



# **GESTIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA: NUEVOS RETOS PARA LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES**

**Vicente Montesinos Julve**

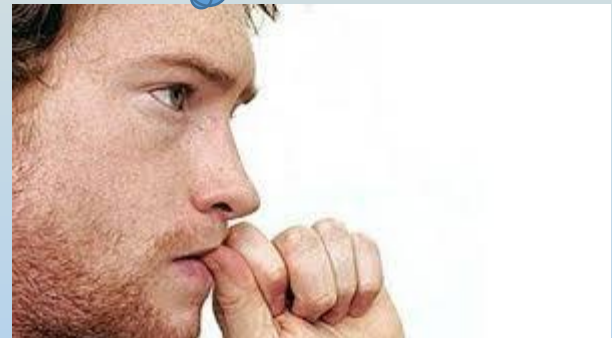
**Universidad de Valencia**

**Málaga, abril 2017**

**A MODO DE INTRODUCCIÓN....**  
**¿Para qué la Contabilidad?**  
**¿Nos van a desplazar las máquinas y los robots?**

“Pronto **no harán falta** radiólogos porque hay programas informáticos capaces de hacer una lectura bastante precisa de las radiografías. Lo mismo pasa con **los contables** o juristas, cuyo trabajo empiezan a desarrollar los algoritmos”

Qué mala suerte...!  
¿Me tocará a mí?



Sunil Gupta (Jind, India, 1958)

Catedrático de gestión empresarial de Harvard Business School

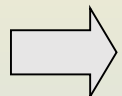
**I. La reforma de la  
Contabilidad Pública  
como instrumento útil del  
Buen Gobierno: Nuevas  
necesidades, nuevas  
respuestas**

# La "Rueda" de la Gestión y el Buen Gobierno Públicos

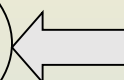


# Los instrumentos para la reforma de la Gestión y el buen Gobierno de las Entidades Públicas

Transparencia



Claves para  
las  
reformas

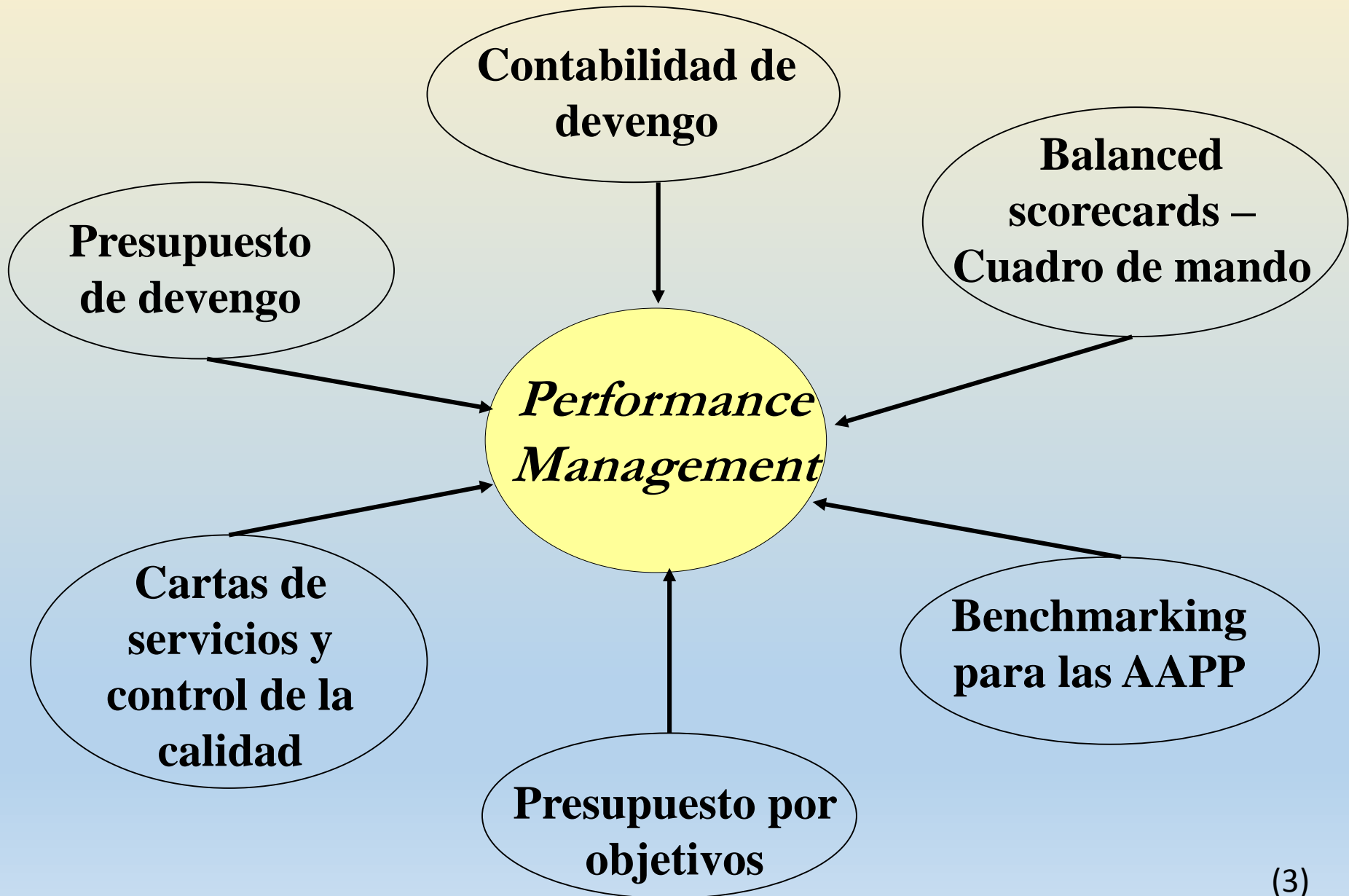


Eficiencia

- Rendición de cuentas: Consideración de *todos los stakeholders*: instituciones, ciudadanos, terceros....
- Divulgación de la Información: Completa, clara, oportuna y fácilmente accesible (Internet)
- Resultados e impacto: Uso y divulgación de indicadores de gestión

- Introducción de nuevos conceptos y técnicas, como el benchmarking y las buenas prácticas
- Situar en primer término otros valores diferentes a los mecanismos de mercado, ligados a la calidad, bienestar social, preferencias de los consumidores y protección del medio ambiente
- Importancia fundamental de la comparación (también internacional) de prácticas, políticas y actuaciones

# Reformas e instrumentos en materia de gestión pública



**NIVEL III. OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN (AL MARGEN DE LOS ICG)**

**NIVEL II. INFORMES DE CARÁCTER GENERAL (ICG)**

Información complementaria y de mejora

Información explicativa del ejercicio actual y posteriores

Información presupuestaria

**NIVEL I. ESTADOS FINANCIEROS**  
**“EL NÚCLEO”**

- Información sobre la situación financiera, resultados y flujos de efectivo
- Información adicional, financiera y no financiera, sobre los presupuestos, prestación de servicios y expectativas para actividades futuras

Otra información prospectiva (financiera y no financiera)

Logros en servicios

# Los tres Pilares/Sistemas de la Información Financiera Pública

**INFORMACIÓN FINANCIERA MICROECONÓMICA**  
(criterio de devengo)

Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)/IFRS

Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP/IPSAS)

Empresas de Negocios, Públicas y Privadas

Entidades Públicas Administrativas

Estados Financieros de Uso General

**SISTEMAS DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA AGREGADA**  
(criterio de devengo)

Sistema de Cuentas Nacionales de NU (SNA)

Estadísticas de Finanzas Públicas del Fmi (GFS) 2001/2014

Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010)

Informes Estadísticos Agregados

**INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA**  
(principalmente criterio de caja)

Diversidad de normas nacionales  
Ausencia de Normas Internacionales  
Cifras difícilmente comparables

Estados Presupuestarios



# Convergencia de la Información Financiera Pública



Normas  
empresariales  
del IASB  
(NIC/NIIF)

Normas para el  
sector público del  
IPSASB (NICSP)



**PROCESO DE  
CONVERGENCIA**



INFORMACIÓN  
PRESUPUESTARIA

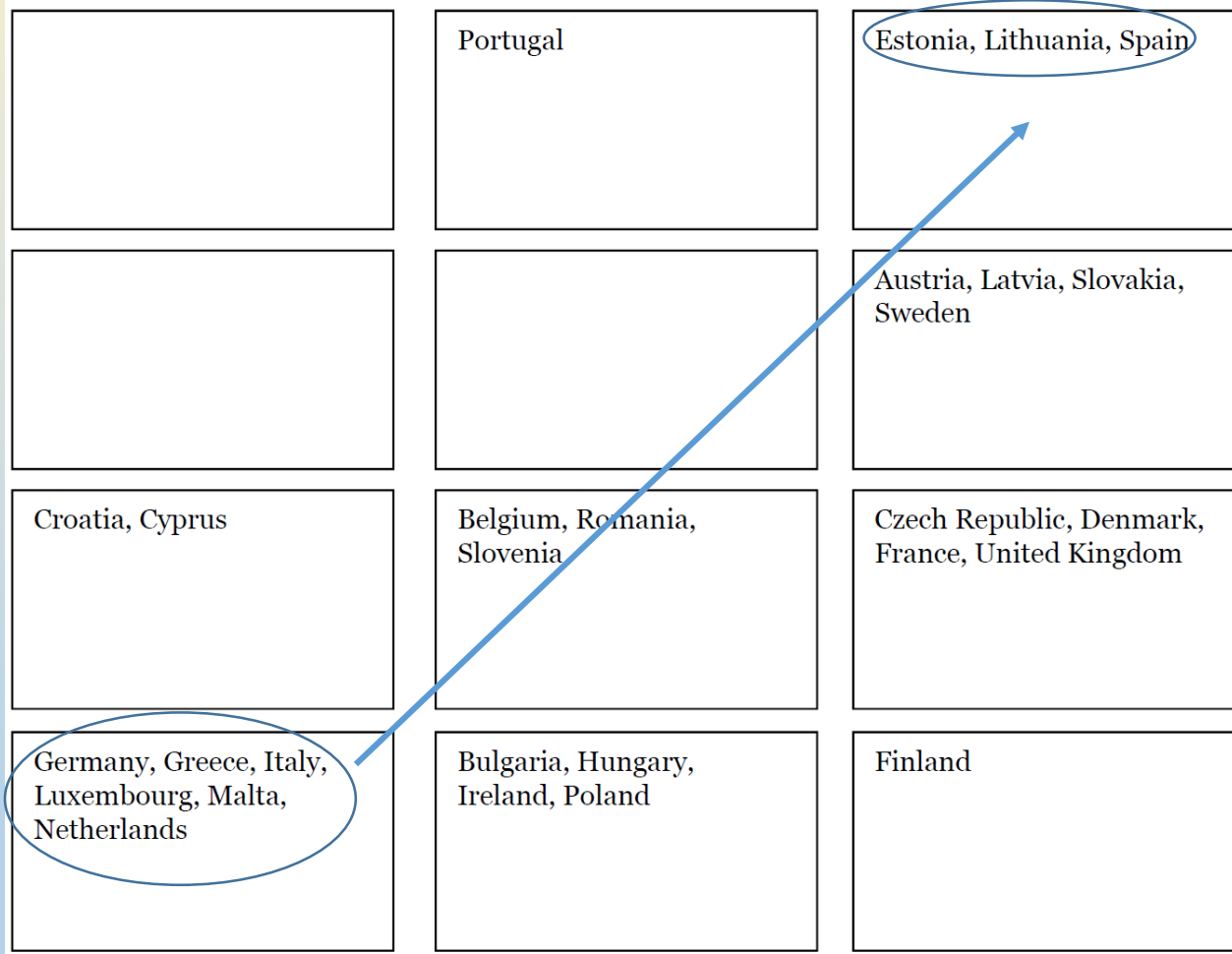
INFORMACIÓN  
ESTADÍSTICA  
AGREGADA



# El mapeo de la Implantación/Trasposición de las IPSAS

## Europa (gobiernos centrales) : 4x3 = 12

Empleo de las IPSAS como referencia



DC < 40%



70% > DC ≥ 40%



DC ≥ 70%



Desarrollo Contable (DC)

Fuente: PwC, 2014

# Actores evaluando los retos del proceso EPSAS

ASPECTOS	COMENTARIOS E IMPLICACIONES
COSTES	ALTOS ESFUERZOS Y RECURSOS
CULTURA	POLÍTICOS, ALTOS FUNCIONARIOS, PERSONAL
CUENTAS NACIONALES	CONVERGENCIA DE CRITERIOS CON SEC
FORMACIÓN	DESARROLLO DE COMPTENCIAS TÉCNICAS E IMPLICACIÓN DE LOS NO EXPERTOS
IPSAS	<ul style="list-style-type: none"><li>• ALINEAMIENTO CON IPSAS</li><li>• LAS IPSAS SON A VECES DEMASIADO VAGAS</li><li>• DEMASIADAS OPCIONES</li></ul>
GESTIÓN Y PRESUPUESTOS	EPSAS DEBEN ESTRECHAR LOS VÍNCULOS CON LA INFORMACIÓN DE GESTIÓN Y PRESUPUESTARIA
PLAZO	2020 PARECE DEMASIADO AMBICIOSO Y EXIGENTE
REFORMAS EN CURSO	EL PROCESO EPSAS NO DEBE ENTORPECERLAS O DIFICULTARLAS
REFORMAS LEGISLATIVAS	CAMBIOS EN LAS LEGISLACIONES NACIONALES

# Contabilidad y presupuesto de devengo

En **Contabilidad de Devengo**, los costes se reconocen cuando se incurre en ellos, separadamente de los pagos de las obligaciones. Los ingresos se reconocen cuando se originan, con independencia de los cobros de los derechos correspondientes



Los estados financieros se auditan e informan sobre la situación y los resultados alcanzados. Incorporar instrumentos para el análisis



La Contabilidad y los presupuestos tienen objetivos diferentes, aunque su lenguaje, métodos e información se aproximan gradualmente, complementándose



Los presupuestos no se auditan y presentan previsiones, que incorporan instrumentos para el análisis y normas de obligado cumplimiento

¿Instrumentos analíticos o Normas de gestión pública?



En **Presupuesto de devengo**, se reconocen los flujos de recursos reales (bienes y servicios), así como los derechos y obligaciones que generan, separadamente de los cobros y pagos que de ellos se derivan.

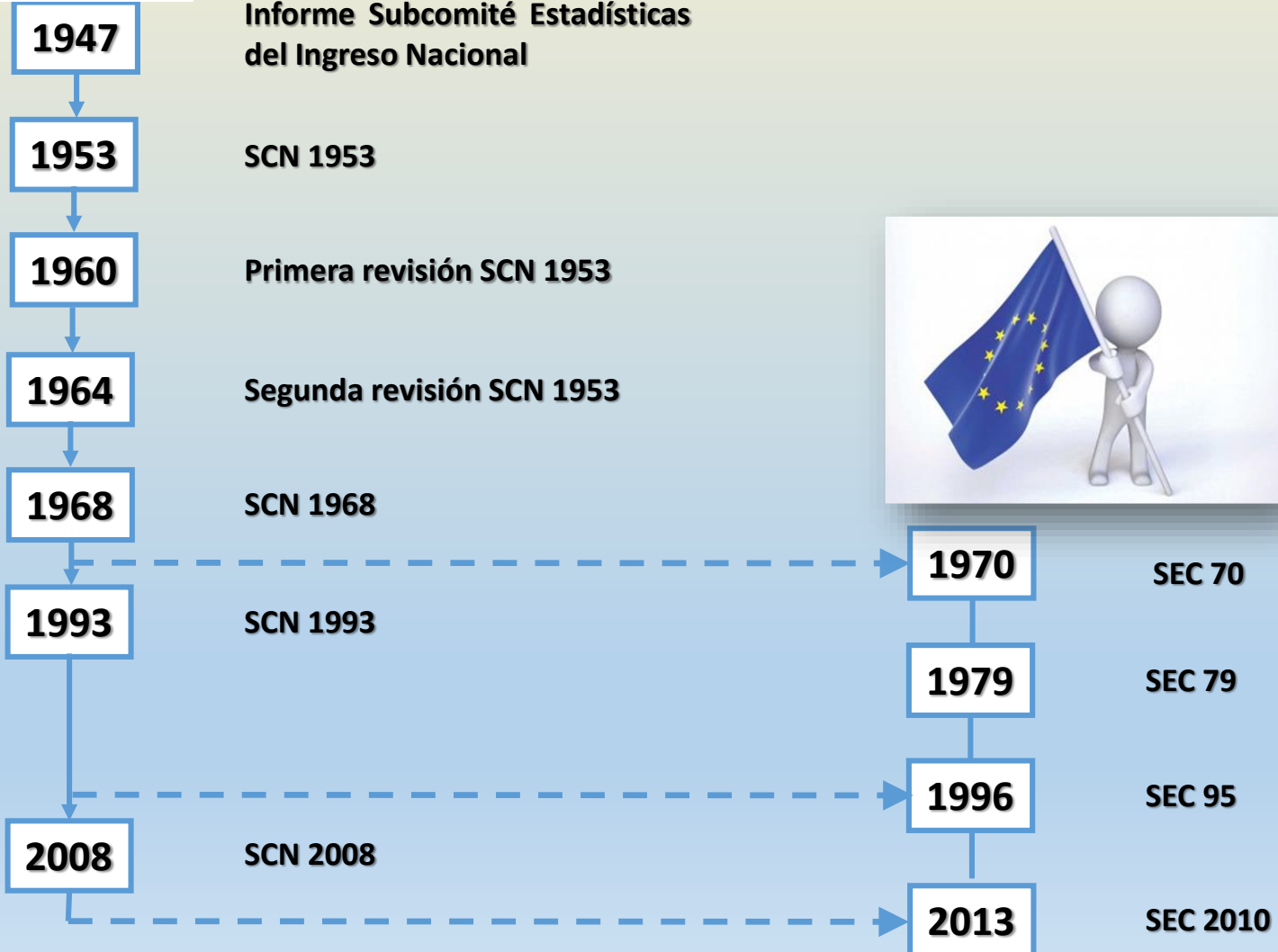
La información con criterio de caja no desaparece, sino que continúa formando parte del presupuesto.

# Más allá del criterio de caja en las entidades públicas: avances y fronteras

- La introducción de estados financieros armonizados y ajustados a devengo está ampliamente admitida por los Estados miembros
- El devengo en presupuesto se limita por lo general a conciliaciones y verificaciones de acuerdo con los criterios del SEC
- Hay avances en presupuestos por objetivos y contabilidad e indicadores de gestión, pero la pregunta es: ¿son una realidad o más bien esencialmente retórica?

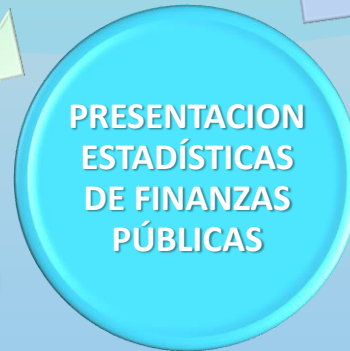
**II. De la información  
agregada a la política  
económica y social en  
Europa: Donde  
Contabilidad y Política se  
encuentran y entrelazan**

# EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD NACIONAL



# SISTEMA INTEGRADO

**CONTABILIDAD  
MICRO**



**CONTABILIDAD  
MACRO**





# RELATIONSHIP BETWEEN THE FINANCIAL REPORTING AND STATISTICAL SYSTEMS

## ACCOUNTING STANDARDS

International Financial Reporting Standards (IFRS)

International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)

All commercial entities and Government Business Enterprises

All public sector entities except Government Business Enterprises

All countries where adopted

General Purpose Financial Statements

## STATISTICAL REPORTING SYSTEMS

UN System of National Accounts (SNA)

European System of national and regional Accounts (ESA 2010)

IMF Government Finance Statistics (GFS) 2001/2014

EU countries

All countries except EU

Statistical reports

Share common information

# RELACION GFS/EFP- IPSAS

SIMILITUDES	DIFERENCIAS	
<p>Muchas similitudes entre las IPSAS, (contabilidad financiera), y las GFS/EFP, (contabilidad nacional) (<b>IPSASB 2014 párrafo 11</b>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- preparar un conjunto de datos integrado y coherente con el principio de devengo</li> <li>- activos, pasivos, ingresos y gastos del sector público</li> <li>- flujos de efectivo</li> </ul>	<b>CONCEPTUALES O DE FONDO</b>	<i>OBJETIVOS</i>
		<i>ENTIDAD QUE INFORMA (DELIMITACIÓN SECTOR)</i>
		<i>CRITERIO DE RECONOCIMIENTO</i>
		<i>VALORACION</i>
		<i>REVALORIZACIÓN</i>
	<b>PRESENTACIÓN O DE FORMA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>(a) denominación EEFF</i></li> <li><i>(b) estructuras de clasificación</i></li> <li><i>(c) nivel detalle</i></li> <li><i>(d) información adicional</i></li> <li><i>(e) magnitudes clave</i></li> </ul>



# Condiciones de estabilidad en la Unión Europea

**Principios rectores**: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable



**Finanzas públicas sólidas**: Los Estados evitarán déficits públicos excesivos  
Límite máximo del Déficit anual del conjunto de las AAPP:  
3 % del PIB; Endeudamiento, 60% PIB (En términos de SEC:  
*Superávit/Déficit = Capacidad/Necesidad de Financiación*)



**Carácter comprensivo del sector público**:  
Compromisos de los *gobiernos* centrales, regionales, locales u otros, así como *organismos* de derecho público y empresas públicas

# Niveles de responsabilidad en el control de los objetivos de estabilidad

**UNIÓN EUROPEA  
EUROSTAT**



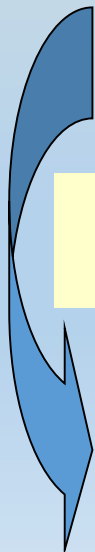
**GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA**



**GOBIERNOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
CONSELLERIA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y  
OCUPACIÓN**

**Si está transferida la tutela  
financiera**

**ENTIDADES LOCALES**



# Las bases de la *solidez financiera* de las Administraciones, *at a glance*

La defensa del interés público en materia de gestión de las entidades públicas se instrumenta a través de dos grandes conceptos: **solidez financiera y eficiencia**.

- Las bases para la **solidez financiera**, siguen unas pautas europeas armonizadas
- La **eficiencia** se ha de basar en la planificación y el control del desempeño



# Déficit excesivo



- Cuando un Estado miembro registra un déficit excesivo, el Consejo formula recomendaciones para poner fin a la situación en un plazo preciso.
- 

- Si el Estado no se ajusta a las recomendaciones, el Consejo puede emplazarle a tomar las medidas apropiadas para reducir el déficit e incluso puede aplicar sanciones o multas e instar al Banco Europeo de Inversiones (BEI) a que revise su política de préstamos respecto de dicho Estado.



# Presupuesto por objetivos o *performance budgeting*: de instrumento de análisis a norma para la gestión y el logro de la *eficiencia*

- Capacidades necesarias para la transformación:
  - Disponer de información y experiencia para desagregar y definir actividades o outputs y asignarlos a unidades
  - Medir y asignar los costes a estas unidades, distinguiendo costes medios y marginales, fijos y variables
  - Medir los resultados de dichas unidades
- Las barreras para conseguir las capacidades, dificultan en muchos casos la transformación
- Su utilidad, como instrumento de análisis o como norma, dependerá del soporte político y de la cultura administrativa
- ¿Retórica o realidad?: ¿Incidencia real o puro formalismo?

**III. Auditores defendiendo  
las reformas y adoptando  
nuevos objetivos y  
métodos para el control**



# Los actores globales: Naciones Unidas

FECHA DE APROBACIÓN	DOCUMENTOS	ÉNFASIS PRINCIPAL
2000	55/2. Declaración del Milenio de Naciones Unidas	<ul style="list-style-type: none"><li>-Principios y valores humanos, sociales, económicos y ecológicos.</li><li>-Refuerzo del Buen Gobierno y la Transparencia</li><li>-Trabajo colectivo por procesos políticos más inclusivos, que permitan una auténtica participación de todos los ciudadanos</li></ul>
2011 y 2014	Resoluciones 66/209 y 69/228	<ul style="list-style-type: none"><li>-Independencia de las ESF como prerrequisito</li><li>-Importante papel de las EFS en la promoción de la <i>eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia</i> de la administración pública</li></ul>

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU anima a los Estados Miembros a impulsar *el buen gobierno, la administración y los servicios públicos eficientes, eficaces, transparentes, responsables, honestos y centrados en los ciudadanos*, basados en la innovación y la tecnología, con vistas a alcanzar los objetivos acordados internacionalmente, incluidos los Objetivos del Milenio.

Tras la Declaración de Objetivos del Milenio, INTOSAI ha reforzado las capacidades de las ESF para llevar a cabo *auditorías operativas*.

# Los actores globales: INTOSAI

FECHA DE APROBACIÓN	DOCUMENTOS	ÉNFASIS PRINCIPAL
1977, 2007	Declaraciones de Lima y México	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Objetivo, tipos de auditorías, métodos de auditoría</li> <li>-Independencia: los ocho pilares</li> <li>-Intercambio International de Experiencias</li> <li>-Divulgación de la información</li> <li>-Auditoría de las organizaciones internacionales y supranacionales</li> </ul>
2010	Plan Estratégico 2011-2016 Los 4 Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1: Rendición de Cuentas y Normas Profesionales</li> <li>2: Desarrollo de la Capacitación Institucional</li> <li>3: Uso compartido del Conocimiento y Servicios relacionados</li> <li>4: Modelo de Organización Internacional</li> </ol>
2010 -	Normas Profesionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Normas Internacionales de las Entidades Superiores de Fiscalización (ISSAIs)</li> <li>2. Guía INTOSAI del Buen Gobierno (INTOSAI GOV). <ul style="list-style-type: none"> <li>• INTOSAI GOV 9100-9199 – Control Interno</li> <li>• INTOSAI GOV 9200-9299 – Normas de Contabilidad</li> <li>• INTOSAI GOV 9300-9399 – Disposiciones de Auditoría</li> </ul> </li> </ol>

# Ampliando los *objetivos* y *límites* de auditoría

Énfasis en las Auditorías de *Desempeño* y la *información no financiera*

Evaluación del *impacto* social, económico, financiero y ambiental de las políticas públicas

Auditoría de los datos para las *EFP* y las *Cuentas Nacionales*

Razonabilidad y consistencia de la información *prospectiva* (incluidas las cifras del presupuesto)

Eficacia de los mecanismos contra el *fraude* y la *corrupción*

*Propugnar las mejoras* en la Gestión, la Información Presentada y la Rendición de Cuentas

# Adaptación de los *Procedimientos de Auditoría*

Nuevas *demandas sociales* para las auditorías:  
Transparencia, énfasis en el desempeño y los resultados, difusión amplia y en tiempo oportuno de los informes y sus conclusiones

Cooperación y participación de los *ciudadanos* en los procesos de auditoría

Cooperación *Internacional*

Empleo y mejora de las *peer reviews*

# Actualización de las *Capacidades* de los auditores

Refuerzo de la *independencia, integridad y responsabilidad* de los auditores

Desarrollo de *nuevas habilidades de los auditores*, de conformidad con los nuevos objetivos y alcance de las auditorías

Regulación de las actuaciones en material de *control de la colaboración público-privada*: condiciones, exigencias, limitaciones y distribución de riesgos

## **III. Reflexiones finales**

# Reflexiones finales

1. El mantenimiento y defensa del sector público requiere **reformas profundas**.
2. La producción y difusión de **información** y el **control** del sector público son actividades que, aun no constituyendo finalidades esenciales en sí mismas, son elementos imprescindibles para contribuir al bienestar ciudadano a través de las políticas públicas.
3. La **rendición de cuentas**, la **información para la toma de decisiones** y el **control de la gestión pública** son **pilares fundamentales para una democracia**. El panorama internacional, impone una aproximación globalizada y cooperativa.
4. Además del **aseguramiento financiero** de los informes de control, se plantea la necesidad de contar con **información no financiera** y reforzar el control del **desempeño**.
5. Los **responsables de la información sobre los resultados y del control de la gestión** y uso de los recursos públicos, no solamente tendrán que asumir las nuevas exigencias derivadas de los nuevos escenarios, sino que deberán actuar como **motores del cambio y las reformas necesarias**, impulsando la profunda regeneración y fortalecimiento éticos que reclaman nuestras sociedades.



“Pronto no harán falta radiólogos porque hay programas informáticos capaces de hacer una lectura bastante precisa de las radiografías. Lo mismo pasa con **los contables** o juristas, cuyo trabajo empiezan a desarrollar los algoritmos”



**¿Se contradice?**

“Creo que se ha exagerado mucho el poder del big data. Es cierto que podemos recopilar muchísima información relevante para los negocios. La cuestión es *si estamos almacenando los datos correctos y **cómo los procesamos***”



Sunil Gupta (Jind, India, 1958)

Catedrático de gestión empresarial de Harvard Business School



**Muchas gracias por su atención**

**Vicente.Montesinos@uv.es**