

Nuevos enfoques de la rendición de cuentas para las entidades públicas.

Estudio de la difusión de información a través de Internet por las entidades locales catalanas



El presente trabajo se estructura en dos partes. En una primera parte pretende analizar los nuevos conceptos de responsabilidad y rendición de cuentas adoptados en los últimos años en el ámbito empresarial y su traslación a las entidades públicas. Se abordan aspectos de delimitación de los *stakeholders*, el gobierno corporativo, la información financiera intermedia, los indicadores de gestión, difusión de informes de control externo y canales de difusión de la información financiera. Este estudio se realiza ante la próxima aplicación de la Orden 4041/2004 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad Local y que previsiblemente supondrá una mejora en la difusión de información.

La segunda parte del trabajo realiza un estudio empírico de la rendición de cuentas al ciudadano a través de Internet de las municipalidades catalanas mayores a 50.000 habitantes.

1. INTRODUCCIÓN

Poder, responsabilidad y rendición de cuentas son conceptos relacionados. Sin la delegación de cierto poder, o cierta capacidad de hacer, no se puede exigir responsabilidad, y esa responsabilidad se demuestra, justifica y descarga mediante la oportuna rendición de cuentas. La rendición implica la demostración de los resultados de la gestión de tal forma que ello supone revelar y explicar lo que se ha hecho.

Originariamente, la responsabilidad y su rendición en el ámbito público estaba relacionada con la utilización de unos recursos financieros, en tal sentido puede verse Tomkins (1987), de forma que la rendición de la responsabilidad descansaba sobre la presentación de cuentas o gestión por contabilidad. Sin embargo desde la década de los 90 son varios autores que desde la gestión pública critican ese limitado enfoque, véase Humphrey et al. (1993: 19), y que consideran que su ámbito debe ampliarse, yendo más allá de la típica justificación contable.

En los últimos años la rendición de cuentas en el ámbito empresarial (privado) se ha visto sometido a un doble proceso que ha evolucionado en paralelo:

- 1) Ampliación del concepto de responsabilidad.
- 2) Ampliación de la información a suministrar, forma de presentarla y su acceso.

A esta situación cabe añadir en el sector privado la armonización de la información financiera a nivel internacional.

La ampliación del concepto de responsabilidad empresarial ha significado, entre otros aspectos:

- a) La redefinición de los *stakeholders*.
- b) Difusión de información financiera en intervalos de tiempo más reducidos.
- c) La difusión de parámetros estratégicos de la entidad.
- d) Mayores exigencias en la auditoría de cuentas: independencia.

e) Informes e indicadores clave relativos a la marcha de la entidad.

f) Información sobre responsabilidad social.

g) Información medioambiental.

h) Información sobre gobierno corporativo.

i) Información sobre intangibles.

j) Difusión de la información financiera a través de nuevos canales aprovechando las oportunidades de las nuevas tecnologías de la información (Internet).

2. INFORMACIÓN FINANCIERA Y RENDICIÓN DE RESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO PÚBLICO

En el ámbito de la gestión pública, si cabe, la problemática de la responsabilidad y la rendición de cuentas adquiere una importancia mayor, ya que hablamos de recursos públicos, y no hay medidas o indicadores que de una forma inmediata y directa informen de la gestión desarrollada, como pueda ser el beneficio en las empresas. Esto hace que adquiera una gran importancia el tipo de información que se suministra para rendir adecuadamente la responsabilidad.

La regulación normativa comparada muestra el interés en que la información financiera sirva para su objetivo: rendir cuentas. Así, el *Government Accounting Standards Board* (1987) en su *Concepts Statements nº 1* enfoca el objetivo de la información financiera pública¹ desde el punto de vista de la obligación del gobierno de ser públicamente responsable y permitir a los usuarios valorar esa responsabilidad. Por su parte el *National Council on Governmental Accounting* (NCGA) en su *Concepts Statements nº 1* (1982) señala que el objetivo general de la información contable y financiera de las entidades gubernamentales consiste en:

- 1) Suministrar información financiera útil para la toma de decisiones políticas, económicas y sociales y demostrar la responsabilidad y buena administración.
- 2) Suministrar información útil para evaluar la gestión y actuación de la organización.

El proceso de normalización de la información financiera en el ámbito de las administraciones

¹ De los entes públicos.

públicas españolas alcanzó su máxima referencia con el Plan General de Contabilidad Pública de 1994, aprobado por Orden Ministerial de 6 de mayo. Este Plan significó que de forma definitiva se fijaba para los entes públicos:

- 1) La obligación de suministrar información presupuestaria y financiera.
- 2) La introducción del principio del devengo (modificado).
- 3) El requisito de elaboración y publicidad de cuentas públicas.
- 4) Mayor información a través de las notas a los estados financieros o memoria.
- 5) Una mayor conciencia de la importancia de las cuentas públicas como instrumento de control.

Sin embargo, desde 1994, el proceso de normalización y redefinición del enfoque de la información financiera en el ámbito público ha quedado rezagado respecto a la evolución experimentada en el ámbito privado. A esta divergencia no es ajena los escándalos contables, las nuevas variables claves en la actividad empresarial, la confianza del legislador en los controles tradicionales (externos e internos) sobre los caudales públicos o las presiones políticas para no aumentar las exigencias de información a las que se deben enfrentar las entidades públicas.

La adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades locales (en particular la Orden EHA 4041/2004, de 23 de noviembre) ha supuesto una nueva oportunidad tímidamente aprovechada para ampliar los conceptos de responsabilidad y la exigencia de información.

3. ASPECTOS RELATIVOS A LA NUEVA RENDICIÓN DE CUENTAS: COMPARATIVA SECTOR PÚBLICO-SECTOR PRIVADO

En primer lugar queremos destacar que una de las principales razones para la ampliación del campo de la rendición de cuentas en el sector privado tiene como causa el proceso de armonización de la información financiera a nivel internacional. Ciertamente en los últimos años estamos asistiendo a un proceso

de convergencia a nivel internacional en la información financiera empresarial. Máximo exponente de esa convergencia es la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC/NIIF) del *International Accounting Standards Board*.

La globalización de la economía hace que la comparación de información empresarial necesaria para la toma de decisiones en los mercados de capitales, no sea ya a nivel nacional o regional, sino mundial. A este proceso de internacionalización o globalización de la información financiera parece como si las entidades públicas fueran ajenas. Se sigue pensando en términos locales o nacionales.

Al igual que las Normas Internacionales de Contabilidad, en el sector público también existe un referente en la normalización de la información financiera, los *International Public Sector Accounting Pronouncements* (IPSAS²) del Comité del Sector Público del *International Federation of Accountants* (IFAC). Sin embargo, la estrechez de miras y la defensa a ultranza de la soberanía nacional hacen que esa armonización no pueda ser, por el momento, una realidad dentro de la contabilidad pública. Los procesos de armonización (aunque bien cabría hablar de normalización) que se ha llevado, en el ámbito de la información financiera pública, se han limitado a la macrocontabilidad, en concreto a la contabilidad nacional, y que en la Unión Europea tiene su reflejo en el Sistema Europeo de Cuentas SEC-95.

A continuación repasamos algunos de los aspectos relacionados con los nuevos modelos de rendición de cuentas.

3.1. Delimitación de los *stakeholders*

Hablamos de *stakeholders* para referirnos a aquellas personas interesadas en la marcha de la entidad y por tanto que tienen interés en la información relacionada con la rendición de cuentas.

La armonización de la información financiera en el ámbito privado está introduciendo un sesgo a la hora de determinar los usuarios. La adopción de las

² Inspiradas en las NIC del IASB.

Normas Internacionales de Contabilidad está enfocando la rendición de cuentas de las grandes empresas a un usuario en particular: el inversor. Sin embargo, en España, a nivel de las pequeñas y medianas empresas los destinatarios de la información financiera siguen siendo, según el apartado 10 del Plan General de Contabilidad de 1990, un amplio rango de “agentes económicos y sociales” entre los que se incluyen “los accionistas, los acreedores, los trabajadores, la Administración Pública e incluso los competidores”, si bien con un peso preponderante en el modelo contable de la figura del acreedor. Evidentemente, a mayor rango de usuarios o *stakeholders* más difusa es la información y se corre el riesgo de que realmente su utilidad sea reducida para todos ellos.

En el ámbito de la información financiera pública la amplitud de usuarios es incluso mayor y, por tanto, el riesgo de no satisfacer a ninguno es más grande. El Plan General de Contabilidad Pública recoge, en el apartado número 7 de su introducción, a los siguientes usuarios:

“los destinatarios de la contabilidad pública se abre una gama muy amplia de colectivos, desde los órganos de gobierno de las entidades a los mismos ciudadanos como tales, pasando por las empresas y organizaciones patronales, trabajadores y sindicatos, suministradores de bienes y servicios, prestamistas y otros acreedores, responsables de la política económica, financiera y fiscal a sus diferentes niveles, parlamentos y otras asambleas, legislativas o no, órganos de control externo dependientes de aquéllos y, en general, cuantos colectivos se vean afectados de una u otra manera por la actividad económico-financiera del sector público, que prácticamente son, por una u otra razón, y desde diferentes ópticas, todos los que componen el tejido político, económico e institucional de la sociedad”.

La amalgama de destinatarios de la información financiera de las entidades públicas, junto con aspectos como la complejidad de la información y la

entrada en juego del comportamiento del *free-rider*, hacen que los usuarios reales queden muy restringidos, y que se puedan acotar, en la práctica, en estos momentos, a los órganos políticos y de control.

Un proceso similar al que se ha iniciado en el ámbito privado supondría poner como usuario o interesado preferente al ciudadano, esto es, quien financia la actividad pública. En este sentido debe destacarse que la Orden EHA 4041/2004 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad en su modelo normal y que será aplicable a partir del 2006 sigue manteniendo en último lugar como destinatarios de la información contable pública a “g) Otras entidades públicas y privadas, asociaciones, usuarios de los servicios prestados por la entidad contable y ciudadanos en general”.

Sin embargo, quizás lo que resulta más llamativo es que en el campo de la información financiera de las entidades públicas no haya generado un debate doctrinal sobre las necesidades informativas del ciudadano, similar al que ha habido con respecto a los inversores, en el caso de la empresa. Es por ello que una de las mayores problemáticas a las que se enfrenta en estos momentos la información financiera pública es que el ciudadano no la entiende y por tanto no tiene interés en ella. La revalorización de la información financiera pública de cara al ciudadano pasaría por que ésta fuera capaz responder a preguntas como: ¿qué se quiere hacer?, ¿qué se ha hecho con los recursos?, ¿se han alcanzado los objetivos?, ¿se ha cumplido el programa electoral?, ¿a qué coste se han alcanzado los objetivos y con qué nivel de eficiencia? Cuestión aparte es que en estos últimos años la información financiera pública ha centrado en exceso su atención en una variable que de por sí puede tener poco interés para el ciudadano: el déficit.

El proceso evolutivo de la rendición de cuentas debe trasladarse a las administraciones públicas (al menos a las de cierto tamaño) enfocando la rendición de cuentas a los intereses y necesidades de los ciudadanos. No hay razones objetivas que justifi-

quen por qué debe recibir más información un accionista de una empresa cotizada que un ciudadano de sus administraciones públicas. ¿Son sus posibilidades de control diferentes? o ¿es qué es mayor la importancia de la defensa de los intereses privados que la de los públicos?

En este sentido conviene traer a colación las palabras del órgano de Control Externo del Gobierno Catalán, la Sindicatura de Comptes (1996) que en su informe sobre la Cuenta General de las Corporaciones Locales señalaba que:

“Es urgente la necesidad de iniciativas parlamentarias tendentes a desarrollar por parte de los entes locales un sistema de información económico-financiero de gestión y de eficacia que sea asequible por el ciudadano y que pueda ser entendido por cualquier persona medianamente informada, y que sea refrendado por los correspondientes controles, a fin de dar fiabilidad no tan sólo a las cuentas, sino también a la gestión y al cumplimiento de objetivos”.

3.2. Difusión de información financiera a intervalos más reducidos

En estos momentos las empresas tienen obligación de facilitar información financiera anualmente. Sin embargo las empresas cotizadas suministran infor-

mación a intervalos trimestrales, semestrales y anuales a través de su página Web y registros oficiales.

En las entidades públicas la obligación de suministrar información financiera tiene carácter anual, sin embargo la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas suministran información estadística con carácter mensual.

Parece lógico aproximar las obligaciones informativas requiriendo que las entidades públicas de cierto tamaño suministren información presupuestaria y de contabilidad financiera, al menos, con una periodicidad semestral.

3.3. La planificación estratégica

Son varios los autores y organismos que en los últimos años defienden la necesidad de que las entidades (públicas y privadas) deben informar de los objetivos que pretenden alcanzar y de la estrategia que desarrollaran para alcanzarlos. Si bien no existe una regulación sobre el particular, ya son muchas las empresas que en sus informes hacen declaraciones de objetivos a medio y largo plazo.

En el ámbito público la rendición de cuentas debe pasar en primer lugar por la definición de los objetivos a alcanzar. No existen, como en el ámbito privado, unos objetivos que se puedan dar por sen-



tados, como pueden ser los de maximizar el beneficio, el *cash-flow* o generar “valor para el accionista”. Es por ello que la planificación y la información estratégica adquieren una relevancia especial dentro de las entidades públicas.

Planes estratégicos y planes corporativos son la expresión de la formulación de las líneas estratégicas en los gobiernos. Son la expresión de las preguntas:

- 1) A dónde queremos ir: objetivos.
- 2) Cómo vamos a tomar esa dirección: proyectos y programas.

En las administraciones municipales la formulación de la estrategia se está realizando en los últimos años a través de los planes de actuación municipal (PAM), sin que sean, de momento, un requisito obligatorio.

3.4. Mayores exigencias en el control de la información financiera: la auditoría externa

La auditoría financiera es el control externo por excelencia de las empresas. Su misión es verificar la información financiera dando fiabilidad a la rendición de cuentas. Para el usuario saber que las cuentas que se rinden previamente han sido sometidas a verificación supone una seguridad y para la entidad acicate para suministrar una información fiable.

Sin duda, en el ámbito público el control externo adquiere formas más amplias, desde un control de legalidad hasta teóricamente un control de eficiencia, pasando por el control financiero y auditoría de las cuentas³. Teóricamente, las entidades públicas llevan cierta ventaja a las entidades privadas.

En los últimos años asistimos en el ámbito privado a mayores exigencias de independencia del auditor y en la mejora de la calidad de su trabajo. La problemática en el ámbito público es otra: la falta de medios de los órganos de control externo. A nivel de la administración pública, y en particular de la administración local, estamos asistiendo a una

situación en que si bien teóricamente el control externo funciona, la realidad demuestra que ese funcionamiento está sometido a importantes limitaciones que impiden la operatividad que sería deseable. Así, el control externo no tiene la frecuencia necesaria y hace que muchas entidades deban recurrir a la contratación de firmas privadas de auditoría⁴ para dar fiabilidad a su información financiera y, principalmente, descargar la responsabilidad de sus políticos y gestores. Además, las entidades que están sometidas a un control periódico por parte de los órganos de control externo se enfrentan a dilatados retrasos consecuencia de la rigidez de los procedimientos.

Todo esto hace, entendemos, que deba rediseñarse el control externo de las entidades públicas de forma que sea más operativo.

3.5. Información sobre indicadores clave de la marcha de la entidad

En la regulación de la información financiera de las empresas existe una tendencia a ampliar la información sobre la gestión desarrollada mediante la inclusión en los informes de la dirección de la empresa de “indicadores clave” sobre la marcha de la entidad, y su oportuno comentario. En España la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social recoge la obligación de incluir dentro del informe de gestión, cuando sean necesarios para la comprensión de la evolución, los resultados o la situación de la sociedad, la siguiente información:

- 1) Indicadores de resultados financieros.
- 2) Indicadores no financieros, que sean pertinentes respecto de la actividad empresarial concreta, incluida información sobre cuestiones relativas al medio ambiente y al personal.

Estos indicadores deberán ser auditados en la medida que estén basados en datos incluidos en las cuentas anuales.

³ Debe recordarse a este respecto que la figura de la auditoría originariamente nació como un control de la res pública.

⁴ Los informes de auditoría privada contratada por las entidades públicas constituyen un área gris, pues si bien no están prohibidos no tienen la fuerza legal que se confiere a los informes de los órganos de control externo.

La Orden 4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local recoge que a partir del 2006 dentro de la memoria se incluirán indicadores relativos a la situación presupuestaria, económico-financiera y de gestión de los servicios públicos (indicadores de gestión), lo que supone sin duda una importante y apreciable novedad.

3.6. Información sobre responsabilidad social e información medioambiental

En el sector privado estamos asistiendo a un reconocimiento por parte de la doctrina de la necesidad de que las empresas desarrollen comportamientos social y medioambientalmente responsables. Como señala Archel (2003: 189) se trata de incorporar en la función objetivo de la empresa otros valores como la maximización del bienestar y desarrollo global de la comunidad, y prácticas medioambientalmente sostenibles. La amplitud del concepto de responsabilidad social es tan grande como el concepto de responsabilidad social que se quiera tener. Puede englobar aspectos relacionados con:

- a) Los trabajadores de la empresa.
- b) Responsabilidad en el output de la empresa.
- c) Labor social en la comunidad.
- d) Cumplimiento de normas, estándares y respeto de derechos.
- e) Aspectos medioambientales

Los aspectos relativos a la responsabilidad social han encontrado un cauce de difusión a través de las guías de sostenibilidad, cuyo principal patrocinador y referente ha sido la *Global Reporting Initiative* (GRI). Por el momento, la difusión por las empresas españolas de información relativa a la responsabilidad social es voluntaria.

En cambio la difusión de información medioambiental, o mejor dicho, información financiera sobre los aspectos medioambientales, es obligatoria para las empresas españolas. Esta información se encuentra regulada por el Real Decreto 437/1998, de 20 de marzo y Resolución del ICAC de 25 de marzo de 2002. La información se debe suministrar a través de

la memoria de las cuentas anuales y se centra en las implicaciones financieras de los aspectos medioambientales de la empresa: obligaciones, activos (inversiones), gastos y criterios de valoración.

En el sector público la difusión de información (a nivel micro-económico) sobre aspectos sociales y medioambientales no es obligatoria.

3.7. Información sobre gobierno corporativo

En los últimos años y como consecuencia de los escándalos financieros protagonizados en diferentes países se ha llegado a la conclusión de que deben reforzarse las medidas de control sobre el gobierno de la empresa.

El gobierno corporativo pretende establecer criterios y normas en relación a:

- 1) Información sobre la estructura de la propiedad de la empresa.
- 2) Información sobre la estructura de los órganos de gestión.
- 3) Operaciones entre administradores (también alta dirección) y empresa.
- 4) Sistemas de control del riesgo empresarial.
- 5) Sistemas de retribución de los administradores y alta dirección.
- 6) Seguimiento de prácticas sobre buen gobierno (consejeros independientes, comisiones de control, etc.).
- 7) Impulsar una política de transparencia sobre estos aspectos.

En España la regulación de la información sobre gobierno corporativo se ha introducido por la Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifica la Ley 24/1988, del mercado de valores. Por el momento, las sociedades que están obligadas por esta normativa son las sociedades cotizadas.

En la práctica, la nueva regulación supone la obligación de informar a través de los llamados informes de gobierno corporativo sobre: organigramas, retribuciones, estatutos sociales, reglamentos de los órganos de gobierno, documentos relativos a las juntas ordinarias y extraordinarias con orden del día y propuestas, información sobre el desarrollo de las juntas, propuestas, votos, hechos relevantes.

En España muchos de los aspectos sobre los que fija su atención las normas de gobierno corporativo están regulados para las entidades públicas por normas de derecho administrativo. Si bien puede decirse que en el sector público la regulación de los aspectos del gobierno de la entidad pública es mucho más precisa y que todo lo que no está permitido por la normativa está prohibido, a diferencia del sector privado. A partir del año 2004, una diferencia fundamental entre entidades públicas y privadas en lo que se refiere al gobierno corporativo es la difusión de información sobre estos aspectos. Las empresas cotizadas deben informar obligatoriamente sobre acuerdos tomados en los órganos de la sociedad, retribuciones de directivos y administradores, etc., mientras que en el sector público la revelación de información equivalente es más limitada (por ejemplo: sabemos cuánto cobra el cargo, pero no necesariamente la persona, no hay obligación de revelar los asuntos tratados en los plenos o comisiones de gobierno municipal, etc.).

3.8. Información sobre intangibles

La doctrina habla de intangibles para referirse a activos no monetarios sin sustancia física que son mantenidos para su uso en la producción o suministro de bienes o servicios o para fines administrativos, y que aportan beneficios económicos futuros a la entidad.

Existe una gran confusión en lo referente a los activos intangibles como consecuencia de su escasa regulación y la aparición de nuevas terminologías que vienen a sustituir parcialmente a la de activos intangibles.

Algunos de los intangibles que podemos identificar tanto en el ámbito privado como público no son captados por el sistema de información financiera debido principalmente a que no se cumple algunas de las siguientes condiciones:

1) Identidad separada del resto de activos de la entidad. Se podría disponer sin necesidad de afectar al resto de activos.

2) El activo es controlado por la entidad como resultado de hechos pasados y puede apropiarse de los beneficios y restringir el acceso a otros.

3) Se espera que futuros beneficios fluyan a la empresa.

4) El coste del activo puede ser medido con fiabilidad.

Algunos ejemplos de intangibles que no son reflejados en la información financiera son:

- Formación de empleados.
- Imagen.
- *Know-how* especializado.
- Derechos de arrendamiento.
- Privilegios administrativos: cuotas, licencias, autorizaciones, etc.

Una de las mayores críticas a la información financiera es el hecho de que el actual modelo de información está enfocado sobre recursos materiales y sobre el concepto de propiedad. Sin embargo, los actuales modelos de negocios y de servicio público cada vez descansan más en factores intangibles que no son adecuadamente reflejados.

La especificidad del ámbito público es que en general no puede considerarse que los activos intangibles generen beneficios, pero sí que podemos considerar que permiten ahorrar gastos o mejorar la capacidad de servicio. Es en el ámbito público donde un mayor número de intangibles están presentes por la naturaleza de la actividad desarrollada.

A esto se añade el hecho de que una buena parte de los activos públicos (tangibles) están asociados al uso público y que de acuerdo con la normativa actual no figuran en contabilidad. Esta situación supone un problema adicional desde el punto de vista de la representatividad de la información financiera, puesto que dejamos fuera de la información contable no ya sólo intangibles sino también elementos tangibles por su afectación al uso público.

En la actualidad no existe una norma a nivel de entidades privadas ni públicas que regule la informa-

ción sobre intangibles, quedando su difusión al albedrío de la entidad. Tampoco es posible hablar de un sistema de indicadores sobre intangibles predeterminado y generalmente aceptado, sino que depende de cada entidad, en base a aquello que considera importante y que merece ser gestionado y controlado.

Dado que el actual modelo de información financiera empresarial no recoge la incidencia de los intangibles, algunas empresas han optado por su revelación a partir de informes de capital intelectual o mediante memorias de sostenibilidad.

En el informe de capital intelectual se suele incluir un sistema de indicadores de los recursos y actividades intangibles, la tendencia y su relación con la evolución de la entidad.

3.9. Reporting mediante las nuevas tecnologías de la información (Internet)

La Ley 26/2003, de 17 de julio por la que se modifica la Ley 24/1988, del mercado de valores, impone la obligación a las empresas que coticen a tener una página Web donde exista un apartado de información para inversores en el que conste la información financiera de obligatoria difusión por parte del empresa (informe de gobierno corporativo incluido).

Internet constituye un poderoso mecanismo de difusión de información. El coste para el usuario es reducido y permite aumentar exponencialmente el número de personas que pueden acceder a la información. Internet es sin duda el canal que permite la democratización de la información. Sin embargo, debe indicarse que en estos momentos, no existe norma jurídica que obligue a las entidades públicas, ni pequeñas ni grandes, a suministrar información financiera a través de Internet. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para modernización del gobierno local fue una oportunidad perdida para incluir la obligación legal de que los gobiernos locales (al menos para municipios de cierto tamaño) reporten a través de Internet. Por tanto, en estos momentos la difusión de información financiera a través de Internet se configura como una práctica

voluntaria, que, en cualquier caso, debe considerarse como el reflejo de una buena política de gobierno corporativo. Los canales habituales de difusión de información financiera de las administraciones públicas continúan siendo los boletines, publicaciones y tabloneros.

4. ESTUDIO EMPÍRICO DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DIFUNDIR EN INTERNET POR LAS MUNICIPALIDADES CATALANAS

Con el objetivo de determinar qué información relacionada con la rendición de cuentas ofrecen las grandes entidades locales municipales a sus *stakeholders* a través de Internet, se ha seleccionado a aquellos ayuntamientos que por su tamaño cuentan sin duda con medios suficientes para ofrecer información a través de la Red y que además por dimensión consideramos que serían asimilables a las empresas a las que se exige mayor nivel de revelación informativa. En segundo lugar se pretendía determinar en qué medida se están adaptando los ayuntamientos catalanes a las nuevas formas de rendición de cuentas que se han adoptado en el ámbito privado.

Entre los trabajos previos que abordan la difusión de información financiera a través de Internet debemos citar López et al. (2001), Carbaca y García (2002), si bien con un enfoque no enteramente coincidente con el presente.

La población objeto de estudio se ha acotado a los ayuntamientos catalanes con una población superior a 50.000 habitantes. Se ha tomado este límite ya que de acuerdo con la normativa vigente dichas entidades, tanto a nivel de prestación de servicios (Ley 7/1985), como de revelación de información (Orden 4041/2004), son los que están sometidos a un mayor grado de exigencia, esto es, son las entidades locales que podrían calificarse como “grandes”. Para seleccionar la población objeto de estudio se han tomado los datos del Anuario Estadístico de Cataluña del año 2004⁵, elaborado por el Institut d’Estadística de Catalunya. Conformen la población las siguientes entidades:

⁵ Las cifras del anuario están referidas al año 2003.

Tabla 1. Municipios catalanes mayores de 50.000 habitantes

Ayuntamiento	Población municipio
Badalona	214.440
Barcelona	1.582.738
Castelldefels	52.405
Cerdanyola del Vallès	55.731
Cornellà de Llobregat	82.817
Girona	81.220
Granollers	55.913
Hospitalet de Llobregat	246.415
Lleida	118.035
Manresa	67.269
Mataró	111.879
Mollet del Vallès	50.001
Prat de Llobregat	63.312
Rubí	64.848
Sabadell	191.057
Sant Boi de Llobregat	80.738
Sant Cugat del Vallès	63.132
Santa Coloma de Gramanet	116.012
Tarragona	212.076
Terrassa	184.829
Viladecans	59.343
Vilanova i la Geltrú	57.300
TOTAL MUESTRA	3.811.510

Esta muestra representa municipios con una población equivalente al 56,85% de la población de Catalunya.

Para el estudio se han valorado los siguientes aspectos:

- Existencia de información del ayuntamiento en Internet.
- Fijación de objetivos a largo plazo: estrategia.
- Información presupuestaria actualizada.
- Difusión de información sobre contabilidad financiera.
- Información intermedia.

f. Indicadores de gestión.

g. Información sobre intangibles.

h. Difusión de los informes de auditoría externa.

i. Información medioambiental o sobre sostenibilidad.

j. Aspectos relativos al gobierno corporativo.

El estudio se ha llevado a cabo en febrero de 2005. Los resultados detallados para cada uno de los ayuntamientos pueden observarse en el Anexo I. Los datos referidos a presupuesto corresponden al presupuesto del ayuntamiento (no consolidado) del ejercicio 2004 obtenidos de la Dirección General de Cooperación Local.

ANEXO I

Ayuntamiento	Población	Presupuesto	Gobierno	Objetivos	Presu- puesto	CC.AA	Inter- media	Indica- dores	Intan- gibles	Auditoría	Soste- nibilidad	G. corpo- rativo	D TOTAL
Badalona	214.440	119.381.527,42	PSC	X								X	2
Barcelona	1.582.738	1.840.043.664,00	PSC	X	X	X	X	X		X		X	7
Castelldefels	52.405	49.995.941,00	PSC		X							X	2
Cerdanyola del Vallès	55.731	42.648.105,64	IC		X							X	2
Cornellà de Llobregat	82.817	58.595.083,00	PSC		X						X	X	3
Girona	81.220	702.175.585,00	PSC	X	X						X	X	4
Granollers	55.913	53.416.229,68	PSC		X							X	2
Hospitalet de Llobregat	246.415	153.172.000,00	PSC										0
Lleida	118.035	116.077.755,30	PSC		X							X	2
Manresa	67.269	71.280.279,00	PSC	X	X							X	3
Mataró	111.879	84.386.612,76	PSC		X							X	2
Mollet del Vallès	50.001	39.696.467,33	PSC	X									1
Prat de Llobregat	63.312	66.414.843,58	IC	X	X								2
Rubí	64.848	44.704.296,00	PSC	X	X								2
Sabadell	191.057	140.960.000,00	PSC		X	X							2
Sant Boi de Llobregat	80.738	64.880.975,16	PSC	X	X							X	3
Sant Cugat del Vallès	63.132	75.166.367,50	CIU		X							X	1
Santa Coloma Gramanet	116.012	66.280.186,65	PSC	X	X							X	3
Tarragona	212.076	140.806.730,27	CIU					X				X	1
Terrassa	184.829	121.510.265,00	PSC										0
Viladecans	59.343	42.720.000,00	PSC		X							X	2
Vilanova i la Geltrú	57.300	55.959.418,83	PSC	X	X							X	3
TOTAL MUESTRA	3.811.510	4.150.272.333,12		10	17	2	1	2	0	1	2	16	
Porcentajes				45%	77%	9%	5%	9%	0%	5%	9%	73%	

ESTADÍSTICOS BÁSICOS DE LA VARIABLE REVELACIÓN TOTAL:

Media= 2,23

Desviación estándar= 1,45

Moda= 2

Primer y segundo cuartil= 2

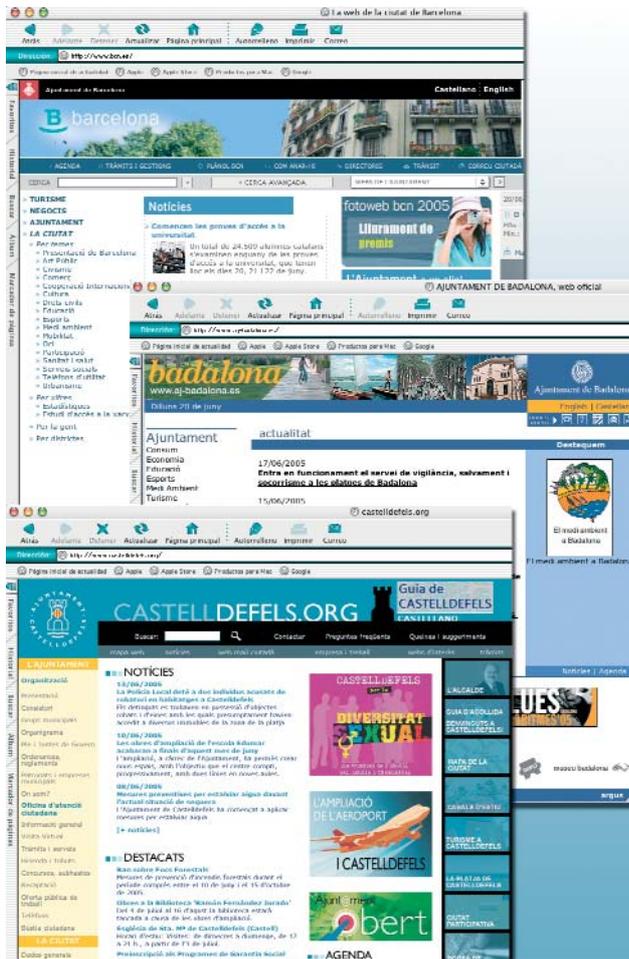
Tercer cuartil= 3

CC.AA. = información de contabilidad financiera.

4.1. Difusión de información a través de Internet

Debe destacarse lo siguiente:

- a) Se observa una incorporación masiva de los municipios a Internet. No en todos los casos el municipio tiene su propia pagina Web sin que, en algún caso, la comparte.
- b) Es práctica común que exista información de la ciudad e información propiamente del ayuntamiento.
- c) Dentro de la información del ayuntamiento existe una parte de información de rendición de responsabilidad y otra que corresponde a gestiones y tramites on-line.
- d) En general el *interface* de la página Web con el usuario no es amigable. No es fácil localizar las opciones relacionadas con la rendición de cuentas.



4.2. Requisitos informativos de las entidades locales. La cuenta general

El contenido de la información de obligatoria rendición por los ayuntamientos se conforma por medio de la Cuenta General que se ha de rendir al Tribunal de Cuentas u organismo autónomo de control externo.

La Cuenta General está compuesta por la de la propia entidad pública y la de los organismos autónomos y sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local, tal como señala la regla 408.2 de la Orden de 17 de julio de 1990, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad de la Administración local y el artículo 209 del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

La Regla 416 y 425 de la actualmente vigente Instrucción de Contabilidad de la Administración Local recoge la composición de la Cuenta General:

- a) Liquidación del presupuesto.
- b) Estado demostrativo de los derechos a cobrar y obligaciones a pagar.
- c) Balance de situación.
- d) Cuenta de resultados.
- e) Cuadro de financiación.
- f) Estado de tesorería.
- g) Estado de la deuda.
- h) Estado de compromisos de gastos futuros.
- i) Anexos. Que contendrán los siguientes estados:
 - Balance de Comprobación.
 - Estado de Modificaciones de Crédito.
 - Estado de los compromisos de ingreso con cargo a Presupuestos futuros.
 - Estado de Gastos con financiación afectada.
 - Estado de Remanente de Tesorería.
 - Estado de evolución y situación de los recursos administrados por cuenta de otros
 - Entes Públicos.
 - Estado de situación y movimiento de operaciones no presupuestarias de Tesorería.
 - Estado de situación y movimiento de valores.

El artículo 211 Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo señala que los municipios de más de 50.000 habitantes y las demás entidades locales de ámbito superior acompañaran a la Cuenta General:

- 1) Una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos.
- 2) Una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste.

Se trata de dos documentos muy útiles para evaluar la gestión que no formarían parte de la Cuenta General, si bien la acompañan. En nuestro trabajo no hemos observado ninguna entidad que difundiera las memorias requeridas por el artículo 211 a través de Internet.

Debe destacarse que a partir del 2006 los documentos anteriores que conformaban la Cuenta General se refunden en Balance, Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de Liquidación del Presupuesto.

4.3. Fijación de objetivos

Aproximadamente la mitad de los ayuntamientos facilitan información estratégica. En general dicha información se proporciona mediante planes de actuación municipal y programas de gobierno que fijan los objetivos operativos durante la legislatura. No se ha detectado información sobre objetivos finales a mayores plazos de tiempo.

En algunos casos la información se presenta de forma cuantificada (construcción de vivienda pública, por ejemplo), pero en general se formulan objetivos sin cuantificación.

Destaca el Ayuntamiento de Barcelona que informa del seguimiento de la consecución de objetivos.

4.4. Información contable

En este apartado abordamos la información sobre contabilidad presupuestaria, contabilidad financiera y auditoría.

Aproximadamente tres cuartas partes de las entidades de la muestra facilitan información

sobre el presupuesto vigente. Para observar el cumplimiento de este ítem no hemos computado aquellas entidades que suministraban información presupuestaria desactualizada⁶ (de años anteriores).

Son pocas las entidades que facilitan información sobre el presupuesto consolidado o sobre el presupuesto de las entidades dependientes. Igualmente es una excepción la posibilidad de consultar el presupuesto vigente y el de años anteriores para hacer posible la comparación de cifras.

Respecto a información de contabilidad financiera, sólo hemos detectado dos entidades que faciliten información sobre la cuenta general. En este aspecto destaca el Ayuntamiento de Barcelona con un amplio informe financiero.

Es de resaltar, por tanto, el desinterés de las entidades en ofrecer información sobre recursos económicos y de acuerdo con el principio del devengo. La explicación puede ser que las entidades locales a efectos de gestión interna no utilizan la contabilidad financiera y por tanto que no crean necesaria la difusión de información relacionada con ese particular.

En todos los casos, la difusión de información es con carácter anual, a excepción del Ayuntamiento de Barcelona que comenzó en el 2004 a emitir información semestral.

Excepto en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, no se facilita el informe de auditoría o de control externo de las cuentas de la entidad.

4.5. Indicadores

Dos entidades, el Ayuntamiento de Barcelona y el Ayuntamiento de Tarragona, facilitan información sobre indicadores. Se trata de indicadores de carácter financiero. Sin embargo el Ayuntamiento de Tarragona no explica ni cómo se calculan dichos indicadores ni su significado y se refieren a los años 1995 y 1996.

El Ayuntamiento de Barcelona incluye indicadores a nivel de información semestral.

⁶ Sin que existiera motivo para ello como por causa de prórroga del presupuesto.

4.6. Intangibles

La información sobre intangibles destaca por su ausencia en todas las entidades objeto del estudio. Se trata quizás de un reflejo de la falta de un modelo de información sobre intangibles para el ámbito público.

4.7. Información sobre sostenibilidad y medioambiente

Bajo este epígrafe se ha analizado la presencia de información sobre medioambiente y desarrollo sostenible, sin necesidad de que aparecieran bajo el formato de memorias de sostenibilidad. Presentan este tipo de información en su página Web el Ayuntamiento de Cornellà y el de Girona, con comentarios sobre objetivos y actuaciones llevadas a cabo.

4.8. Gobierno Corporativo

Se ha evaluado la difusión de información relacionada con la estructura organizativa, mecanismos de toma de decisión, retribuciones, actas de las reuniones de los órganos de gobierno.

Para dar por cumplido este apartado se ha considerado la difusión de información sobre la estructura organizativa y actas de las reuniones del pleno. Sobre esta base se observa que tres cuarta partes de las entidades objeto de la muestra facilitan esta información. Sin embargo, solamente el Ayuntamiento de Barcelona facilita información sobre las retribuciones (incluidos complementos) de los altos cargos (con nombres y apellidos) de gestión del grupo municipal.

Algunas de las entidades que se consideran que cumplen con el indicador de gobierno corporativo sólo facilitan el orden del día de las reuniones del pleno.

5. RELACIÓN ENTRE EL TAMAÑO DEL MUNICIPIO Y NIVEL DE DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN EN INTERNET

Con el objetivo establecer un modelo que relacione la revelación de información financiera en Internet y siguiendo los modelos que se han planteado en el ámbito de la empresa, e.g: Wallace et al. (1994), Giner (1997), se ha formulado un modelo de regresión lineal múltiple que tomaría la siguiente formulación:

$$\text{Modelo 1: } D = a + b_1 \cdot T + b_2 \cdot P + b_3 \cdot I$$

- D es una variable numérica que recoge el número ítems recogidos en el anexo I que difunde el ayuntamiento a través de Internet.
- T es una variable numérica que recoge el tamaño del municipio, expresado por el número de habitantes según el último padrón municipal.
- P es una variable numérica que representa el presupuesto del ayuntamiento.
- I es una variable ficticia que recoge mediante valores 0 o 1 la orientación política del gobierno municipal, asignando un valor 0 a los gobiernos de Convergencia i Unió y 1 a los gobiernos de izquierdas (Partit dels Socialistes de Catalunya e Iniciativa per Catalunya).

Las hipótesis que se pretende contrastar son:

H₀: El nivel de difusión de información en Internet depende del tamaño del municipio, su presupuesto y de la orientación política del gobierno municipal.

H₁: El nivel de difusión de información en Internet no depende del tamaño del municipio, ni de su presupuesto ni de la orientación política del gobierno municipal.

Los resultados de los estadísticos se muestran en la tabla nº 2. Como se puede observar a partir del coeficiente de determinación, las variables independientes (tamaño, población y signo político) explican un 66% de la variación de la variable dependiente (nivel de revelación de información). La tabla nº 3 permite ver que el modelo en conjunto es significativo y por tanto explicativo. Sin embargo a partir de la tabla nº 4 puede observarse que 2 de las variables independientes no tienen poder explicativo, y que para considerar significativa la variable presupuesto debemos suponer un nivel de confianza del 90%. Igualmente la tabla nº 4 nos permite ver un problema de multicolinealidad entre la variable presupuesto del ayuntamiento y tamaño del municipio.

Tabla 2. Estadísticos de la regresión toda la muestra. Variables gobierno, población y presupuesto

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
1	,811(a)	,658	,601	,91279

Tabla 3. Análisis de la varianza

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	28,866	3	9,622	11,548	,000(a)
	Residual	14,997	18	,833		
	Total	43,864	21			

Tabla 4. Coeficientes de la regresión

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	Intervalo de confianza para B al 95%	
		B	Error típ.	Beta			Límite inferior	Límite superior
1	(Constante)	,792	,655		1,210	,242	-,583	2,167
	POBLACIÓN	-1,638E-06	,000	-,364	-,966	,347	,000	,000
	PRESUPUESTO	4,011E-09	,000	1,092	2,897	,010	,000	,000
	GOBIERNO	1,058	,680	,215	1,556	,137	-,371	2,487

Tabla 5. Correlaciones de los coeficientes

Modelo			GOBIERNO	POBLACIÓN	PRESUPUESTO
1	Correlaciones	GOBIERNO	1,000	,070	-,090
		POBLACIÓN	,070	1,000	-,930
		PRESUPUESTO	-,090	-,930	1,000
	Covarianzas	GOBIERNO	,463	8,105E-08	-8,443E-11
		POBLACIÓN	8,105E-08	2,873E-12	-2,183E-15
		PRESUPUESTO	-8,443E-11	-2,183E-15	1,916E-18

A la vista de los resultados anteriores y considerando que las variables gobierno y tamaño no son significativas, se pasa a formular el modelo de la siguiente forma:

$$\text{Modelo 2: } D = a + b_1 * P$$

H₀: El nivel de difusión de información en Internet depende del presupuesto del ayuntamiento. $b_1 \neq 0$

H₁: El nivel de difusión de información en Internet no depende del presupuesto del ayuntamiento. $b_1 = 0$

Los resultados obtenidos se muestran en las tablas 6, 7, 8. La tabla 6 muestra que el presupuesto es una variable con un poder explicativo bastante elevado, aproximadamente del 60%. A partir de la tabla 7 se deduce que el modelo resulta significativo en su conjunto y puede considerarse explicativo.

Tabla 6. Estadísticos de la regresión toda la muestra. Variable presupuesto

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ.de la estimación
2	,768(a)	,590	,570	,94825

Tabla 7. Análisis de la varianza

Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
2 Bis					
Regresión	25,880	1	25,880	28,782	,000(a)
Residual	17,984	20	,899		
Total	43,864	21			

Tabla 8. Coeficientes de la regresión

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	Intervalo de confianza para B al 95%	
		B	Error típ.	Beta			Límite inferior	Límite superior
1	(Constante) PRESUPUESTO	1,695 2,821E-09	,225 ,000	,768	7,527 5,365	,000 ,000	1,225 ,000	2,165 ,000

Sin embargo el nivel de los errores de este segundo modelo hace sospechar que algunas observaciones pueden estar distorsionando los resultados. En concreto las puntuaciones obtenidas por el Ayuntamiento de Barcelona divergen absolutamente del resto, presentando una puntuación muy superior al resto de entidades, lo que puede introducir un cierto sesgo en los estimado-

res. Con la finalidad de ver confirmar el poder explicativo del modelo 2 se han excluido las observaciones correspondientes al Ayuntamiento de Barcelona y se ha procedido a estimar de nuevo los parámetros del modelo.

Los resultados obtenidos después de excluir al Ayuntamiento de Barcelona se muestran en las tablas 9, 10 y 11.

Tabla 9. Estadísticos de la regresión toda la muestra. Variable presupuesto

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
2 bis	,326(a)	,106	,059	,96986

Tabla 10. Análisis de la varianza

Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
2					
Regresión	2,128	1	2,128	2,262	,149(a)
Residual	17,872	19	,941		
Total	20,000	20			

Tabla 11. Coeficientes de la regresión

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	Intervalo de confianza para B al 95%	
		B	Error típ.	Beta			Límite inferior	Límite superior
1	(Constante) PRESUPUESTO	1,745 2,322E-09	,271 ,000	,326	6,428 1,504	,000 ,149	1,177 ,000	2,313 ,000

Se puede apreciar que el cambio supone que el modelo deje de tener poder explicativo, dejando de ser la variable presupuesto significativa a la hora de explicar el nivel de difusión de información y debiéndose rechazar la hipótesis de que el modelo la revelación de información depende del presupuesto del ayuntamiento.

Debe concluirse, por tanto, que no hay una relación entre el nivel de difusión de información financiera en Internet por parte de grandes ayuntamientos catalanes y las variables tamaño, presupuesto y orientación política, debiéndose encontrar las vinculaciones quizás en otras variables difícilmente mensurables y contrastables como podría ser la sensibilidad de los órganos de gobierno y gestión.

6. CONCLUSIONES

- 1) El nivel de difusión de información financiera a través de Internet para los municipios catalanes es pobre.
- 2) La información financiera de los grandes ayuntamientos catalanes en Internet tiene una estructu-

ra que no es fácilmente accesible para el ciudadano.

- 3) La información financiera más suministrada a través de Internet por los ayuntamientos catalanes es el presupuesto aprobado del ejercicio.
- 4) No se acostumbra a informar en términos de contabilidad financiera.
- 5) La información sobre indicadores es en general una excepción.
- 6) Los grandes ayuntamientos catalanes no consideran Internet como un canal prioritario en la rendición de cuentas a los ciudadanos a excepción del Ayuntamiento de Barcelona, que destaca de forma muy significativa sobre el resto de municipios catalanes a la hora de ofrecer información.
- 7) No puede establecerse una relación entre la difusión de información financiera en Internet y el tamaño del municipio, sino que la relación debe explicarse otros términos.
- 8) La Orden 4041/2004 debe suponer una mejora en la difusión de información, cuanto menos a nivel de indicadores de gestión.

BIBLIOGRAFÍA

Archel Doménech, P. (2003): *Estados Contables. Elaboración, Análisis e Interpretación*. Pirámide. Madrid.

Cárcaba García, A. y García García, J. (2002): “La divulgación de información financiera a través de Internet: la experiencia de las corporaciones locales europeas”, X Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC), Santiago de Compostela.

Giner, B. (1997): “The influence of company characteristics and accounting regulation on information disclosed by Spanish firms”. *The European Accounting Review*, Vol 6 nº 1, pp 45-68.

Governmental Accounting Standards Board (1987): “Objectives of Financial Reporting”. *Concepts Statement* nº 1. Connecticut.

Humphrey, C, Miller, P y Scapens, R.W. (1993): “Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector”. *Accounting, Auditing & Accountability*. Vol 6, nº 3, pp 7-29.

Ley 26/2003, de 17 de julio, de reforma de la Ley 24/1988, del Mercado de Valores.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

López Hernández, A.; Caba Pérez, C. y Rodríguez Bolívar M.P. (2001): “The presentation of governmental financial information on the Internet: An international view”, 8th Biennial CIGAR Conference, Valencia.

National Council on Governmental Accounting (1982): “Objectives of Accounting and Financial Reporting for Governmental Units”. *Concepts Statement* nº 1. Chicago.

Orden de 17 de julio de 1990 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad de la Administración local.

Orden EHA 4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.

Real Decreto 437/1998, de 20 de marzo por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas del sector eléctrico.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas de 25 de marzo de 2002 por la que se aprueban las normas para el Reconocimiento, Valoración e Información de los Aspectos Medioambientales en las Cuentas Anuales.

Sindicatura de Comptes de Catalunya (1996): *Compte General de les Corporacions Locals. Exercici 1994*. Barcelona.

Tomkims, C.R. (1987): *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Kogan Page Limited. Londres.

Wallace, O. R; Naser, K. y Mora, A. (1994): “The relationship Between the Comprehensiveness of Corporate Annual Reports and Firm Characteristics in Spain”. *Accounting and Business Research*, Vol 25, nº 97, pp. 41-53.