

**LAS TRANSFORMACIONES DE LO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA:
IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA**

Jairo Alonso Bautista

Contador público Universidad Nacional de Colombia

Magister en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública

Docente Universidad Santo Tomás – sede Bogotá

Dirección: Cra 9 nro 51 -11 Decanatura Facultad de Contaduría Pública

Universidad Santo Tomás

Área temática: f) Sector Público

Palabras Claves: Público estatal, público no estatal, privatización, contabilidad pública, reforma del Estado

LAS TRANSFORMACIONES DE LO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

Resumen

El documento aborda el debate en torno al significado actual de lo público y su extensión más allá de los límites del Estado propios de los países latinoamericanos, analiza las implicaciones de este hecho en los ámbitos de aplicación y reconocimiento de los sistemas de contabilidad pública y finalmente propone un modelo que amplía el enfoque de acción de la contabilidad pública para capturar esta nueva realidad

Introducción

El neoliberalismo como forma preponderante de organización de las relaciones sociales y económicas en América Latina, implicó una profunda transformación de los ámbitos de lo público y lo privado y las relaciones necesarias que surgen entre estas dos esferas del mundo social, este sistema consolida un discurso y unas prácticas sociales en las cuales lo público ya no se construye de manera exclusiva en el Estado, sino que traspasa sus fronteras y dimensiones las cuales llegan hasta la esfera del mercado y las organizaciones privadas y también hasta los terrenos de lo colectivo y lo comunitario (Múnera, 2001).

La onda neoliberal, con su discurso sobre la incapacidad del Estado como empresario (Banco Mundial, 1997), la construcción de un Estado mínimo en el cual se garanticen las libertades individuales y el adecuado funcionamiento de las fuerzas del mercado, así como la necesaria liberación de los individuos de cualquier influencia que limite la capacidad de inventiva individual (Hayek, 2002). Estas ideas vinieron a sustituir la vigencia del Estado como un poder regulador virtuoso del ciclo económico, como una entidad que velaba por el interés general al mantener la demanda agregada en su nivel máximo, y al garantizarle a los individuos comodidades por el simple hecho de pertenecer a una comunidad llamada nación.

El cambio de ideología vino acompañado por un cambio en las líneas de política pública, este se operó por medio del denominado Consenso de Washington, el cual a pesar de señalarse a sí mismo como promotor de las ideas liberales –neoliberales– termina siendo en últimas un marco instrumental que privilegia el poder de las finanzas en el manejo de los recursos fiscales, pues

“Desde la perspectiva política un elemento específico de las reformas del Consenso de Washington es la fuerte preeminencia que han tenido los voceros del capital financiero en su adopción” (Giraldo, 2009:22)

Es en el marco de las crisis de la deuda externa latinoamericana, y en las crisis financieras de los años 90, que las reformas del consenso prometieron restablecer el orden y la tranquilidad de los mercados financieros recuperando el equilibrio fiscal al que se acusa de ser el factor principal en la consolidación de la recuperación económica, la confianza de los mercados, la superación de la pobreza y la inequidad y

en definitiva la posibilidad de desarrollo en la región luego de los desastrosos años de la “década perdida”.

Las reformas introdujeron una discusión sobre las funciones de Estado y el mercado (terrenos tradicionales donde se había plasmado la dicotomía público – privado) en la organización de la vida económica, debate en el que se destacaba la supuesta **natural ineficiencia** del Estado para lograr crecimiento, desarrollo y equidad, pues este es un aparato de poder que permanentemente estaba capturado por grupos de interés (lo que se conoce como *rent – seeking*¹) y por ende, sirve a intereses privados. Al mismo tiempo se declaró que el mercado debía ser la base sobre la que debiera construirse el orden económico y social, pues allí estaba garantizado el interés público en la medida en que los ordenamientos del mercado llevaban a la eficiencia asignativa, y al mayor bienestar para la mayoría

“En consecuencia, propone una definición funcional de lo público y lo privado, de acuerdo con la cual no serían los actores sociales, o sus relaciones, quienes le darían el carácter a las dos dimensiones, sino el tipo de funciones colectivas o individuales realizadas por los particulares y el Estado, para garantizar el normal desarrollo del mercado y el individuo”
(Múnera, 2001:227)

Sobre estas premisas, se dio inicio a una profunda transformación del ámbito de acción del Estado en la economía: privatizaciones, desregulación, y creación de “pseudo mercados” en la prestación de servicios sociales básicos (Giraldo, 2009; Molina, 1999) pasan a ser el factor común que caracterizó el

“desmonte del Estado, bajo la idea ya señalada de que el mercado y los agentes privados, podían ser más eficientes que el Estado en la prestación de cualquier servicio” (Banco Mundial, 1997)

Y en este sentido la asociación público – estatal perdió su sentido tradicional, la transformación del ámbito de lo público y especialmente la relación que este teje con

¹ El término se traduce usualmente como buscadores de rentas, o sea, grupos que presionan usando su poder político para que las decisiones del Estado les favorezcan, o no perjudiquen sus intereses particulares.

el ámbito económico ha sido profunda² tanto en lo discursivo, como en el rumbo que toman las reformas que se llevan a cabo en el escenario de las políticas públicas. Para la contabilidad pública -como sistema de información y control que da cuenta del uso y función de los **recursos públicos**-, este cambio en las relaciones público-privado, y muy especialmente el desgaste de los límites tradicionales de la acción estatal implica una serie de nuevos retos en materia de revelación y representación, así como una discusión sobre los nuevos límites que demarcan su ámbito de aplicación.

El presente documento hace una presentación de los principales elementos que reconfiguraron las dimensiones de lo público en América Latina, analizando los retos presentes y futuros en la construcción de los sistemas de contabilidad pública en la región y los efectos en la información presentada a los ciudadanos y los “tomadores” de decisiones de política pública (*policy makers*).

El documento está dividido en tres secciones: en la primera se presentan los elementos centrales de la discusión público – privado y sus impactos en las reformas de los sistemas de gestión del Estado, en la segunda, se aborda una discusión sobre la esencia de la contabilidad pública y se introducirá la discusión el concepto de lo público señalado en la sección anterior, finalmente en la tercera parte, se analizan los cambios que implica para la contabilidad pública la configuración de una nueva esfera de lo público en términos de su ámbito de aplicación.

Lo público como tragedia

“La dirección de los asuntos industriales a través de las transacciones pecuniarias ha traído como consecuencia la separación de los intereses de aquellos hombres que toman las decisiones de los intereses de la comunidad...En general, esta clase de hombres de negocios, en tanto carecen de otros fines estratégicos ulteriores que perseguir, tiene interés en lograr que las perturbaciones del sistema resulten frecuentes y amplias, desde que su ganancia surge precisamente de las coyunturas de estos cambios”

² Se hace referencia en este documento únicamente a la dimensión económica de lo público, sin embargo, esto no indica que lo público sea meramente un problema económico y se sugiere más bien que es un profundo problema de tipo político que tiene efectos en todas las formas de organización de una sociedad.

El debate sobre las dimensiones de lo público, y particularmente las interrelaciones entre lo público y lo privado han sido dominadas por las ideas liberales –neoliberales– en boga, en efecto

“los liberales de hoy nos enseñan que una parte de lo público puede ser provisto por el sector privado, y a su vez ponen en duda el carácter público de las políticas de los Estados nacionales porque las suponen al servicio de intereses particulares y no responden al interés colectivo de la sociedad sino a los privilegios de las burocracias o los grupos políticos privilegiados” (Giraldo, 2003:13).

De esta forma, y

“Bajo la idea de un mundo globalizado por el mercado, el capital y las comunicaciones, diversas corrientes de pensamiento han contribuido a cuestionar la división moderna entre lo público (entendido como el ámbito donde se relacionan el Estado Nacional y los ciudadanos) y lo privado (entendido como el ámbito donde se relacionan los particulares entre sí” (Múnica, 2001: 228).

Estas ideas se consolidaron con fuerza en América Latina, de tal forma que las reformas pro - mercado instauradas desde mediados de los años 80 transformaron los mecanismos de gestión e intervención del Estado en la vida económica, bajo la idea de que más mercado implicaba menos Estado buscaron la reducción de la influencia estatal en la vida económica. Al Estado se le acusa de ser un elemento perturbador de la eficiencia económica, un canal expedito de corrupción y un botín para la captura de rentas por parte de grupos políticamente organizados (*rent – seeking*), todos estos efectos redundan (desde el conjunto de ideas neoliberales)

en un menor rendimiento económico, un aumento de la pobreza y de la desigualdad y un desperdicio de recursos económicos.

Una lectura tradicional de dichas reformas, señala que estas buscaban eliminar la intervención pública –Estado- para aumentar la capacidad de la racionalidad privada –

³³ En Gonzalez, 1995:109

mercado- de regular la vida económica y social. Sin embargo, este asunto no fue tan simple, la reforma del Estado estaba orientada no a eliminar lo público sino más bien a buscar a través del mercado el cumplimiento de objetivos “públicos” y orientados al “interés general”. Hay en este recorrido una idea que se señalaba ya en Adam Smith, según la cual el privilegio de los intereses individuales llevaría a una sociedad a la mejor situación posible en términos de bienestar, de tal forma que la búsqueda del interés público se hace a través del mercado y sus instituciones que tradicionalmente fueron la arena esencial de lo privado.

De esta manera

“El liberalismo contemporáneo evidencia así la debilidad de la diferenciación moderna entre lo público y lo privado, fundamentada en los actores sociales y en sus relaciones, y realza la importancia de la pregunta por el sentido que define a las dos dimensiones”. (Múnera, 2001:229)

Así, se rompen las dicotomías público – estatal y privado – mercado, y se trazan unas nuevas fronteras y relaciones entre lo público y lo privado, que han dado lugar a una nueva racionalidad en el funcionamiento del Estado, pero también un nuevo sentido al funcionamiento de las entidades del mercado.

El liberalismo reconoce que la acción del Estado es necesaria y debe remitirse a

“...promover leyes que permitan un mejor funcionamiento del mercado, lo que significa una garantía para la propiedad privada” (Giraldo, 2009:40).

Esto consiste básicamente en

“...la creación de un ordenamiento jurídico básico, que se dirige a establecer una infraestructura institucional (derechos de propiedad, paz, orden público y sistema normativo) que aliente la inversión a largo plazo... si no hay un sistema judicial bien organizado, las empresas y los particulares tienden a buscar otros medios de controlar los contratos y dirimir las controversias, lo cual en el peor de los casos, puede llegar a la violencia armada” (Giraldo, 2009: 41).

La acción estatal debe basarse única y exclusivamente en el diseño planteado por los mecanismos de mercado, los cuales se perciben como inviolables, incuestionables y neutrales, de tal forma que

“la filosofía política del liberalismo consiste en destronar la política” (Salama & Valier, 1997:98).

La esfera pública, reducida a la esfera del Estado está allí para funcionar como un ente regulador de las dinámicas mercantiles, lo que se conoce en otros términos como el Estado Gendarme: un Estado mínimo dedicado a hacer funcionar el mercado de manera eficiente, garantizando el cumplimiento de los derechos de propiedad privados.

Sin embargo, esta visión de la esfera pública no es suficiente para mantener el orden social, la existencia de una serie de necesidades no satisfechas por el mercado, le impone al Estado una serie de funciones adicionales a las anteriores. Estas funciones que también se consideran como parte de la esfera pública, surgen de diversos factores: políticos, tecnológicos, morales, religiosos, etc; y responden en su mayoría a lo que consideramos parte de la política social, que es aquella que tiene relación directa con las discusiones sobre la igualdad material de los miembros de una comunidad social (Arendt, 1974).

La política social entendida como política pública surge en la esfera política y no en la económica: servicios públicos domiciliarios, salud, educación, etc, son elementos que no solo permiten la existencia de un orden mercantil, sino que garantizan la reproducción social, el hecho de negarles a ciertos ciudadanos este tipo de bienes, implica a la vez su exclusión del sistema mercantil y del ordenamiento social y por tanto llevan a la erosión del mismo. De hecho la sociedad en su conjunto percibe que hay una serie de necesidades básicas que no son provistas de manera adecuada por el mercado y eleva estas necesidades a la esfera pública, así el Estado se convierte desde este punto de vista en el garante de la satisfacción de tales bienes.

El neoliberalismo como doctrina y el Consenso de Washington como guía de políticas no han sido los únicos elementos del debate, en la medida en que las propuestas ortodoxas de ajuste fiscal promovidas por el Consenso, y los principios de organización neoliberal se presentaron irrealizables y las consecuencias de las reformas profundizaron la desigualdad, la pobreza, y aumentaron el número y la profundidad de las crisis financieras, los discursos volvieron la mirada al papel del

Estado, pero no para reimplantar el intervencionismo de tipo keynesiano – cepalino, sino que retoma muchos elementos del neoliberalismo y ubica a las entidades privadas en un nuevo marco

Pero el paradigma neoliberal pregona que no necesariamente el Estado debe proveer todas las necesidades sociales, estas son ante todo bienes o mercancías que pueden ser intercambiadas en el mercado. El problema fundamental es el de garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder al goce de estos bienes, y como es lógico en todo sistema mercantil hay quienes pueden obtenerlas pagando su precio en el mercado, y hay quienes no.

De allí surge la idea de que la provisión de estos bienes básicos debe dejar de ser competencia exclusiva del Estado para que pase a ser provista también por la esfera privada: para quienes puedan proveerse los bienes “esenciales” hay una oferta mercantil diversificada donde el Estado opera como regulador, para quienes no está la oferta del Estado la cual se debe canalizar por medio de oferentes privados, es decir, por medio de mecanismos mercantiles (Giraldo, 2009).

Esto implica también una nueva discusión sobre la justicia social, para ello el modelo implementa la teoría de la justicia propuesta por Rawls (1999) el cual propone una justicia basada en el reconocimiento de las bondades de la desigualdad, de tal manera que

“vistas en conjunto las relaciones establecidas entre crecimiento y desigualdades, hacen de estas últimas, implícita o explícitamente, un hecho legítimo y, en definitiva, favorable para todos, a condición de que no sobrepasen el límite de lo tolerable” (Salama & Valier, 1997: 107)

Este hecho implica una segunda premisa: **hay que tratar diferente a los diferentes**. Pero ¿cómo debe ser ese trato? Para entenderlo Rawls nos propone un ejercicio interesante: imaginemos una sociedad originaria, donde todos son dotados con una “ración” igual de recursos, supongamos que nadie sabe sino el valor de sus propios recursos pero ignora totalmente el de los demás (teoría del velo de la ignorancia), luego somos puestos en el juego del mercado donde “aflorarán” nuestras diferencias naturales, allí habrán jugadores más astutos que otros: unos ganaran y otros perderán, la desigualdad así vista no es más que el resultado de la acción normal del mercado, y no la deliberada acción de poderes políticos.

En consecuencia, Rawls propone un segundo principio: **la sociedad debe organizarse, para que el conjunto más amplio de posibilidades esté abierto a los**

menos favorecidos (principio del Mínimax), esto traducido en la función “social” del Estado, implica que este debe limitarse a atender prioritariamente a los más desaventajados de la sociedad, quienes quedaron marginados del mercado por su incapacidad para competir en el.

Los refinamientos teóricos posteriores, llevaron a la idea de que la acción del Estado debe enfocarse en los más pobres entre los pobres (Banco Mundial, 2000), y que dicha ayuda debe ser temporal, para que no genere incentivos perversos de personas que quieran “aprovecharse” de la ayuda que proporciona el Estado: esto es lo que se conoce como focalización.

Bienes públicos y privatización

En concordancia con los principios atrás señalados, el concepto de bien público se hace independiente de su función social o política, pues su distinción

“es relativamente simple y tiene que ver con la naturaleza de estos bienes”
(Cárdenas, 1995: 19)

y no con la naturaleza de la función social que ejecutan, y la definición obedece a la aplicación de las tres reglas esenciales (Giraldo, 2001: 26; Bautista, 2004: 134):

- A. Un bien público no genera exclusiones en su consumo, es decir, que el consumo de una unidad no implica que otro individuo deje de consumirlo. En otras palabras el bien público es **no excluyente** porque el mecanismo de precios no impide que ningún individuo disfrute de ese bien.
- B. El costo de ofrecer una unidad adicional es cero, es decir, que no hay posibilidad de fijar un precio de mercado, al no haber precio de mercado, los individuos no **rivalizarán** por la obtención de ese bien. Pero aunque el costo marginal sea cero, el costo de producción no lo es, por tanto es necesario que ese costo sea introducido en un proceso político (presupuesto público) para financiar la producción de dicho bien o servicio lo que obliga a los individuos a tributar.
- C. El bien público es **indivisible**, su propiedad no se puede adjudicar a ningún individuo en particular, y sobre el no opera el principio de apropiación, se entiende entonces que su propiedad es pública y que los individuos organizados políticamente designan mediante un proceso político un “agente”

para que ejerza los derechos de propiedad sobre ese bien, ese agente es el Estado.

Esta definición que pretende ser en si misma técnica y neutral, es realmente funcional a las reformas del Estado y a las lógicas de mercantilización de lo público, pues dicha definición implicó la necesidad de llevar los bienes que no cumplen con estas características a la esfera del mercado, es decir, someterlos a la privatización. La privatización es otro concepto polémico, usualmente referido al traspaso de la propiedad de un activo estatal a manos privadas la privatización se caracteriza como una simple venta de activos, sin embargo, esta definición no recoge bien los complejos procesos que hicieron parte de la política de privatizaciones en América Latina, un elemento que no se abordará en este documento.

Baste señalar con indicar que la privatización es

“...la transferencia del sector público al privado, de los beneficios residuales derivados de la explotación de una empresa, acompañada de cualesquiera cambios en la regulación” (Vickers & Yarrow, 1989).

por ello no puede entenderse solamente como un traspaso de la propiedad de un activo público a manos privadas, sino que lo característico es el traspaso de los beneficios -financieros usualmente- derivados de la explotación de un activo público, a esto hay que agregar que la noción de activo público no solo hace referencia a un bien tangible (p. Ej. una empresa de servicios públicos) sino también a la **prestación de un determinado servicio** de interés social (p. Ej. La protección en salud).

Esto lleva a un hecho fundamental en esta reflexión: aparecen agentes de mercado participando en la oferta de bienes que antes eran de prestación exclusiva por parte del Estado, en definitiva

“lo público deja de ser monopolio del Estado y puede ser atendido por entes diferentes del gobierno” (Giraldo, 2003:20).

De esta manera se llega a dos conclusiones fundamentales la primera es que el paradigma neoliberal en el que prima la función del mercado ha transformado profundamente el ámbito de la acción pública, la cual ahora no solo es responsabilidad del Estado sino también de agentes privados, la confusión sobre el espacio público radica en que a pesar de que el paradigma defiende que lo público puede estar en la esfera mercantil, sigue afirmando que lo público está ligado indefectiblemente a la

función del Estado. Esto lleva a un doble proceso, de una parte a la privatización de los activos, las funciones y la gestión del Estado (Guerrero, 2006) y de otra parte a la visibilización de las organizaciones privadas en la esfera de lo público, de lo cual surgen propuestas como la responsabilidad social y ambiental, y la consolidación del denominado tercer sector, o lo público no estatal (Pereira & Cunill, 2004)

La segunda conclusión, es que el ámbito de lo público está definido en términos de la posibilidad de que las rentas transferidas desde una actividad pública a una privada, sean lo suficientemente atractivas para crear mercados eficientes y **satisfacer los retornos financieros de quienes participan en estas actividades**. Un ejemplo claro es la reforma al sistema de salud emprendida en varios países de la región: al aplicar los principios anteriormente citados sobre la característica de un bien público, los reformadores llegaron a la conclusión de que la salud tiene una parte “pública” y una privada, la enfermedad y la atención individual de la misma son un bien que tiene un precio y genera rivalidad en su consumo, por tanto no es un bien público, pero la atención sanitaria básica no tiene esa posibilidad de apropiación y su precio de mercado es inexistente.

Estas conclusiones se orientan a definir el impacto que este dilema sobre la naturaleza y los límites entre lo público y lo privado tienen en la construcción de los sistemas de contabilidad pública en los países de la región, teniendo en cuenta eso sí, que las reformas políticas vividas en los últimos años han cuestionado severamente muchas de las ideas atrás expuestas.

¿Qué Es La Contabilidad Pública?

“El primer paso es medir todo lo que pueda ser fácilmente medido. Hasta aquí estamos de acuerdo. El segundo paso consiste en hacer caso omiso de lo que no puede medirse con facilidad, o bien otorgarle un valor cuantitativo arbitrario. Esto es artificial y engañoso. El tercer paso estriba en presumir que lo que no puede ser fácilmente medible realmente carece de importancia. Esto es ceguera. El cuarto paso es afirmar que lo que no se puede medir con facilidad realmente no existe. Esto ya es un suicidio.

“Falacia Macnamara” Daniel Yankelovich⁴

⁴ Tomado de Carrasco (sin fecha)

Hasta aquí se ha situado estado de la discusión sobre la configuración de lo público en el contexto de latinoamericano en el marco de las reformas neoliberales, sin duda los procesos políticos vividos en la región en los últimos años, han transformado las condiciones de este debate entre lo público y lo privado y el papel del Estado en esta tragedia, sin embargo este tema no será abordado en el presente documento, máxime cuando varios países de la región (Colombia, Perú, Chile, Mejiico) mantienen buena parte de estas reformas como guía elemental de sus sistemas de política pública.

En este sentido surgen una serie de preguntas pertinentes para abordar la relación existente entre una nueva configuración del espacio público y la construcción de sistemas de contabilidad pública: ¿revela la contabilidad pública el ámbito de lo público? ¿Cuál es el sentido de un sistema de información contable pública? ¿Cuál es el ámbito de aplicación de la contabilidad pública que surge de esta problemática?

Esto lleva necesariamente a delimitar el campo de acción de la contabilidad pública y para ello es necesario definir el concepto de sector público, esto implica analizar cuales son los conceptos más aceptados sobre el ámbito de la contabilidad pública y el espacio de aplicación sobre el cual debe dar cuenta. El problema es definir donde comienza y termina el sector público, por ejemplo, el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas emitido por el Fondo Monetario Internacional entiende que

“el sector público, es una combinación de los sectores gobierno general, de empresas públicas no financieras y de instituciones públicas financieras, que se distinguen por ser propiedad del gobierno y / o estar controladas por el y no por las funciones que cumplen” (FMI, 2001: 48).

Asimismo

“la selección de actividades e instituciones que deben considerarse como parte del gobierno, se basa en su naturaleza y en el hecho de estar comprendidas en la definición del gobierno” (Doderó, 2001: 24).

Estas definiciones dan a entender claramente que lo público es simplemente lo estatal, y que la pertenencia a la esfera pública está dada por la propiedad del capital y no por la actividad que ejecutan en la sociedad. Un concepto que en la sección anterior fue criticado por sus limitaciones en dar cuenta de los fenómenos complejos de lo público.

Una definición más compleja se encuentra en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas de 1995, derivado del sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones

Unidas, en el se define el ámbito de la contabilidad pública (administraciones públicas) como aquel que

“...incluye todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado, cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y / o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional” (Dodero, 2001:25).

Esta definición implica que el ámbito público se circunscribe a las organizaciones cuya función económica institucional es la producción de bienes **fuera de la esfera mercantil**, y que se financian con **pagos obligatorios** (impuestos, tasas, retribuciones, etc). Esta definición descarta una serie de unidades institucionales cuyas funciones sobrepasan las anteriores y que sin embargo hacen parte de lo que se considera contabilidad pública, por ejemplo, los bancos de propiedad del Estado.

Una tercera definición está contenida en el estudio 8 de la IFAC, el cual construye una definición de entidad contable pública a partir de la identificación de la administración pública como un ente contable por cuanto: i) Es responsable de recursos importantes, ii) La utilización de dichos recursos puede tener un impacto significativo en el bienestar económico o social de los miembros de la comunidad y iii) existe una separación entre la gestión y la propiedad de los recursos (teoría del agente – principal).

Según este documento, el ámbito de acción de la contabilidad pública se evaluará por los siguientes criterios:

“a) no existencia de ánimo de lucro, b) la naturaleza obligatoria de sus ingresos y c)... existencia de una extensa normativa regulatoria de la naturaleza y contenido de los ingresos públicos dado que su exacción no dependerá de la voluntad individual del ciudadano” (Dodero, 2001:26).

Finalmente, en Colombia el sistema de contabilidad pública

*“... será aplicado por todos los entes públicos. Se entienden como tales, aquellos que en desarrollo de su actividad administrativa o cometido estatal, posean como aspectos relevantes los siguientes: **Origen:** su*

creación, autorización o transformación, está prevista en la Constitución Política, o en disposiciones legales.

Actividad: *su función administrativa o cometido estatal se encamina a satisfacer intereses de la comunidad, mediante la producción de bienes o la prestación de servicios individuales o colectivos.*

Ausencia de ánimo de lucro: *cualquiera sea la finalidad, sus resultados tienen como propósito la distribución del ingreso y la riqueza nacional.*

Financiación: *para desarrollar su actividad se provee, primordialmente, de fondos públicos, obtenidos de ingresos fiscales, venta de bienes, prestación de servicios o transferencias.*

Sistema presupuestal: *su actividad se desarrolla bajo el contexto de un régimen presupuestal limitativo y vinculante.*

Sujetos del control fiscal: *por mandato constitucional, su control incluye aspectos financieros, de gestión y de resultados.*

Régimen legal propio: *su actividad se encuentra enmarcada en el ámbito del ordenamiento jurídico público.” (Plan General de Contabilidad Pública Colombia, 1997: 1-2).*

Todas estas definiciones parten del concepto de que el ámbito de lo **público** es similar al ámbito de lo **estatal**, sin embargo, en la primera sección se analizó de manera amplia que en el modelo económico actual lo público sobrepasa la esfera del Estado, pues a este se le han restado actividades para ser transferidas a la esfera mercantil.

En este sentido la **contabilidad pública** no puede limitarse a ser **contabilidad del Estado**, o **contabilidad del gobierno**, pues el hecho de que se traspasen funciones públicas – estatales al mercado, no implica que estas dejen de ser reveladas en el sistema de información contable pública. Tal como señala Giraldo

*“resulta inconsistente el discurso que el sector privado puede proveer bienes y servicios públicos... pero que al mismo tiempo los ingresos que se cobran para financiarlos no sean públicos, y **por tanto no se incorporen a las cuentas públicas**”* (Giraldo, 2003:13) –negritas fuera del original-

En este sentido valdría hacerse una serie de preguntas adicionales: ¿Qué pasa con la evaluación de los resultados de la privatización de una empresa estatal, o una

actividad pública, una vez estas han pasado a la esfera privada? La visión patrimonialista de los modelos actuales de contabilidad pública indican que estos activos desaparecen, a cambio de un flujo de caja, es decir, a nivel de partida doble, debe y haber se equilibran, ¿Y la medición del **impacto social** de estos procesos? ¿Qué pasa con las actividades ejecutadas por agentes privados en el cumplimiento de funciones públicas y financiadas con recursos fiscales aportados por los ciudadanos?

Un modelo de contabilidad pública que busque representar de manera adecuada la nueva realidad de la esfera pública, **debe abandonar la visión patrimonialista** que prima en la definición de lo público en la contabilidad, pues no importa la naturaleza técnicamente definida del bien público, ni quien ostente la **propiedad** de su capital, sino principalmente **la función social que cumplen dichos bienes**, función que no es una relación técnica, **sino una definición política de la organización social**, la cual está recogida en el pacto político fundamental: las constituciones políticas, las cuales declaran lo que se ha decidido no puede privarse a ningún ciudadano, estos derechos se garantizan a través de bienes que se consideran bienes públicos por el acuerdo constitucional.

Si la contabilidad pública aspira a informar realmente sobre **lo público** tiene que abandonar el estrecho esquema basado en la naturaleza de la propiedad, y ampliar los criterios de juicio para la representación y reconocimiento de los hechos económicos que la constituyen, y esto implica sumergirse en el debate de lo público y reconocer los fenómenos contemporáneos que se suscitan en este espacio.

En este sentido y teniendo en cuenta que lo estatal puede ser privatizado sin perder su carácter público, y que actividades privadas pueden ser públicas, es posible proponer un sistema de contabilidad pública que revele y represente hechos económicos que ocurren en la esfera de lo privado. Si ello es así, es posible plantear unos nuevos límites dónde comienza y termina la representación de lo público que debe realizar el sistema de contabilidad pública, pero ello requiere unos consensos disciplinares que acojan una nueva definición de lo público.

En esta discusión, el punto fundamental es que los bienes y actividades estatales transferidos al sector privado para su explotación nunca han perdido su naturaleza de bienes públicos, la esencia de lo público no responde solamente a factores de imposibilidad técnica o económica en la prestación o producción de un bien por parte del mercado, la esfera pública está construida sobre la base de la **política**, o sea, el

conflicto de intereses entre los diversos estamentos sociales por medio de los cuales llegan a un acuerdo sobre lo que debe ser o no parte del ámbito público.

¿Cuál es entonces el trasfondo político que sustenta el escenario público, por lo menos en América Latina? Este es un debate que actualmente está en plena vigencia, en la medida en que los gobiernos de izquierda, han replanteado la función del Estado en la regulación de lo público, los matices son muy diversos, pero en esta discusión debería insertarse la disciplina contable.

El problema para la contabilidad es que mientras una es la realidad política y económica, que demarca una amplia diversidad en el tratamiento de lo público, los sistemas de contabilidad pública se han limitado a registrar la parte de lo público que aún permanece en la esfera del Estado, la revelación de los aspectos de lo público no estatal aún es tímida y en algunos casos inexistente. En este sentido el registro de lo público en el sistema de contabilidad pública debe responder a la **función institucional y social del ente económico** y no a la **función de propiedad** del mismo.

Este debate no es ajeno a la contabilidad, desde hace unas décadas esta se ha venido preocupando por las implicaciones de los procesos de privatización, los cambios en las lógicas y dinámicas de los sistemas contables y las valoraciones sobre el bienestar derivadas de los procesos de privatización. Mediciones como el Estado de Productividad, el Excedente de Productividad Global y el Balance Social se han convertido en poderosas herramientas para establecer si la gestión de estos activos públicos era mejor en manos del Estado o ahora en manos de agentes privados.

En el siguiente capítulo se aborda el estudio de un modelo de contabilidad pública que supere las limitaciones enunciadas y avance en una representación mucho más amplia de lo público.

Implicaciones prácticas de la transformación de lo público en la contabilidad pública

“Los registros contables atienden ante todo al empirismo impuesto por las necesidades prácticas de la conservación y valorización de los valores; pero a partir de ellos se conforma una estructura orgánica de información que cumple con el objetivo fundamental de la contabilidad: controlar paso a paso la reproducción del capital”

José Gutierrez⁵

“Mientras vivas, no digas nunca: nunca.

Lo cierto no es cierto.

Las cosas no serán lo que son y

Nunca deviene Antes de que Muera

El Día”

Bertold Brecht: Elogio de la Dificultad⁶

La definición de lo público no es una cuestión de técnicos, sino de procesos históricos, de fuerzas sociales en puja, y por ello no es coincidencia que lo que actualmente conocemos como bien público, la definición de bien público, no es otra cosa que un discurso que permite legitimar ciertos valores e insertar en la sociedad creencias que legitimen el sistema de poder.

Aquí se ha analizado que la definición de lo público surgida en el marco de la tradición liberal, y llevada a su versión actual por los reformadores neoliberales, es funcional al hecho de que una clase dominante legitime su poder en la sociedad, esa clase social es la que representa el capital financiero, el cual busca que en la contradicción público - privado – Estado los bienes públicos que tienen la posibilidad de arrojar rentabilidades financieras desaparezcan del control público, que no sean percibidos

⁵ Gutierrez (1995)

⁶ En Lo Vuolo (2001)

por quienes son sus legítimos propietarios, y que haya laxitud en el manejo de los mismos.

Este hecho implica una transferencia neta de riqueza de la sociedad entera hacia los dueños de estos capitales, el fenómeno de la sociedad patrimonial (Lo Vuolo, 2001) , donde los derechos sociales no tienen valor por sí mismos, sino solo en la medida en que estos se valoren frente al mercado, implica el sometimiento de toda la política pública a la lógica financiera: el derecho a la pensión solo tiene valor en cuanto tiene sustento financiero, el derecho a la salud se mide por la capacidad de pago de cada individuo, etc.

Esto hace que paradójicamente los bienes públicos se conviertan en formas poderosas de exclusión y diferenciación social, y en una pesada carga económica para los ciudadanos. Al obedecer al principio de rentabilidad y no a la función social de estos bienes, amplios sectores de la población quedan excluidos de los circuitos de oferta de bienes públicos, o se generan mercados segmentados de acuerdo a la capacidad de pago, lo cual potencia las desigualdades sociales e impide el desarrollo de una sociedad democrática e incluyente.

El hecho que la contabilidad pública no registre todo lo que representa el ámbito económico de lo público lleva a decisiones erradas en materia de política fiscal valga un ejemplo del caso colombiano: el gobierno nacional ha venido afirmando en los últimos años, que los ciudadanos pagan una baja carga fiscal, un argumento que se replica en todos los países de la región con insistencia. En medio de este debate, en marzo del año 2002 el gobierno de Andrés Pastrana convocó la formación de una misión de estudios sobre el sistema tributario denominada **Misión de Ingresos Públicos**, con lo cual extendió el alcance de la propuesta del estudio a aspectos más allá de lo tributario.

Uno de los estudios de esta misión evaluó la real dimensión de los ingresos públicos, y los comparó con los ingresos tributarios, llegó a la conclusión de que los ciudadanos en Colombia soportan una carga fiscal exagerada, que para el año 2000 alcanzaba casi el 40% del PIB, frente al 17.7% que representaban los ingresos tributarios nacionales y territoriales para la época. (Ver cuadro 1)

Cuadro 1. Ingresos Fiscales e Ingresos Públicos como % del PIB, Colombia 1990 - 2000

Año	a. Ingresos Fiscales % PIB*	b. Ingresos Públicos % PIB**	c. Diferencia (b - a)
1990	13,90	25,03	11,13
1991	14,80	26,69	11,89
1992	14,10	26,62	12,52
1993	14,40	27,61	13,21
1994	15,10	29,05	13,95
1995	17,00	31,03	14,03
1996	15,01	31,64	16,63
1997	16,05	35,47	19,42
1998	16,50	36,16	19,66
1999	16,70	38,36	21,66
2000	17,70	39,53	21,83

Fuente: Gallardo (2002)

* Incluye ingresos tributarios de la Nación, Municipios y departamentos y otras rentas diferentes al crédito y las transferencias.

** Incluye además de ingresos fiscales, los ingresos pagados por los usuarios de servicios públicos, pagos a salud y educación privada y otros pagos públicos.

En este sentido es claro que

“en las cuentas sobre el déficit fiscal no se incluyen como ingresos los que reciben las empresas privadas que proveen servicios públicos domiciliarios..., las cotizaciones a la seguridad social privatizada, los pagos que las familias hacen por concepto de educación a colegios y universidades privadas, el pago de peajes y tarifas por el uso de la infraestructura básica otorgada en concesión” (Giraldo, 2009: 158)

Al comparar los ingresos fiscales con los ingresos públicos, es notorio que lo que los ciudadanos pagan para hacerse a la provisión de bienes y servicios públicos es muy superior a lo que pagan al Estado bajo la forma de impuestos y contribuciones. El Estado exige el pago de más impuestos, a pesar de que lo que brinda bajo la forma de bienes públicos es cada vez más reducido; incluso al analizar la carga fiscal esta ha aumentado en la última década en todos los países de la región, sin embargo, los miembros de los diferentes gobiernos sostienen que dicha carga aún es inferior a las necesidades impuestas por el gasto público, a pesar de que se han privatizado muchos de los frentes de gasto de los gobiernos.

De la misma manera, una buena parte del gasto público está oculta, porque la contabilidad pública no solo debe medir el impacto del gasto estatal financiado con impuestos, sino también el gasto que hacen las empresas privatizadas en la provisión de tales bienes y servicios públicos los cuales se financian con las tarifas, contribuciones o cuotas pagadas por los ciudadanos.

Quienes toman decisiones políticas en el ámbito de lo público suelen basarse en estadísticas e incluso en información contable, hasta ahora esta información solo ha servido como forma de rendir cuentas sobre la gestión de los activos del Estado; pero si reformulamos su ámbito de acción, la contabilidad pública, estaría en capacidad de servir como herramienta para la formulación de políticas públicas, ya sea en materia fiscal, en la formulación de una política de precios de los bienes públicos, e incluso como una forma de saber que implicaciones tiene sobre el bienestar social la regulación que el Estado hace sobre las empresas privadas que prestan servicios y bienes públicos, como el tamaño de los recursos públicos gestionados por empresas privadas y la rentabilidad social de los mismos.

Estos elementos permiten cimentar las bases de una metodología que busque aproximar la información proporcionada por el sistema de información contable pública bajo los conceptos expuestos a lo largo de este trabajo. Una metodología en este sentido debería estimar un rango más amplio de flujos financieros que registrar al interior de la contabilidad pública y la forma en que estos flujos se inmovilizan en los activos y pasivos, y permiten estimar el patrimonio público. Un esquema aproximado de esta propuesta se encuentra en el gráfico 2

Gráfico 1.

Ámbito actual de aplicación de la Contabilidad Pública

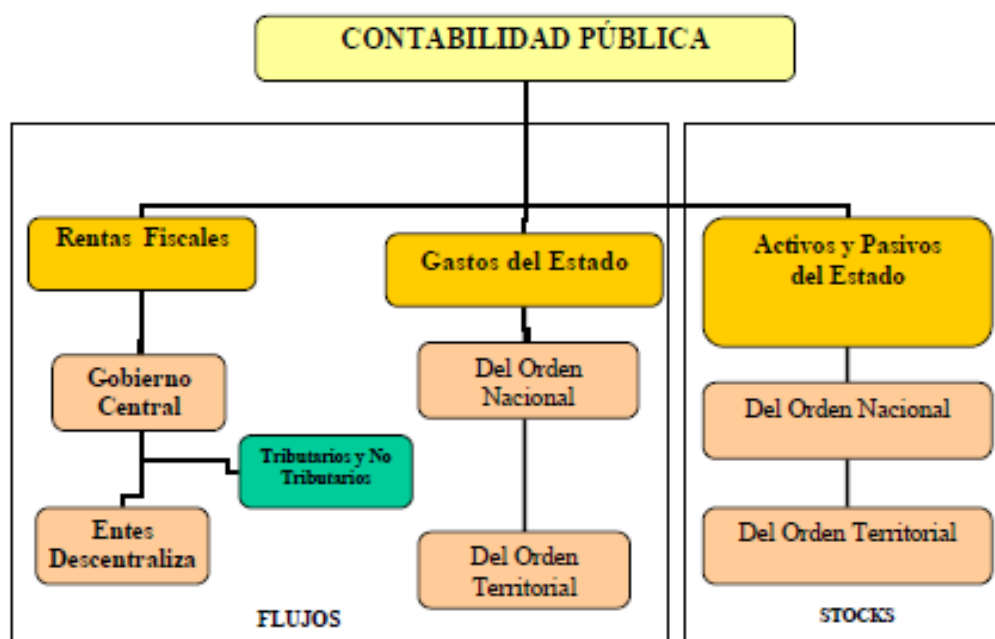


Gráfico 1. Ámbito de Acción de la Contabilidad Pública en Colombia de Acuerdo al Plan General de Contabilidad Pública.

Fuente: Bautista (2004)

El gráfico 1 muestra un resumen del ámbito de acción de la contabilidad pública basado en el Plan General de Contabilidad Pública, la diferenciación entre flujos y stocks designa la diferencia entre la contabilidad fiscal, que se basa fundamentalmente en el principio de caja y en Colombia es desarrollado por el Ministerio de Hacienda, y el de stocks que se basa en el principio de devengo (causación) y que es el que desarrolla la Contaduría General de la Nación. El gráfico 2 muestra una propuesta metodológica de lo que podría ser un modelo de contabilidad pública que reflejara de manera amplia el espacio de lo público, medido desde los perceptores de ingresos públicos, es decir, las entidades –incluida el Estado- que perciben ingresos que financiarán la provisión de bienes públicos, nótese que en esta propuesta no importa la propiedad del capital de las entidades, sino la función que cumplen y sobretudo las rentas aplicadas en el cumplimiento de la función pública considerada. Ello es consecuente con la definición del ámbito de lo público analizada en este documento.

Una variación de esta propuesta se presenta en el gráfico 3, en este las rentas se miden en el origen del gasto público, tanto en el gasto presupuestal del Estado como

en el de los ciudadanos por concepto de cobertura de los servicios públicos de mercado. Esta última presentación tiene la ventaja de mostrar con mayor claridad el uso y el destino de los recursos, pero en general puede considerarse que ambas metodologías deben llegar al mismo resultado.

Gráfico 2.

Ámbito de la contabilidad pública, identificación de perceptores de Ingresos Públicos

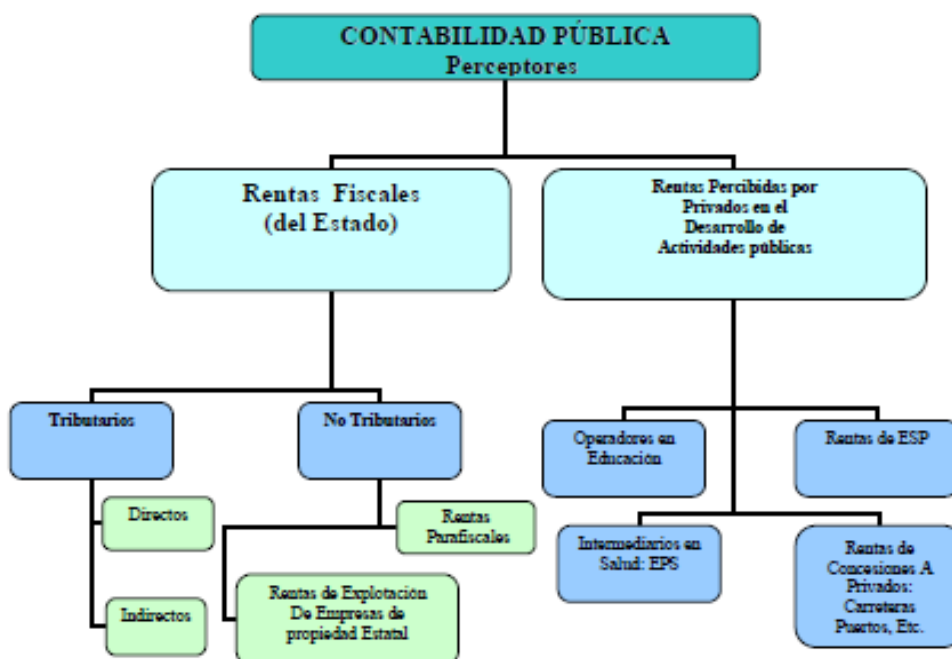


Gráfico 2. Ámbito de la Contabilidad Pública. Rentas por perceptores

Fuente: (Bautista, 2004)

Gráfico 3. Ámbito de la contabilidad pública, identificación por fuente de gasto

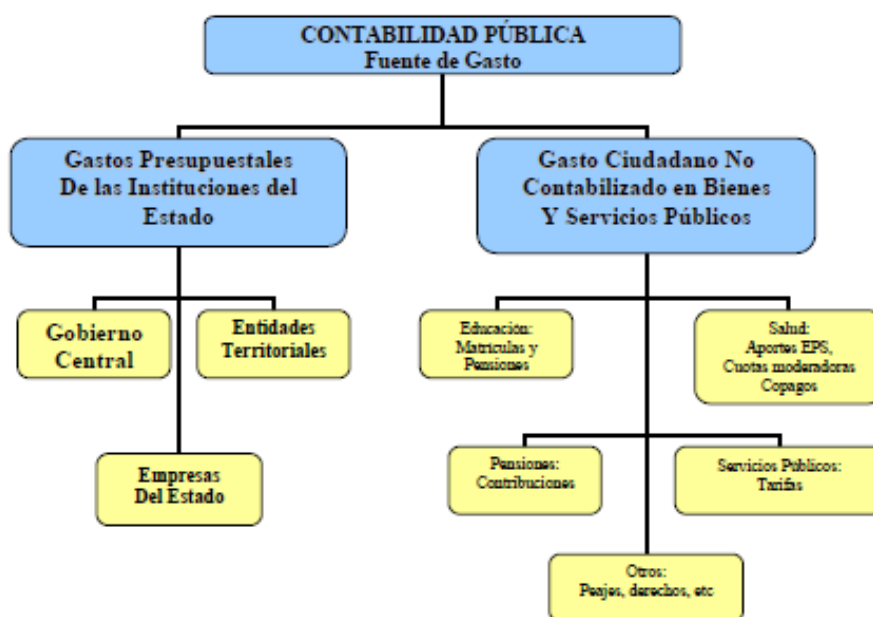


Gráfico 3. Ámbito de la Contabilidad Pública. Rentas por Fuentes de Gasto.

Fuente: (Bautista, 2004)

Una aproximación de la contabilidad pública a estas bases de reconocimiento, implicaría un redimensionamiento del papel de la contabilidad como disciplina, y contribuiría enormemente a controlar una serie de recursos que actualmente no son sujeto de visibilidad pública. Una aproximación de este nivel contribuiría al fortalecimiento de lo público y al desarrollo de instrumentos de control eficaces en áreas que hasta el momento han sido abandonadas al poder ficticio de los mercados.

Conclusiones

Plantear que la contabilidad pública debe trascender de la visión patrimonialista que la liga con la contabilidad del Estado, no es un ejercicio estéril, permite que el control social sobre los recursos públicos sea una realidad concreta, porque a diferencia de lo que se pregonó por parte de los reformadores neoliberales, **lo privatizado no deja de ser público** y es sumamente importante el análisis de lo que ocurre con aquellas actividades que se pasan a la esfera del mercado y el impacto sobre el bienestar social y la distribución de la riqueza que ellas tienen.

Este cambio en los esquemas de representación de la contabilidad pública permite el diseño de políticas públicas que sean más acordes con la realidad económica de los países latinoamericanos, dicho cambio le permitiría un papel que sobrepase lo meramente instrumental, la colocaría en el terreno de la **contabilidad política**, un concepto que aunque parezca extraño es fundamental para el desarrollo futuro de la contabilidad como ciencia y como profesión.

Es indispensable incluir una discusión seria sobre el debate contemporáneo de lo público en los desarrollos de la disciplina contable, una profesión que se denomina a si misma como contaduría pública no puede estar lejana de este debate, las implicaciones sobre los sistemas de contabilidad pública es apenas una de las aristas posibles de este debate, pero este se extiende a áreas tan disímiles como la ética profesional, el interés público al que sirve la información contable, la inclusión de información para públicos nuevos que surgen en el contexto político de las sociedades globalizadas, entre otros (Bautista, 2009). Estos debates requieren desde la contabilidad una instrumentalización de los mecanismos de revelación, medición, valoración, agregación y representación que se ponen en juego en los procesos de producción y distribución de la riqueza (Ariza, 1995).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros y documentos no seriados

ARENDDT, Hanna (1974) “La Condición humana” Seix Barral, Barcelona.

BRESSIER, Luiz & CUNILL, Nuria (2004) “Entre el mercado y el Estado: lo público no estatal” En: Bressier, Luiz & Cunill, Nuria “Lo público no estatal en la reforma del Estado”. CLAD. Editorial PAIDÓS.

CONTADURIA GENERAL DE LA NACIÓN –COLOMBIA- (1997) “Plan general de cuentas para las entidades del sector público” Bogotá.

GALLARDO, Alvaro –director de proyecto- (2002) “Informe de Consultoría a Nombre de las Organizaciones Sociales Para La Misión Del Ingreso Público”. FEDESARROLLO – MINISTERIO DE HACIENDA – BID.

GIRALDO, Cesar Augusto –Compilador- (2003) “Rescate De Lo Público: Poder Financiero y Derechos Sociales”. Academia Colombiana de Ciencias Económicas - Centro De Estudios Escuela Para El Desarrollo (CESDE). Editorial DESDE ABAJO. Bogotá. 384 págs.

GIRALDO, Cesar Augusto (2009) “Finanzas Públicas En América Latina: La Economía Política” Segunda Edición. Escuela Superior de Administración Pública. Ediciones DESDE ABAJO. Bogotá. 250 págs.

HAYEK, F.V (2002) “Camino de Servidumbre”. Alianza Editoria, Madrid

LO VUOLO, Ruben (2001) “Alternativas: La Economía Como Cuestión Social”. Editorial ALTAMIRA, Buenos Aires, Argentina. 219 pp.

RAWLS, Jhon (1999) “Teoría de la Justicia” Fondo de Cultura Económica, Mejiro, 339 págs.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques (1997) “Pobreza y Desigualdad En El Tercer Mundo”, Facultad De Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Colombia, 143 págs.

YARROW, George (1989) “Economic approach to privatization” Oxford press.

Artículos de revista/ seriados

ARIZA, Danilo (1995) *“La Comprensión Del Hecho Social Como Fundamento del Hecho Contable”* Documento presentado a la Maestría en Sociología del Trabajo. Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional de Colombia.

BAUTISTA, Jairo A. (2003) *“Sobre Lo Público Y Los Ingresos Públicos”* En: Giraldo César –compilador- *“Rescate De Lo Público: Poder Financiero y Derechos Sociales”*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas - Centro De Estudios Escuela Para El Desarrollo (CESDE). Editorial DESDE ABAJO. Bogotá. Pags. 101 - 123.

BAUTISTA, Jairo A. (2004) *“Entre Apolo y Dionisio: Una Discusión Acerca De La Naturaleza De La Contabilidad Pública”*. En: Revista LUMINA # 5. Universidad de Manizales – Facultad de Contaduría Pública. Manizales. 254 págs.

BAUTISTA, Jairo A. (2009) *“La Muerte del Leviatán: Lo Público como Problema Contable”*. En: Revista LUMINA # 10, Enero – Diciembre 2009. Universidad de Manizales – Facultad de Contaduría Pública. Manizales. 244 págs.

CÁRDENAS, Jorge Hernán (1995) *“El Sector Público ¿Comparable Con El Sector Privado?”* En: Economía Colombiana - Contraloría General de la República. Pags. 18 – 36.

CARRASCO, Francisco (sin fecha) *“Los Límites De La Contabilidad: La Cuestión Medioambiental Y La Contabilidad”* Mimeo.

DODERO, Adolfo (2001) *“Algunas Reflexiones Sobre Contabilidad Pública”*. En: Revista INNOVAR # 17, enero – junio 2001. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá

GONZALEZ, Jorge Iván (1994) *“Política Fiscal En Colombia”*. Contraloría General de la República, Bogotá.

GONZALEZ, Jorge Iván (1995) *“El Conflicto Entre El Interés Privado Y El Interés Colectivo. Una Invitación A Leer A Veblen”*. En: Revista INNOVAR Nro. 6 Julio – Diciembre 1995. Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia. Pags.109 – 112.

GUTIERREZ, Jose Arturo (1995) *“Reflexiones Sobre Contabilidad Privada Y Contabilidad Nacional”* En: Revista INNOVAR Nro. 5. Enero – Junio 1995. Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional De Colombia. Pags. 66 – 74.

MOLINA, Carlos Gerardo (1999) *“La Entrega de los Servicios Sociales – modalidades y cambios recientes en América Latina”* INDES – BID, Washington.

MÚNERA, Leopoldo (2001) *“La Tragedia De Lo Público”* En: Revista TRANS nro 1. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Pags. 226 – 243.

SERNA, Jairo (2003) *“Sobre La Productividad En La Esfera De Lo Público”*. En: Revista LUMINA Nro 4- Universidad De Manizales, Facultad De Contaduría Pública. Pags. 83 – 92.

Documentos electrónicos

BANCO MUNDIAL (1997) *“El Estado En Un Mundo En Transformación; Informe Sobre El Desarrollo Mundial 1997”* Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2000) *“Lucha contra la pobreza; Informe Sobre El Desarrollo Mundial 2000”* Banco Mundial, Washington.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001) *“Manual de estadísticas de las finanzas públicas”* FMI, Washington. Descargado del sitio www.imf.org/external/pubs/ft/.../manual/.../index.htm el 20 de junio de 2004.

GUERRERO, Omar (2006) *“El mito del nuevo management público”*. Base de datos scielo, descargado el 9 de abril de 2006 de la dirección www.SciELO/serial/rvg/v9n25/body/art_02.htm