

EL DEBER SER DE LA GESTIÓN PÚBLICA: RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Miriam M. Ivanega

SUMARIO: I. Delimitación conceptual. II. De la responsabilidad de los funcionarios. III. De la rendición de cuentas. IV. La exigencia de la rendición de cuentas. V. La relación entre la rendición de cuentas y la responsabilidad contable. VI. Nuestra preocupación. VII. Reflexiones finales.

I. Delimitación conceptual.

Responsabilidad de los funcionarios y rendición de cuentas forman parte de los fundamentos y fines del Estado actual.

Tanto desde el punto de vista teórico como del práctico, el estudio multidisciplinario coadyuva al análisis de ambas figuras enmarcadas en la gestión, esto es, en el ejercicio de las funciones que derivan en la responsabilidad y obligan a la rendición de cuentas.

Sin embargo, el contenido y análisis que sobre ellos se formulan provienen de diversas fuentes. En este punto, nos inclinamos por considerarlos desde tres ópticas, complementarias entre sí. La primera, con inicial desarrollo en los países de raíz anglosajona, vinculada a la traducción de la palabra inglesa *accountability*. Este, al igual que otros conceptos en inglés, no tiene un equivalente preciso en castellano ni una traducción estable. A veces se traduce como control, otras como fiscalización o responsabilidad; sin embargo, la definición más común apunta a la *rendición de cuentas*, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, ser responsable ante alguien de algo. Ser sujeto y responsables de dar cuentas y responder preguntas¹.

Como elemento fundamental que asegura el buen gobierno, la *accountability* no se vincula solamente con la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar los actos que dictan (*answerability*), sino también con la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes por violar ciertas normas de conducta en sus funciones públicas (*enforcement*). Con ese criterio, la única forma de garantizar ese buen gobierno es institucionalizando una fuerte *estructura de rendición de cuentas* que obligue a todo funcionario estatal a responder por sus acciones.

Asimismo, aunque el término *accountability* se suele utilizar únicamente en lo referente a la prevención de actividades ilegales o corruptas de funcionarios públicos, el concepto debe comprender también el diseño e implementación de programas de gobierno vinculados a los deberes públicos de aquellos. Esto quiere decir que no basta con el manejo honesto de los fondos públicos, los empleados públicos deben ser también responsables por el cumplimiento de las metas previamente definidas y la adecuación de las políticas a las necesidades específicas del público “y, en particular, a las de aquellos que más utilizan los servicios que ofrece el

¹ Olivos Campos, José R., “Rendición de cuentas en la Administración Municipal”, en *Control de la Administración Pública*, México, UNAM, 2007, pp. 288-9; Schedler, Andreas, “Qué es la rendición de cuentas”, en *Cuadernos de Transparencia 03*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004, p. 11. Márquez Gómez, Daniel, *Un paradigma antiguo en materia de rendición de cuentas: el Tribunal de Cuentas en Control de la Administración*, México, UNAM, 2007, p. 243. Del latín: “rendición” (*reddere*) y “cuentas” (*computare*, que se compone de *com*: juntos y *putare*: valuar, juzgar, calcular).

gobierno, es decir, los pobres”. En consecuencia, a *answerability* y *enforcement* se debería agregar *receptividad* (*receptiveness*), o la capacidad de los funcionarios de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos, como un tercer elemento de la rendición de cuentas².

En otro sentido, aunque no contradictorio con el anterior, el estudio de la responsabilidad del funcionario se profundizó a partir de la relación de empleo público y su vinculación con la responsabilidad estatal, con una presencia casi exclusiva del derecho administrativo en su desarrollo, mientras que el análisis de la rendición de cuentas se realizó en el marco de las competencias de los órganos de control de la hacienda pública, la responsabilidad contable y los procedimientos de juicio de cuentas o enjuiciamiento contable.

Puede verificarse en este caso, la influencia del derecho administrativo francés y su estructura de control de la Administración, tanto en el sistema cerrado de función pública y el esquema burocrático, como en la adopción de modelos de organismos de control económico-financiero que se extendieron por Iberoamérica: Tribunales o Cortes de Cuentas.

Por último, con una óptica general y comprensiva de los diversos supuestos, la consideración del tema nos remite al principio de transparencia, tronco común de la rendición de cuentas y la responsabilidad de los funcionarios, y que traduce el ejercicio de la publicidad de los actos de gobierno y el acceso a la información pública.

El deber estatal de proporcionar este tipo de información, de la mano de la potestad de requerirla a los ciudadanos, son dos aspectos que implican una “apertura” de los poderes del Estado hacia la sociedad. En consecuencia, no lo limitamos a la Administración pública, pues los tres Poderes constitucionales están involucrados en cuanto al deber y a la exigencia de la transparencia³.

La primera idea rectora que se desprende de este análisis es que a través de la rendición de cuentas se controla el poder político sin eliminarlo. Es decir, que presupone el ejercicio de poder, aunque aspira a sacarlo a la luz. De ahí que los ejercicios confidenciales de rendición de cuentas, que se realizan a puertas cerradas, carezcan de credibilidad. “La falta de publicidad los convierte en farsas, en caricaturas de rendición de cuentas”. Por ello, siempre ha de estar sujeta a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia⁴.

Rendir cuentas implica, en ciertas ocasiones, la respuesta a preguntas incómodas, y al revés, la exigencia de hacer ese tipo de preguntas. Se exige a los funcionarios que *informen* sobre sus decisiones o que las *expliquen*, es decir, se pregunta por hechos (dimensión informativa de la rendición de cuentas) y por razones (dimensión argumentativa de la rendición de cuentas).

Pero si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder, transparente, no habría necesidad de exigir cuentas. El deber de rendir cuentas, por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder. Si el mundo fuese completamente transparente, “no tendría sentido molestar a los políticos con preguntas sobre qué han estado haciendo o planeando y por qué”. La apertura a una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden involucra un

² Ver Documento de Trabajo del Banco Mundial N° 31 - Sinergia Estado - Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas - Lecciones para el Banco Mundial - BM, Washington, D.C., mayo 2004 y sus referencias.

³ “Fundación Poder Ciudadano c/ EN - Secretaría Adm. Honorable Cámara de Senadores s/ amparo Ley N° 16.986”, Sala IV, CNACAF, del 2-12-2002; “Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c/ Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación s/ amparo”, Sala III, CNACAF, del 27-5-2005.

⁴ Schedler, Andreas, *op. cit.*, p. 32 y sigs.

debate público. En consecuencia, la rendición de cuentas es opuesta al ejercicio mudo del poder, tanto como a los controles mudos y unilaterales del poder⁵.

Ahora bien, desde ese ángulo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”: el gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones como forma de transparentarse, mostrando su funcionamiento y sujetándose al escrutinio público. La rendición de cuentas es, entonces, un medio para asegurar que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos, pues frecuentemente “la necesidad de transparentar” es la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público.

La aplicación de este principio compromete a los gobernantes y a los demás funcionarios a una discusión abierta para comunicar “por qué sí” o “por qué no” cumplieron sus promesas o atendieron las demandas sociales. De esta forma, la transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción, y la rendición de cuentas también se transforma en una herramienta útil para castigar la ineficacia y la deshonestidad⁶.

En ese andarivel, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno del año 2006 destaca que la responsabilización y la transparencia deben ser particularmente válidas “para el alto escalafón gubernamental, de tal manera que los patrones de calidad y comportamiento ético deben ser respetados por todos aquellos que ocupan cargos públicos y no solo por los funcionarios de carrera”.

Sin la apertura hacia la sociedad, es imposible concebir a la rendición de cuentas en el sistema democrático. Una Administración pública abierta al acceso a la información muestra como mínimo cinco ventajas: 1. un público mejor informado puede participar de mejor manera en el proceso democrático; 2. *el Congreso, la prensa y el público deben ser capaces de dar seguimiento y vigilar adecuadamente las acciones de gobierno, ámbito en el cual los actos secretos son un impedimento mayor para la rendición de cuentas*; 3. *los agentes públicos toman decisiones importantes que afectan a muchas personas, de manera que para estar sujetos a rendición de cuentas, la Administración debe ofrecer amplios flujos de información acerca de sus actividades*; 4. mejores flujos de información generan un ejercicio de gobierno más efectivo y contribuyen a un desarrollo más flexible de las políticas públicas; 5. mejora la colaboración pública con el gobierno⁷ (la cursiva nos pertenece).

En síntesis, responsabilidad y rendición de cuentas encuentran suficientes justificativos en las diversas disciplinas científicas como para convertirse en axiomas de conducta irrenunciables para aquellos que ejercen funciones públicas.

II. De la responsabilidad de los funcionarios.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia. Y la rendición de cuentas en México”, en *Ensayos Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*, México, Instituto Federal Electoral, agosto de 2003, con cita de Ugalde.

⁷ Transparencia Internacional, “Enfrentando la corrupción: los elementos de un sistema de integridad nacional”, Cap. 24: El Derecho a la Información - Información, Atención Pública y Registros Públicos.

El sistema de responsabilidad de los funcionarios estatales⁸ es un instrumento sobresaliente al servicio de los principios democráticos⁹ y, por lo tanto, sirve de sustento al actual Estado de Derecho.

La atribución de competencias lleva consigo la asignación de responsabilidades por su ejercicio. La responsabilidad es garantía y control: garantía del ciudadano y, a su vez, un principio de orden e instrumento de control del poder¹⁰.

En definitiva, un régimen de responsabilidad protector de los diversos bienes jurídicos que se vinculan con la actividad pública, que sea respetado tanto por aquellos que deben aplicarlo como por los sujetos sometidos a él, termina por convertirse, también, en un modelo de gestión legal y eficiente.

En cuanto a la responsabilidad del Estado, la historia muestra que durante mucho tiempo no fue concebida, sobre todo en los países anglosajones, en los que recién en los últimos años se abrió limitadamente el camino hacia la responsabilidad. A contrario de ello, el sistema se basaba, por un lado, en el principio de la inmunidad soberana, y por el otro, en la responsabilidad individual del funcionario, sobre el que recaía el peso de sus acciones y omisiones. El reconocimiento de la responsabilidad estatal se origina, principalmente, en la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés y de la doctrina del derecho administrativo¹¹.

En el siglo XIX confluyeron varios factores que llevaron a su reconocimiento y especificidad, entre ellas, la autonomía adquirida por el Consejo de Estado en 1872, independencia de la que hace uso el Tribunal de Conflictos en el célebre fallo “Blanco”. Se reconoce a ese organismo francés el honor de haberse dedicado a reforzar las garantías de los ciudadanos respecto de la Administración, al otorgarles un amplio acceso al pretorio a través del recurso por exceso de poder y garantizarles una justa reparación¹².

Con el tiempo, a nuestro entender, esta evolución produjo un cierto retroceso en la responsabilidad del funcionario (en cuanto a hacerla efectiva) en lo que hace a los aspectos patrimoniales, dado que al responder el Estado en forma directa por los daños causados a los terceros, estos prescindieron de perseguir a aquellos cuyos actos u omisiones generaban dichos perjuicios. Y tampoco el Estado se preocupó por recuperar los montos que abonaba en consecuencia.

En la medida en que los actos del funcionario –en virtud de la teoría del órgano– son atribuibles al Estado, este resulta responsable. Pero si se descorre el velo de las muchas ficciones jurídicas

⁸ Involucramos en la noción de funcionario estatal (que acá se utiliza con igual alcance que “agente”, “servidor” y “empleado público”) a todo el personal sin distinción de categoría, funciones o mecanismos de elección o designación, que se desempeñan en los tres Poderes del Estado. Ello, sin perjuicio de las diferentes responsabilidades que corresponden a cada una de las clasificaciones. Ver Ivanega, Miriam M., *Las relaciones de empleo público*, Buenos Aires, La Ley, 2009.

⁹ Gelli, María Angélica, “La responsabilidad política del funcionario público”, en AA VV, *Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2008, pp. 964-971.

¹⁰ Rebollo, Luis M., “Los fundamentos de la Responsabilidad del Estado”, en AA VV, *Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ed. Ciencias de la Administración, 2001, pp. 21-22.

¹¹ En ese sentido, Cassagne, Juan Carlos, “Las causas de atribución en la responsabilidad del Estado”, en AA VV, *Cuestiones de Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos*, op. cit., pp. 347-351.

¹² Morand-Deviller, Jacqueline, *Curso de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad del Externado, 2010, pp. 821-823.

utilizadas para producir este resultado, se advierte que quien, en definitiva, hace frente patrimonialmente a estas responsabilidades es la comunidad. “Son los contribuyentes quienes con sus impuestos colaboran principalmente con el mantenimiento económico del Estado y por ello sufragan –en forma indirecta– los daños producidos por la actividad desarrollada por los funcionarios [...] La sociedad toda se comporta como una gran compañía de seguros que indemniza los daños ocasionados por los funcionarios públicos”¹³.

Tener responsabilidad significa tener que responder por algo que se hace o se deja de hacer y asumir las consecuencias¹⁴.

Reiteramos que se trata de una nota sustantiva y distintiva de toda república democrática. Ya sea que las designaciones provengan o no del mandato popular, los servidores deben dar respuestas eficaces e idóneas en el desempeño del cargo, responder a los compromisos asumidos y hacerse cargo del resultado de su actividad.

De esta manera, es necesario intensificar los mecanismos de deslinde de responsabilidades, especialmente de los funcionarios que cumplen cargos de mayor jerarquía. Ello sirve de ejemplo y también desalienta el acceso a la función pública de personas sin idoneidad, deshonestas, desaprensivas en el manejo de bienes públicos, desinteresadas por los daños que su conducta activa u omisiva puede producir a los bienes públicos. Porque suele suceder que a mayor jerarquía del funcionario, menor posibilidad existe de que sea responsabilizado¹⁵.

El objetivo de los sistemas de responsabilidad no puede estar alejado de la necesidad de guiar al agente público en el debido cumplimiento de sus funciones para evitar que incurra en acciones u omisiones que puedan resultar perjudiciales para el Estado.

Se impone, así, el afianzamiento del obrar correcto, ético, eficiente, cuidadoso, responsable y probo que aquel debe acreditar ante la sociedad¹⁶.

El funcionario tiene obligaciones frente a la sociedad, a sus integrantes y a la organización pública de la que forma parte. En ese complejo contexto, el reconocimiento normativo no es suficiente para preservar los valores que se persiguen con la responsabilidad funcional; son necesarias medidas concretas que permitan verificar en la práctica el correcto funcionamiento de las instituciones. Nos referimos a la formulación de cargos patrimoniales, a la aplicación de sanciones disciplinarias, a sanciones penales.

Cada una de las responsabilidades a las que están sujetos los servidores públicos protegen distintos bienes jurídicos, y esto tiene un sentido lógico-jurídico: la disciplina interna de la organización, el erario público, los derechos y las garantías de los particulares son particularmente protegidos, y si el servidor los afecta transgrediendo el orden jurídico es merecedor de sanciones (disciplinarias, penales, patrimoniales, civiles y contables). Cada responsabilidad tiene un objetivo distinto y si ello no es respetado, se corre el riesgo de que la indeterminación de una de ellas se extienda a otra y así omitirse la investigación, con el consiguiente perjuicio de dejar impune una irregularidad¹⁷.

¹³ Bianchi, Alberto, “Panorama actual de la responsabilidad del Estado en el derecho comparado”, *LL* 1996-A, p. 930.

¹⁴ Bidart Campos, Germán, *El Poder*, Buenos Aires, Ediar, 1995.

¹⁵ Herrera de Villavicencio, Blanca, “Responsabilidad de los funcionarios por daños a la hacienda pública en Tucumán”, en AA VV, *Cuestiones de Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos*, *op. cit.*, p. 83.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Sobre el tema ver Ivanega, Miriam M., *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, Caps. IV y V, Buenos Aires, Ed. Ábaco, 2003.

La ausencia de mecanismos idóneos para determinar las responsabilidades de los funcionarios públicos atenta contra la transparencia y es campo fértil para el desarrollo de la corrupción. Coincidimos en que se trata de un tema respecto del cual el derecho en general se encuentra en mora con la sociedad y el Estado de Derecho, dado que cada vez es más visible la actuación irresponsable de los agentes públicos. Se olvida que tener responsabilidad significa responder por algo que se hace o se deja de hacer, y asumir las consecuencias¹⁸.

La virtud de la justicia es parte de su esencia. Es esta virtud la que requiere la concurrencia de tres condiciones: el otro (alteridad) como término, lo debido como objeto y la igualdad como medida¹⁹.

En ese sentido, “debe darse o reconocerse al otro exactamente lo que le corresponde según su derecho. El Estado se encuentra también obligado a la realización del acto justo, no solo porque debe orientar su influencia en pos de la ‘justicia social’, sino porque en sus relaciones concretas con individuos y grupos sociales debe realizar el acto justo, el que en el caso concreto es exigido por la virtud de la justicia, sin que puedan argumentarse razones superiores, ajenas al derecho, como la razón de Estado, que justifiquen el comportamiento injusto y su irresponsabilidad”²⁰.

III. De la rendición de cuentas.

Dentro de los mecanismos de transparencia, la rendición de cuentas ha venido a reivindicarse en los últimos años, y este dato no es menor en la medida en que reaparece como centro de atención y análisis, contemporáneamente a la debacle financiera mundial y a la situación de crisis de países de ambas latitudes.

Es que rendir cuentas es más que explicar lo que “fue” o se “hizo”, es también un instrumento de información para el propio gestor que le servirá para las futuras Administraciones. Sin embargo, la rendición es vista con temor, como si solo pusiera en evidencia las acciones irregulares y las omisiones, con el desconocimiento de que su contenido actual la instituye como un mecanismo que, a partir de la información que suministra, puede evitar la reiteración de errores sirviendo de previsión y corrección.

La importancia de la rendición de cuentas como pilar del Estado moderno ya se encontraba contemplada en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo Artículo 15 fijaba que “La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración”.

Esta figura no es exclusiva del derecho público; ella existe en la medida que se gestiona, se actúa en nombre de otro a quien se le deben explicaciones. Por ejemplo, el Código Civil la contempla entre las obligaciones del mandatario²¹ y como exigencia del gerente en la gestión de negocios ajenos²². El Código de Comercio contiene un capítulo específico –Cap. IV del Título

¹⁸ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho Administrativo*, Parte General, Buenos Aires, FDA, 2009, 10ª ed., XIII-31; Bidart Campos, Germán, *op. cit.*

¹⁹ Barra, Rodolfo C., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 2002, p. 105.

²⁰ Ídem, p. 107.

²¹ Título IX del mandato, Cap. III, Art. 1909.

²² Título XVIII, Art. 2296.

II–, cuyo Artículo 70 fija que “*Todo comerciante que contrata por cuenta ajena está obligado a rendir cuenta instruida y documentada de su comisión o gestión*”.

Dentro de las múltiples clasificaciones de rendición de cuentas, y retomando los criterios expuestos en el punto I de este trabajo, encontramos la diferencia entre rendición de cuentas vertical y horizontal.

La primera se presenta en la dimensión electoral. Utilizando el recurso de elecciones razonablemente limpias y libres, los ciudadanos pueden castigar o recompensar a los representantes votando a favor o en contra de ellos, o de los candidatos que ellos apoyan en la próxima elección.

Pero razones estructurales y contextuales demuestran que las elecciones libres y justas no son suficientes para garantizar un buen gobierno y, por lo tanto, la efectividad de la rendición de cuentas, lo que hace necesario complementarlo con mecanismos de rendición de cuentas horizontal que exijan a los funcionarios responder “lateralmente” a otros funcionarios y a instancias del mismo Estado²³.

Esta modalidad supone la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados y, de hecho, dispuestos y capacitados para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos²⁴.

También se diferencian: rendición de cuentas financiera, rendición de cuentas sobre imparcialidad y rendición de cuentas sobre resultados. La primera, como su nombre lo indica, se centra en la contabilidad financiera: cómo se registran las operaciones y de qué manera se gastan los fondos. La segunda se vincula con las normas éticas y su observancia. La última comprende el cumplimiento de los objetivos públicos²⁵.

Por último, merece destacarse la relación entre la rendición de cuentas con tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: 1) obliga al poder a abrirse a la inspección pública; 2) lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y 3) lo supedita a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo– convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética²⁶.

Puede comprobarse que en algunos de estos criterios, el acto de rendir cuentas va unido a las actividades de control y a la responsabilidad.

Es claro que rendir cuentas es una de las formas de combatir la corrupción y también de permitir el control y que, su afianzamiento, como eslabones de una cadena, permite dar credibilidad a la gestión pública. Pero la rendición de cuentas no es, en sentido estricto, control, aun cuando podamos considerar que aquel que “rinde” está efectuando un autocontrol de su gestión. El control se ejercerá una vez cumplido con aquel deber; es decir, la rendición facilita aquella actividad.

Tampoco deriva de ella, necesariamente, una responsabilidad para quien rinde. Hay sí una responsabilidad de rendir, pero esa obligación de responder –originada en el deber de la rendición de cuentas– no implica que una vez practicada derive una responsabilidad. Esta

²³ Documento de Trabajo del Banco Mundial N° 31, *cit.*

²⁴ Conf. O'Donnell (1999) según cita el documento del Banco Mundial.

²⁵ Documento de Trabajo del Banco Mundial N° 31, *cit.*, siguiendo en este punto a Robert Behn.

²⁶ Schedler, Andreas, *op. cit.*, p. 13.

existirá en la medida que el manejo, la administración, la disposición de los bienes hayan sido ilegítimos y no encuentren justificación en las normas legales y técnicas.

Estamos ante deberes y consecuencias que se vinculan estrechamente sobre la base del principio de transparencia y que se presentan como notas del sistema republicano de gobierno²⁷, aunque son separables y traducen distintos momentos.

IV. La exigencia de la rendición de cuentas.

Como una especie de confirmación de la importancia de la rendición de cuentas y el vasto ámbito que ella abarca, prescindiendo del enfoque singular y su relación con una actividad específica, cabe destacar que en el marco de la transparencia y la publicidad es una exigencia en toda actividad pública y privada que involucre al hombre en su individualidad y en sociedad. Así lo muestran los informes de Transparencia Internacional:

- La necesidad urgente de responder al cambio climático debe ser abordada con transparencia y rendición de cuentas.
- Rendición de cuentas en los ingresos de las industrias extractivas de petróleo, gas y minerales. A la vez que muchas de estas riquezas provienen de países con altos niveles de pobreza, dichos fondos tienen el potencial de mejorar el desarrollo social y económico si son bien utilizados. En un fenómeno perverso que fue nombrado “paradoja de la abundancia” o “la maldición de los recursos”, la gran riqueza generada por los ingresos de la industria extractiva puede socavar el crecimiento económico mientras las ganancias inesperadas alimentan una corrupción a gran escala y atraen a “oportunistas” en los sectores públicos y privados (Transparencia Internacional 2008 - Proyecto sobre la Transparencia de los Ingresos).
- El Primer Foro Regional de Transparencia e Integridad del sector de Agua en Centroamérica estableció la rendición de cuentas como un instrumento esencial para luchar contra la corrupción en esa materia.
- Una materia esencial es el financiamiento de campañas políticas. Como ejemplo, cabe citar que en Colombia, desde septiembre de 2011, los ciudadanos podrán conocer en tiempo real las fuentes de financiación de las campañas políticas con solo ingresar a una página web, en la que también encontrarán registrada toda la reglamentación electoral vigente.
- Otro aspecto que también se ha valorado es el de la seguridad de los individuos (delincuencia juvenil).
- Y por supuesto, el sentido de que la rendición de cuentas es fundamental en el desarrollo regional de sociedades más vulnerables.

V. La relación entre la rendición de cuentas y la responsabilidad contable.

Desde un ángulo particular, la rendición de cuentas se vincula con la llamada “responsabilidad contable”, que –a diferencia de la patrimonial-administrativa– no requiere la existencia de una relación de empleo público, con la posibilidad de configurarse respecto de los agentes públicos, de personas jurídicas públicas y privadas que reciban fondos públicos.

²⁷ Aun cuando no se refiere a la rendición de cuentas, es similar al sentido otorgado por la CSJN en *Fallos*: 325:1787, “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros c/ Agua y Energía Eléctrica Sociedad el Estado s/ contrato administrativo”.

Es decir que, en este ámbito, lo relevante no se centra en el vínculo jurídico que une al obligado con el Estado, sino en la función que cumple como depositario administrador de aquellos fondos.

Surge, así, el *cuentadante*, aquel que tiene el deber de rendir cuentas. Se presenta una multiplicidad de deberes relativos al cuidado, administración o disposición de bienes o valores estatales con el objeto de que estos ingresen al patrimonio del Estado o sean aplicados a los fines legales, con la inclusión de la conservación de los bienes hasta su transferencia a otros sujetos.

En nuestro derecho han quedado bien delimitados los ámbitos de cada una de las responsabilidades, de tal forma que responsabilidad patrimonial y contable responden a distintos fundamentos.

Las características de la responsabilidad contable²⁸ son:

- 1) Tutela el patrimonio estatal, pero surge de una rendición de cuentas, lo que no ocurre con la responsabilidad patrimonial,
- 2) Es derivación de una relación jurídica de derecho público, que vincula a la Administración pública con una persona física o jurídica, distinto a la responsabilidad patrimonial, que solo alcanza a personas físicas,
- 3) Existe una presunción en contra del cuentadante en caso de faltantes de fondos o bienes,
- 4) La determinación de la responsabilidad contable se realiza generalmente mediante procedimientos distintos a los utilizados en la responsabilidad patrimonial.

Incluso, se suele hacer referencia a la jurisdicción contable como aquella que se lleva a cabo en el ámbito de los órganos de control, caracterizada por el carácter público de los bienes, causales o efectos que son objeto de la cuenta, cualquiera que sea la naturaleza de la persona o entidad que la rinde.

En general, los elementos de la jurisdicción del enjuiciamiento contable son identificados como²⁹:

- a) solo pueden incurrir en ella quienes intervienen, manejan, administran, recaudan, custodian o disponen de caudales o efectos públicos,
- b) la acción o misión debe desprenderse de las cuentas que provengan de aquellos obligados a rendir cuenta,
- c) debe existir un daño en los caudales o efectos públicos valorable económicamente e individualizado en relación con determinadas cuentas de caudales o efectos públicos.

En la República Argentina, el denominado “juicio de cuentas” corresponde a un tipo de procedimiento administrativo, que se sustancia en el ámbito de los Tribunales de Cuentas provinciales –y en algún caso ante los organismos de control interno– y que a nivel nacional fue suprimido por la Ley N° 24.156 a partir de la modificación del sistema de control.

VI. Nuestra preocupación.

En lo que nos interesa, y continuando con lo expuesto precedentemente, la rendición de cuentas es un deber que involucra a todos los funcionarios, incluyendo a aquellos que conforman el

²⁸ Marcer, Eduardo, “Responsabilidad Administrativa del Funcionario Público”, en *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Buenos Aires, Hammurabi, 1987.

²⁹ Medina Guijarro, Javier, “Presente y futuro del enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas”, en *Revista española de Control Externo* N° 1, enero 1999.

denominado poder político –sin perjuicio de que la misma obligación pese sobre las personas ajenas a las estructuras estatales que reciben fondos públicos.

En el ámbito nacional, la Ley N° 24.156 en su Artículo 8° establece que dicha norma legal será aplicable en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se acordaron subsidios o aportes y a las instituciones o los fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades³⁰.

Ahora bien, sin perjuicio de la naturaleza y los efectos sobre los que reposa la rendición de cuentas, lo cierto es que no existe un régimen general y uniforme que establezca dicha obligación en forma periódica o, por lo menos, al concluir la gestión.

Esta omisión, si bien no puede liberar al funcionario de la carga de rendir cuentas, impide un efectivo control del ejercicio de sus funciones públicas, dada la inexistencia de normas específicas, y fija la oportunidad, modalidad y ante quién debe rendirse. Por lo tanto, dependerá de algún requerimiento judicial la posibilidad de exigir las explicaciones debidas, ya que el control a través de la Cuenta de Inversión es selectivo, fuera de tiempo y abarca la gestión global de un ente, organismo o programa³¹. Porque, por sobre todo, no estamos ante una simple transmisión de información, sino frente a la explicación del uso de todos los recursos de los que dispuso un funcionario.

Algunos autores identifican la rendición de cuentas con la “Cuenta de Inversión”³² – denominada por el Art. 85 de la CN “Cuenta de Percepción e Inversión de Fondos Públicos–, mientras que otros consideran que no puede ser equiparable, dado que esta reviste carácter informativo con efectos jurídicos limitados y la rendición de cuentas, en cambio, es la justificación detallada de la administración de recursos ajenos, que define o extingue las obligaciones fijadas al constituirse la Administración.

La Cuenta de Inversión es elaborada por la Contaduría General de la Nación, conforme al Artículo 91 de la Ley N° 24.156, y elevada por el Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso Nacional. Allí se muestran los resultados de la gestión financiera de su gobierno, con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados o invertidos en los programas en la forma probada en el presupuesto de egresos. Es una relevante fuente de información sobre la Administración³³.

Esa información que llega a conocimiento del legislador, le permite analizar, evaluar y controlar la gestión gubernamental, aun cuando la ley no le fija un plazo para su intervención.

³⁰ Ampliar en Ivanega, Miriam M., *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, op. cit.

³¹ La Ciudad de Buenos Aires, si bien adoptó un modelo de control similar al régimen nacional, previó que:

“Los/las responsables de programas y proyectos y sus superiores jerárquicos cuando se alejen de sus cargos deben redactar un informe final sobre su gestión. Dicha presentación no puede demorar más de un mes, debiendo recibir la colaboración de quienes fueron sus asistentes y prestándola a quien legítimamente lo/la suceda. La tarea es remunerada (Art. 25 de la Ley N° 70)”. Esta norma fue reglamentada por el Decreto N° 1000/1999. Por Disposición N° 23/2007 de la Dirección General de la Oficina de la Gestión Pública y Presupuesto de la Ciudad se fijó el contenido del informe final y la obligación de publicar su aprobación. Podrá aludirse a que estos preceptos legales no satisfacen todos los supuestos de rendición de cuentas; pero es un avance importantísimo en la materia, que merece destacarse.

³² Art. 95 de la Ley N° 24.156. Cassagne, Juan Carlos, “La Cuenta de Inversión”, en AA VV, *La Cuenta de Inversión*, Buenos Aires, Dunken, 2005, p 153 y sigs.

³³ Hutchinson, Tomás, “La cuenta de inversión y el control luego de la Ley N° 24.156”, en *La Cuenta de Inversión*, op. cit., p. 93 y sigs.

En definitiva, partiendo de la base de que el presupuesto es un instrumento jurídico, la Cuenta de Inversión es un documento administrativo que refleja cómo se gastó, se recaudó, se emplearon los recursos y se desarrolló toda la gestión del Ejecutivo³⁴.

Es por ello que, al igual que el presupuesto, se rige por el principio de universalidad³⁵; por eso su contenido, debate y despacho debe abarcar a toda la Administración cumplida.

La intervención de la Auditoría General de la Nación –organismo de control externo, de naturaleza autárquica dentro del Congreso Nacional– en la aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de fondos públicos es esencial, y así lo entendió el Constituyente al asignarle dicha función³⁶.

Sin perjuicio de lo señalado, coincidimos con aquellos que no admiten la equiparación de este documento con la rendición de cuentas. Ambos son instrumentos esenciales en el marco de la transparencia exigida, pero responden a objetivos, tiempos de concreción y de control diferentes.

La intención que parece haberse plasmado en la Ley N° 24.156, de incluir a la rendición de cuentas como un deber permanente, ínsito a la función, no sujeto a las viejas formalidades³⁷, plantea todavía muchas incertidumbres.

VII. Reflexiones finales.

La realidad nos exige una mayor atención del funcionamiento de los órganos del Estado en relación a las necesidades sociales. El futuro se nos presenta con una complejidad tal, que obliga al derecho a la constante revisión de sus instituciones, en la búsqueda de respuestas a las transformaciones sociales, culturales, económicas, políticas.

Sin desconocer ese contexto global, cada país debe encontrar los instrumentos más idóneos de gestión para responder a las demandas individuales y colectivas que se le presentan. En este marco acotado, responsabilidad y rendición de cuentas han de estar presentes en los diseños de las políticas públicas que luego deban ser ejecutadas.

³⁴ Hutchinson, Tomás, “El control de la Administración a través de la Cuenta de Inversión”, en AA VV, *Cuestiones de Control de la Administración pública. Administrativo, Legislativo y Judicial*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2010.

³⁵ Este principio deriva del de unidad y exige que todos los ingresos y egresos figuren en el presupuesto de acuerdo con dos reglas: la no afectación –que prohíbe que determinados ingresos se destinen *a priori* para cubrir determinados gastos– y la regla del presupuesto bruto –según la cual ingresos y gastos deben figurar en forma expresa sin compensaciones–. En Ivanega, Miriam M., *Principios de la Administración pública*, Cap. VII, Buenos Aires, Ed. Ábaco, 2005.

³⁶ Art. 85. “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

³⁷ Nos referimos al procedimiento de rendición de cuentas y su control, llevado a cabo por el disuelto Tribunal de Cuentas de la Nación, a cuyo cargo se encontraba el juicio de cuentas.

En vistas a ello, respecto del caso particular planteado en el punto anterior, creemos necesario generar un debate en el que puedan analizarse diversas vías que hagan posible el sistema de rendición de cuentas tradicional, compatibilizándolo con el régimen de control vigente en el ámbito nacional; por ejemplo, implementando controles trimestrales o cuatrimestrales de tales rendiciones, a cargo de los organismos de control interno, y sin perjuicio de las competencias del control externo.

Reconocemos que la solución no es fácil; implicará un estudio multidisciplinario de los resultados obtenidos hasta la fecha y las perspectivas de su continuidad, pero es un desafío que permitirá analizar si existen otros caminos para cumplir con la pretendida gestión eficiente y eficaz.

El pensamiento de Peter Häberle es un claro ejemplo del *deber ser* que planteamos.

El Estado constitucional presupone que las personas, los ciudadanos, tienen un interés en la “búsqueda de la verdad”, donde el interés por la verdad es la meta a alcanzar³⁸.

La multiplicidad de verdades, lo inalcanzable de la verdad, los errores humanos y la experiencia de que la búsqueda de la verdad finaliza siendo solo búsqueda son, en conjunto, lo que suele inducir a pensar que el concepto de la verdad es irrelevante para el derecho por ser “platónico”, o constituir una simple fórmula vacía que lleva a ser desechada. Pero, en realidad, es un valor cultural irrenunciable del Estado constitucional. “La imagen del hombre constitucional vislumbra un ciudadano para quien es posible emprender la búsqueda de la verdad, porque le es necesario la verdad: el adquirirla y poseerla”³⁹.

³⁸ Häberle, Peter, *Verdad y Estado Constitucional*, México, UNAM, 2006, p. 134.

³⁹ *Ibidem*.