datos personales.
- ✓ Emisión del pasaporte.
- ✓ Sistemas informáticos interactivos de Aduaneros e Impositivos.
- ✓ Plataforma TAD (Trámites a distancia)
- ✓ Sistema GEDE (Gestión Documental Electrónica)
- ✓ Ministerio de Modernización donde puede accederse a información sobre el empleo público.
- ✓ Uso de la plataforma Web de AFIP como prestadora de trámites remotos de distintos organismos.
- ✓ Sistema comp.ar de gestión de compras públicas
- ✓ Sistema Contrat.ar de Contracion de la obra pública nacional.
- ✓ Sistema de Firma Digital.
- ✓ Sistemas Aduaneros Web.
- ✓ Informatización Fronteriza.
- ✓ Autopista Informática Anses.

## 9) FUENTES CONSULTADAS:

- (1) Peter Drucker: Las empresas deben liderar el cambio, no la innovación.  
<https://www.grandespymes.com.ar/2012/06/16/entrevista-a-peter-drucker-las-empresas-deben-liderar-el-cambio-no-la-innovacion/>
- (2) Pablo Castoldi El gobierno electrónico como un nuevo paradigma de administración  
(<http://200.16.86.50/digital/34/revistas/pi/castoldi55.pdf>)
- (3) Ing Dante de Marco “Gobierno Electrónico: Una Mirada Detrás de la Pantalla”  
[http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/De\\_Marco\\_Dante.pdf](http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/De_Marco_Dante.pdf).
- (4) Alvin Toffler “La tercera ola” Año 1979
- (5)<https://www.infobae.com/america/tecno/2018/03/20/7-datos-para-entender-el-escandalo-de-facebook-y-cambridge-analytica/>.  
<https://www.lanacion.com.ar/2130815-tras-el-escandalo-por-la-filtracion-de-datos-de-facebook-cerro-cambridge-analytica>
- (6) Portal <http://www.argentina.gob.ar/pais/67-transparencia.php>
- (7) Declaración de Florianópolis- Año 2000.
- (8) Daniel Alejandro Spinosa GOBIERNO ELECTRONICO Y TRANSPARENCIA, ensayo publicado en las X Jornadas Nacionales del Sector Público Ciudad de Salta -Año 2013
- (9) Guía COBIT (Control Objectives for Information and related Technology)
- (10) Las Tecnologías de la Información y la actividad del Profesional en Ciencias Económicas - Cont. Diana Cecilia Navarro – Universidad Nacional de Rosario  
[http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/06/CECONTA\\_T2015\\_045\\_NAVARRO\\_TECNOLOGIAS\\_INFORMACION\\_PROFESIONAL.pdf](http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/06/CECONTA_T2015_045_NAVARRO_TECNOLOGIAS_INFORMACION_PROFESIONAL.pdf)
- (11) Consejo de Normas Internacionales de formación en Contaduría Normas Internacionales de formación 1 – 8 [www.Ifac.org](http://www.Ifac.org)

# **DESPAPELIZACION DE UN HOSPITAL PÚBLICO EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.**

## **Sector Público**

**Tema:** Los desafíos para la profesión de ciencias económicas, que se desempeñe dentro o fuera del sector público, frente a la modernización impulsada por el estado, balance digital, firma digital, expediente digital, despapelización.

## **XXII CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

San Juan, 27 y 28 de septiembre de 2018

**REPUBLICA ARGENTINA**

**Nombre y Apellido:** RAMÍREZ, GRISELDA LILIAN

**Domicilio:** Amado Bonpland 675- Corrientes.

**Teléfono:** 379 (15) 4266681

**Correo electrónico:** [griselda\\_ramirez@live.com.ar](mailto:griselda_ramirez@live.com.ar)



# **DESPAPELIZACION DE UN HOSPITAL PÚBLICO EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.**

## **SECTOR PÚBLICO**

**Tema:** Los desafíos para la profesión de ciencias económicas, que se desempeñe dentro o fuera del sector público, frente a la modernización impulsada por el estado, balance digital, firma digital, expediente digital, despapelización.

## **XXII CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**San Juan, 27 y 28 de septiembre de 2018**

**REPÚBLICA ARGENTINA**

## ÍNDICE

	PAGINA
RESUMEN	4
1- INTRODUCCIÓN	4
2- DESPAPELIZACIÓN Y COBERTURA UNIVERSAL	5
3- LEGISLACIÓN VIGENTE	6
4- EL CASO PRÁCTICO DE UN HOSPITAL PÚBLICO	8
5- EL RECURSO HUMANO: FACTOR FUNDAMENTAL EN EL CAMBIO	11
6. EL PROFESIONAL EN CIENCIAS ECONÓMICAS CO- LIDERANDO LA TRANSFORMACIÓN.	13
7. POR QUE ACELERAR LA PUESTA EN MARCHA DEL PROCESO	14
8. CONCLUSIONES	14
9. BIBLIOGRAFÍA	15

## **RESUMEN**

La despaperización es un proceso que hace a la transformación cultural ligada a la modernización del Estado. Ya nadie discute sobre la necesidad de agilidad en los trámites, otorgamiento de turnos a distancia, el paradigma paciente, la digitalización de documentos, la guarda y custodia de los mismos en entornos inteligentes y varios otros temas.

El objetivo del presente trabajo es desarrollar algunos aspectos de la despaperización de un ámbito particular de la Administración Pública: el hospital público con su problemática particular teniendo en cuenta la cantidad y tipo de demanda, la calidad y oportunidad necesaria en la prestación de los servicios, el recurso humano especializado, los ajustes del presupuesto y el entorno cambiante que a diario se presenta en cuanto a patologías y tecnología sanitaria. Por otra parte las metas de la Cobertura Universal de Salud.

La metodología utilizada incluye herramientas cualitativas y cuantitativas: Cálculos de costos y consumo, comparaciones, análisis documental, observación y entrevistas.

La Modernización del Estado impacta en forma positiva en la Salud Pública desde los centros de salud y la meta de eliminar el papel al mínimo, que resulta como consecuencia, se hace cada vez más necesaria pudiendo el profesional en ciencias económicas ocupar un rol de co-liderazgo enfrentando los desafíos que conlleva el cambio.

Palabras clave: Modernización del Estado- Despaperización- Hospital Público- Co-liderazgo.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En el presente trabajo se desarrollan aspectos relacionados con la gestión electrónica de documentos y la cobertura universal de salud. Ambos conceptos hacen al contexto del tema a analizar. Por otra parte, se toma como referencia un centro de salud determinado para la recolección de datos, observación, descripción y análisis de los procesos en forma práctica de tal manera de respaldar la propuesta de acelerar el proceso de despaperización.

Hasta ahora el papel ha sido el soporte más utilizado para la confección de circulares, normativas y documentos tan importantes como la Historia Clínica, y aquellos que reflejan la actividad de los diversos servicios de un centro de salud tanto de carácter asistencial como administrativo. Pero esto fue trayendo consecuencias negativas a través del tiempo haciendo que los cambios que implica la Modernización del Estado deban ser implementados de manera urgente.

A su vez, no pueden seguir conviviendo de manera paralela dos tecnologías: la del papel y la digital por más tiempo sin aprovechar los potenciales de las TIC y no contribuyendo a una administración

disciplinada en cuanto a transferencia de información con el consecuente impacto en estadísticas serias y manejo transparente de los recursos.

## **2. DESPAPELIZACIÓN Y COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD**

La relación entre estos conceptos no es directa. La despapelización es una consecuencia del gobierno electrónico que implica repensar los procesos aprovechando las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en todo su potencial, no solo para digitalizar documentos sino para gestionarlos desde su inicio, minimizando costos y mejorando la transparencia y la eficiencia.

De acuerdo con la Encuesta de Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico del 2014, a pesar del rápido avance, América del Sur, América Central y el Caribe enfrentan aún algunos desafíos en cuanto a la prestación de servicios en línea. La brecha en infraestructura y la calidad de la banda ancha son las principales tareas que se deben resolver para lograr una mejora sostenible. (1)

Tal como se describe en un trabajo base realizado para la modernización del estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por lo general, los temas sobre los que opera un sistema electrónico de gestión de documentos son:

- La creación de documentos electrónicos (con un único autor o elaborados en forma colaborativa).
- La clasificación y organización de la información.
- La validación o autenticación de documentos electrónicos (por ej. A través de la firma digital).
- El almacenamiento, registro y guarda o archivo de los documentos (plazos, formatos, etc.).
- El mantenimiento seguro de la información.
- La recuperación o consulta de la información contenida en documentos electrónicos.
- El flujo o circulación de los documentos entre distintos usuarios o reparticiones.

Posicionándonos en el ámbito de la salud pública, todos estos ítems inciden en forma directa en las metas de la Cobertura Universal de Salud.

La cobertura universal se construye a partir del acceso universal, oportuno, y efectivo, a los servicios. Sin acceso universal, oportuno y efectivo, la cobertura universal se convierte en una meta inalcanzable. Ambos constituyen condiciones necesarias para lograr la salud y el bienestar. (2).

Una de sus estrategias es “Transformar la organización y la gestión de los servicios de salud mediante el desarrollo de modelos de atención centrados en las necesidades de las personas y las comunidades, el aumento de la capacidad resolutoria del primer nivel, articulado en Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) y basado en la estrategia de atención primaria de salud.” (3).

Esto significa que es necesario conocer las necesidades de la comunidad identificando a las personas pacientes/ usuarias como primer paso, para lo cual el uso de las TIC en el marco de una gestión electrónica de documentos se hace imprescindible.

Un ejemplo claro se puede observar en un Centro de Atención Primaria a la Salud donde un paciente sin obra social, con una patología crónica, pueda acceder a su medicación mensual con la sola presentación de su documento nacional de identidad, sin tener que portar recetas, indicaciones, autorizaciones, etc. Se eliminan las “planillas de entrega y recepción” manuales, quedando la información debidamente resguardada en formato digital.

En el ámbito de la Provincia de Corrientes, donde se ubica el hospital tomado como referencia, se está trabajando sobre acuerdos arribados con el Ministerio de Modernización y de Salud Pública de la Nación en consonancia con los objetivos de la Cobertura Universal de Salud (CUS), que hace hincapié en la Atención Primaria a Salud (APS) acorde a lineamientos de carácter internacional.

Al respecto se están realizando pruebas piloto en diversos Centros de Atención Primaria y dos (2) hospitales de la Capital referidas al módulo de Historia Clínica Digital.

Las TIC dentro del marco de un gobierno electrónico, se han convertido en herramientas poderosas para la formulación de políticas, siendo la comunicación algo fundamental para la comunidad, en prevención y promoción de la salud, en casos de emergencias y desastres y también en lo que hace a planificación. Asimismo, son siempre materia de innovación en el ámbito de la Salud.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, si se considera a la salud como puerta de acceso al sistema de gobierno electrónico, los registros de nacidos vivos pueden ser la síntesis que incorpora todos los servicios electrónicos y no solo los relacionados con la salud.

### **3. LEGISLACIÓN VIGENTE**

La salud pública se desarrolla dentro de un marco legal particular que se debe considerar a la hora de diseñar los procesos administrativos. A lo largo de los años, con el aumento de la población y de la demanda de atención en los establecimientos de salud, el número de historias clínicas ha crecido considerablemente como también todo lo que hace a la gestión de procesos administrativos, sobre todo si se tiene en cuenta el tiempo fijado por ley para la custodia de la documentación.

La ley 26.529 modificada por la ley 26.742/2009, define a la historia clínica como “... *el documento obligatorio cronológico, foliado y completo en el que conste toda actuación realizada al paciente por profesionales y auxiliares de la Salud*”.

Esta ley dedica el Capítulo IV a aspectos específicos relacionados como la Historia Clínica informatizada siendo muy clara cuando trata la utilización de soporte magnético para la guarda de las historias clínicas: se debe tener en cuenta la preservación de la integridad, autenticidad, inalterabilidad, perdurabilidad, y recuperabilidad de los datos en tiempo y forma, sobre todo si se considera que el titular es el paciente. Hace mención a claves de identificación para que el acceso sea restringido, medios no reescribibles de almacenamiento, control de modificación de campos y copia de resguardo. Además, la reglamentación establece también la documentación respaldatoria que deberá conservarse y designa a los responsables que tendrán a su cargo la guarda, en este caso el establecimiento público, que deberá velar por la inviolabilidad de la misma y conservarla por diez (10) años.

Por otra parte existe normativa sin la cual no es posible llevar adelante la despapelización.

La ley 25.506 “Ley de firma digital” en su artículo 3° se relaciona con lo establecido en la 26.529 que impone la necesidad de firmar, fechar y sellar los desgloses, preceptuando que la misma satisface la necesidad de una firma manuscrita, con lo cual este tema deja de ser un obstáculo para la historia clínica informatizada.

Hasta aquí lo que hace a la historia clínica como elemento asistencial y de gran importancia por tratarse de un instrumento de datos personales del paciente.

En cuanto a las áreas administrativas, la tendencia al gobierno electrónico es observable día a día sin dejarse de cumplir las leyes ya vigentes.

La Provincia de Corrientes se ha adherido en el año 2009 a la Firma Digital con la ley N° 5878 que autoriza su uso en áreas del Poder Ejecutivo .Ha firmado acuerdos con la Nación a favor de la Modernización del Estado, trabajando actualmente en Registros Únicos (Legajo Único de Empleados), plataforma digital, historia clínica digital, etc., en concordancia con el concepto de Gobierno Digital al que se refiere el Dcto 891/2017 Art. 8. : “*El Gobierno Nacional deberá fomentar la interoperabilidad entre las administraciones públicas provinciales, y de la Ciudad Autónoma de*

*Buenos Aires, generando de esta manera un intercambio y colaboración mutua, a fin de implementar todas las herramientas tecnológicas existentes, permitiendo de este modo acercar a los ciudadanos herramientas eficaces para su interacción con la Administración.*”; siempre tendiendo a la mejora continua de procesos (Dcto 891/2017 Art. 4).

Ya el Decreto 434/16 invitaba a las provincias, municipios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al Plan de Modernización del Estado aprobado por el mismo.

#### **4. EL CASO PRÁCTICO DE UN HOSPITAL PÚBLICO.**

La infraestructura edilicia, las herramientas digitales, los servicios y datos que hacen al consumo y almacenamiento del papel se han recolectado de un hospital público geriátrico provincial con área de internación aguda, centro de día, consultorios externos, atención domiciliaria y servicios de diagnóstico y tratamiento ubicado en la capital de la Provincia de Corrientes, con un alto giro de camas (El Giro de camas: indica el n° de pacientes egresados por cada cama durante un período).

La recepción del paciente generalmente la realiza el personal administrativo orientándolo al área de consultorios externos, servicios ambulatorios, a la guardia o emergencia, etc. Una vez que es identificado se inicia el proceso de confección de la **ficha del paciente** y la **historia clínica** en caso de ser internado.

La historia clínica es un documento privado, de tipo técnico, clínico, legal obligatorio y de carácter reservado, en el cual se registran cronológicamente las condiciones de salud del paciente, los actos médicos y los procedimientos ejecutados por el equipo de salud que interviene en su atención.

Si bien es un documento de naturaleza asistencial, tiene implicancias directas en el área administrativa fáciles de observar en Estadística y Facturación.

La digitalización de la Historia Clínica es un paso primordial en el que se trabaja hace varios años en nuestro país. Últimamente impulsada a nivel mundial por la ansiada Cobertura Universal de Salud.

Por otra parte existen áreas con muy alto consumo de papel en la producción de documentos como Estadísticas, Recursos Humanos, Compras, Contable, Rendiciones de Cuentas, etc.

Las acciones que se puedan implementar en un centro de salud en pos de la modernización, deben realizarse en conjunto con otras áreas del Gobierno. Un ejemplo claro es el proceso de *rendición de cuentas* digitalizada, que debe ser planificado e implementado en forma conjunta de tal manera que los organismos receptores de la documentación (Ministerio de Salud Pública, Tribunal de Cuentas) estén preparados con la misma tecnología y metodología de trabajo para completar la secuencia de control en este caso.

Lo mismo se aplicaría al proceso de Facturación, Estadísticas y Farmacia, para poder lograr el impacto necesario en el Sistema de Estadística de Salud de los datos que se obtienen a diario y mensualmente y lo que hace a trazabilidad de medicamentos respectivamente.

Cuando se habla de procesos en un hospital público se incluyen dos grandes áreas que trabajan integradas: la asistencial y la administrativa. Esta última si bien hace al apoyo hospitalario, su importancia también es vital.

El hospital Geriátrico de Agudos con Centro de Día que se tomó como referencia posee actualmente un sistema informático integradocerrado, cuya fase de implementación culminó en el año 2003,y abarca a casi todos los procesos de los distintos servicios desde la admisión del paciente para internación de acuerdo al siguiente detalle:

SERVICIOS	PROCESOS INFORMATIZADOS
ESTADÍSTICA	Admisión para internados- Censo Diario de pacientes- Manejo y Archivo de Historias Clínicas- Planillas de Consultorio Externo- Procesamiento de datos y producción de información para la facturación a obras sociales y para elevación a la superioridad y a Estadística Central.
INTERNACIÓN Y TERAPIA INTENSIVA	Carga de evoluciones y demás datos médicos de la historia clínica. Indicaciones y cambios de medicación.
ENFERMERÍA	Hojas de enfermería para Historia Clínica. Pedido de medicación indicada a Farmacia
FARMACIA	Recepción del pedido para su preparación por paciente. Entrega de lo solicitado. Manejo de Stock. Pedido de compra de medicamentos e insumos.
COMPRAS	Recepción de pedidos de servicios. Proceso de solicitud de presupuestos, compras y recepción .armado del acto administrativo para la posterior rendición de cuentas.



ARANCELAMIENTO	Recibe datos de Estadística (historias clínicas) para la facturación- Recepción de débitos- Liquidación de honorarios a profesionales y sobreasignación al personal.
PAGOS	Pagos a proveedores- Registro de Deudas- Pago a profesionales y sobreasignación estímulo al personal.

En general, en cuanto al uso del papel, al imprimirse cada actividad o varias de los procesos, se observa un uso que aunque más racional comparado a otros centros de salud con menos tecnología, no deja de ser excesivo.

Principales problemas observados:

-En casi todos los procesos conviven la cultura del papel y la digital

-Las historias clínicas se imprimen y se fotocopian para la firma y posterior facturación, lo que implica doble tarea con el consiguiente consumo de papel en exceso.

-Cada Servicio (excepto Admisión en la primera carga) se basa en datos que vienen informatizados internamente aunque con diversas fallas por la existencia de registros manuales que acompañan las tareas, los llamados “cuadernos”, uno por Servicio y por profesional en algunos casos. Totalizan 30 cuadernos de 200 hojas cada uno. Cuando terminan, se renuevan y los usados van a archivo.

- En el caso particular de esta institución las constantes bajas de tensión en la energía eléctrica han traído importantes problemas a los servidores, lo que contribuyó fuertemente a la inseguridad en la guarda de información y a la falta de confiabilidad por parte del personal, lo que respaldó y sigue respaldando la postura de conservarlo todo en soporte papel.

En los últimos dos años este problema se fue revirtiendo pero la cultura de los “cuadernos” y registros manuales paralelos lamentablemente no.

- En algunos sectores como Enfermería y Farmacia se imprimen pasos en los procesos sin necesidad.

-En el cuadro anterior no se incluye el Servicio de RECURSOS HUMANOS, por no haberse completado el diseño e implementación dentro del sistema. Esto hace que se acumulen pilas de

papeles y carpetas, en su mayor parte legajos del personal. (250 legajos con un promedio de 150 hojas cada uno).

-En el proceso de otorgamiento de turnos, las planillas con los datos del paciente se van confeccionando en Excel para la entrega al médico para la atención. Dichas planillas van “por fuera del sistema” y se imprimen para cada médico.

-No se observa interconectividad entre Centros de Salud.

-El desafío de “abrir” el sistema conlleva modificaciones en los pasos a seguir en procesos como Estadísticas, Compras, Farmacia, Facturación, Cobros y Pagos. Hasta el momento la transferencia de información se realiza totalmente por correo electrónico cuando no en soporte papel, planteándose la meta de la integración por la web con los demás hospitales y centros de salud como con el Ministerio del área y Obras Sociales.

La adhesión al módulo de Historia Clínica Digital implicará cambios; habrá que analizar cómo aprovechar los beneficios del sistema ya existente y su interrelación con las innovaciones que se vienen.

## **5. EL RECURSO HUMANO: FACTOR FUNDAMENTAL EN EL CAMBIO.**

Un mayor nivel de tecnología es muy importante para lograr los cambios pero no lo es todo. El recurso o talento humano en el ámbito de la salud pública es el más importante, es crítico y hasta escaso. La salud es un sector de mano de obra intensivo y requiere de alta especialización. Hasta el momento ningún dispositivo electrónico ha podido reemplazar al médico, al técnico y a los enfermeros, como tampoco a gestores y funcionarios empleados que administran y ejecutan los sistemas. A lo sumo hay prototipos de robots cuidadores y auxiliares de la medicina en otros países pero debe considerarse que el usuario de los servicios sanitarios generalmente está enfermo y necesita de cuidados y un trato que van más allá de lo material. Es por eso que se trata de un sector muy sensible y especial al momento de la toma de decisiones y políticas públicas referidas a recursos humanos.

Las personas que trabajan en un hospital público son empleados públicos dentro de un contexto específico y se ha formado en su mayoría dentro una cultura donde el papel implica la “garantía” de un hecho o de un acto asistencial o administrativo; la validez de una comunicación o de una norma está ligada al soporte papel. Por otra parte, la falta de costumbre de lectura y estudio a través de medios digitales, constituye muchas veces un obstáculo para la utilización de medios digitales en la comunicación.

Al informatizar las historias clínicas y avanzar en los procesos de firma digital como también el de promover un entorno digital deben ser captados e internalizados por personas que se desenvuelven diariamente en tareas curativas, preventivas y de rehabilitación y también por otras que se ocupan del procesamiento de datos y del mantenimiento de las instalaciones o sea las de “apoyo hospitalario”. Esto conduce a acciones necesarias de CAPACITACIÓN en tareas que al ser nuevas generan resistencia. No se facilitaría la tarea reemplazando personal con antigüedad en el cargo por personal nuevo y tal vez más joven por una razón sencilla: la experiencia. Este factor es muy importante en los procedimientos asistenciales y de apoyo hospitalario.

El desempeño en un hospital implica formación constante a lo largo de los años.

Estas acciones de capacitación pueden estar incluso acompañadas de un profesional de la psicología para la orientación de las estrategias y actividades para llegar a los objetivos, siendo la motivación un factor de mucha importancia. Es necesario que los empleados visualicen las ventajas de lo que se les presenta y cómo afecta a su tarea diaria. A su vez necesitan ser escuchados en cuanto a inquietudes y planteamientos. Se trata de un cambio cultural profundo.

Este proceso de cambio es generalmente rechazado por la resistencia a hacer las cosas de otro modo pero también por el temor a perder el empleo. En este sentido, es probable que al suprimirse tareas manuales queden recursos humanos disponibles por lo cual habrá que pensar en estrategias de redistribución del personal dentro de la institución o siempre dentro del ámbito de la salud.

En el caso particular del hospital que nos sirve de referencia, para el 70% del personal la idea de deshacerse de los registros manuales paralelos inspira temor a perder información o que la misma no sea oportuna. Si se cuenta con una Gestión Documental Electrónica eficiente, estos temores serán infundados y deberán aprender a desenvolverse sin realizar actividades paralelas.

Aspectos importantes a considerar son la conectividad y la velocidad de transmisión de datos, temas que no deben ser minimizados o postergados porque son básicos para el funcionamiento de las TIC en el trabajo cotidiano. A su vez la tendencia debe ser incluir a todos los centros de salud sin importar complejidad ni ubicación geográfica.

La visión de modernidad que lleva a la despapelización debería ser transmitida curricularmente en las escuelas de enfermería y universidades en los planes de estudio, para ir proyectando desde ahora el “hospital del futuro”.

Promover la educación continuada en el uso de las TIC para los trabajadores de la salud es una estrategia para mejorar los sistemas de salud. Entre los principales conceptos que deberán dominar

todos los trabajadores de la salud se identifican los siguientes: datos masivos, abiertos y no estructurados, análisis de datos, aprendizaje automático, visualización de datos, diccionarios de datos de la salud, gobiernos abiertos y electrónicos, redes sociales, etc., concepto de e Salud, que comprende componentes como registros médicos electrónicos, estándares e interoperabilidad, tele salud, entre otros. La visión de modernidad que lleva a la despapelización debería ser transmitida curricularmente en las escuelas de enfermería y universidades en los planes de estudio, para ir proyectando desde ahora el “hospital del futuro”.

## **6.EL PROFESIONAL EN CIENCIAS ECONÓMICAS CO- LIDERANDO LA TRANSFORMACIÓN.**

Considerando a la salud como una cuestión interdisciplinaria, el equipo que gestiona una institución hospitalaria puede y da espacio al profesional en ciencias económicas.

La constante evolución de los conceptos de Liderazgo y de Organización nos conduce a la idea y conceptualización del co-liderazgo, el cual solo es posible en un entorno de trabajo democrático.

La figura del líder autocrático con funciones predeterminadas inamovibles y autoridad incuestionable evoluciona hacia el co-liderazgo como producto del entusiasmo generado por los valores y características del nuevo concepto de líder.

Los procesos que implica la Modernización del Estado pueden ser diseñados en equipo por profesionales de la informática, de la medicina y también de las ciencias económicas por los conocimientos adquiridos en la universidad sobre Administración, Organización y Gestión en algunos casos aplicados a instituciones de salud.

El co-liderazgo implica:

- \* Compromiso con la gestión
- \*Capacidad de trabajo en equipo multidisciplinario,
- \*Capacitación en lo que hace a la salud pública sin invadir incumbencias
- \*Identificación con la problemática a la que se enfrenta la institución local e internacionalmente
- \* Creatividad

En la práctica, la integración de comités como el de Seguridad del Paciente, Infectología, de Calidad, de Responsabilidad Social Institucional etc. puede ser muy útil para poder proyectarse dentro de la institución y ser escuchado y tenido en cuenta para la implementación de acciones que

tengan que ver con los procesos de modernización y lograr la motivación en el personal involucrado.

El líder no debe olvidar que la tarea de crear cultura no es de las áreas de gestión humana, es responsabilidad de todas las áreas, incluida la Dirección que deberá apoyar el proceso. Hacer que grandes resultados sean sostenibles y perduren es lo más deseable y demanda más que en otras circunstancias el trabajo en equipo.

## **7. POR QUÉ ACELERAR LA PUESTA EN MARCHA DEL PROCESO**

En el hospital de referencia se compra y consume para información en soporte papel 61 resmas de 500 hojas cada una mensualmente.

El peso de cada resma es de 2,3 kg, es decir que en total el peso de la información impresa mensualmente en promedio es de 140 kg, lo que hace a 1.680 Kg por año acumulativos a períodos anteriores.

Ediliciamente se vuelve muy difícil la conservación de la información. En el caso de este centro de salud, el peso del papel perteneciente solamente al sector contable ha producido problemas de rajaduras en un entrepiso por lo que hubo que trasladar el papel a un sector de la planta baja. En dicho sector se fueron acumulando documentos de las otras áreas hasta que el espacio resultó insuficiente y se tuvo que tercerizar la guarda del papel, con el costo consecuente.

Diariamente se transportan y manipulan internamente cerca de 30 historias clínicas, 15 planillas de atención, 50 resultados de laboratorio, etc. con el riesgo de contaminación por agentes patológicos que van adheridos al papel. El uso del alcohol al 70% (para manos) se vuelve cada vez más necesario.

La sobreabundancia de recetas, formularios, etc. contribuye a la confusión del paciente cuando tiene que auto gestionarse principalmente en lo que hace a medicamentos y estudios de diagnóstico a realizarse con obra social, teniendo cada una sus requerimientos propios.

Estos son aspectos salientes y fácilmente observables, aparte de la falta de agilidad en los procesos.

Puede producirse duplicación en los registros intencionalmente o por error. Hay que tener en cuenta el uso indiscriminado de la *fotocopia*, muy arraigada en nuestra cultura.

Con la despapelización se logra el aumento de la eficiencia y de la transparencia; se disminuye la posibilidad del fraude, de cometer errores y de pérdida de documentación.

El papel como soporte para archivo, aparte de ser pesado se halla expuesto a elementos del medio que lo dañan (polvo, agua, manipulación, etc.) hasta su posible destrucción total con o sin el paso del tiempo.

## **8. CONCLUSIONES**

- La despapelización, como consecuencia del gobierno electrónico, implica reingeniería de procesos con elementos propios como la firma digital, digitalización de documentos, etc. que contribuyen a la transparencia, a la seguridad y a la agilidad de los trámites y dinámica del Estado.

-No pueden seguir conviviendo de manera paralela dos tecnologías: la del papel y la digital por más tiempo sin aprovechar los potenciales de las TIC y minimizando las desventajas del soporte tradicional.

- La legislación argentina acompaña a la Modernización del Estado, factor muy conveniente para llegar a los objetivos de la Cobertura Universal de Salud ya que facilita las estrategias para mejorar el sistema de salud.

- Las mejoras en la conectividad, harán a la inclusión y consecuente disminución de brechas entre los centros de salud ubicados en todo el país. De esta manera se favorece la accesibilidad a los servicios de salud en forma oportuna como también a estadísticas confiables.

- El recurso humano deberá ser capacitado en estas cuestiones incluso ya desde los ámbitos académicos.

- El profesional en ciencias económicas podrá co-liderar este proceso de cambio trabajando en equipos multidisciplinarios en salud comprendiendo la cambiante y particular problemática de los hospitales públicos no solo desde el punto de vista económico sino también desde una perspectiva socio-política.

- Analizados los numerosos problemas que acarrea el uso del papel en un hospital público y las ventajas que propone el gobierno electrónico al respecto, hace que se concluya que el proceso de despapelización debe ponerse en marcha lo antes posible en forma concomitante con las reparticiones públicas relacionadas tanto de planificación como de control.

## **9. BIBLIOGRAFÍA**

#### NORMATIVA CONSULTADA:

- Ley N° 25.506 “Ley de firma digital”
- Ley N° 26.529 modificada por la ley 26.742/2009 sobre los derechos del paciente
- Ley de la Provincia de Corrientes N° 5878/09.
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 434/16
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 891/2017

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

(1) Naciones Unidas. Gobierno Electrónico Encuesta 2014. *Gobierno electrónico para el futuro que queremos*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas; 2014. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.

(2) CD 53 y CD 53 OPS/OMS, 2014. 53° Consejo Directivo. 66.ª Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas. Washington, D.C., del 29 de septiembre al 3 de octubre del 2014. [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9774%3A2014-53rd-directing-council&catid=8811%3Adc-documents&Itemid=41062&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9774%3A2014-53rd-directing-council&catid=8811%3Adc-documents&Itemid=41062&lang=es)

(3) OMS: “Ampliar el acceso equitativo a servicios de salud, integrales, de calidad, centrados en las personas y las comunidades”. Disponible en:

[https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9772&Itemid=40690&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9772&Itemid=40690&lang=es)

#### CONSULTAS BIBLIOGRÁFICAS

-Clusellas, P; Martelli, E; Martelo, M. J. “Gestión Documental Electrónica” 1° ED. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Secretaría de Gobierno de CABA .2014.

-Adjemian, D, “El coliderazgo y sus implicancias” Artículo [epsys- Revista de psicología y humanidades](#). 25 de octubre de 2015 Disponible en:

<http://www.eepsys.com/es/el-coliderazgo-sus-implicaciones/>

-Organización Mundial de la Salud. Salud en las Américas. OPS/OMS. Gobierno Electrónico

[https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post\\_type=post\\_t es&p=294&lang=es](https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_type=post_t es&p=294&lang=es)

- Caramelo, G, Historia Clínica. Ministerio de Salud de la Nación. Pub.Marzo 2017  
<http://www.salud.gob.ar/dels/printpdf/93>
- Beker, F. Introducción a la Despapelización del Estado. Universidad de Palermo.  
<http://www.palermo.edu/ingenieria/downloads/CyT%204/CYT402.pdf>
- Pérez Jurado, Gastón. “Firma digital y sus implicancias en la despapelización del sector público”  
5° Congreso Argentino de Administración Pública. San Juan, mayo de 2009.
- Suarez, Enrique L. “Acerca del Programa de Modernización del Ministerio de Salud”.Ed.  
Microiuris.com.Argentina. 30 de mayo 2017.Cita: MJ-DOC-10726-AR | MJD10726
- Martelo, MJ; Scuccato F. “TAD. Trámites a Distancia”. Ministerio de Modernización de la Nación.  
Consejo Federal de la Función Pública. 2° Presentación en Reunión de Comisión. Casa de la  
Provincia de Entre Ríos. 16 de agosto de 2016.
- Ellena, G. “Hospital sin papel: Lecciones y experiencia” Presentación en conferencia 6 y 7 de  
diciembre 2016. Santiago de Chile.