



Entre Apolo y Dionisio: Una Discusión Sobre la Naturaleza de la Contabilidad Pública

JAIRO ALONSO BAUTISTA

Abstract

This paper argue about the elements that characterize the «public space» in market societies, identify the roots of liberal theory that origins the meaning of public and approach from a critic perspective to this concept. From this definitions, achieve an analysis of ambit of application of public accounting in Colombian context, and concludes that Public Accounting System don't reflect all the elements that concern to the plane of public, finally propose an extension of the ambit of application of Public Accounting, for reflect all that the society consider public.



«La divinización de la individualización, cuando nos la representamos, sobre todo como imperativa y reguladora, no conoce más que una ley, el individuo, es decir, el mantenimiento de los límites de la personalidad, la «medida» en el sentido helénico. Apolo, como divinidad ética exige de los suyos la medida, y para poderla conservar, el conocimiento de sí mismo. Y así, a la exigencia estética de la belleza necesaria, viene a sumarse la disciplina de estos preceptos: «¡Conócete a ti mismo!» y «¡No vayas demasiado lejos!», mientras que el descuido y la exageración son los demonios hostiles de la esfera apolínea, y en este sentido pertenecen en propiedad a la época preapolínea, es decir, al mundo bárbaro...»

«Del mismo modo, al griego apolíneo la parecía «titanesco» y «bárbaro» el estado emotivo provocado por el estado dionisiaco, y ello sin que pudiese engañarse respecto de la afinidad profunda que le acercaba a los titanes vencidos y a esos héroes. Hasta hubo de sentir algo más: su existencia entera, con toda su belleza y su medida, reposaba sobre el abismo oculto del mal y el conocimiento, y el espíritu dionisiaco le mostraba de nuevo el fondo del abismo. ¡Y no obstante, Apolo no pudo vivir sin Dionisio!»

Federico Nietzsche: El Origen de la Tragedia¹

Introducción

Palabras Clave: Público, Mercado, Estado, privatizaciones, Contabilidad Pública, Derechos Sociales, Control Social.



Este trabajo tiene como propósito fundamental plantear algunos conceptos elementales para abordar el concepto de lo público y comprender las particularidades de la esfera de lo público en medio de la globalización del mercado –arena paradigmática de lo privado- y sus instituciones, y analizar el peso de estas particularidades sobre la estructura de la contabilidad pública en Colombia, no desde el punto de vista legal y jurídico y de rendición de cuentas sobre los bienes «públicos», sino -y valga la aparente redundancia- sobre la naturaleza pública de la contabilidad pública, es decir, tratado como un problema de representación contable de hechos económicos, o en otras palabras como el ejercicio de una racionalidad controladora sobre los procesos de producción y distribución de lo que la sociedad ha definido como público.

En este sentido, hemos dividido este trabajo en tres partes: en la primera planteamos los elementos básicos de la naturaleza de lo público y lo privado en el marco del discurso social y económico dominante, es decir, en el plano del liberalismo. En la segunda parte analizaremos las características fundamentales de lo público desde la perspectiva liberal, haremos una crítica a este concepto y analizaremos sus consecuencias en el plano de la economía política. En la tercera parte nos ocuparemos de mostrar las consecuencias de esta definición de lo público sobre las cuentas públicas, es decir, sobre la llamada contabilidad pública; haremos una distinción básica entre esta y la contabilidad estatal, como dos sistemas de información contable donde la representación de los hechos económicos es en esencia diferente, y culminamos analizando las consecuencias sociales que en términos contables se derivan de un sistema de contabilidad pública que no captura la naturaleza de lo que está en la esfera de lo público haciendo una propuesta conceptual al respecto.

Público y Privado: Génesis de una Contienda

Abordar el tema de lo público no es tarea fácil, tras décadas de aparente inamovilidad del concepto en su relación con lo estatal, la definición sobre lo que es y no es público ha sido objeto de una revolución. Esta revolución vino de la mano de los trabajos de F.V. Hayek y A. Von Mises principales cabezas de la escuela de Mont Pelérin² y cuyo trabajo se dedicó básicamente a la defensa a ultranza de la economía de mercado y el libre cambio, en una época –principios de la década de 1930- donde el predominio del poder del Estado sobre la economía hacían impensable el ascenso del liberalismo -y su defensa a ultranza del mercado- como doctrina dominante.

Hayek fue quien llevó el razonamiento de la supremacía del mercado hasta sus extremos, no en vano a su teoría se la conoce como Liberalismo Radical, «para Hayek las relaciones mercantiles son las relaciones fundamentales de la sociedad porque aseguran la existencia y el mantenimiento del vínculo social: el acto mercantil es el acto constitutivo de la sociedad»³ este es el corazón del liberalismo radical y el eje fundamental de lo que hoy conocemos como neoliberalismo.

Ya con anterioridad, los trabajos en sociología de Emile Durkheim -particularmente su obra *La División Social del Trabajo*- se anticipaban a la época, y se mostraban maravillados frente a las virtudes del mercado: «El mercado, antes que el Estado, era la institución fundamental de la sociedad, la que permitía la mayor eficiencia económica, y la que gracias al intercambio lograba combinar una mayor división social del trabajo, que aísla y segmenta a los individuos para hacerlos más productivos, con una necesidad mayor de cooperación e interrelación con los miembros

¹ Tomado de: MÚNERA, Leopoldo. «La Tragedia de lo Público» En: Revista TRANS N° 1. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.



de la sociedad en la medida en que los hace más interdependientes para satisfacer las necesidades que ya no pueden proveerse a sí mismos»⁴.

El mercado aparece así como el espacio natural de los individuos, el espacio no solo de los derechos naturales, sino el de la realización práctica de la consigna de la Revolución Francesa: Libertad, Igualdad y Fraternidad. Libertad, pues no hay barreras políticas, ni raciales, ni de nacimiento para nadie que quiera entrar al mercado, Igualdad porque en términos del mundo mercantil todos los individuos son iguales, en la medida en que acceden a este para satisfacer sus necesidades, en la medida que tengan que intercambiar, no hay injusticias pues si el mercado fuera injusto nadie acudiría a él y finalmente, Fraternidad porque lejos de la visión salvaje de los críticos de la economía del mercado, este permite el vínculo entre individuos para satisfacer necesidades que de otra forma tendrían que ser autoabastecidas.

Así, individuo y mercado comenzaron a ser inseparables, la esfera de lo íntimo que caracteriza al individuo se asimila a la esfera del mercado, encarna los valores más profundos del individualismo y la defensa de la libertad, es, según la apología que desarrollamos como título de este trabajo la encarnación de lo apolíneo: lo sublime, lo racional, la medida, el egoísmo, y fundamentalmente lo centrado en el individuo.

Por otro lado, aparece el Estado al que los liberales no dudaron en caracterizar como lo opuesto al mercado. El Estado aparece como una perturbación del «orden natural» de la sociedad, que debe estar subordinado a la lógica mercantil, Hayek entiende que debe existir la figura del Estado como garante de unos derechos mínimos de los individuos como garantía para una sociedad ampliada, pero la dimensión política o sociológica del Estado importa mucho menos que su dimensión económica, así, «la filosofía política del liberalismo consiste en destronar la política»⁵ y poner por encima de ella el determinismo económico, y las imperturbables e inmutables reglas del mercado.

Entre tanto, por ser un espacio ajeno al individuo, el Estado encarna la supuesta acción colectiva que permite sustentar los elementos funcionales del mercado, esta visión solo aparecerá cuando los teoremas más radicales del liberalismo de Hayek en cuanto al Estado hayan sido superados por las teorías del liberalismo social de Rawls.

La teoría de la Justicia de Rawls es sin duda uno de los grandes aportes a la filosofía del derecho, pero también a la economía política, una revolución de los paradigmas imperantes para analizar el orden social, para Rawls, el mundo mercantil no parte de una base igual para todos y sería tonto que esto fuera así, por ello el supuesto

² La sociedad Mont Pelérin es fundamentalmente una reunión de académicos que mostraron (y todavía muestran) de manera constante su oposición a la intervención del Estado en la economía por considerar esto un contrasentido al «orden natural» y surge como reacción a la adopción de las ideas keynesianas en las principales economías de occidente. Su relación con los pensadores de la Escuela de Frankfurt es bastante reconocida, e incluso Hayek es considerado parte de esta escuela.

³ SALAMA Pierre, VALIER Jacques. «Pobreza y Desigualdad en el Tercer Mundo». Mimeo, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Colombia, 1997. pág. 98.

⁴ BAUTISTA Jairo. «Sobre lo Público y los Ingresos Públicos». En: El Rescate de lo Público. Bogotá: Editorial DESDE ABAJO, 2002. pág. 106.



de las dotaciones iniciales iguales⁶ del cual parten los análisis de la economía ortodoxa no se cumple, pero lo novedoso en el análisis de Rawls es que los individuos no saben de esta desventaja inicial⁷, por ello las desigualdades responden a la inhabilidad de unos y a las habilidades de otros para competir en el mercado, en este contexto el Estado tiene como función principal minimizar las ventajas de los más aventajados y maximizar las posibilidades de los más atrasados⁸, pero lo hace porque es ético, es decir, responde a la necesidad de una noción de justicia social que así lo reclama, de lo contrario la estabilidad de la sociedad está amenazada porque pronto los menos aventajados –pobres- no estarán contentos con este orden e intentarán cambiarlo por cualquier medio, para ellos el orden no es justo y por tanto es legítimo derribarlo y cambiarlo por uno nuevo.

El Estado desde esta perspectiva es solamente un catalizador de las inevitables desventajas de los individuos para adaptarse a vivir en la sociedad de mercado, sus funciones políticas quedan subordinadas por este único objetivo, y esto aplica para todas las sociedades sin importar su nivel de desarrollo, es más, este modelo de Estado es mostrado como el único camino para lograr el desarrollo.

Aunque en principio la crítica de los liberales como Hayek fueron dirigidas y motivadas a y por los modelos del estatismo socialista, donde la pretendida voluntad del proletariado era encarnada en la burocracia del Estado, y donde el interés del proletariado era el interés público; la implacable lógica de los argumentos liberales también eran aplicables a las democracias occidentales que habían seguido de una manera más velada el modelo del comunismo de la posguerra: el Estado de Bienestar, allí lo público es otra cosa, es en esencia la masa de ciudadanos cuyo signo de identidad era la satisfacción de necesidades básicas mínimas que poco a poco se fueron colocando en la esfera del interés general: derechos laborales, servicios sociales básicos, servicios sanitarios y educativos gracias a las luchas de los trabajadores pero impulsadas definitivamente por el fenómeno de la crisis de los años 30⁹.

Estos bienes y servicios fueron identificados dinamizadores de la producción capitalista estimulantes de la demanda de los individuos, demanda sin la cual cualquier oferta era impensable, pero estos bienes que no podían ser provistos por los individuos en el mercado porque se reconoce que este falla en ciertos casos y el Estado tiene como función evitar estos fallos, además porque los inmensos costos de inversión eran inalcanzables para los privados.

El Estado encarna de esta manera lo dionisiaco: lo no racional (frente al racionalismo del mercado), las masas en permanente fiesta y jolgorio que demandan más comida y más vino, lo que no tiene medida y por tanto lo desbocado y lo insostenible, lo que los liberales denominaron más tarde la «pereza de los ciudadanos»¹⁰ que como el dios del vino no tienen medida en sus exigencias.

⁵ SALAMA Pierre, VALIER Jacques. Ibid. pág. 99

⁶ El análisis de la economía clásica y neoclásica parte del supuesto que los individuos entran al mercado gozando de recursos iguales, y que las desigualdades son producto de su capacidad o incapacidad de sobrevivir en el mundo mercantil, es decir, de las ventajas que obtengan del intercambio.

⁷ Esta es la base del concepto del «velo de la ignorancia» los individuos son diferentes por sus asignaciones individuales, pero ellos no tienen forma de saberlo.

⁸ Lo que se conoce como teoría del MINIMAX.



Y el enfrentamiento entre estas dos esferas –lo público y lo privado, el estado y el mercado- no fue una constante sino cuando los liberales llegaron a su hora de dominio. Luego de más de tres décadas de práctica del Estado de bienestar el logró notable en los países del centro –o desarrollados- fue el de extender los derechos de ciudadanía a la mayoría de la población, basados en la existencia de una relación salarial generalizada, mientras que en los países de la periferia –por tanto subdesarrollados y especialmente los latinoamericanos-, fue insuficiente para vincular a grandes masas de la población a la ciudadanía de derechos, pero logró cimentar una base industrial y un modelo de desarrollo que imitó a los países más avanzados en la sociedad capitalista.

El momento del dominio de las teorías liberales llega con la crisis de los 70, cuyo origen está no solo en el aumento de los precios del petróleo, sino en el agotamiento de un modelo de producción que afianzado sobre la base de un gigantesco gasto del Estado no pudo sostenerse en el tiempo, y llevó a extraordinarios déficits para los cuales fueron sugeridas las estrategias liberales de reducción del Estado y retorno al equilibrio: recorte del gasto, aumento de los ingresos tributarios, y pasar a la esfera privada las funciones estatales, desarticulando de esta forma lo público de lo estatal.

Lo Público, Lo Privado y Lo Estatal: Desenredando la Madeja.

Una vez que las ideas esenciales del liberalismo se tomaron la escena de la política, el poder del Estado y por tanto se convirtieron en el eje para el diseño de las políticas públicas, era necesario rediseñar un concepto de lo público que fuera acorde con el nuevo estado de cosas, en realidad no había que diseñarlo, era suficiente con imponer las restricciones surgidas de la misma lógica del mercado al concepto de lo público: el primer paso fue concebir lo público como un bien, es decir, convirtió la esfera de derechos sociales y económicos en mercancías.

El segundo paso fue formalizar un concepto de lo público en términos de la economía neoclásica y su formalización matemática, el cual se resume en tres condiciones centrales:

1. Un bien público no genera rivalidad en su consumo, es decir, que el consumo de una unidad de ese bien no implica que otro individuo deje de consumirlo, los individuos no compiten por hacerse en el mercado a ese determinado bien.
2. El costo marginal de prestación de un bien público –el costo de producir una unidad adicional- es nulo, o en otras palabras es igual a cero. Si el costo marginal es cero, quiere decir que es imposible encontrar un precio de mercado para ese bien, pues la teoría establece que el precio es igual al

⁹ En efecto, la crisis de los 30 tiene como origen un nivel insuficiente de demanda con respecto a los espectaculares aumentos de productividad derivados de la revolución industrial, para aumentar la demanda era válido aumentar el gasto del Estado destinado a aumentar el ingreso laboral de los trabajadores y salir del paro, los servicios sociales y los bienes públicos fueron considerados parte esencial de esta estrategia de recuperación económica.

¹⁰ La llamada «pereza de los ciudadanos» según los liberales, es la tendencia a exigir mayores beneficios del Estado, pero no aportar en la medida de estas nuevas exigencias, esto degenera en un Estado deficitario financieramente, lo cual aparte de hacerlo inviable, es un contrasentido con las reglas del mercado y una utilización ineficiente de los recursos.



costo marginal.

3. Un bien público es indivisible, por tanto no se puede asignar su propiedad a algún individuo en particular, es decir, sobre el no opera el principio de apropiación.

Esta definición de lo público está en términos de referencia de la ideología de mercado, por tanto lo que no reúna estas características enunciadas es un elemento susceptible de pasar a la esfera privada porque implica que su naturaleza no es pública sino privada, lo público pasa a ser así una cuestión meramente técnica, lo único que necesitaron los tecnócratas –y los políticos que defendieron las reformas liberales- para saber que era público o no, era aplicar estas tres reglas infalibles.

Lo siguiente era desacreditar la acción del Estado por su «demostrada ineficiencia» cuando interviene en la economía, el Estado como mal empresario se convirtió en el paradigma de la revolución liberal¹¹, de esta forma «los liberales de hoy nos señalan 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 los burócratas o los grupos políticos hegemónicos»¹².

Pero otros argumentos han servido para deslegitimar ante la sociedad el Estado que interviene en la economía, «el Estado ha crecido excesivamente a expensas del mercado y ha usurpado derechos y libertades de los ciudadanos **no solo mas allá de lo económicamente conveniente sino también de lo políticamente lícito y lo moralmente admisible**»¹³ –las negrillas son nuestras–.

Con estos elementos, ya era posible romper la dualidad Estado – Público y pasar lo público a la esfera de lo privado, las privatizaciones en Inglaterra y Estados Unidos de los años 80, y las que se dieron en América Latina desde finales de los 80 hasta hoy, son el resultado de la aplicación de estos criterios que sin mayores inconvenientes se convirtieron en «tablas de la ley». Lo público ya no es un espacio de actores políticos más o menos amplio, en disputa para legitimar sus intereses y convertirlos en intereses públicos, era simple y llanamente una ecuación, una definición técnica. De esta forma «la concepción de lo público (deriva) hacia el mercado y hacia la idea de lograr del interés general mediante la realización de los intereses individuales»¹⁴.

Pero el error común ha estado en pensar que lo privatizado deja de ser público, para ilustrar este punto consideremos que la privatización no es solamente el traspaso de los derechos de propiedad de un activo del Estado a un agente privado sino «la transferencia en el uso de las rentas derivadas de la explotación de un activo público o estatal de las manos del Estado a un operador privado»¹⁵.

Y ello explica que la definición de lo público en el seno del paradigma liberal lleve a que los bienes públicos son aquellos que no son susceptibles de arrojar utilidad en su proceso mercantil, por ello es necesario que su costo marginal sea mayor a cero, para fijar un precio positivo en el mercado, por ello es necesario que pueda

¹¹ Un ejemplo notable de este proceso lo constituye el Informe Mundial Sobre el Desarrollo 2004: El Estado en un Mundo en Transformación y especialmente el capítulo 2: El Estado como Empresario donde se justifica la visión comentada y se hace un elogio de las políticas de privatización.



apropiarse para que haya compradores y vendedores, por ello se necesita que haya rivalidad porque asegura que la venta de ese bien será efectiva porque alguien lo demanda, y todo eso para lograr maximizar la diferencia entre el costo y el precio de venta, porque al introducir el término rentas para acoger una serie de privatizaciones que no implican el traspaso de los derechos de propiedad se está denotando que la intención final no es hacer más eficiente la prestación del servicio o el bien público, sino sobre todo hacer que las rentas derivadas de la actividad sean máximas, es decir, se opera bajo el criterio de la empresa privada.

Pero podemos demostrar que estos bienes privatizados no dejan de ser públicos por una sencilla razón: el Estado sigue tutelando su existencia, bajo la forma de Estado regulador, así crea comisiones de regulación para los servicios públicos con su participación, consagra la salud y la educación como derechos básicos y crea ministerios y superintendencias que tutelan lo que hacen los agentes privados, y se reserva decisiones fundamentales en estos campos para asegurar el aprovisionamiento adecuado, el Estado cede las rentas, pero no renuncia totalmente a sus derechos sobre lo público, porque así se lo exige la sociedad.

Pero esta lógica nos podría llevar a plantear algo paradójico: ¿Si lo estatal puede ser privatizado sin dejar de ser público, entonces lo privado también puede ser público? ¿Puede ser lo privado objeto de control público?¹⁶ Y en términos más concretos: ¿Puede la contabilidad pública representar hechos económicos que ocurren en la esfera de lo privado? ¿Dónde comienza y termina la representación de lo público que debe realizar el sistema de Contabilidad Pública?

La Contabilidad Pública: Replanteando el Alcance de lo Público.

Las preguntas con las que cerramos la sección anterior son sin duda el abre bocas de un reflexión pocas veces abordada en el medio contable, hemos tratado de demostrar en las líneas anteriores que el significado de lo público asociado al paradigma liberal, tiene como función principal desvertebrar la relación público – Estado para apropiarse de las rentas de las que antes disfrutaba este último.

Pero una pregunta fundamental debe resolverse antes: ¿Cuál es el efecto en términos contables y económicos de acoger una definición de lo público que vaya más allá de lo estatal?

En primer lugar hay que definir que es lo que constituye ese espacio de lo público el cual reivindicamos no solo como propuesta teórica, sino como marco de acción política; y en términos simples podemos considerar que esta expresión de lo público está consagrada en nuestra Constitución y de manera general en casi todas las Constituciones en América Latina.¹⁷ Lo público hace referencia a las responsabilidades directas e indirectas del Estado con sus ciudadanos para dar cumplimiento al pacto social generador.

En nuestro caso, la Constitución de 1991 consagra en su primer capítulo de dere-

¹² GIRALDO César. «El Rescate de lo Público» En: El Rescate de lo Público. Bogotá: Editorial DESDE ABAJO, 2002. pág. 16.

¹³ RODRÍGUEZ Carlos. «Estado Contra Mercado» 1ª edición, Madrid: Ed. TAURUS, 2000. pág. 13.

¹⁴ MUNERA Leopoldo, Ibid. pág. 228

¹⁵ YARROW George. «La Privatización en la Teoría y la Práctica». Mimeo. pág. 3.



chos fundamentales todo aquello que será el mínimo básico de lo que debe disfrutar el ciudadano, aparte de las libertades individuales se le aseguran unos mínimos vitales para su subsistencia: salud, educación, servicios públicos (agua potable, electricidad y alcantarillado fundamentalmente) que son elementos que aseguran que haya un mínimo de garantías para la reproducción social. Pero la Constitución introdujo en su redacción una sutileza para permitir la presencia privada allí: dice en líneas generales que el Estado asegurará la prestación de estos servicios (derechos) sociales, mas no que se encarga directamente de su prestación o provisión.

Esta redacción abre la puerta para que los operadores privados entren a proveer estos servicios, que si bien ciertamente no son prestados por el Estado, si pertenecen a la esfera pública, pues como ya comentamos están consagrados en la Constitución que el acuerdo político de los constituyentes elegidos por el pueblo, sobre este principio se organizaron tanto el Estado, como la sociedad y el mercado.

Lo paradójico es que mientras en otras disciplinas y en otros países este debate es desde hace tiempo fundamental para comprender el orden social derivado de la globalización mercantil, la contabilidad pública en Colombia siga referida y se limite a la contabilidad del Estado. Así, encontramos que en el ámbito de aplicación del marco conceptual de la Contabilidad Pública se define que el concepto de ente público (sujeto del control que predica la contabilidad pública) se entiende como «aquel 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 las 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: 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 DE CONTROL FISCAL: por mandato constitucional, su control incluye aspectos financieros, de gestión y de resultados».¹⁶

Esto indica claramente que el objeto final de la Contabilidad Pública es dar cuenta de las entidades del Estado, mientras que la esfera de lo estatal – público que pasa a manos privadas y que no pierde su categoría de público no aparece referenciado dentro de este ámbito de acción. Pero los argumentos que hemos presentado, nos indican que lo que contiene la regulación no es suficiente para considerar que es público, así, mientras la economía política, y de hecho la política económica funcionan en medio de una reconceptualización de la esfera pública, los conceptos contables

¹⁶ GIRALDO César, *Ibid.* pág. 16.

¹⁷ Hay que tener en cuenta que en los últimos 20 años casi todas las naciones latinoamericanas han incorporado cambios en sus Constituciones o reformas de fondo que introdujeron de una manera u otra los mecanismos de mercado en sus textos.



siguen enquistados en una definición que no obedece a la realidad económica.

De esta forma, el sistema de contabilidad pública en Colombia, solo captura aquella parte de lo público que aún pertenece al Estado, aquello que se privatiza ya no es objeto del control público, y por lo tanto, los ingresos y los gastos públicos solo hacen referencia a los ingresos y los gastos del Estado, cuando lo que es claro es que lo público sobrepasa la dimensión de lo estatal en el paradigma liberal. Entonces cobra sentido hablar de un sistema de contabilidad pública cuyo ámbito de aplicación sobrepase los límites referidos.

¿Y por qué es necesario hablar de una transformación de la Contabilidad Pública, por lo menos en su ámbito de acción? Tomemos un ejemplo para ilustrar nuestra posición.

La no contabilización de todos los ingresos públicos, lleva a quienes diseñan la política tributaria -a la que consideran la que genera todos los ingresos públicos-¹⁹ a argumentar que en Colombia se paga un bajo nivel de impuestos. Lo que la contabilidad pública no reconoce es que hay otro tipo de recursos que financian bienes públicos y que no son sujeto de control alguno, es decir, los ingresos públicos son mayores que los ingresos fiscales. Así se hace referencia a que la baja capacidad de tributación de los colombianos amerita cargarles más impuestos, pero la realidad es que los ciudadanos por otra parte pagan ingresos públicos a los entes privados que usufructúan las rentas derivadas de los activos públicos o los derechos sociales que el Estado privatizó, cuando unimos la carga fiscal, con el resto de los ingresos públicos que pagan los ciudadanos tenemos que estos pagan mucho más de lo que dicen quienes diseñan la política pública, tal como se puede observar en el cuadro 1.

La diferencia entre ingresos públicos e ingresos fiscales que observamos, se explica básicamente porque la metodología que utilizamos para el cálculo: además de incluir en los ingresos públicos lo que los ciudadanos pagan por impuestos, incluimos lo que pagan por procurarse servicios como salud, educación y servicios públicos domiciliarios.

Cuadro 1. Ingresos Fiscales e Ingresos Públicos como % del PIB

AÑO	INGRESOS	
	FISCALES/PIB**	PÚBLICOS/PIB
1990	13.9	25.03
1991	14.3	26.89
1992	14.1	26.82
1993	14.4	27.81
1994	15.1	29.06
1995	17.0	31.05
1996	15.01	31.84
1997	16.06	35.47
1998	16.5	36.18
1999	16.7	36.36
2000	17.7	39.53

**Incluye: Ingresos Tributarios de la Nación, municipios y departamentos, y otras rentas diferentes al crédito y transferencias



FUENTE: Barbosa, Bautista, Rodríguez y Sandoval, 2002

Como vemos si la política tributaria justifica el cobro de más impuestos porque los ciudadanos no contribuyen lo suficiente para financiar el gasto público, al ampliar el espectro de la contabilidad pública a toda la gama de lo público, las conclusiones son diferentes y no se legitima el cobro de mayores impuestos porque como se ve en el cuadro 1. lo que consideramos como ingresos públicos se acercaba para el año 2000 al 40% del PIB y no al 17.7% del PIB que mostraba el gobierno en los cálculos que presentaba en la exposición de motivos de la reforma tributaria que finalmente se convirtió en la ley 633.

De la misma manera, una buena parte del gasto público está oculta, porque un sistema de contabilidad pública debe medir el impacto no solo del gasto estatal en bienes públicos que se financian con impuestos, sino el gasto que hacen las empresas privatizadas en la provisión de tales bienes, que se financian o con tarifas, cuotas o contribuciones, por ejemplo un sistema de contabilidad pública bajo este supuesto, debería poder calcular el gasto público total, que no es otra cosa que los recursos que financian actividades públicas.

El grafico 1 es un resumen por categorías económicas del marco de acción actual de la contabilidad pública en Colombia, en el se hace distinción tanto por flujos de recursos como por propiedad de los activos en cabeza del Estado. La contabilidad pública no muestra que pasa con los activos privatizados porque como ya vimos supone que ya no hacen parte de lo público, la definición de privatización que hemos aceptado en el presente trabajo nos permite indicar que la propiedad pública antes que ver con los derechos de propiedad sobre los activos –o los pasivos- tiene relación directa con el aprovechamiento de las rentas de los activos estatales – públicos privatizados.



Gráfico 1. Marco de acción actual de la Contabilidad Pública en Colombia.

¹⁹ Este fue el argumento central de la posición de las organizaciones sociales convocadas a la Misión del Ingreso Público en 2002. Los ingresos públicos van más allá de los ingresos fiscales, posición que mereció un acalorado debate público el cual se difundió a través de UN Periódico durante el segundo semestre de 2002.



El gráfico 2. es una ampliación del concepto de contabilidad pública limitada a las rentas (flujos) que perciben quienes son los encargados por la sociedad de proveer bienes públicos: el Estado y los agentes privados. El gráfico 3. se basa en la misma idea pero calcula los recursos públicos en el origen del gasto, en esta visión los impuestos que percibe el Estado se convierten en gasto público, así como lo que destinan los ciudadanos para satisfacer ciertas demandas específicas, y que no está incluido en lo que pagan por impuestos.

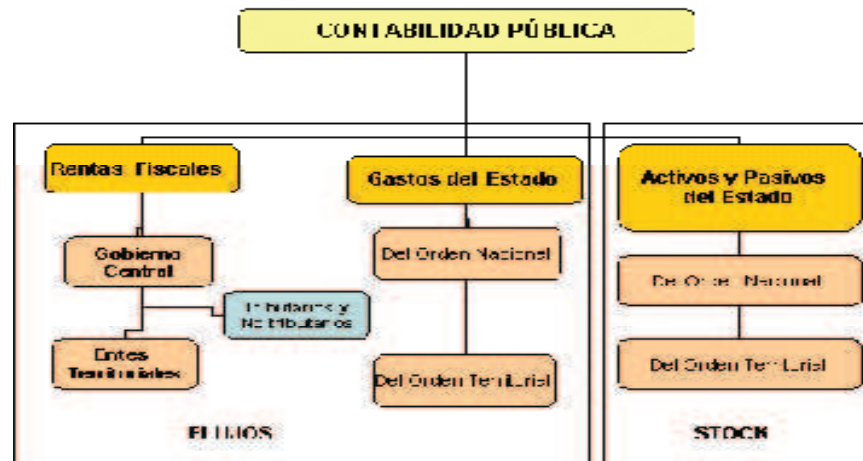


Gráfico 2. Marco Propuesto: Ámbito de la Contabilidad Pública (Rentas por Perceptores)

La divergencia entre Estado y mercado como esferas en contienda ha sido uno de los discursos más extendidos en la esfera de la economía, de la mano con los planteamientos del liberalismo, lo público y lo estatal se han divorciado y hoy lo público puede ser provisto por la esfera privada del mercado.

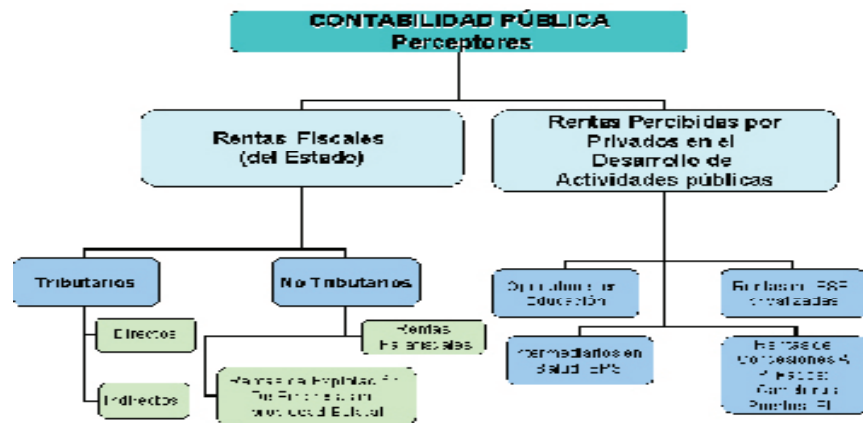


Gráfico 3. Marco Propuesto: Ámbito de la Contabilidad Pública (Por fuentes de Gasto)

Estos esquemas no tienen en cuenta la propiedad de los activos del Estado, pero consideramos que estos también deben hacer parte de la contabilidad pública, no



se incluyen en los esquemas porque el interés está en enfatizar que el carácter de lo público se coloca en las rentas derivadas de la explotación de los activos públicos, más que en su propiedad.

Este análisis permite no solo el diseño de una política fiscal que reconozca la realidad económica, sino establecer cuanto gasta una sociedad en satisfacer sus demandas públicas, el acceso a bienes públicos; el cambio que introduciría en el sistema de contabilidad pública adoptar una definición consecuente con el concepto de lo público no sería modesto y permitiría un control eficiente de la sociedad y del Estado sobre aquellos recursos que fueron trasladados a la esfera de lo privado, sería ejercer un control más adecuado e idóneo sobre los recursos públicos y mostrar finalmente una realidad económica que hoy la contabilidad no refleja.

Conclusiones

Pero de la misma forma, aquello que se privatiza escapa al control social, porque se considera que lo que estaba en manos del Estado pasa a ser privado, la definición de lo público surgida del paradigma liberal, hace pensar que en efecto lo público desaparece al privatizarse, solamente porque hay un cambio en los derechos de propiedad que antes ejercía el Estado.

Pero lo público no deja de serlo, aunque opere en manos privadas, los bienes públicos se constituyen como derechos sociales inalienables que hacen parte del pacto básico de la sociedad instituido en la Carta Constitucional, el hecho de que el sistema de contabilidad pública solo capte la dimensión estatal de lo público, hace que cualquier control social sobre los activos privatizados sea inocuo.

La contabilidad pública, debe entonces replantearse en términos que van más allá de lo estatal, debe corresponder a una definición de lo público que sea consecuente con el paradigma imperante del liberalismo, el cual debe permitirle a los ciudadanos ejercer un control social sobre los recursos públicos, entendidos como los que financian bienes y servicios, derechos sociales y en general lo que una sociedad considera que debe ser público.

Pero por otra parte, este cambio en los esquemas de representación de la contabilidad pública permite el diseño de políticas públicas que estén más acordes con la realidad económica y que finalmente estimulen el desarrollo económico del país.

Finalmente, y tal como lo recordara Nietzsche, la famosa divergencia entre Estado y Mercado, entre público y privado, es simplemente una fábula que los liberales usaron para defender una posición teórica radical, y que aprovecharon quienes hoy son los beneficiarios de ese modelo²⁰, para despojar al Estado de las actividades públicas que eran rentables económica y financieramente, escapando al control social. La realidad histórica muestra que el mercado y sus instituciones crecieron amparadas por el poder del Estado, y que sin la fuerza coercitiva de este último no podría funcionar una sociedad mercantil, y de hecho porque sin un Estado que sea capaz de asegurar o proveer a los ciudadanos los bienes que no puede proveer el mercado, no habría una base para el mantenimiento de una economía mercantil.

El papel de la contabilidad pública no puede ni debe limitarse al simple papel de dar cuenta sobre los recursos públicos del Estado, debe ser consecuente con su carácter público y extender su racionalidad a aquellos activos o derechos sociales que se han transferido para su explotación al sector privado, hemos visto que este proceso tiene implicaciones sociales profundas, y mostramos como ejemplo la errada política fiscal que supone que los ciudadanos no soportan una carga fiscal,



por el simple hecho de que todos los ingresos públicos, y todos los gastos públicos no están contabilizados.

Bibliografía

BARBOSA Juan; BAUTISTA, Jairo y Otros. «Informe de Consultoría a Nombre de las Organizaciones Sociales, para la Misión del Ingreso Público» FEDESARROLLO – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2002.

GIRALDO Cesar (Compilador). “El Rescate de lo Público: Poder Financiero y Derechos Sociales”. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo CESDE. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2002.

GIRALDO Cesar. “Finanzas Públicas en América Latina: La Economía Política”. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2001.

GUTIERREZ José Arturo. “Reflexiones Sobre Contabilidad Privada y Contabilidad Nacional” En: Revista INNOVAR N° 5, Bogotá: enero - junio 1995.

HELLER Hermann. “Teoría del Estado”. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1997.

LO VUOLO Rubén. “Alternativas: La Economía como Cuestión Social”. Buenos Aires: Editorial Altamira, 1999.

MUNERA, Leopoldo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001.

Marco Conceptual de la Contabilidad Pública, Bogotá: Editorial Legis.

RAWLS, John. Teoría de la Justicia. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1997.

SALAMA, Pierre; VALIER Jacques. “Pobreza y Desigualdad en el Tercer Mundo”. Textos Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997.

²⁰ A lo largo del trabajo no se ha hecho referencia, a que esta pretendida disputa entre lo público y lo privado, es funcional al predominio de los intereses del capital financiero, quien con ella logra apoderarse de los activos públicos y explotar sus rentas, algunas de las cuales las obtiene de explotación de monopolios, sea este el espacio para recordarlo.



N
página

LÚMINA V Revista de Pensamiento, Teoría e Investigación

142

SERNA Jairo. "Sobre la Productividad en la Esfera de lo Público" En: Revista Lúmina N° 4. Manizales: Universidad de Manizales - Facultad de Contaduría Pública, 2003.

YARROW George. "La Privatización en la Teoría y en la Práctica" Mimeo.

