

TRANSPARENCIA PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS COMO BASE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA en AMERICA LATINA ¹

Paola Hermosa del Vasto
Universidad Complutense de Madrid
Francisco José Alcaraz Quiles
Universidad de Granada
Elena Urquia Grande
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

En los últimos años los gobiernos a nivel mundial realizan importantes esfuerzos por reducir y controlar el déficit público, en los que se reflejan nuevas políticas fiscales de restricción y control a variables económicas como la deuda externa, el Producto Interior Bruto (PIB), la tasa de desempleo, etc., motivadas por las exigencias ciudadanas de mejores resultados a los gobiernos.

La revisión de estudios relacionales ha permitido identificar temas concretos como: la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la evolución de indicadores de desempeño en gobernabilidad, entre otros. En este sentido, las acciones y las decisiones de los gestores en la administración deben ser más transparentes; dado que, la accesibilidad a la información pública es clave en la percepción de un gobierno abierto.

ABSTRACT

In recent years, governments at the global level have made significant efforts to reduce and control the public deficit, reflecting new fiscal policies of restriction and control of economic variables such as external debt, Gross Domestic Product (GDP), the rate of unemployment, etc., motivated by the citizens' demands for better results from the governments.

The review of relational studies has identified specific issues such as: transparency, access to information, accountability and the evolution of performance indicators in governance, among others. In this sense, the actions and decisions of the managers in the administration must be made more transparent; given that accessibility to public information is key to the perception of open government.

En esta propuesta de investigación entran en juego la disciplina económica y las ciencias contables. Si bien es cierto que la transparencia corresponde a la economía, también es verdad

¹ Ponencia presentada en el IX Congreso Chileno de Administración Pública "Ciudadanía y Administración Pública", en la Universidad de Concepción 16-18 Agosto de 2017, ID de la Contribución (184).

que esta categoría hace parte del análisis de las ciencias humanas y sociales. Siendo la línea de investigación la gobernanza y el desarrollo territorial con inclusión.

1. INTRODUCCIÓN

El New Public Management (NPM) como antecedente que impulso la llamada a la “Transparencia”, en los años ochenta y noventa, por la falta de políticas gubernamentales en los países recabando en la pérdida de control de las administraciones (Hood, 1995). De esta manera, existe un desgaste de la confianza en los gobiernos por la sociedad hacia sus gestores.

La transparencia evolutivamente da mayor apertura en torno a las decisiones políticas, sociales, económicas; fomenta el funcionamiento ordenado de los mercados, impulsa la rendición de cuentas porque mejora las cualidades de la información (de forma accesible, completa, creíble, oportuna y de calidad). La accesibilidad a la información pública es clave en la percepción de un gobierno abierto. Señala Alcaraz (2013) que uno de los factores que promueven el acceso, es el progresivo uso de internet y está positivamente ligado con lo económico y la sostenibilidad.

La necesidad de su requerimiento se debe a transparentar las acciones y decisiones de los gestores en la administración, en la integridad, en la obligación de rendir cuentas, es decir, en el conjunto de elementos que permiten el “buen gobierno”. Por ello, el resultado de las instituciones en crear incentivos a los actores sociales para obtener la preciada información. De ahí que si cambian los incentivos el comportamiento de los actores puede modificarse y ajustarse a un ejercicio de poder transparente.

La transparencia es la actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos, siendo un instrumento fiable para la rendición de cuentas. Por tanto, exige profesionalidad a los gestores en la gestión y es un síntoma de economías avanzadas, donde juega un papel fundamental la prevención de “la corrupción” entendida como “el abuso de poder de la función pública” siendo un obstáculo de desarrollo económico a todos los países desarrollados o en transición.

Por tanto, la transparencia se entiende como el flujo efectivo de información, o simplemente el proceso en el que la información es elaborada de forma segura, comprensible y oportuna.

Revisar por otra parte, Rendición de Cuentas, proviene del anglosajón “Accountability” (Alcaraz, 2013); (Hood & Heald, 2006) y engloba la realización de acciones que deben ayudar a los usuarios a evaluar la capacidad de la entidad para cumplir con sus compromisos de sostenibilidad. Varias organizaciones internacionales como la G-20 (2013) y la International Federation Accountants (IFAC, 2013) han vislumbrado la necesidad para el sector público de incrementar la transparencia y la rendición.

Se entiende la rendición de cuentas como el proceso habitual de control del sector público, donde la opacidad es la falta de transparencia reconociéndose como mecanismo para obtener incremento de legitimidad, credibilidad y confianza en las administraciones públicas; a partir de la necesidad en que la información y el ejercicio del poder sean transparentes.

Bajo este contexto se define la rendición de cuentas como la “obligación de informar” en el que se responsabilizan de sus acciones los actores presentes y sujetos a unas funciones. Los gestores deben justificar la gestión pública a través de la información, para que sea suministrada a toda la sociedad y presente requisitos provistos de confiabilidad, accesibilidad, oportunidad.

Por esto, las instituciones deben crear incentivos a los actores “Sociedad-Administración” para obtener la preciada información; consecuentemente, si cambian los incentivos el comportamiento de los actores puede modificarse y ajustarse a un ejercicio de poder transparente (Pina, Torres & Royo, 2010). En esta línea, el derecho de acceso a la información pública contenido en el listado de derechos fundamentales (Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), es reconocido a nivel internacional debido a la naturaleza de los gobiernos democráticos, al considerar que las administraciones se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su esencia es servir a los ciudadanos.

Por consiguiente, uno de los principales efectos del acceso a la información y la transparencia en la rendición de cuentas de la administración pública muestra que ayuda a descubrir potenciales casos de corrupción, y pone alerta a los ciudadanos a exigir mayor responsabilidad y apertura en torno a las decisiones políticas, económicas, mejorando así las cualidades de la información de forma accesible, completa, creíble, oportuna y de calidad.

El buen gobierno exige el control de la gestión pública, por su parte los países a nivel mundial están buscando reflejar y divulgar información que caracterice la imagen fiel de su producción, así como de sus resultados, con el objetivo de llevar a cabo una rendición de cuentas en un contexto de gestión descentralizada, a partir de las reformas de gestión pública incluidos los servicios y bienes públicos en los años 90. De esta manera, el desarrollo de herramientas de sistemas de información Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para que se suministren datos entendibles y accesibles.

El objetivo del presente trabajo es analizar la transparencia y la rendición de cuentas en las administraciones públicas de América Latina. Los resultados indican que las administraciones del ámbito público al presentar buenas prácticas de transparencia mejoran su sistema de rendición de cuentas, así promueve la mejor asignación de los recursos públicos y ostentan superiores niveles de información a los usuarios. Bajo este contexto, contribuye a generar mayor confianza a los usuarios de la información (en inglés stakeholders).

El trabajo se subdivide en secciones, en la primera parte se presenta la revisión de la literatura del marco teórico de transparencia; en la segunda, abordamos la rendición de cuentas y finalmente, se presenta las conclusiones.

En este apartado desarrollamos la transparencia y la rendición de cuentas al representar las variables de nuestro estudio, específicamente los antecedentes y evolución, los fundamentos y la necesidad de su práctica, la definición, los elementos y características más representativas, para a su vez llegar a establecer la relación de las mismas, respecto a la administración pública.

2. TRANSPARENCIA

2.1. Antecedentes y Evolución

A partir de las reformas administrativas de la nueva gestión pública “New Public Management” que tuvieron lugar durante los años 1980 y 1990, la gran mayoría de los gobiernos a nivel mundial añadieron al funcionamiento de sus administraciones la denominada “Transparencia” como ejercicio del buen gobierno. Esta se tornó más indispensable ya que algunas de esas reformas administrativas tuvieron efecto en las organizaciones, de forma tal, que los sistemas de control también tuvieron que modificarse hacia modelos de control jerárquico en función de sus distintos niveles.

Lo anterior, explica que esos nuevos sistemas de gestión pública generados en el marco corporativo de la gestión y la externalización de los servicios públicos, con un especial énfasis en

los estilos de gestión del sector privado, quedando fuera de la pirámide jerárquica tradicional y pasando al control y vigilancia de la sociedad-actor fundamental de cara a la transparencia.

Así mismo, (Brusca y Benito, 2004) explican que el (NPM) es relevante para la contabilidad pública internacional por presentar tendencias de los gobiernos en la mejora de los sistemas de información contable público.

Hechos relevantes como, la crisis financiera de los años noventa (1994-1995) en México y en países emergentes de América Latina, Asia Oriental (1997-1998), en Rusia y en Brasil (1998), en Turquía y Argentina (2001) ha impulsado reformas en el sistema financiero internacional. Según los encargados de formular la política económica y los agentes de mercado, la crisis obedeció a la falta de transparencia, asociado a problemas de insuficiencia de datos económicos, por falta de información, falta de claridad de medidas, deficiencias de los sistemas financieros, deficiencia en las políticas de gobierno, lo que conllevó a la pérdida de la confianza en los mercados, experimentando estos “incertidumbre”.

A partir de ahí, la comunidad de países empezó a fomentar prácticas de transparencia a través de elaboración y adopción de normativa internacional, códigos de buenas prácticas por el compromiso a la transparencia, divulgación de datos económicos a los mercados que han sido elaboradas por organismos internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras organizaciones regulatorias internacionales. (FMI, 2001a). (OECD, 2002);

En conclusión, la transparencia está siendo universalmente abocada como valor público, al ser uno de los requerimientos frecuentemente propugnados como base para el buen gobierno que asegura la consecución de los objetivos establecidos, y una adecuada gestión de los recursos. Por lo tanto, la misión de una administración es precisamente el buen gobierno de sus acciones y la rendición de cuentas a los usuarios de la información (Nonell, 2006).

Así, la buena gestión del gobierno pone hincapié en fomentar la transparencia, la rendición de cuentas, con el fin de mejorar la información a los usuarios de la información, los ciudadanos o los mercados entre otros, ya que la falta de transparencia en la formulación de políticas, pueden abocar a la inestabilidad.

Para el antecedente descrito de las nuevas reformas de gestión en la administración (NPM), el hecho del cambio de la estructura jerárquica piramidal, ha suscitado una pérdida del control en las nuevas organizaciones al ser externalizadas, por tanto, se dejaría atrás el hecho de garantizar que la información económica financiera no refleje lo más razonablemente posible la imagen fiel.

Respecto al antecedente de la crisis financiera de los años noventa, el hecho de la deficiencia de los sistemas financieros mostrada por la falta de medidas claras en las políticas financieras fue letal para que esa falta de información de tipo económico, diera lugar a la pérdida de confianza en el mercado por los “usuarios de la información” Al llegar a este punto, una característica clave de los antecedentes, es el papel que juega la “información” respecto a la transparencia.

En la actualidad la búsqueda de la transparencia en la administración pública y en los gobiernos no ha pasado inadvertida. No son pocos los investigadores que se han acercado al concepto desde distintos enfoques teóricos para relacionar información fiable con estabilidad económica en un marco democrático donde el ciudadano se le garantiza participación activa en el control de la gestión de la administración.

Afirma (Stiglitz, 1999) “*que una mejor información provee la asignación de recursos y*

la eficiencia en una economía". Aquí el autor evidencia que la sociedad actual da preferencia a una mayor apertura y transparencia en el manejo de las fuentes de información. Al mismo tiempo, (Vishwanath & Kaufmann, 1999) han argumentado "*que una mayor transparencia puede mejorar la estabilidad financiera y reducir la volatilidad del mercado*".

Al lado de ello, (Bastida & Benito, 2006) advierten "*que cuantas más prácticas sean tenidas en cuenta mayor será la transparencia en la información presupuestaria*". Sin embargo, no sobra advertir que una mayor información sobre la gestión pública es condición exclusiva de los países de mayor desarrollo; investigaciones recientes han demostrado que países como Uruguay, Chile, Bolivia, Jordania y Hungría presentan un índice de cumplimiento superior de acuerdo a lo esperado con su nivel de desarrollo económico, en términos de PIB.

Una de las razones principales de esa demanda por la transparencia es la globalización, al encontrarse el mundo cada vez más integrado, los eventos en un solo lugar tienen cada vez mayor impacto en otros lugares. El futuro de los esfuerzos por gestionar el papel de la transparencia en los problemas mundiales dependerá del crecimiento de la demanda ella y la cultura creada a partir de prácticas que ayuden a resistir los incentivos para que exista opacidad, por ende, la sociedad carece de suficiente transparencia en la gestión pública. Por ende, en los incentivos está el desafío de las reformas institucionales, "*la clave para lograr la transparencia es prestar atención a los incentivos*" (Florini, 1999).

2.2. Fundamentos: Necesidad de Prácticas e Incentivos

La transparencia está siendo utilizada para disuadir la práctica del engaño en el comportamiento de algunos actores gestores de la administración pública. Una práctica a disuadir dicho engaño es la gestión de mecanismos orientados a verificar que la información sea convenientemente registrada y comunicada por los gestores; dada la probabilidad para que el incentivo a engañar no se lleve a cabo es relativamente nula.

Por eso, se requiere además de los mecanismos, que las instituciones estructuren los "incentivos" para marcar las pautas del comportamiento de los actores cuando estos interactúan indicándoles qué les está permitido o recomendado y bajo qué condiciones, aplicar buenas prácticas de transparencia para contribuir en la mejora de la gobernabilidad.

Para el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2009) el buen gobierno se fundamenta en cuatro factores esenciales que son: la rendición de cuentas, la participación, la previsibilidad y la transparencia. Por su parte, (Vergara, 2007) afirma "*que los distintos organismos e instituciones promueven la transparencia como una de las características fundamentales del buen gobierno*".

En la misma línea, (Kaufmann, Kraay & Zoido, 2000) señalan que la gobernabilidad eficaz promueve el desarrollo económico y social. Esto explicaría de alguna manera que la mayoría de los gobiernos democráticos del mundo demandan en su ejercicio la adhesión a la transparencia.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción en el artículo 5 recoge de alguna manera la filosofía de la transparencia trabajada anteriormente y la expresa en los siguientes términos, "*los principios para la buena gestión se fundamentan en la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas*". (Naciones Unidas, 2003).

Los fundamentos de la transparencia antes mencionados conducen a necesidades asociadas a la práctica de rendición de cuentas. En consecuencia, los usuarios de la información, que no son sólo los controladores ni los gestores, son además todos aquellos interesados en la

actividad pública como son los ciudadanos, artífices fundamentales del sistema democrático.

En general esta necesidad de los mecanismos de rendición de cuentas con lleva a incrementar el control sobre los presupuestos, a través del acceso a la información (monitoreo). A través de un experimento que desarrollo (Kaufmann, 2007) demostró que si cambian los incentivos, la transparencia, la parte institucional, el comportamiento puede cambiar. En este sentido, la importancia de aumentar el énfasis de la rendición de cuentas, y la transparencia es lograr información transparente.

2.3. ¿Qué se entendería por Transparencia?

Debido al incremento del interés por la transparencia, los académicos, se han centrado en organizaciones públicas, organizaciones privadas, sociedades privadas-publicas, organizaciones cuasi públicas, y organizaciones multinacionales (Piotrowski, 2009). Sin embargo, nuestro interés se centrará, por consiguiente, en las organizaciones públicas, para lo cuál se han recogido algunas de las definiciones más relevantes.

Siguiendo a (Madison, 2008), escribió que para que un gobierno representativo exista, los ciudadanos necesitan información y los medios para adquirir esa información. Así, la necesidad de información financiera y los medios de adquirirla justifican las políticas en el incremento a la transparencia de las finanzas públicas.

El Grupo de Trabajo en transparencia y rendición de cuentas n° 22 del Banco Mundial, definió la transparencia como “un proceso por el cual la información es elaborada bajo unas condiciones para que sea accesible, visible y entendible, en la toma de decisiones y acciones”. (Working Group, 1998). De ahí, que muchos países han reiterado su posición de dar mayor claridad a sus actividades en los últimos años y están facilitando al público en general una gama más amplia de información.

En ese sentido (Kopits & Craig, 1998), adiciona la característica de la transparencia a la información financiera gubernamental para que de ésta manera la información puede ser confiable, comprensiva, oportuna, entendible, e internacionalmente comparable. Por tanto, éstas características de la información, permiten a los usuarios evaluar el rendimiento y la posición financiera de los gobiernos incluyendo su presente, su futuro económico y sus implicaciones sociales.

Del mismo modo, se refiere a la transparencia (Florini, 1999) “*como la disponibilidad de información al público en general y la claridad respecto de las normas, reglamentos y decisiones*”. Con ello, logra el fortalecimiento del derecho a la información con el grado de fuerza legal. Este derecho está consagrado en las Constituciones Nacionales y en los Acuerdos Internacionales (FMI, 2012).

La definición de transparencia a la luz de la gobernabilidad como la entiende Kaufmann “*se refiere a las características clave de un flujo efectivo de información económica, social y política – accesible a todas las partes interesadas*” (Kaufmann, 2007).

Es más (Vishwanath & Kaufmann, 1999) sugieren que para comprender la transparencia se debe comprender los atributos de acceso, amplitud, relevancia, calidad y fiabilidad. En la que los ciudadanos exigen el derecho de acceso a la información pública para sustentar la participación de la sociedad en las labores de vigilancia a las administraciones públicas.

Esto nos permite observar que el fin último de la transparencia es permitir a los usuarios de la información establecer responsabilidad sobre las políticas en la gestión de los recursos

públicos. Luego la transparencia puede definirse como la liberación de información relevante para evaluar las instituciones. Siguiendo a (Florini, 1999) es una herramienta que permite la evaluación.

El empeño por fomentar la transparencia, ha sido impulsado por los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OECD, el Banco Asiático de Desarrollo y algunas organizaciones profesionales. Así, relacionamos a continuación la función de las organizaciones internacionales frente a la definición de transparencia. Estas instituciones sirven como fuentes de presión para fomentar la doctrina, ya que persiguen objetivos que a través de la transparencia pueden cumplir, de ahí que, se establezcan sus respectivas funciones y definiciones.

El FMI, pone énfasis en la transparencia de la información sobre asuntos fiscales en los distintos países, como medida para reducir la vulnerabilidad ante crisis, fluctuaciones económicas, favorecer la credibilidad y certidumbre en las políticas públicas y los mercados financieros; a través de tres mecanismos. La supervisión (los países optan por publicar la evaluación del Fondo), la asistencia técnica (capacitación para poner en práctica políticas de tipo fiscal, monetario, cambiario) y la asistencia financiera (a través de programas cuya política debe estar sujeta a su correcta implementación para contar con respaldo de financiamiento).

Puesto que la misión del Fondo es velar por la estabilidad económica, en consecuencia, brinda apoyo económico a las instituciones, proponiendo un marco normativo, a través de sistemas sólidos de contabilidad, auditoría y provisión de datos que respaldan la transparencia de las transacciones financieras del sector público en general.

La transparencia según el Fondo, consiste en dar a conocer a los usuarios de la información, -en forma comprensible, accesible y oportuna- los objetivos de la política monetaria, el marco jurídico, institucional, económico de la misma, las decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con las políticas monetarias y financieras, así como los términos en los cuales los organismos deben rendir cuentas. (FMI, 1999). En relación a las finanzas y a la economía define la transparencia como “un proceso por el cual la información es elaborada de forma entendible, visible y accesible, además establece las condiciones frente a la toma de decisiones y acciones” (Working Group, 1998).

Por otro lado, la Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), promueve entre los gobiernos de sus 34 países miembros un enfoque de transparencia basado en las demandas económicas y sociales garantizando el acceso a la información pública. Como su objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales, entonces enfatiza sus formulaciones e implementaciones en el documento del presupuesto como política de gobierno. Así, el presupuesto incorporado a la transparencia se fusiona en transparencia presupuestaria. Por ende, en este marco se ha desarrollado el manual “Mejores Prácticas de Transparencia Presupuestaria (en inglés OECD Best Practices for Budget Transparency)”.

Para la (OECD, 2003) la transparencia es “la piedra angular de un buen funcionamiento del proceso regulatorio, que consiste en hacer relevantes las leyes y en hacer disponible al público los reglamentos, para garantizar de ese modo, la administración uniforme y su aplicación, implicando a las partes interesadas la oportunidad de comentar sobre las nuevas leyes y los reglamentos, comunicar la política de objetivos de los cambios propuestos con el ánimo de dar tiempo a su revisión pública y proporcionar un medio para comunicarse con las autoridades pertinentes”.

El Asian Development Bank (ADB, 2009), ha considerado la transparencia como “la disponibilidad y la claridad de la información proporcionada al público en general sobre la

acción del gobierno”. Exigiendo a los gobiernos no sólo la proporción de información, sino también la garantía de que la información esté en manos del ciudadano. Cuantos más ciudadanos tengan acceso a la información será mayor el índice de transparencia.

Una mayor transparencia en la política económica y en los datos de evolución económica-financiera permite el funcionamiento correcto de las economías nacionales y el fortalecimiento del sistema financiero internacional; entonces, dejan claro que la transparencia está estrechamente vinculada con la rendición de Cuentas “Accountability”, al considerarse como un medio y no como un fin en sí misma, ya que cuanto más y mejor se tenga informado al público de las actividades, las actuaciones y los resultados de la gestión, mejores niveles de rendición de cuentas se alcanzarán y mayor demanda de información.

Los anteriores autores, señalan la definición de transparencia hacia el acto de rendir cuentas, es decir, una relación entre la transparencia y la necesidad de información pública, por el que están presentes dos actores, el gobierno y los ciudadanos. El gobierno justifica la gestión pública de las contribuciones hechas por los ciudadanos a través de la rendición de cuentas y debe proveer al proceso de rendición los medios y herramientas necesarias para que la información que se suministre al ciudadano reúna los requisitos de: completa, didáctica, accesible, confiable, comprensible, comparable y oportuna sobre la gestión.

2.4. Elementos de Transparencia relacionados a la Rendición de Cuentas

Al analizar los elementos por separado de la transparencia y la rendición de cuentas, encontramos que, para producir transparencia dentro de las organizaciones públicas, algunos de los insumos necesarios son la disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información. (Vergara, 2007). Además, (Florini, 1999) analiza que la clave de la transparencia está en poner atención a los incentivos y el poder de revelación de la información. La información y el poder acceder a ella, son la base del sistema de rendición de cuentas, al ser los modelos puentes que vinculan a los actores sociedad-gobierno.

En este sentido, la transparencia en las organizaciones requiere la divulgación de datos de calidad y la formulación transparente de la política a través del desarrollo de un marco jurídico, de la capacidad administrativa, y un conocimiento técnico (FMI, 2001a). Es decir, los elementos que relacionan la transparencia, son muchas de las cualidades de la información, como calidad, disponibilidad, accesibilidad, claridad y actualización entre otras.

Ahora respecto a los elementos de la rendición de cuentas, es preciso recoger la dimensión tomada por (Schedler, 2004) en los que consta de tres pilares la base de la rendición: “la Informativa”, es la que responde a la cuestión de “qué ha sido” o “será hecho”. “La Argumentativa”, es la que ofrece “razones y forma juicios justificando lo hecho o por hacer”, y por último, “la Responsabilidad”, que asegura a los funcionarios públicos a “responder por sus acciones, reconociendo lo correcto y castigando lo erróneo mediante sanciones”.

De esta manera, las rutinas y procedimientos de las administraciones públicas y por principio el conjunto de valores respecto al comportamiento de los actores en sus distintos niveles, requieren de “*nuevos ordenamientos jurídicos, buena voluntad de los políticos y funcionarios de alto nivel, además de las prácticas de transparencia*”. (Vergara, 2007). Por eso, los elementos presentes en la rendición de cuentas exigen la presencia de los actores sociedad y estado en un marco normativo que regule los procesos y compromisos adquiridos por la administración.

2.5. ¿Ayuda la Transparencia en la Rendición de Cuentas?

La transparencia ayuda a la rendición de cuentas, por eso la importancia del acceso a la información, la consulta y la participación activa para favorecer el proceso de rendimiento de cuentas. Es decir, una mejor rendición de cuentas permite mayor legitimidad de las decisiones adoptadas al presentar vigilancia de los resultados de la gestión pública a través del escrutinio.

Además, la transparencia fomenta la rendición de cuentas, porque es una herramienta que conduce a la evaluación. (Florini, 1999). Sirve al gobierno y a sus dependencias a no desviar la atención de los recursos que tienen bajo su responsabilidad, permitiendo a los ciudadanos contar con todos los elementos necesarios para valorar las actuaciones de la administración pública, de forma que ellos puedan decidir si continúan o no, el apoyo de las políticas públicas de los gobernantes (Moore, 1995).

Se destaca que la práctica de la transparencia incrementa la legitimidad, la credibilidad y la confianza, disminuye las asimetrías de la información, permite una mejor supervisión interna de los políticos y los funcionarios, y previene actos de corrupción. (Vergara, 2007). Para (Florini, 1999) las aplicaciones específicas de la transparencia proveen de eficiencia a la rendición de cuentas, al reforzar la legitimidad y el equilibrio en los mercados. Dado que la rendición es el equivalente político de la eficiencia generada por la competencia entre las empresas, sin embargo, ayuda a su vez a mejorar la prestación de servicios a través de los principios de eficacia y eficiencia en la administración de los recursos públicos. Además, se considera que la transparencia, refuerza el control democrático que sobre la administración pública tienen derecho a ejercer los ciudadanos (Pérez, 2005).

2.6. ¿Como Fomentar la Transparencia en el Sistema de Rendición de Cuentas?

Las aportaciones de las nuevas tecnologías al campo de la información económica financiera resultan primordiales para avanzar en materia de transparencia. Un ejemplo de ello, en España la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) promueve a los usuarios de la información la utilización del “XBRL”, como una forma de transmisión de información, lo cual redundará en una mayor agilidad y disposición en el acceso.

Así mismo, los organismos internacionales están utilizando herramientas para la transparencia, a continuación, se destacan algunas de estas medidas que han adoptado; El FMI, para promoverla, respecto al tema de publicación de datos de los países miembros se encuentran: la transparencia en la política, las normas para los datos que sirven de orientación a los países en las tareas de divulgación de datos económicos y financieros al público, el Sistema General para la Divulgación de Datos (SGDD), la supervisión de los países miembros publicada a través de notas de información al público (NIP), los programas respaldados por el Fondo, la publicación por web de los datos financieros de los miembros, de las actividades financieras del Fondo, la publicación sobre las operaciones del Fondo, códigos de conducta para los funcionarios, directores ejecutivos, políticas sobre contratación de personal, directrices sobre adquisiciones, el dialogo y consulta con el público sobre las actividades del Fondo, evaluaciones internas y externas del Fondo, entre otras.

A su vez, en la última década el Banco Mundial ha fomentado su discurso de empoderamiento para adoptar un marco de rendición de cuentas más amplio. Ha desarrollado la revisión de su política de apertura informativa con el interés de ampliar, y simplificar los documentos disponibles al público.

Actualmente se encuentra en proceso de una tercera revisión de su Política sobre el Acceso a la Información. Además, ha desarrollado el conglomerado de 10 principios para el diseño de sus proyectos, en lo que se especifican una variedad de opciones para la rendición de cuentas.

Por último, el Banco Mundial ha publicado un estudio llamado “Red de Aprendizaje Colaborativo para la Demanda de una Buena Gestión” que convoca a la discusión en relación a la investigación y aplicaciones de rendición de cuentas en lo que se refiere al ejercicio del poder. Dado que las estrategias educativas tienen a largo plazo los resultados positivos entorno a la responsabilidad social corporativa en un sentido más amplio. Estas iniciativas, tienen un papel de importancia en el sector público, por lo que se basa en innovaciones a largo plazo, tratando de substituir la tradicional eficacia (corto plazo) por la de eco eficiencia (largo plazo y globalización).

2.6.1. Códigos de Buenas Prácticas

En los últimos años, entre los organismos internacionales que han avanzado en el desarrollo de estándares por la transparencia, se encuentran entre otros, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OECD). Estos organismos, sirven de referencia a los países para motivar la estabilidad y el crecimiento económico, a través de la implementación de procesos que orienten los resultados de la administración financiera del Estado a ser más transparentes, permitiendo de ésta forma, la promoción e implementación de estándares guía para los países miembros y no miembros.

A partir de las carencias que mostraban algunos países en la presentación de la información sobre su gestión, el Fondo Monetario Internacional (FMI), comenzó a desarrollar estándares de transparencia en aspectos relacionados con la política monetaria y financiera, política fiscal, difusión de estadísticas económicas, regulación de mercados financieros y de seguros, entre otros.

En abril y octubre de 1998 el comité provisional solicitó al Fondo, la formulación de un código de buenas prácticas de transparencia, por lo cual el FMI, junto con el Banco de Pagos Internacionales, un grupo representativo de bancos centrales, organismos financieros, y otros organismos internacionales formularon el “Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras”. Este código es fundamental respecto a la política monetaria y financiera de los países miembros y no miembros.

En lo que respecta a política fiscal, el Fondo desarrolló en 1998 un “Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal” que consta de cuatro principios básicos. El primero, sugiere la claridad de roles y responsabilidades en la formulación de políticas y su administración. El segundo, la disponibilidad de información respecto a la actividad fiscal. El tercero, las adecuadas practicas presupuestarias de la información. El cuarto, estipula los requisitos mínimos que deben contener la información fiscal para asegurar la integridad de dicha información. Además, el Código se complementa con un detallado “Manual de Transparencia Fiscal” que define los principios, las buenas prácticas y los indicadores asociados a la administración fiscal (IMF, 2007).

Por su parte, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OECD), ha desarrollado el “Código de Mejores Prácticas en Transparencia Presupuestaria” (OECD Best Practices for Budget Transparency), el cuál es utilizado para la evaluación y comparación de las practicas presupuestarias en los países miembros. El Código está integrado de tres partes. En la primera parte, se hace mención a los estados financieros que las entidades públicas deben elaborar y al contenido de las mismas. En la segunda, se detalla la información específica (financiera y no financiera) que deben reunir los estados financieros, y en la última, se enumeran las prácticas que deberían ser tenidas en cuenta para asegurar la integridad y calidad de los estados (OECD, 2002).

En definitiva, los organismos internacionales con toda la normativa que han implementado alrededor de las prácticas de transparencia, lo que buscan es generar estándares de procedimientos presupuestarios que redunden en un incremento de información para conseguir una mejora en la rendición de cuentas.

2.6.2. Acceso y disposición de información

El acceso a la información es un requisito previo básico, que contribuye a los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente en la “Declaración del Milenio”, y requiere de una serie de medidas. Según la (OECD, 2001a) estos requisitos requieren de un marco legal (adopción de leyes de acceso de información), de los mecanismos institucionales (el compromiso de políticas para suministrar información objetiva y fiable), de las instituciones supervisoras independientes (para que las leyes sean aplicadas en todas las unidades administrativas) y por último se requiere de los ciudadanos (para que conozcan sus derechos y tengan voluntad para actuar en consecuencia).

La disposición de información al público es aquella que puede ser obtenida por todos y cada uno de los representantes del público en general a través de una petición a la autoridad que emite la información (IBP, 2008, 2015). De tal manera, que, a partir de la necesidad de garantizar el acceso a la información de toda persona, se comienzan a desarrollar los “gobiernos electrónicos” (en inglés e-government), porque cambian la relación tradicional entre el gobierno y el ciudadano por el “virtual gobierno” y “ciudadano interfaz”.

El potencial de los gobiernos electrónicos es contribuir con la modernización de los gobiernos, que pasa de un servicio fuera de línea -offline- a uno en línea -online-, además de mejorar los temas de gobierno, como la participación, la rendición de cuentas, y la transparencia (Torres, Pina & Royo, 2005).

Así los estudios empíricos muestran que las iniciativas de gobierno electrónico encajan bien en todos los estilos de administración, sin embargo, no promueven la rendición de cuentas más allá de las obligaciones legales, aunque si incrementan la transparencia y reducen los costes de difusión (Pina & Torres, 2008).

Así mismo mayor información producto de la interactividad de internet dentro de la línea de servicios del e-government entregada a los ciudadanos, incrementa la transparencia del gobierno, y empodera a los ciudadanos a monitorear el gobierno (Torres, Pina & Royo, 2005).

Dada la importancia del acceso y la disponibilidad de la información se han emprendido iniciativas en leyes de acceso a la información pública “Freedom of Law” debido a que representan el proceso legal por el cual los usuarios de la información tienen mayores posibilidades de controlar lo que hacen las instituciones públicas, ya que pueden solicitar y recibir información gubernamental libremente, para contrarrestar el abuso de poder, y la corrupción. De tal manera que el acceso a la información, la transparencia, y la rendición de cuentas se retroalimentan entre sí de forma integral (Ackerman, 2008).

En el marco de la legislación, como la transparencia es un principio de la gestión pública, se expresa a través del acceso a la información, para garantizar la rendición de Cuentas, el interés público y el control de la ciudadanía, entre otros.

Actualmente, los gobiernos de los países a nivel mundial están promocionando leyes de transparencia de libertad de información para facilitar el acceso a la información a los ciudadanos. De esta manera, se recogen los países de América que cuentan ya con leyes de acceso a la información, así como algunos otros que se encuentran en proceso de legislación.

En América del Norte sus tres países (Canadá, Estados Unidos y México) cuentan con leyes de transparencia en el acceso de información. En América Central de sus 8 países (Belice, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá) sólo exceptúa Cuba que no cuenta con esta regulación. En América del Sur de sus trece países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Guayana Francesa, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela), cuatro países no cuentan con leyes, Guayana, Guayana Francesa, Suriname y Venezuela.

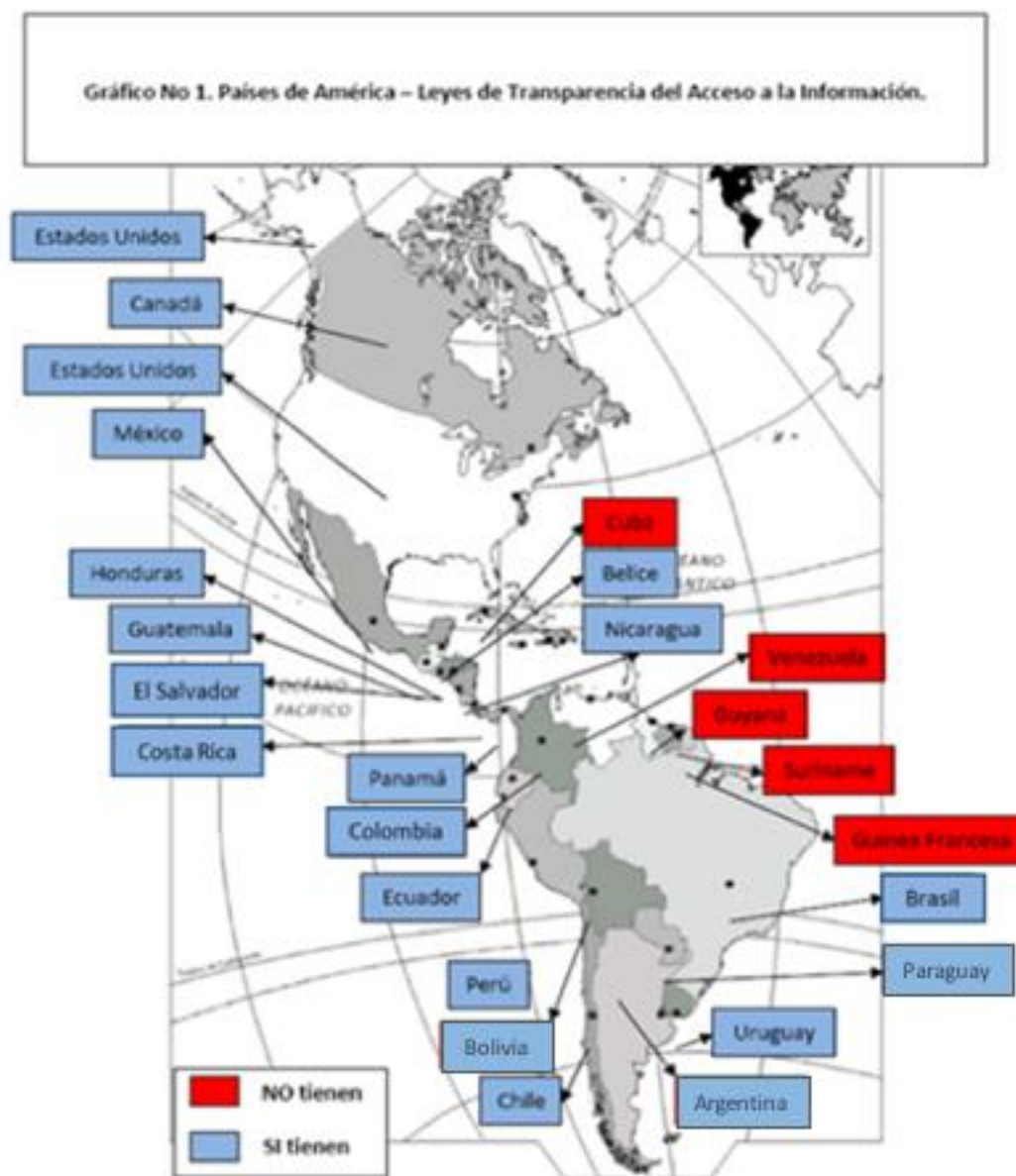
Es decir, se observa la tendencia de los países de América en adoptar leyes de accesibilidad a la información influenciada por la cultura anglosajona. En la actualidad el 79% de estos países cuentan con leyes de transparencia en el acceso de información, el otro 21% se encuentra en proceso de reglamentación. Análogamente, a nivel mundial existen alrededor de 80 países que cuentan ahora con leyes de libertad de información (Piotrowski, 2009).

Tabla nº 1 Leyes de Acceso a la Información de América

	Pais	¿Tiene Leyes de Transparencia en el Acceso de	Año de Publicación Norma	Marco Normativo
Norte América	Canada	SI	12-jul-09	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
	Estados Unidos	SI	1-jul-05	Ley de Libertad de Información
	Mexico	SI	11-jun-02	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Centro América	Belize	SI	5-may-94	Ley de Libertad de información No. 9
	Costa Rica	SI	29-ago-12	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Expediente No. 16198
	Cuba	NO	-	-
	El Salvador	SI	8-abr-11	Ley de Acceso a la Información Pública -LAIP, Decreto 534
	Guatemala	SI	23-sept-08	Ley de Acceso a la Información Pública - Decreto 58-2008
	Honduras	SI	30-dic-06	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Decreto No 170-2006
	Nicaragua	SI	22-jun-07	Ley de Acceso a la Información Pública No. 621
	Panamá	SI	22-ene-02	Ley de Transparencia No 6
Sur América	Argentina	SI	4-dic-03	Decreto 1172/03 - Ley No. 27275 Derecho de Acceso a la Información Pública (Sep 2016)
	Bolivia	SI	6-jun-05	Ley No. 28168 de 17 Mayo 2005 (Proyecto)
	Brasil	SI	18-nov-11	Ley No. 12527 Acceso a la Información Pública
	Chile	SI	20/08/08	Ley No. 20285 sobre Transparencia de la función pública y Acceso a la Información
	Colombia	SI	6-mar-14	Ley No. 1712 de 2014 Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública
	Ecuador	SI	18-may-04	Ley No. 24 Organica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)
	Guayana Francesa	NO	-	-
	Guayana	NO	-	-
	Paraguay	SI	18-sept-14	Ley 5,282 Transparencia y Acceso a Información
	Perú	SI	13-jul-02	Ley No. 27806- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
	Surinam	NO	-	-
	Uruguay	SI	7-nov-08	Ley No 18381 derecho de Acceso a la Información Pública
	Venezuela	NO	-	-

Fuente: elaboración propia

Grafico n° 1 Países de América – Leyes de Acceso a la Información



Fuente: Elaboración propia. (Fecha actualizada Agosto, 2017)

3. RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ÁMBITO PÚBLICO

El sistema de rendición se ha convertido en una herramienta social que llega a los usuarios de la información, permitiendo la consecución de la mejora continua de los servicios y la gestión pública, al ofrecer mayor transparencia a la demanda de información. Dado que es uno de los tópicos centrales del presente estudio, sería apropiado referirnos a sus orígenes, evolución, conceptos, clases y por supuesto la finalidad que persigue.

3.1. Antecedentes y Evolución

El concepto de rendición de cuentas nace entre los años 60 (Estados Unidos) y 70 (Europa), su significado se forma con “Rendición” originado en el latín “reddere” tomando la significación de “rendir gracias” (agradecer) y “rendir obsequios” (obsequiar). Por otra parte, “Cuentas” tiene su raíz del latín “accomptare”, palabra formada por “com” (juntos, colectivamente) mas “putare” (valuar, juzgar, calcular, verificar -una cuenta-). De esta manera, rendición de cuentas es la acción de computar, lo que se entiende entonces por evaluar, juzgar, o

verificar colectivamente algo.

Según varios autores, esta rendición ha surgido por la necesidad de transparentar las acciones y las decisiones de las políticas en las administraciones públicas. Por lo tanto, la mejor forma de hacerlo es procesando información de tipo presupuestaria, que conducen a evaluar el desempeño de las administraciones públicas frente a los usuarios de la información.

De esta forma uno de los mecanismos que contrasta la opacidad, se llama rendición de cuentas, al implicar a los usuarios en el control de gestión de los recursos públicos, por esta razón, “los gobiernos tienen la obligación de rendir cuentas por el empleo que hacen de los recursos que reciben de los ciudadanos en forma de propuestas, consultas públicas y la participación activa. Las medidas para garantizar que el proceso de diseño sea abierto, transparente y escrutable desde el exterior, son cruciales para aumentar la responsabilidad general del gobierno y la administración” (OECD, 2001a). Lo anterior se justifica, en que si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie (Schedler, 2004); (Du Gay, 2012).

En el marco internacional al tema de rendición de cuentas se recogen algunas organizaciones para referirnos a sus iniciativas y conceptos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) creó el organismo Public Governance and Management (PUMA) como observatorio sobre la rendición de cuentas. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su página web de United Nations Online Network in Public Administration (UNPAN) posee una división Public Economics and Public Administration (DESA) que ayuda a las administraciones del sector público en la rendición de cuentas como es Public Sector Transparency and Accountability: making it happen.

El Fondo Monetario Internacional y los países de África han adoptado una serie de iniciativas para promover la nueva arquitectura financiera internacional. Es decir, la transparencia y la rendición de cuentas, las normas y los códigos internacionales “Código de Buenas Prácticas de transparencia fiscal del FMI” (Nsouli & Le Gall, 2001). La Unión Europea tiene el libro blanco sobre el buen gobierno, European Governance: A White Paper, donde constan los cinco principios básicos que promueven la mejora del compromiso social y refuerza la legitimidad de las políticas públicas.

3.2. ¿Qué se entendería por Rendición de Cuentas?

Lo que se ha venido denominando en la literatura internacional como “Accountability”, no tiene un significado preciso en castellano, algunas veces se transcribe como control, como fiscalización, otras como dar cuenta, dar cumplimiento, y otras veces como responsabilidad. No obstante, la traducción más común de Accountability es la de “Rendición de Cuentas”.

En palabras de (Schedler, 2004), la fórmula abreviada de la rendición es el equivalente de Accountability, el cual presenta un matiz que conlleva un sentido de obligación, en el que se incluye a las partes involucradas, tanto a los que rinden cuentas al igual que a los que las exigen, considerando así la rendición de cuentas obligatoria; por tanto, en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros.

Para (Cutt & Murray, 2000), es fundamental revelar el comportamiento global de cada entidad con el fin de dar razón de las actividades, las actuaciones, y los resultados para cada estructura gubernamental por eso, los mecanismos de responsabilización son necesarios en el desafío por mejorar el desempeño de las administraciones públicas.

Afirman (CLAD, 2000); (Ospina, Díaz & O’Sullivan, 2002) que la rendición de cuentas

tradicionalmente se define como las normas de divulgación de información, así como normas mínimas de comportamiento, de manera que la sociedad no se conforma con recibir una mera información sobre la adecuación y justificación de los gastos en tiempo y forma.

La rendición de Cuentas es entendida como la obligación periódica e institucionalizada que tienen los funcionarios públicos de informar sobre las decisiones adoptadas, los motivos de dichas decisiones, los costos generados y los resultados obtenidos. Esta, es fundamental porque permite el fortalecimiento de las instituciones democráticas y por ende contribuye en el acercamiento del Estado-Sociedad.

Por esta razón, el control de la corrupción y la transparencia pasan necesariamente por mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas. (Fundar, 2007); (Marcuello, Bellostas, Marcuello & Moneva, 2007) entienden la rendición de cuentas como un acto de responsabilidad en el que la entidad evalúa, comunica sus logros, sus fallos y sus planes de mejora; por lo que se le utiliza, “como el instrumento que ayuda a mejorar las decisiones políticas y financieras del gobierno haciendo más transparentes los beneficios que produce con los recursos públicos que gestiona” (Nonell, 2006).

Definen la rendición de cuentas (Pöhls & Winkel, 2005) como un proceso proactivo en el que los actores sujetos a ella informan y justifican sus planes de acción, comportamiento y resultados, al mismo tiempo se sujetan a los castigos y recompensas correspondientes. En consecuencia, las interacciones existentes entre los actores de la rendición de cuentas (quien lo hace, a quien rinde) juega un papel definitivo para el entorno institucional.

La rendición de cuentas es el medio por el cual los individuos y organizaciones informan a una autoridad conocida (o autoridades) y se responsabilizan de sus acciones. (Edwards & Hulme, 1996), de hecho, es una de las obligaciones fundamentales del Estado, pero también un campo donde la ciudadanía puede actuar para obligarlo a responsabilizarse de sus actos. En tal sentido (Dagnino, Olvera, & Panfinchi, 2006) insisten que el concepto alude a una obligación de los políticos que es al mismo tiempo un derecho de los ciudadanos.

De ahí que, (Fox & Brown, 1998) definen la rendición de cuentas, como “el proceso por el cual los actores se responsabilizan de sus acciones”. También, (Ackerman, 2008) la entiende como un “proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño, sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas”.

Es necesario hacer énfasis, que la rendición de cuentas no puede reducirse solamente a la elaboración de informes, sino que es algo más que un proceso que implica considerar aspectos importantes de los usuarios de la información (a quien rinde, quien lo hace y como lo hace), se podría entender como una oportunidad de aprendizaje para la entidad y la mejora de sus acciones.

De esta forma, el término de rendición implica la existencia de un actor responsable, de alguna acción de éste, de la narración y justificación sobre lo que dicho actor ha realizado (Dagnino, Olvera, & Panfinchi, 2006). Al respecto resaltamos algunas definiciones propuestas por las administraciones públicas.

En países como España, la obligación de rendir cuentas de la gestión económica financiera, deriva de la Constitución, que en su Art. 136 configura al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado. (Arnal & González, 2007). No obstante, está amparada en la Ley General Presupuestaria, en el artículo 137. “Las entidades integrantes del sector público estatal rendirán al Tribunal de cuentas por

conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), la información contable regulada en la sección 1a del capítulo III de éste título”.

El control a la rendición de cuentas en Colombia es ejercido por la Contraloría General de la República y la entiende como “la acción de deber legal y ético que tiene todo funcionario o persona de responder o informar por la administración, el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que les ha sido conferido”. Por eso es, un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía que tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos para garantizar el ejercicio del control social a la administración pública.

Para Chile, la rendición de cuentas es definida por la Contraloría General de la República como “el proceso de dar cuenta, en búsqueda de los fines que se plantea la organización, básicamente a nivel de gestión pública”.

La rendición de cuentas no solo es una obligación moral inherente a su naturaleza institucional, es además la columna vertebral y el sentido esencial de su ser, un camino permanente a la construcción de la transparencia. Contraloría General del Estado de Ecuador.

La Contraloría General de Perú, define el concepto de rendición de cuentas como “el mecanismo a través del cual, los titulares, autoridades en general, funcionarios y servidores públicos informan la gestión que realizan, con la finalidad de evaluar sus posibilidades y condiciones para el cumplimiento de su rol institucional”.

A pesar de que los enfoques de la rendición de cuentas son diversos, sin embargo, existe una coincidencia entre los autores y las instituciones al definir esta como un concepto de tipo relacional. (Ospina, Díaz y O’ Sullivan, 2002), es de anotar que los Gobiernos Nacionales anteriormente mencionados, formulan estrategias para dar cumplimiento a la obligación de la rendición de cuentas, a través de guías e información en sus páginas web en la cual desarrollan espacios para el seguimiento y evaluación sobre la gestión de los bienes y servicios públicos.

En síntesis, la rendición de cuentas es un mecanismo jurídico, democrático y confiable, que permite a las administraciones públicas el manejo eficiente de los recursos públicos, porque hace responsable a sus gobernantes de sus actos y decisiones como un modo de evaluación en el desempeño de la gestión pública en beneficio del interés colectivo y no del particular.

3.3. ¿Cómo se desarrolla la Rendición Pública de Cuentas?

La rendición de cuentas como proceso, requiere que se establezcan una serie de elementos necesarios para definir el sistema de rendición de cuentas públicas. En palabras de (Schedler, 2004) *“implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas”*.

En este sentido, los ciudadanos y sus representantes requieren de mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de información que reflejen de la manera más integral la forma en que el gobierno cumple con sus responsabilidades (Bastida & Benito, 2006).

Respecto a un primer elemento, encontramos a los actores, es decir quiénes son los responsables de llevar adelante el proceso (a quién rendir cuentas y quién lo hace).

Un segundo elemento es la cuestión del cómo se lleva a cabo este proceso en la

preparación de los informes que se rinden (mecanismos, niveles, herramientas).

3.3.1 Elementos de la Rendición de Cuentas

Los Actores, hablamos de los sujetos que intervienen en este proceso, es decir “quienes” son responsables de llevar a cabo el proceso de rendición de cuentas, y “a quienes” se les debe presentar los resultados. La rendición de cuentas emerge de la participación de los actores, cuando la transparencia se convierte en un elemento indispensable para la relación entre el Gobierno-Sociedad.

En términos de (Schedler, 1999), el Gobierno es el actor que da cuentas de sus acciones, políticas públicas en general porque se lo exige la sociedad; Al ser el Gobierno apoderado, mandatario o responsable, y la Sociedad un colectivo de individuos “Ciudadanos”. Por consiguiente, su relación “Gobierno y Sociedad” se fundamenta en el desempeño del conjunto de actividades de las organizaciones gubernamentales al administrar los recursos públicos, con base en el diseño de políticas alternas por lo que la sociedad demanda (Vergara, 2007).

De esta manera, para que los actores de Gobierno estén dispuestos a comportarse transparentemente, se requiere de una serie de elementos para que se constituya una gestión pública, que logre mayor transparencia en la información de las acciones que lleva a cabo la administración. Respecto a la cuestión de cómo se lleva a cabo el proceso de rendición de cuentas, enumeramos los distintos tipos de mecanismos que según (Marcuello, Bellostas, Marcuello & Moneva, 2007) han definido tres (3) aspectos que son: los mecanismos, los canales o herramientas y los niveles.

a) Los Mecanismos de Rendición de Cuentas

Los mecanismos de rendición de cuentas en las políticas mundiales, tienen énfasis en modelos de “democracia participativa”, luego, altos niveles de participación “voz ciudadana” en las políticas y en las instituciones gubernamentales al ser altamente deseados, y sirven como mecanismos directos para el sistema de rendición de cuentas (Grant & Keohane, 2005); (Arndt & Oman, 2006).

Para (Nonell, 2006) los mecanismos principales son la provisión de información de las políticas y acciones de las diferentes instituciones, y el estímulo de los ciudadanos para la consulta y participación activa en la formulación y elaboración de las políticas públicas.

Otros aspectos en referencia a los mecanismos son: los sistemas de información, evaluaciones, mediciones, mecanismos participativos, autorregulación, mecanismos de auditoría social; quienes influyen en el desarrollo de las buenas prácticas de la rendición de cuentas en una administración pública.

Las nuevas tecnologías son puentes que acercan cada vez más la sociedad a la información, porque vinculan el acceso con la rendición de cuentas (Cordella & Bonina, 2012). Es por esto, que las administraciones utilizan con mayor frecuencia iniciativas vinculadas con las políticas públicas de sociedad de la información y la administración electrónica, como: e-Accountability o e-Governance; como ejemplo, España desarrolló un formato normalizado de la cuenta general de las entidades locales en soporte electrónico, para establecer la rendición en un acto único. (Resolución de la IGAE, 28 Julio de 2006).

Así mismo, el organismo especializado de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en inglés United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, elaboró su propio proyecto sobre e-Governance para conseguir mayor

transparencia en la gestión de los gobiernos y las democracias en el mundo.

Por consiguiente, los mecanismos de todas las entidades públicas deben ejercer enfoques de carácter interno y externo, para poner en funcionamiento los procedimientos y hacer efectivo el proceso de rendición de cuentas públicas, entre ellos los: mecanismos interno y externo, mecanismos explícito e implícito, Obligatorio (Marco Jurídico).

b) Los Canales o Herramientas de Rendición de Cuentas

Las herramientas de rendición son imprescindibles para la presentación de información, teniendo que decir si es a través de comunicaciones informales o a través de documentos específicos y debe precisarse el tipo de acceso a esa información. Además, el mecanismo se debe ceñir exclusivamente a lo que exigen las normas legales en la presentación de cuenta de resultados, balance, memoria de actividades y la documentación exigida por las administraciones públicas; o si prefiere establecer sus propios mecanismos para ir más allá de lo tradicionalmente exigido.

c) Niveles de Rendición de Cuentas

Existen dos tipos de niveles en la rendición de cuentas, que permiten la evaluación del uso de los recursos: el funcional, que evalúa el dónde y el cómo se han utilizado los recursos para así identificar su impacto. El nivel estratégico en la rendición evalúa los impactos de gestión entre los distintos entes gubernamentales para verificar las actuaciones de dichas entidades.

3.4. Elementos del Sistema de Rendición de cuentas

De esta manera, en este apartado se abordan preguntas como: ¿Dónde se encuentra esa información?, ¿De qué información se trata?, ¿Cómo se lleva a cabo la rendición en las administraciones?, ¿Cuáles son los mecanismos?, debido a que la rendición de cuentas no se reduce a la simple elaboración de informes, sino que debe ser entendido como un proceso integrado de la interacción de los elementos que son necesarios para el desarrollo de un sistema de rendición.

En términos de (Schedler, 2004) los pilares de la rendición de cuentas son la información, la justificación y la sanción. La información sostiene la labor del funcionario público a la inspección, es decir obliga al poder a abrirse al escrutinio, la labor de información se debe a la construcción de las instituciones que promocionan el acceso a la información. La justificación, consiste en la obligación de los servidores públicos a explicar y justificar sus actos, no solo en términos internos desde el punto de vista del derecho, también a nivel externo con herramientas que sean del conocimiento de la sociedad, y por último la sanción, cuya finalidad es hacer valer el Estado de Derecho, por el que lo supedita a los funcionarios públicos a la amenaza de sanciones.

Otros autores, han examinado ciertos elementos necesarios para el desarrollo de la rendición de cuentas, entre los cuales están la conducta ética regulada por códigos y normas, los sistemas de información que deben suministrar datos entendibles, accesibles, y la condición básica respecto a la voluntad política.

Hablamos de los sujetos que intervienen en este proceso, es decir “quiénes” son responsables de llevar a cabo la rendición y “a quienes” se les deben presentar los resultados, además de establecer los sujetos al mismo tiempo la forma o el marco en el que se establece la cuestión del “cómo” se llevará a cabo la rendición de cuentas en las administraciones.

3.4.1. Actores relevantes

La rendición de cuentas emerge de la participación de los actores, cuando la transparencia se convierte en un elemento indispensable para la relación entre el gobierno y la sociedad. Cuando revisamos los actores de gobierno (A1) y sociedad (A2), el (A1) es el actor que da cuentas de sus acciones (políticas públicas en general) a (A2) porque se lo exige. Al ser el (A1) apoderado, mandatario o responsable, y (A2) un colectivo de individuos “ciudadanos” (Schedler, 1999).

Por lo anterior, la relación de los actores gobierno y sociedad se fundamenta en el desempeño de las actividades del conjunto de organizaciones gubernamentales al administrar los recursos públicos, y diseñar políticas en alternativas a lo que la sociedad demanda (Vergara, 2007). Visto en conjunto, para que los actores de gobierno y funcionarios públicos estén dispuestos a comportarse transparentemente, se requiere de una serie de elementos para que se constituya una gestión pública, que logre mayor transparencia en la información de las acciones que lleva a cabo la administración. Kaufmann (2005, 2007).

4. CONCLUSIONES

En la literatura el desarrollo de la temática confiere que las organizaciones deben proporcionar a sus usuarios de información que deseen conocer los impactos presentes y futuros en vía de la sostenibilidad. Actualmente la transparencia es considerada un elemento clave del gobierno democrático, dada la coyuntura de las finanzas públicas tanto de países desarrollados y en vía de desarrollo.

Se observa que, al medir la gestión pública existen un gran número de indicadores de gestión, como índice de percepción a la corrupción, indicadores de gobernabilidad, índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, entre otros. Por tanto, los gobiernos mejoran en la información contable y se facilita un mejor sistema de rendición de cuentas. UNDP (2007); (Arndt & Oman, 2006).

Al existir un incremento de la transparencia se mejora la gestión y la asignación de los recursos públicos, se genera mayor confianza a los usuarios de la información. No cabe duda, que las organizaciones del sector público a través del internet tienen la oportunidad de mejorar la rendición de cuentas “Accountability”, para obtener información rápida y fácil en cualquier momento.

Además, la rendición de cuentas es un mecanismo jurídico, democrático y confiable, que permite a las administraciones el manejo eficiente de los recursos públicos al ser escasos, porque hace responsable a sus gobernantes de sus actos y decisiones a través de la evaluación del desempeño de la gestión en favor del interés general.

Los países incluidos en los distintos indicadores y marco regulatorio en leyes de transparencia estudiados muestran una mejora en los niveles de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito público. En definitiva, a un mayor nivel de acceso en la información le corresponde un mejor sistema de rendición de cuentas.

5. BIBLIOGRAFIA

Ackerman, J. (2008): *Más Allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro Internacional de Estudios sobre Transparencia y el Acceso a la Información ed.). México: Siglo XXI Editores.

- Alcaraz, F. (2013): Análisis de las Prácticas de Responsabilidad Social en Gobiernos Locales: Un estudio empírico. Universidad de Granada). *Programa Oficial De Doctorado En Ciencias Económicas y Empresariales. Granada*, 3.
- Arnal, S. & González, J. (2007): Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley Grupo Wolters Kluwer)*, 6ª Edición, 8-1137.
- Arndt, C. & Oman, C. (2006): Uses and Abuses of Governance Indicators. *OECD, Development Centre Studies*, 28/11/2012-3-122. Revisado en <http://www.oecd.org/development/povertyreductionandsocialdevelopment/usesandabusesofgovernanceindicators.htm>
- Asian Development Bank (ADB): *Elements of Governance*. Revisado 01/05, 2009, en http://www.adb.org/governance/gov_elements.asp
- Bastida, A.F. & Benito, B. (2006): Propuesta de un Índice de Transparencia Presupuestaria. *IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC*, (Logroño, La Rioja 23 Y 24 Febrero), 1-26.
- Brusca, I. & Benito, M. (2004): Análisis Comparativo de la Contabilidad Pública a Nivel Internacional. *Presupuesto y Gasto Público, Secretaria General de Presupuestos y Gastos*, 37(4), 189-210.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2000): La Responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. *Consejo Científico Del CLAD*, 2-39.
- Cordella, A. & Bonina, C. (2012): A Public Value Perspective for ICT Enabled Public Sector Reforms: A Theoretical Reflection. *Government Information Quarterly*, 29(4), 512-520.
- Cut, J. & Murray, V. (Eds.) (2000): *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations (Taylor & Francis e-Library ed.)*. London: *Routledge Studies in the Managment of Voluntary Non-Profit Organizations*.
- Dagnino, E.; Olvera, A. & Panfinchi, A. (2006): In Programa Institucional de Investigación - Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales (Ed.), *La disputa por la construcción democrática en américa latina*. México: Programa Interinstitucional de Investigación - Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos.
- Du Gay, P. (2012): *El Elogio de la Burocracia*. (Traducción y Estudio Preliminar de C.J. Fernández Rodríguez. 270 pp Trans.). Madrid: Siglo XXI.
- Edwards, M. & Hulme, D. (1996): Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. *World Development*, 24(6), 961-973.
- Florini, A. (1999): Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency. *Conferencia Anual Del Banco Mundial Sobre Economía Del Desarrollo, April 28-30*, 1-40.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1999): Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios. 26 Septiembre 1999, 2-17. Revisado en <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/spa/code2s.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001): *Transparencia*. Revisado 01/04 en <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/042601bs.htm>
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001a): *Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional Avance hasta Finales del año 2000, Cap. IX Medidas para Conseguir más Transparencia*. Revisado 28/11, 2012, en <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/030901s.htm#IX>
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2016): *¿De qué Manera Promueve el FMI una Mayor Transparencia Fiscal?* Revisado 01/07, 2017, en <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>
- Fondo Monetario Internacional (FMI): *Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN). Evaluación del Cumplimiento*. Revisado 16/11, 2012, en <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>.

- Fox, J. & Brown, D. (Eds.) (1998): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NOGs, and Grassroots Movements*. United States of America: Massachusetts Institute of Technology.
- Fundar - Centro de Análisis e Investigación (2012): Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) 2011. *International Budget Project*, Marzo (5 ed.), 2-118.
- G-20 (2013): *G-20 Leaders' Declaration. Document st. Petesburgo. Rusia 6 septiembre 2013.*, 2013, en www.g20.org
- Grant, R. & Keohane, R. (2005): Accountability and Abuses of Power in World Politics. *The American Political Science Review*, 99(1), 29-43.
- Hood, C. & Heald, D. (2006): In Hood, C. & Heald, D. (Ed), *Transparency: The Key to Better Governance?*. New York: Oxford University Press.
- Hood, C. (1995): The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- International Budget Partnership (IBP) (2008): Open Budget Index 2008. *International Budget Partnership (IBP)*, Revisado 04/10, 2008, en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>
- International Budget Partnership (IBP) (2015): *Open Budget Survey 2015*. Revisado 06/20, 2017, en <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>
- International Federation of Accountants, IFAC (2013): Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances.
- Kaufmann, D. (2005): Diez Mitos sobre la Gobernabilidad y la Corrupción. *Finanzas & Desarrollo*, (Septiembre), 41-43.
- Kaufmann, D. (2007): Conferencia de Daniel Kaufmann. Director del Instituto del Banco Mundial. *Boletín GovernAsia*, (No 3 Vietnam), 1-12. Revisado en www.casaasia.es/governasia/boletin3/pdf/20073gob1_kaufmann.pdf
- Kaufmann, D.; Kraay, A., & Zoido, P. (2000): Governance Matters: From Measurement to Action. *Fondo Monetario Internacional (FMI). Finanzas y Desarrollo*, 37(2)
- Kopits, G. & Craig, J. (1998): Transparency and Government Operations. *Fondo Monetario Internacional (FM)*, January (158), 1-42.
- Madison, J. (2008): Why transparency". *The Sutherland Institute, February*, 1-2.
- Marcuello, C.; Bellostas, A.; Marcuello, C. & Moneva, J. (2007): Transparencia y Rendición de Cuentas en las Empresas de Inserción. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC)*, (59), 91-122.
- Moore, M. (Ed.) (1995): *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA.: Harvard University Press. 416 pp.
- Nonell, R. (2006): In Fundación d' Amics de la Universidad Politècnica de Catalunya (UPC) (Ed.), *Transparencia y Buen Gobierno: La Rendición de Cuentas (accountability) en una Sociedad Avanzada* (2nd ed.). Barcelona: Icaria Editorial S.A.
- Nsouli, S. & Le Gall, F. (2001): The new international financial architecture and África. *Fondo Monetario Internacional (FMI)*, Septiembre (01/130), 34-36.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2003): *Convención de las Naciones Unidas (CNUCC)*: New York, Octubre, 1-47.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2001): Models of Public Budgeting and Accounting Reform. *Journal on Budgeting*, 2(1), 3-354. Revisado en <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/43506587.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2002): Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 7-14. Revisado en <http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/1905258.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD (2003): The E-government Imperative: Main findings. *OECD Observer*, (March), 1-7.

- Ospina, S.; Díaz, W. & O'Sullivan, J. (2002): Negotiating Accountability: Managerial Lessons from Identity-based Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(5), 5-31.
- Pérez, J. (2005): Implicaciones de la Transparencia en el Ámbito de la Contabilidad Pública y del Control Interno. *Presupuesto y Gasto Público*, (38), 113-122.
- Pina, V. & Torres, L. (2008): ¿Está promoviendo el E-government una Administración Pública más Transparente?. Una visión global. *Auditoría Pública*, (44), 89-96.
- Pina, V.; Torres, L. & Royo, S. (2010): Accountability as a Differentiated Value in Supranational Government. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 742-760.
- Piotrowski, S. (2009): Is Transparency Sustainable? *Public Administration Review*, 69(2 (Mar - Apr)), 359-361.
- Pöhls, F. & Winkel, P. (2005): Rendición de Cuentas, Acceso a la Información y Transparencia en las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Colectivo Por La Transparencia*, 1-45.
- Schedler, A. (2004): ¿Qué es la Rendición de Cuentas? *Instituto Federal De Acceso a la Información Pública (IFAI)*, (3), 5-39.
- Stiglitz, J. (1999): On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse. the Role of Transparency in Public Life. *Oxford Amnesty Lecture*, 1-44.
- Torres, L.; Pina, V. & Royo, S. (2005): E-government and the Transformation of Public Administration in EU Countries: Beyond NPM or Just a Second Wave of Reforms? *Documento de Trabajo. Universidad de Zaragoza. Facultad De Ciencias Económicas y Empresariales*, (2005-01), 531-553.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2007): Governance Indicators: A Use Guide. *UNDP Oslo Governance Centre*, 2nd, 1-92.
- Vergara, R. (2007): La Transparencia como Problema. *Instituto Federal De Acceso a la Información Pública (IFAI)*, (5), 5-43.
- Vishwanath, T. & Kaufmann, D. (1999): Towards Transparency in Finance and Governance. *Banco Mundial (BM)*, (Septiembre), 1-30.
- Working Group (1998): Report of the Working Group on Transparency and Accountability". *Washington, D.C. International Monetary Fund*, (Oct), 1-4.