

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
*Instituto de Investigaciones y Estudios Contables*

**XII SIMPOSIO REGIONAL DE INVESTIGACION CONTABLE**

**Tema 6: Transferencia de conocimientos generados por la investigación contable.  
Publicaciones científicas. Propiedad intelectual. Extensión universitaria**

**Título del trabajo: Los índices de gestión. Cuestión fundamental para el Sector Público**

**PAHLEN, Ricardo José M**      [rpahlen@sinectis.com.ar](mailto:rpahlen@sinectis.com.ar)  
**CAMPO, Ana María**            [campo2@econ.uba.ar](mailto:campo2@econ.uba.ar)  
**PERMUY, Juan José**           [juanpermuy@gmail.com](mailto:juanpermuy@gmail.com)

**16 de diciembre de 2016 –La Plata**

## **INDICE**

**1. INTRODUCCION**

**2. LA CUENTA DE INVERSION Y LOS INDICADORES DE GESTION**

**3. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO**

**4. ALGUNOS INDICADORES DE GESTION**

**5. CONCLUSIONES**

## 1. INTRODUCCION

Los estados contables o financieros son los documentos que le permiten a la sociedad - como sujeto pasivo - evaluar la administración responsable de los fondos públicos por parte del gobierno, relacionados con la norma presupuestaria que aprobara el órgano volitivo (Congreso Nacional).

Contar con normas precisas es decisivo para exigir la rendición de cuentas de las entidades del sector público, respetando los requisitos de la información contable que deben satisfacer los informes financieros elaborados por dichas entidades y que el legislador le ha otorgado a la Contaduría General de la Nación.

Los estados contables deben reflejar la responsabilidad del gobierno por los recursos que se les han confiado y los créditos máximos autorizados con la condición de hacer, ofreciendo información que resulte útil para la toma de decisiones. Deben contener información acerca de:

- 1) Si los recursos se obtuvieron y utilizaron de acuerdo con:
  - ✎ el presupuesto aprobado cada año como Ley Fundamental.
  - ✎ los requerimientos legales y contractuales.
- 2) La asignación y uso de los recursos financieros por parte de los distintos organismos públicos
- 3) Fuentes de financiación de sus actividades por parte del Poder Ejecutivo Nacional y si ha cumplido con sus requerimientos de efectivo y obligaciones asumidas.

Entre los objetivos que deben satisfacer dichos informes se encuentran:

- ✎ Control: se refiere a la salvaguarda de los recursos y patrimonios públicos que se encuentran bajo la responsabilidad de agentes públicos o privados para el desarrollo de funciones de incumbencia estatal. Asimismo se debe aplicar, tanto a nivel interno como externo, en ámbitos como el de legalidad y gestión, posibilitando el control financiero, económico y de eficiencia-eficacia.
- ✎ Rendición de cuentas: en los estados contables se debe incluir información de cómo los asistentes públicos y los administradores de recursos y/o patrimonio públicos, rinden cuentas periódicamente al Poder Legislativo, a la ciudadanía, a los inversores-acreedores y a otros agentes, por el uso de tales recursos y por los impactos de su gestión sobre el bienestar general, en términos de economicidad-eficiencia y eficacia para la consecución de los fines del Estado.

- ✍️ **Transparencia:** deviene de las exigencias sociales por una estructura democrática, donde las decisiones y uso de los recursos sea transparente y de conocimiento público, así como las demandas del entorno económico en el que la importancia del sector público implica prácticas, procesos y decisiones ajustadas a los principios de la función administrativa, disponiendo de una información contable pública que reúna los requisitos de confiabilidad, verosimilitud y homogeneidad. Por lo tanto, la información contenida en los estados contables, se fundamenta en criterios homogéneos, transversales, comparables y objetivos respecto de distintos períodos de gobierno.

La obligación de presentar estados contables periódicos con normas de reconocimiento, medición y exposición adecuadas, es un requisito indispensable para que los responsables de los distintos entes públicos evalúen en qué medida su gestión permite un “Gasto Público Sustentable” y las políticas adoptadas contribuyen también al logro de un “Desarrollo Sustentable”. Asimismo, si se acompañan con información complementaria con indicadores de gestión ello colaborará en las decisiones a tomar para lograr las metas antes enunciadas.

La Contaduría General de la Nación, como órgano rector, es la que deberá tener a su cargo la elaboración de normas contables generales y particulares para el Sector Público en materia de reconocimiento, medición y exposición de activos, pasivos y resultados relacionados, como lo ordena la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24156.

Por otra parte debe enfatizarse el objetivo perseguido por los estados contables del Sector Público Nacional, en el sentido de representar una rendición de cuentas por el uso de recursos y por los impactos de su gestión sobre el bienestar general, en términos de economicidad-eficiencia y eficacia para la consecución de los fines del Estado.

Al respecto, Collazo ya mencionaba que: *“La eficacia concreta del servicio público debe ser evaluada conforme:*

- 1) al índice de satisfacción de las necesidades públicas;*
- 2) el grado de sensibilidad y prontitud en que se advierten cambios en el ambiente circunstante;*
- 3) el grado de elasticidad y de adaptabilidad del propio programa y servicios a los cambios constatados.*

*Vale decir, es eficaz si alcanza a cumplir los fines perseguidos, debidamente actualizados”.<sup>1</sup>*

Asimismo, cabe mencionar el artículo 95 Ley 24156 cuando indica: *“La cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo:*

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;*

---

<sup>1</sup> Oscar Juan Collazo. Administración Pública. Ediciones Macchi. Año 1984

*b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central;*

*c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;*

*d) Los estados contable-financieros de la administración central;*

*e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.*

*La cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:*

*a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;*

*b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;*

*c) La gestión financiera del sector público nacional.”*

El objeto planteado es lograr mayor eficacia, eficiencia y economicidad en la obtención y aplicación de los recursos, objetivo que se logrará a través del control de gestión de todos los programas y sub-programas que integran el presupuesto público.

La Ley pretendió asegurar la transparencia de la gestión con adecuados sistemas de control, sin embargo las transgresiones que han ocasionado daños a la hacienda pública por parte de sus funcionarios (llamada comúnmente corrupción) es tapa de periódicos con bastante frecuencia.

Nuestra propuesta radica en incorporar a la información complementaria indicadores relacionados con la gestión sostenible de los gobiernos.

Los indicadores representan una herramienta útil para la gestión, tanto a corto como a mediano y a largo plazo. Para evaluar la gestión en el contexto de la función pública se requiere desarrollar sistemas que ponderen adecuadamente los elementos cualitativos de la gestión y la mencionada evaluación implica una medición sistemática de los resultados obtenidos por las distintas unidades ejecutoras y la comparación de los resultados con lo planificado para evaluar su eficiencia y productividad.

## **2. LA CUENTA DE INVERSION Y LOS INDICADORES DE GESTION**

La cuenta de Inversión constituye la Rendición de Cuentas anual de la gestión y de la ejecución del presupuesto, que el Poder Ejecutivo realiza al Poder Legislativo. En ella se rinde cuenta de cómo se obtuvieron y aplicaron los fondos públicos durante el periodo fenecido del presupuesto al cuál alude cada Cuenta de Inversión.

El Presupuesto y la Cuenta de Inversión son inseparables, uno conlleva al otro y viceversa.

En la práctica, el presupuesto ha sido, solo un instrumento contable de previsión, y la Cuenta de Inversión un informe de los resultados obtenidos, es decir del grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto, generando información relevante, herramienta primordial para el análisis y evaluación de la gestión gubernamental durante un período dado. El presupuesto aparece solamente como un cálculo aproximado de los recursos a recaudar y los créditos máximos a aplicar en el ejercicio financiero.

En la actualidad, el presupuesto cumple su rol de instrumento de gobierno y control. En el primer caso, como instrumento de gobierno, expresa en términos financieros la orientación de la política económica y el programa de obras, servicios y cometidos estatales, previstos en el mandato presupuestario. Por otra parte, como instrumento de control, facilita la fiscalización del Poder Legislativo al Ejecutivo, en la ejecución de toda la política económica, específicamente en la habilitación de la competencia para la realización de los gastos e inversiones públicas.

El control financiero consiste en la validación de la ejecución del presupuesto: del movimiento de fondos (ingresos y egresos); el control patrimonial se refiere a la verificación del aumento o disminución del activo y pasivo del Sector público Nacional, comenzando por el inventario de bienes y su medición.

La realidad política, social y económica del estado actual y su complejidad, exigen algo más que el control contable y de legalidad. Razones políticas de interés general exigen que se controle, además la eficacia en el logro de los objetivos, es decir si el Estado cumplió o no debidamente con sus fines y si, en función de ello, manejó adecuadamente los fondos que pertenecen a la comunidad, verificándose con ello el cumplimiento de los objetivos fijados y la eficiencia o ineficacia con que se lograron.

El aprobar o en su defecto, rechazar la Cuenta de Inversión tiene por objeto controlar la situación financiera y patrimonial del Sector Público Nacional.

La medición de la gestión global de un ente público requiere el desarrollo de un conjunto armónico y sistemático de indicadores que, a través de un apropiado conocimiento de sus posibles interrelaciones, pueda abarcar distintas dimensiones:

- a) la económico-financiera, en relación con el manejo adecuado de los recursos
- b) eficacia, en cuanto al logro de los objetivos institucionales
- c) eficiencia, utilizando el mínimo de recursos para la ejecución de las acciones
- d) calidad del servicio, que implica la satisfacción de las necesidades de los usuarios, es decir de los ciudadanos

Es dable destacar que la calidad de gestión de todo ente solamente podrá ser evaluada en relación a una base o estándar, considerando las cambiantes condiciones del entorno y del propio ente, de modo que resulten comparables los datos de los periodos elegidos.

Los indicadores constituyen instrumentos de medición –cuantitativos o cualitativos- de las variables asociadas a las metas y deben ser utilizados como reflejo del impacto de las acciones tomadas en el pasado, en el marco de un ente, en este caso, público.

El objetivo es que estos indicadores sienten las bases para acciones a tomar en el presente con vistas a futuro, permitiendo determinar si un proyecto diseñado por el ente público es exitoso en virtud del cumplimiento de los objetivos planteados.

Estos indicadores pueden ser tipificados como:

a) indicadores de recursos: Proporcionan información sobre los recursos empleados en la prestación de servicios; entre ellos cabe destacar la dotación de capital de trabajo, por el carácter intensivo de ese factor por parte de los servicios públicos.

b) indicadores de capacidad: Estos ratios relacionan los recursos con la población total, reflejando aquella parte de la población a la que se destina específicamente la acción pública. En ese sentido es conveniente relacionar la población en edad escolar con respecto a los recursos aplicados en educación o los servicios de salud y la población de mayor edad.

c) indicadores de proceso: Se pretende medir aquello que está sucediendo con las actividades, captando el número de servicios prestados para cumplir con los objetivos, es decir, a modo de ejemplo, número de expedientes gestionados o pacientes atendidos en cada área hospitalaria.

d) Indicadores de resultados: Se centran en la última fase del proceso de servicios y pretenden medir las salidas del proceso. Se basan en que el cumplimiento se relaciona con la conclusión de la tarea, pretendiendo mostrar en qué medida se alcanzan los objetivos propuestos y sus consecuencias sobre el bienestar de los ciudadanos, en virtud de las acciones del área respectiva.

e) Indicadores de productividad o eficiencia: considerando que eficiencia se relaciona con la actitud y capacidad para llevar a cabo un trabajo o una tarea con el mínimo de recursos, se puede ser eficaz en la consecución de un objetivo y al mismo tiempo hacerlo con excesiva aplicación de costos, es decir, con poca eficiencia.

Estos indicadores tratan de aproximarnos a la idea de productividad y eficiencia relacionando los resultados obtenidos con los recursos utilizados.

En los últimos años, se puede percibir una evolución hacia el concepto de una gestión profesional para evaluar si la mencionada gestión es responsable y sustentable. La ciudadanía está demandando a sus responsables instrumentos que permitan mostrar con transparencia los resultados alcanzados y para ello será necesario contar con información adecuada y complementaria de los sistemas tradicionales de contabilidad, como es la proporcionada por los indicadores de gestión que permiten analizar la satisfacción de las demandas de los ciudadanos y las necesidades de los gestores públicos, en el marco de la legislación vigente.

Nuestros legisladores no han ignorado esta demanda y la adopción de técnicas de gestión procedentes del sector privado permiten una convergencia con las normas emanadas del Sector Público. Al respecto, ya en artículos de la Constitución de la Nación Argentina y en la Ley 24156 se menciona el término "gestión".

Cabe agregar, el artículo 85 de la Carta Magna: *“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”.*

Asimismo, también destacamos el artículo 3ro. De la Ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, cuando prescribe que: *“Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.”*

En nuestra opinión, así como la realización de informes de gestión, rendiciones de cuenta periódicas, interpretación y diagnóstico de la situación constituyen funciones clave en la gestión empresarial, ello también es aplicable al Sector Público.

*“Si la organización desarrolla exitosamente productos y/o servicios ampliamente reconocidos, con buena participación del mercado e imagen de calidad dentro del segmento donde actúa, no es condición suficiente para obtener un éxito sostenible en el tiempo. A todas esas fortalezas es imprescindible adicionarle una buena administración de los recursos financieros. Un crecimiento es sostenido en el tiempo cuando el éxito comercial va acompañado de un desarrollo financiero, para que este no actúe como un limitante para el crecimiento.”<sup>2</sup>*

Toda medida que se aplique en aras del buen gobierno y de la responsabilidad en la contratación pública contribuye a una gestión eficaz y eficiente de los recursos y, por ende, del dinero aportado por los contribuyentes.

La vasta gama de indicadores, por ejemplo de recursos hasta aquellos otros más cercanos a la idea de productividad o eficiencia, requiere sistemas de información cada vez más exigentes, como así también supone una creciente complejidad en términos de medición.

La adopción de nuevas técnicas de gestión busca la reducción de costos para aumentar la competitividad; en el Sector Público ello replica de igual manera, no obstante reemplazarse el

---

<sup>2</sup> Jorge A. Peralta, Coordinador Francisco O. Faranda y colaboradores. Herramientas para la gestión y costos de los negocios. La Ley. 2013

término competitividad por el de bienestar general, buscando incrementar la productividad de las acciones sociales por cada recurso público aplicado.

En Argentina, se han producido avances en este aspecto, centralizando la información para la elaboración de índices en el Organo Rector del Sistema Presupuestario, a través de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Los avances alcanzados en la implementación del Presupuesto Orientado a Resultados (PoR) en el ámbito de la Administración Pública Nacional de la República Argentina, ha sido definido como una forma de presupuestación que vincula los fondos asignados a resultados medibles, incrementando la transparencia de las políticas públicas, a partir de la articulación entre metas, resultados a alcanzar y objetivos de política. Asimismo, provee los medios para monitorear el progreso hacia el logro de estos objetivos. De esta forma, se configura el concepto de cadena de valor público (insumos-procesos-productos-resultados), donde los resultados expresan cambios que mejoran la calidad de vida de las personas beneficiarias de las intervenciones de política pública.

En consecuencia, se procura reflejar los efectos de las políticas a corto, mediano y largo plazo a partir de la mejora de una situación inicial.

Asimismo, en la Cuenta de Inversión 2015 se presenta un set de 107 indicadores de resultado inherentes a 75 programas presupuestarios de la Administración Pública Nacional. Los mencionados programas que ostentan indicadores de resultado en el Sistema de Seguimiento físico, pertenecen a distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, de acuerdo con el siguiente detalle:

#### Detalle de jurisdicciones con programas con indicadores de resultados

J01 - Poder Legislativo

J05 - Poder Judicial

J10 – Ministerio Público

J20 - Presidencia de la Nación

J25 - Jefatura de Gabinete de Ministros

J30 - Ministerio del Interior y Transporte

J40 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

J41 - Ministerio de Seguridad

J45 - Ministerio de Defensa

J52 - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

J53 - Ministerio de Turismo

J56 - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

J70 - Ministerio de Educación

J71 - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

J72 - Ministerio de Cultura

J75 - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

J80 - Ministerio de Salud

---

La inclusión de indicadores fortalece el análisis de la gestión de los programas en las distintas etapas del proceso presupuestario (principalmente formulación y evaluación), agregando una información valiosa al Presupuesto Nacional<sup>3</sup>.

Se definieron para el desarrollo de los indicadores una ficha técnica para cada evaluación de resultados. La ficha permite exponer de forma ordenada y sistematizada los indicadores de resultado (por Servicio y programa presupuestario), conteniendo la información básica de cada índice y los valores ejecutados.

### **3. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL SECTOR PUBLICO**

En los últimos tiempos, el debate sobre la Responsabilidad social se ha trasladado al ámbito de las políticas públicas, especialmente a la función que han de desempeñar los poderes públicos para promover esta filosofía responsable.

Muchos de los gobiernos de economías avanzadas han adoptado políticas formales de difusión de la cultura corporativa responsable, entendiendo que puede favorecer las ventajas competitivas de las empresas proveedoras de bienes y servicios y encauzar sus actividades en países emergentes o en vías de desarrollo.

Una iniciativa digna de mención e impulsada desde las ciudades, es la política de compras públicas sostenibles, el término se integra a otras consideraciones de carácter social y ambiental.

El sistema de compras públicas sostenibles se reconoce como un tema prioritario para todas las regiones, como se mostró en las negociaciones de la 19ª reunión de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.<sup>4</sup> Asimismo, el mencionado sistema fue destacado como una “condición favorable” para la transición hacia la economía verde en el informe sobre la Economía Verde del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). A través del mencionado sistema de compra, los gobiernos pueden dar el ejemplo y lograr objetivos clave en los ámbitos ambiental, social y económico.

El gasto público suele representar un 15-30% del Producto Bruto Nacional (PBN) y cada compra es una oportunidad de impulsar a los mercados hacia la innovación y la sostenibilidad. Mediante las compras sostenibles, los gobiernos pueden predicar con el ejemplo y conseguir objetivos políticos fundamentales. El mencionado sistema de compras ayuda a los gobiernos a cumplir con objetivos

---

<sup>3</sup> En una primera etapa (2015) la Oficina Nacional de Presupuesto estableció la posibilidad de presentar los valores de los indicadores únicamente en la Cuenta de Inversión anual. Paulatinamente, conforme a la maduración de la labor, se sumarán indicadores también en la Ley de Presupuesto Anual, de forma de fortalecer la información de los resultados (esperados y realizados) de los programas presupuestarios.(Presupuesto 2017).

<sup>4</sup> El 19º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible se llevó a cabo del 2 al 13 de mayo de 2011.

medioambientales, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mejora en la eficiencia energética y el consumo de agua.

Asimismo, los beneficios sociales relacionados incluyen la reducción de la pobreza, el aumento de la equidad y el respeto a las normas fundamentales del trabajo. Desde una perspectiva económica, puede generar ingresos, reducir costos y fomentar la transferencia de competencias y tecnología.

El desarrollo sostenible obliga a los gobiernos y organizaciones a considerar los aspectos sociales, económicos y medioambientales de su accionar, sin que predomine ninguno de ellos. Al aplicar el concepto de desarrollo sostenible a las compras públicas, debemos definir compras sustentables como: *“El proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos obteniendo una buena relación calidad-precio a lo largo de todo el ciclo vital, con la finalidad de generar beneficios para la institución, la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el medio ambiente”*.<sup>5</sup>

El concepto de desarrollo sustentable ha sido ampliamente difundido en las últimas dos décadas, sobre todo a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, conocida también como Río 92). Sin embargo, no existe aún claridad sobre su aplicación en los procesos administrativos del sector público.

El poder de compra de los gobiernos puede influir sobre los mercados de manera de orientarlos hacia la provisión de bienes y servicios que favorezcan el desarrollo sustentable, promoviendo así un consumo más responsable y actuando directamente sobre la esencia de la cuestión: la relación entre el consumo y la producción.

En la actualidad existen varias experiencias exitosas en la Unión Europea, los Estados Unidos, el Sudeste asiático y algunos países de América Latina donde se incorporan criterios ambientales y sociales en las políticas y los procesos de compras del Estado, algunas de ellas referidas como compras verdes y otras, como compras sustentables.

Las compras públicas constituyen el proceso por el cual las distintas administraciones adquieren bienes, servicios u obras debiéndose prestar especial atención a la adjudicación de los contratos, en especial a:

- La mejor relación calidad-precio: El Estado debe garantizar a sus ciudadanos la eficiencia en el gasto de sus recursos financieros, obteniendo el máximo rendimiento del dinero de los contribuyentes en todas sus contrataciones. La mejor relación calidad-precio no implica necesariamente la elección de la oferta de menor precio, sino la obtención de la mejor conveniencia económica y ambiental.
- Contratación justa y no discriminatoria: Una contratación justa implica igualdad de trato; esto significa que todos los competidores deben tener las mismas oportunidades para competir por el contrato y el mismo acceso a la información.

---

<sup>5</sup> Citado en documento: “Implementando compras públicas sostenibles Introducción al Enfoque del PNUMA; pagina 7: Procuring the Future, informe del grupo de trabajo británico sobre compras sostenibles, junio de 2006. Definición aprobada por el Grupo de Trabajo, de Marrakech sobre las compras públicas

- **Transparencia:** Las compras públicas deben seguir procedimientos de contratación y adquisición transparentes, con objetivos claros y debidamente justificados, y las actuaciones deben ser de acceso público.

En la década del 90 –hacia finales del siglo XX- aparecieron sobre el escenario mundial las compras verdes, principalmente en Europa, Estados Unidos y Japón, que incluyen aspectos ambientales en las políticas y los procedimientos de compras y contrataciones públicas. Tienen en cuenta los niveles de actuación sobre el ambiente, como el uso de materias primas, métodos de producción ambientalmente amigables (en los casos en que sea relevante para el producto final o servicio), las buenas prácticas, la eficiencia energética, las energías renovables, las emisiones, los residuos, el potencial reciclaje y los productos químicos peligrosos, entre otros.

Las compras que tienen en cuenta la variable ambiental sirven como ejemplo e influyen sobre el mercado. Los poderes públicos, mediante el fomento de la contratación verde, crean verdaderos incentivos para que las industrias desarrollen políticas ambientales. En algunos productos y servicios, el impacto puede ser muy significativo, ya que las compras públicas abarcan un importante segmento del mercado.

A partir del 2002, principalmente como resultado de la Cumbre de Johannesburgo, se amplió el concepto de compras verdes y comenzó a hablarse de compras sustentables. Las compras sustentables incorporan criterios sociales y éticos que se evidencian en los procesos productivos sin que se vean reflejados necesariamente en el producto final, lo que hace difícil evaluar si estos criterios fueron incorporados o no, por ejemplo, las condiciones laborales en los distintos puestos de trabajo que existen en una industria determinada, cuyos bienes luego son adquiridos de forma regular por las instituciones públicas.

El proceso puede parecer una pesada carga de responsabilidad para las oficinas de compras de los distintos organismos de la Administración Pública Nacional. Sin embargo, es posible incorporar gradualmente estos criterios de manera tal de obtener “mejor valor” por el dinero público que se invierte y optar de este modo por la “oferta más conveniente”.

En el marco de lo ya expuesto, es dable destacar la evolución del concepto: desde compras verdes, que sólo incorporaban criterios ambientales en las políticas y procesos de compras públicas a las compras sustentables, que agregan criterios sociales.

Las instituciones que al momento de comprar productos o contratar servicios toman en cuenta los criterios de sustentabilidad, además de reducir directamente los impactos negativos en el ambiente y la sociedad con su rol de consumidores, ejercen influencia sobre la oferta, con lo que incitan a los fabricantes a producir artículos y ofrecer servicios que respeten los criterios del desarrollo sustentable.

Las compras públicas sustentables constituyen entonces un poderoso instrumento para la protección ambiental y la incorporación de consideraciones sociales en el mercado.

El Estado ocupa un lugar prioritario entre los actores del desarrollo sustentable, porque es responsable de la creación de políticas públicas, está capacitado para definir aspectos claves del mercado de bienes y servicios y a la vez es el comprador de mayor importancia. Por ello debe liderar el proceso y marcar el camino a seguir en la búsqueda de un mundo más sustentable.

Los criterios de sustentabilidad en los procedimientos de contratación alcanzan tanto a las actuaciones previas a la contratación (determinación del objeto de contrato) como al procedimiento de contratación en sí (selección y requisitos de capacidad técnica), a la propia adjudicación (valoración de la oferta más conveniente) y a la ejecución del contrato (condiciones de ejecución).

Cabe destacar que ese accionar responsable de los gobiernos habrá que publicarlo, quizás las dificultades que se presentan con este sistema de compra estén relacionadas con la consideración del gasto a corto plazo en desmedro de los beneficios a largo plazo, y la falta de información sobre cómo contabilizar los beneficios intangibles.

Un modo de revertir esta situación es que los organismos del Sector Público aseguren que los presupuestos apoyen las compras públicas sustentables, vinculando los gastos de capital y los operativos y que los gobiernos promuevan mecanismos que faciliten el acceso a la información de los beneficios de los bienes y servicios a lo largo de su ciclo de vida, para que los compradores los tomen en cuenta en sus decisiones de compra.

Puede aducirse que uno de los problemas que enfrenta la aplicación de ese tipo de instrumentos es la disponibilidad de información sobre qué compra el gobierno, cuánto paga y a quién le compra. La construcción de indicadores de gestión puede dar las respuestas que la ciudadanía necesita, promoviendo una mejor y transparente gestión de los gobiernos.

Es dable destacar una idea de un economista como Joseph E. Stiglitz cuando indica *“uno de los bienes públicos más importantes es la gestión del Estado: todos resultamos beneficiados cuando la administración es mejor, más eficiente y más sensible. De hecho la buena administración posee las dos propiedades de los bienes públicos: no es fácil ni deseable excluir a nadie de sus beneficios. Si el Gobierno es capaz de ser más eficiente y de reducir los impuestos sin reducir el nivel de servicios que presta el Estado, todo el mundo sale ganando. El político que lo consigue puede obtener algún rendimiento, pero éste solo constituye una parte de los beneficios que reciben los demás. En concreto, los que no lo votaron ganan tanto como los que lucharon por que saliera elegido y los que se abstuvieron de votar, y se aprovecharon como polizones, del esfuerzo político de los demás, ganan tanto como los otros”*.<sup>6</sup>

#### **4. ALGUNOS INDICADORES DE GESTION**

Para poder mejorar un proceso, en un ente público, se deberá facilitar al analista u observador una serie de indicadores que le permitan comparar datos objetivos y sobre los mismos tomar decisiones de mejora que vengán a confirmar o rebatir las decisiones que en un sentido u otro se han tomado. El uso de indicadores de gestión está relacionado directamente con la evaluación de los resultados en varios ámbitos de acción de la administración pública.

---

<sup>6</sup> Joseph E. Stiglitz. La economía del sector público. Antoni Bosch Editor. 3ra. Edición. Año 2000. 3ra. parte. Capítulo 6 pág. 173

Es importante citar al diccionario de la Real Academia Española<sup>7</sup>, que entre las acepciones del término "gestionar", expresa las de:

- “1. tr. Llevar adelante una iniciativa o un proyecto.*
- 2. tr. Ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo.*
- 3. tr. Manejar o conducir una situación problemática”.*

La definición del término nos da una idea básica, pero se requiere una elaboración conceptual más amplia en el ámbito de la gestión pública, pues ella actúa como mandataria de la sociedad por los fondos obtenidos, en virtud de su carácter coactivo.

Nos parecen interesantes algunos indicadores como los siguientes, para conocer:

- a) el grado de cumplimiento del plan anual de contratación (relación planificación y eficacia):  
\$ adjudicados/ total plan anual de contratación
- b) el monto de contratación de obras y adquisición de suministros por región o tipo de bien (mide la relación de las acciones y eficacia): \$ adjudicados por tipo de bien o zona/total \$ de la adjudicación
- c) el costo medio: Gastos de un programa/prestaciones dadas
- d) % de participación de los bienes de consumo y servicios no personales respecto del total de los gastos devengados
- e) % de participación de los Bienes de Uso sobre el total de los gastos de capital devengados

Con respecto a estos dos últimos indicadores, enfatizamos su cálculo por considerarlos importantes en la implementación de un sistema de compras públicas sustentables.<sup>8</sup>

- f) Antigüedad promedio de las unidades de transporte público de pasajeros: Cantidad de unidades por año y modelo/Total de unidades del parque automotor.  
Este indicador permitirá evaluar la calidad del servicio público de transporte automotor a la ciudadanía.

Cabe destacar que la enumeración precedentemente efectuada trata de algunos ejemplos, pero todas las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional, a través de la evaluación de los programas presupuestarios, establecen indicadores que son elaborados por el Organo Rector de Presupuesto para evaluar la ejecución y el comportamiento responsable de las políticas públicas plasmadas en acciones y en el presupuesto.

---

<sup>7</sup> Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. <http://dle.rae.es/>

<sup>8</sup> XXXIII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Trabajo de autoría de : Carlos M. Retamar, María C. Francisconi y Carlos F. Cuenca titulado: “Las compras públicas sustentables. Marco Regulatorio actual a nivel nacional y en la provincia de Entre Ríos. Importancia de su aplicación”. Año 2016

## 5. CONCLUSIONES

La obligación de presentar estados contables periódicos con normas de reconocimiento, medición y exposición adecuadas, es un requisito indispensable para para que los responsables de los distintos entes públicos evalúen en qué medida su gestión permite un “Gasto Público Sustentable” y las políticas adoptadas contribuyen también al logro de un “Desarrollo Sustentable”. Asimismo, si se acompañan con información complementaria, con indicadores de gestión, ello colaborará en las decisiones a tomar para lograr las metas antes enunciadas.

La elaboración de indicadores ofrece una amplia gama de posibilidades en función de lo que se pretende evaluar: cumplimiento de los objetivos de un programa, eficiencia en el uso de los recursos, revisión de servicios para mejorar su calidad. Por ende, se deberá tratar de seleccionar el conjunto de indicadores de gestión que mejor se adapte a cada caso a evaluar.

Nuestra propuesta radica en incorporar a la información complementaria indicadores relacionados con la gestión sostenible de los gobiernos, enfatizando su importancia por representar herramientas útiles para la gestión, tanto a corto como a mediano y a largo plazo. Para evaluar la gestión en el contexto de la función pública se requiere desarrollar sistemas que ponderen adecuadamente los elementos cualitativos de la gestión y la mencionada evaluación implica una medición sistemática de los resultados obtenidos por las distintas unidades ejecutoras y la comparación de los resultados con lo planificado para elevar su eficiencia y productividad.

La vasta gama de indicadores, por ejemplo de recursos hasta aquellos otros más cercanos a la idea de productividad o eficiencia, requiere sistemas de información cada vez más exigentes, como así también supone una creciente complejidad en términos de medición.

La adopción de nuevas técnicas de gestión buscan la reducción de costos para aumentar la competitividad; en el Sector Público ello replica de igual manera no obstante reemplazarse el término competitividad por el de bienestar general, buscando incrementar la productividad de las acciones sociales por cada recurso público aplicado.

Por último, cabe destacar los avances alcanzados en la implementación del Presupuesto Orientado a Resultados (PoR) en el ámbito de la Administración Pública Nacional de la República Argentina, definido como una forma de presupuestación que vincula los fondos asignados a resultados medibles, incrementando la transparencia de las políticas públicas, a partir de la articulación entre metas, resultados a alcanzar y objetivos de política, proveyendo los medios para monitorear el progreso hacia el logro de estos objetivos. De esta forma, se podrá configurar el concepto de cadena de valor público (insumos-procesos-productos-resultados), donde los resultados expresan cambios que mejoran la calidad de vida de las personas beneficiarias de las intervenciones de política pública.