

La muerte del Leviatán: lo público como problema contable

Jairo Alonso Bautista

Resumen Abstract

El presente trabajo señala algunos elementos centrales sobre el debate contemporáneo acerca de la naturaleza de lo público, y presenta una reflexión sobre el significado y el impacto que dicho debate tiene en las dimensiones conceptuales, analíticas y disciplinares de contabilidad. Dado que la contabilidad está rodeada de múltiples referencias conceptuales alrededor de "lo público", reflexionar sobre el concepto que de lo público tiene la contabilidad es un ejercicio que no sólo responde a una mera inquietud conceptual o a un ejercicio discursivo, sino que además tiene serias implicaciones en las formas en que el poder, los recursos, el control sobre esos recursos y la información, se distribuyen y fluyen en la sociedad.

This paper shows some central elements about the contemporary debate of the nature of the public. It makes a reflection on the meaning and the impact that such debate has in the conceptual, analytic, and disciplinary dimensions of Accounting. Since Accounting is surrounded by multiple conceptual references around "the public", reflecting on the concept that Accounting has about the public is an exercise that not only answers a mere conceptual worry or a discursive exercise, but also has serious implications in the ways in which power, resources, and control over those resources and information, are distributed in society.

Palabras clave Key words

Contabilidad Pública, Estado, Esfera de lo Público, Política.

Public Accounting, State, the Sphere of the Public, Politic.

Artículo recibido el 15 de junio de 2009 y aprobado el 27 de septiembre de 2009

Jairo Alonso Bautista

“Las viejas certezas han pasado y las nuevas han dejado de ser respuestas para convertirse en preguntas”

Dalton Trumbo
La Noche del URO

“La contabilidad es un fascinante compendio de cosas grandes y pequeñas: los grandes y pequeños sucesos, fallas, conflictos, relaciones e imágenes de la vida”

Lehman Cheryl

Intrducción¹

El presente trabajo señala algunos elementos centrales sobre el debate contemporáneo acerca de la naturaleza de lo público y presenta una reflexión sobre el significado y el impacto que dicho debate tiene en las dimensiones conceptuales, analíticas y disciplinares de la contabilidad. Dado que la contabilidad está rodeada de múltiples referencias conceptuales alrededor de “lo público”², reflexionar sobre el concepto que de lo público tiene la contabilidad es un ejercicio que no sólo responde a una mera inquietud conceptual o a un ejercicio discursivo, sino que además tiene serias implicaciones en las formas en que el poder, los recursos, el control sobre esos recursos y la información se distribuyen y fluyen en la sociedad.

Una primera aproximación analítica la brindan las ideas que la gente comúnmente tiene sobre “lo público”, cuando se pregunta a la gente ¿qué es lo público? aparecen una serie de lugares comunes³ la mayor parte suelen responder que “lo público es lo de todos”, o que lo público “es lo que es del Estado” o, aún más curioso, que lo “público es algo que no es de nadie” usando la comparación con lo privado “que sí es de alguien en concreto”. Así que fácilmente puede inferirse que la contaduría pública tiene que ver algo con el Estado, o que es algo que tiene implicaciones o es del interés de todos en la sociedad, al igual que la fe pública o la

1 Este documento es resultado del trabajo de investigación “Las Transformaciones de la Ciudadanía en el Marco de las Reformas Estructurales de los Años 90: del Clientelismo a la Ciudadanía Patrimonial” patrocinado por la Escuela Superior de Administración Pública, bajo la dirección del Doctor en Economía Cesar Augusto Giraldo Giraldo.

2 Por ejemplo, en nuestro contexto llamamos a la profesión y al ejercicio contable contaduría pública, en el marco de la legislación colombiana uno de los pilares del ejercicio profesional es la Fe Pública, y lo que conocemos como contabilidad pública es un escenario diferente al de la contabilidad empresarial o de la firma (a la que curiosamente no se le denomina “contabilidad privada”) donde su ámbito de estudio está en las operaciones económicas del gobierno o el Estado.

3 En los cursos de Finanzas Públicas, Política Fiscal, Problemas de lo Público y el Desarrollo que he dirigido en la ESAP la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Universidad Central, uno de los ejercicios consiste en hacer una pequeña encuesta que aplican los estudiantes a un número de personas sin ninguna referencia particular, esta encuesta tiene dos sencillas preguntas: ¿qué es lo público? y ¿de quién cree usted que es lo público? en este texto cité las respuestas más “populares” a la primera pregunta.

contabilidad pública. Estas ideas deben sugerirnos problemas tanto en la ética que promueve la profesión contable, como de los mecanismos de control y evelación que usamos de manera cotidiana.

A pesar de ello, los análisis sobre la idea de “lo público” que subyace en la contabilidad son escasos en nuestro medio y en ellos, no se han analizado cuáles son las implicaciones de la idea de lo público en el desarrollo conceptual y regulatorio de la contabilidad. Estas preguntas son fundamentales para comprender el sentido de lo público que se adquiere en el contexto de la disciplina contable en Colombia, pero, además, para comprender de una manera diferente los procesos de regulación contable, y las necesidades de nueva información contable que debe girar en torno a un nuevo sistema de valores y conceptos sobre las organizaciones públicas y privadas. A pesar de esta escasez, las reflexiones sobre lo público en Colombia no son nuevas, han contado con análisis variados desde el campo de la sociología, la ciencia política y la economía, los cuales se remontan a finales de la década de los años 90 del siglo pasado, entre ellos los trabajos destacados de Varela (1998 y 2005) Lozano (2005) y Giraldo (2002). Esta misma inquietud sobre lo público se traslada lentamente al campo contable; el tema despierta una serie de preocupaciones académicas que buscan dar cuenta en un ámbito más interdisciplinario de las nuevas realidades contables con herramientas analíticas que sobrepasan el mero análisis jurídico – instrumental, en el cual éstas se han inscrito; especial atención merecen, en ese sentido, los trabajos de Suárez (2007), Suárez & Gaviria (2006 y 2007), Bautista (2004) y Mortigo & Saray (2007) quienes han adelantado algunas ideas iniciales sobre el tema y que, en resumen, desarrollan una visión de conjunto de los problemas de representación que se le presentan a los sistemas de “contabilidad pública” en un escenario donde lo público está en un gigantesco proceso de redefinición. En el contexto internacional, el desarrollo de las ideas alrededor de lo público y su relación con la contabilidad han merecido un amplio número de análisis, algunos de los cuales hacen parte de las referencias del presente documento, entre los que se destacan los trabajos publicados en el *Accounting, Auditing And Accountability Journal* especialmente los de Neu & Graham (2005), Lehman (2005) y Cooper (2005).

Este análisis de lo público y su relación con la contabilidad sugiere tres preguntas centrales que guiarán el presente documento: ¿En qué ha consistido específicamente la gran transformación de lo público? ¿Dichas transformaciones sobre la esencia y naturaleza de lo público han logrado transformar los ámbitos de aplicación o de referencia de los elementos contextuales de lo público en los que la contabilidad se desarrolla? ¿Tiene algún impacto para los ámbitos de representación contable la definición de una nueva esfera de lo público, como un claro fenómeno social?

Para tratar de abordar estas cuestiones, el presente trabajo está dividido en dos partes: en la primera, se hace una presentación sintética de los principales debates alrededor de lo público, haciendo énfasis en las aproximaciones sobre lo público como una cuestión; en la segunda parte, se hace una revisión de los posibles impactos del debate sobre lo público en las lógicas de revelación, control y práctica profesional de la contabilidad, así como se revisan algunas cuestiones que pueden alimentar futuras preguntas de investigación.

El Leviatán derrotado: las dimensiones del debate contemporáneo sobre lo público

La pregunta por lo público ha revivido con fuerza en los últimos años, justo en el momento en que parecía que “lo público” se desvanecía en el escenario del mercado y sus instituciones, considerados como los representantes de los intereses privados. Así, como lo señala Leopoldo Múnera “en los últimos veinte años, la diferencia conceptual entre lo público y lo privado se ha ido tornando opaca y los límites entre estas dos dimensiones societales se han vuelto cada vez más difusos” (2001:226).

La primacía del mercado como eje de la interacción social, ha hecho parecer que lo público (encarnado por el Estado) está en pleno proceso de retroceso, lo cual está determinado por la “demostrada” incapacidad del Estado de lograr la eficiencia económica cuando hace cualquier tipo de intervención (Cárdenas, 1995; Stiglitz (1993), Banco Mundial (1994)). Esta idea alude a una de las primeras nociones de lo público: su dualidad y contradicción con lo privado, y el encarnamiento de estas esferas en los espacios del Estado y el mercado.

Estas concepciones, surgidas en el seno del liberalismo, consideran que lo público es, ante todo, una expresión política, es decir, una manifestación de fuerzas que oprimen y sujetan al individuo y de las cuales es necesario liberarlo, pero para que esto ocurra hay que dar una forma y un sentido a lo público y limitar su esfera de influencia, para ello, el liberalismo clásico recurre a la ficción de una esfera pública encerrada dentro de los límites del Estado, del Leviatán de acuerdo con la tradición hobbesiana.

Lo público ha sido desde la constitución de los Estados modernos un tema central de preocupación de las sociedades, a pesar de que la idea de lo público se remonta a la antigua Grecia, es solamente con el surgimiento del Estado – Nación que comienza a identificarse lo público con el Estado. Este esfuerzo como señala Molina corresponde al interés de los iusnaturalistas quienes desde el siglo XVII buscaron “hacer coincidir ideológicamente el concepto de Estado con el de Interés Público” (2003: 4041).

Es la tradición política y económica del liberalismo la que culminará con éxito la misión de identificar y validar socialmente lo público como lo estatal, es allí donde la “cosa pública” es identificada como “cosa del Estado”, y las razones del Estado son, a su vez, las razones públicas. Claro que en un primer momento las razones del Estado eran simple y llanamente las razones del soberano, el rey velaba desde su trono por los intereses del pueblo y no de los propios o los de sus cercanos o favoritos solamente. Es con el advenimiento de las democracias constitucionales que se logra eliminar la figura del rey como representante concreto de los intereses públicos y pasará, entonces, a ser definitivamente un asunto meramente de los intereses del Estado como ficción política y jurídico.

Lo público: un problema económico

La identificación de lo público con lo estatal permanece invariable durante más de tres siglos; curiosamente será en el marco de la “revolución neoconservadora”⁴ en la cual, las ideas liberales lideradas por el discurso económico de la eficiencia y la suprema sabiduría atribuida a la asignación de los recursos de la sociedad a través de mercados libres de cualquier regulación estatal serán las que introducirán algunos de los profundos cambios que hoy se presentan en la esfera de lo público. La crisis del modelo de los Estados de Bienestar⁵ será el detonante de este modelo, serán las críticas planteadas al “gigantismo” estatal, y su identificación como el causante de los graves males de la experiencia estanflacionaria⁶ de los años 70 en los países industrializados, y de la grave crisis de la deuda externa en los latinoamericanos las que llevaron a cuestionar el papel público del Estado. Estas críticas, finalmente, cristalizan en las reformas económicas adelantadas por los gobiernos de Ronald Reagan en los EEUU y Margaret Thatcher en el Reino Unido a principios de los años 80, y posteriormente, fueron el sustento de las reformas económicas, políticas y sociales que se emprendieron en América Latina con posterioridad a la crisis de la deuda externa. Estas

4 Con Revolución Neoconservadora se quiere expresar todo el conjunto de ideas y procesos sociales que proclamaban desde la economía un aumento de la liberalización de los mercados (que se conoce comúnmente como neoliberalismo) y desde la política, una pérdida de los valores democráticos que tiene mayor o menor aceptación de acuerdo con cada una de las sociedades donde estas ideas se implantaron. Lo Vuolo (1997) llama a esta revolución neoconservadora una vuelta al oscurantismo.

5 Hablamos de “los” Estados de Bienestar y no de “el” estado de Bienestar porque las formas y dimensiones, así como las motivaciones políticas y sociales de los distintos tipos de Estado de Bienestar impiden hablar de un modelo único de políticas de bienestar y relaciones sociales al interior de estos estados.

6 La estanflación es un fenómeno económico que implica un alto nivel de desempleo, combinado con un alto crecimiento de la inflación. La importancia de la aparición de la estanflación a mediados de los años 70 radica en que invalidó el supuesto keynesiano (base de las políticas bienestarristas) en el que desempleo e inflación eran variables inversamente proporcionales (curva de Phillips)

reformas tienen un componente moral y ético, caracterizado por “la imposición en todas partes, en las altas esferas de la economía y del Estado tanto como en el corazón de las corporaciones, de esa suerte de darwinismo moral que, con el culto del triunfador, educado en las altas matemáticas y en el salto de altura (bungee jumping), instituye la lucha de todos contra todos y el cinismo como la norma de todas las acciones y conductas (Bourdieu, 1998).

La anunciada derrota del Leviatán (metáfora con la que T. Hobbes identificaba al Estado) implicó un claro retroceso del Estado: de sus funciones, sus regulaciones, sus organizaciones y cualquier tipo de intervención que afectara la supuesta eficiencia natural del mercado, ya que éstos eran considerados como los enemigos de la sociedad, los enemigos del interés público, ésta es la base de la crítica neoliberal a las funciones del Estado.

La retracción del Estado solamente podía hacerse vulnerando la legitimidad que ostentaba para gobernar los asuntos públicos, y para gobernar en nombre del interés público, lo cual se logra al cuestionar la capacidad política del Estado para representar lo público. Las reformas emprendidas se basaron, por tanto, en argumentos relacionados con la idea de que el Estado está “capturado” por intereses de grupos particulares que acceden al poder político al organizarse y ejercer presión suficiente para influir en los escenarios de decisión pública.

Con ello logran convertir los intereses de esos grupos particulares en intereses públicos o intereses del Estado con el único fin de maximizar sus rentas y beneficios⁷. Esto hace, entonces, que “la concepción de lo público (derive) hacia el mercado y hacia la idea de lograr el interés general mediante la realización de los intereses individuales” (Múnica, 2001: 228).

El individualismo es por tanto el mecanismo que llevará a las sociedades a lograr el respeto del interés público, dado que en el pensamiento liberal la elección individual es la base de la eficiencia y la felicidad de la sociedad; si al individuo se le permite asignar sus recursos basado en sus propios ordenamientos, en unas condiciones de mercados libres, esto llevará automáticamente a una situación de maximización de su propia utilidad. Si todos los individuos (firmas y consumidores) maximizan su utilidad, su bienestar o su felicidad, entonces, por agregación, tendremos una maximización del bienestar social, esta es la base de la teoría de la “mano invisible” de Adam Smith.

7 Esto se conoce en economía como la teoría de los capturadores de renta y es desarrollada principalmente en el campo de la economía neoinstitucional gracias a los trabajos de D.North, R.Coase, Alchiam & Demsetz)

Sin embargo, en la tradición liberal clásica el Estado tiene un papel fundamental: corregir las fallas de los mercados, el cual no sólo tiene que velar por la estabilidad del orden republicano en el marco del “contrato social”, sino que, además, debe asumir unas funciones económicas sin las cuales “la vida en comunidad y el mercado mismo se verían amenazados” (1999:347). Adam Smith señala que “De acuerdo con el sistema de libertad natural, el soberano sólo está obligado a cumplir tres deberes, los cuales son de gran importancia, y son plenamente inteligibles al entendimiento común. Uno, el deber de proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras naciones. Segundo, proteger, en la medida de lo posible, a cada individuo de la opresión o injusticia ejercida por cualquier otro contra él; este es el deber de administrar justicia. En tercer lugar, erigir y conservar ciertas obras e instituciones públicas, cuya creación y conservación no interesaría a ningún individuo o grupo pequeño de individuos” (1999, 230).

La tradición liberal clásica reconoce así dos espacios para la construcción de lo público: el primero, como el resultado de las interacciones mercantiles y el segundo, como complemento cuando existen límites al pleno funcionamiento de los mecanismos de mercado. La noción neoliberal de lo público niega esta segunda dimensión; Hayek y Von Mises F. Hayek y A. Mises defendieron la tesis de que la intervención del Estado en el ámbito económico era no sólo excesiva, sino contraproducente, porque llevaba a una serie de problemas de eficiencia económica que afectarían la posibilidad de los individuos de acceder a un universo de bienes y de valores muy superior al que le imponían las decisiones del Estado, llegando incluso al anarco-capitalismo o libertarismo de Nozick y Friedman, que promueven la idea de un Estado mínimo o marginal a la acción del mercado, especialmente porque el Estado no garantizaba a los individuos el logro de su libertad, libertad que para Friedman radicaba en la “libertad de elegir”.⁸

Hayek afirma que la teoría de las fallas de mercado que justifica la intervención benevolente del Estado es injustificable, en la medida en que dicha intervención suele ser más costosa e ineficiente que falla de mercado en sí misma. De esta manera, cuando un Estado interviene en un monopolio (que es una falla del mercado) y crea una empresa pública para controlar el aumento excesivo de precios, termina generando una ineficiencia económica: una absorción irracional y antieconómica de recursos, a la vez, que un frente potencial para que grupos de poder intenten apoderarse de dicha empresa a través de la acción política. En lugar de ello, el Estado debería promover condiciones para la existencia de la competencia mercantil en lugar de sustituirla, con lo cual se abre la

⁸ La teoría de los fallos del mercado hace referencia a situaciones en que el mercado no hace una asignación eficiente de recursos, donde no hay posibilidad de competencia, o donde existe claramente la presencia de bienes públicos; sobre estas bases se construyen los elementos de Economía Pública y básicamente, los primeros modelos de macroeconomía (Stiglitz, 1993).

idea de la privatización y la regulación como elementos centrales para la reforma al papel del Estado.

Por ende, si hay algo que diferencie de manera notoria los aportes liberales de los actuales planteamientos del modelo neoliberal, es la discusión sobre lo público: las posturas neoliberales señalan que el centro del interés público no está en el Estado, sino en el mercado y sus instituciones (individualismo metodológico, acción racional, neutralidad política).

En conclusión, dado que “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 las burocracias o los grupos políticos hegemónicos” (Giraldo, 2003: 13). Estamos en “un extraño mundo en el cual lo estatal es privado y lo privado, público” (ibid, 14). Un mundo en el cual los límites económicos entre lo público y lo privado se han redefinido, es por tanto, un mundo donde los límites de la contabilidad pública, la contaduría pública y la fe pública han de haber mutado; la pregunta es cómo y en qué grado se operacionalizan esos cambios.

La propuesta comunitarista sobre lo público

El comunitarismo básicamente “resalta el resurgimiento de la sociedad civil como ámbito intermedio entre el individuo y el Estado” (De Souza Santos, 1998:147); lo que surge de allí es una serie de espacios y actores de naturaleza colectiva no estatal, que reproducen desde el espacio de la sociedad civil, lo público; el modelo comunitarista destaca la importancia de las organizaciones comunitarias, de ayuda mutua, que buscan “la reafirmación de los valores del autogobierno, de la expansión de la subjetividad, del comunitarismo y de la organización autónoma de los intereses y de los modos de vida” (ibid:148).

Si desde la visión económica surge la idea de lo público privado, desde el comunitarismo surge lo público no estatal, el cual se entiende como el conjunto de actividades y acciones de grupos sociales, políticos y culturales cuya lógica de acción es velar y promover el interés común; lo que se busca allí, es “la repolitización de la vida social, dentro de un espacio intermedio entre el Estado y los individuos (que evoca la particularidad hegeliana) el cual pone en cuestión la división moderna entre lo público y lo privado y lo recontextualiza en función del conjunto de movimientos y acciones colectivas que producen la sociedad” (Múnera, 2001: 230); es una condición donde el debate público-privado se relativiza a las funciones de esta emergente sociedad civil y donde aparentemente se delimita y cierra la contradicción que ha establecido

el liberalismo como única opción de relación entre los espacios de lo público y lo privado.

Lo importante, entonces, es el direccionamiento y la construcción de un tejido social para que estas nuevas agrupaciones que encarnan el interés público puedan desarrollar sus acciones de manera adecuada; la capacidad de desarrollo de dicho tejido social y la intensidad de los vínculos de la sociedad civil, es lo que se conoce en esta perspectiva como capital social, el cual se supone que está en la base de los procesos de generación de los otros tipos de capital (financiero, humano, ambiental, etc). De esta manera, el discurso de lo público se mediatiza hacia la creación de capital social como forma única de valoración de las relaciones sociales y de viabilización de la existencia de una esfera pública que no se encuentre ni en el ámbito de lo privado ni en el del Estado (Hernández, Ochoa & Novoa, 2001). Lo importante aquí, es construir reglas y normas eficaces y eficientes para incentivar el desarrollo de la sociedad civil, punto éste que ha sido bastante desarrollado por autores como Putnam (1995), Williamson (1987) y por los análisis que presentan los organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial (2002) y el Banco Interamericano de Desarrollo (2000).

Esta propuesta sobre lo público no ha estado exenta de críticas. En primer lugar, algunos señalan los excesos en el uso del discurso del capital social en la medida en que no supone un discurso nuevo, sino que “más bien tendía a inscribirse en cierta tradición política liberal, que ponía todas las esperanzas en la sociedad civil como el motor del fortalecimiento de las democracias” (Hernández et al., 2001). De otra parte, los mismos autores señalan que el discurso sobre el capital social parte de un supuesto totalmente irreal: que los grupos de la sociedad civil no tienen desacuerdos sobre cómo servir al interés público, y que en su accionar no hay lineamientos políticos, sino que sirven a un interés abstracto en sus medios pero no en sus fines.

Pero los críticos son más dados a creer que lo que se reconoce como capital social, son más bien “patrones de comportamiento”. Lo que constituye una estrategia que oculta lo que realmente se quiere estudiar (Hernández et. al.) “¿qué clase de instituciones y qué hábitos hacen que una economía o una sociedad se adapte mejor a las circunstancias cambiantes al encontrar e imponer normas apropiadas de conducta?” (Sollow, 1999:8). Y, aún así, subsiste una crítica aún más incisiva: la aplicación del concepto de capital social en el desarrollo de política públicas tiene por lo menos cuatro consecuencias negativas, “I. el acceso restringido a las oportunidades, II. las restricciones a la libertad individual, III. los reclamos excesivos a los miembros del grupo y IV. las normas niveladoras hacia abajo” (Hernández, et. al., 2001:21).

La propuesta feminista

Las postura feminista hace una crítica más contundente al concepto liberal de la división público-privado, esta crítica consiste básicamente en cuestionar tal división “por su estrecho horizonte político el cual no permite comprender la naturaleza colectiva común a toda la sociedad, de las relaciones de poder que estructuran la división social de los géneros y definen culturalmente la sexualidad” (Múnera, 2001:229). Esta postura cuestiona la división público privado esencialmente por su carácter de clase y de género (propietarios hombres), el cual oculta una parte fundamental de la reproducción social relegándola al plano de lo íntimo.

Es en lo íntimo donde se construyen las reglas sociales y culturales de la masculinidad, lo femenino y la heterogeneidad sexual (Fraser, 1997) que determinarán los roles del comportamiento social. Lo cual implica que estos espacios íntimos determinan las relaciones estructurantes de la sociedad, para cambiar las normas públicas de relaciones de clase y género es necesario, ante todo, sacarlos de su naturaleza íntima y ponerlos a discusión pública.

Esta propuesta reconoce que lo público son relaciones intersubjetivas en constante cambio y ello las aleja del tradicional enfrentamiento público (estado) privado (mercado), lejos de ello hay una relación estrecha entre sociedad civil y Estado de la que resultan una serie de espacios de lo público: los públicos débiles (espacios de deliberación de la sociedad civil) y los públicos fuertes (espacios de decisión institucionalizados del Estado, v. gr. el Congreso), además, del reconocimiento de unos públicos subordinados que puedan convertirse en contra-públicos subalternos.

Llama la atención dentro de esta propuesta la importancia que autores como Fraser le confieren a la necesidad de igualar materialmente a los individuos como condición básica para que haya un diálogo vis a vis entre públicos subordinados y públicos dominantes, lo cual implica “no hacer como si la desigualdad material no existiera, sino plenamente eliminarla como condición sin la cual cualquier deliberación pública es imposible” (Fraser, 1997: 134); o, en dado caso, discutir la esencia y el sentido de la desigualdad misma, con lo cual establece una gran diferencia frente a la propuesta liberal clásica, en la cual las desigualdades no se eliminan⁹ sino que se ponen en suspenso en la deliberación política, haciendo “pleno uso de la razón” (Kant, 1992).

Las consecuencias del debate sobre lo público para la contabilidad: algunos caminos de investigación

Las discusiones señaladas encierran elementos tentadores para analizar los complejos retos que enfrenta la contabilidad en un escenario

⁹ O por el contrario se justifican, y para ello es necesario recordar los aportes de la Teoría de la Justicia a este respecto.

donde lo público está en pleno proceso de mutación: por una parte, la necesidad de dar cuenta de las nuevas necesidades del capital financiero, que se valida a sí mismo como representante legítimo del interés público; la representación financiera es el elemento central del modelo de acumulación y, por ende, a la contabilidad le cabe el papel de dar cuenta de dicho proceso y de otro lado, por la aparición de nuevos públicos (dominados, dominantes, contrapúblicos) que reclaman de la contabilidad un nuevo arsenal de representaciones de la información económica, social y ambiental.

Inicialmente, hay que señalar que en la disciplina contable y, aún más, en la profesión ha existido una especie de convención alrededor de lo público: toda información contable sirve per se al interés público, y ese interés público es el interés de toda la sociedad. Graham (2005) señala que éste no es un fenómeno connatural a la contabilidad; la pretensión de servicio al interés público de la cifra contable es casi universal, y mucho más en un contexto de homogenización global de las normas y procedimientos contables. Una primera línea de indagación sobre lo público y la contabilidad gira precisamente en torno a la pregunta sobre el interés público que subyace en la organización profesional de la contabilidad a nivel global, en lo cual se destacan los trabajos de Bauman (1989) así como los de Sawabe (2005) quien hace una aproximación al tema del interés público desde la perspectiva de la teoría de la elección racional, en la cual se señala que lo que se entiende como “interés público” cambia en diferentes escenarios y contextos así como en diferentes períodos de la historia.

En otro sentido, las ideas acerca de que las empresas privadas sirven mejor al interés público que las empresas estatales, tiene la necesidad de ser corroborada empíricamente; el trabajo de Uddin y Tsamenyi “Public Sector Reform and Public Interest” analiza la idea de interés público que subyace en los procesos de privatización de las empresas públicas en Ghana desde tres indicadores fundamentales: la contribución de estas empresas al nivel de empleo, la reducción de las transferencias de recursos al exterior para mantener la inversión interna, y el aumento en el recaudo de impuestos proveniente de estas organizaciones. Usando indicadores contables propios de la contabilidad financiera pero, además, usando análisis de contabilidad social, los autores tratan de evaluar si los procesos de privatización han servido o no al “interés público”; definido por instancias multilaterales como el Banco Mundial, es un trabajo interesante, por cuanto constituye un ejemplo en el desarrollo de la llamada “auditoría de privatizaciones”. Su conclusión: las reformas privatizadoras han estado motivadas por una idea de interés público que pocas veces puede comprobarse en la realidad, interés público que no es el acuerdo de la sociedad, sino el impuesto por un organismo externo a ella.

Por otra parte, la idea de que el proceso de debilitamiento del Estado es a la vez un debilitamiento de lo público, ha debilitado también la

importancia por hablar de lo público en contabilidad y preguntarse si es posible desde la racionalidad financiera, característica de los negocios privados, representar adecuadamente el interés público; solamente con los fenómenos de los “escándalos empresariales” se han resucitado nuevamente las preocupaciones alrededor del tema. En nuestro medio se ha asumido sin ningún tipo de debates que la información financiera sirve al interés público, por ello, la fe pública parte del principio según el cual al dar cuenta de la situación financiera de la organización, se da cuenta de sus impactos públicos; se le dice al “público” que la situación financiera es adecuada y real. Documentos producidos a nivel internacional tratan de dar cuenta de esta cuestión, por ejemplo, Lehman (2005) aborda las motivaciones en el comportamiento de los contadores públicos para servir al interés público, recurriendo a variables del análisis psicológico, donde lo moral y lo ético representan discursos que caracterizan el trabajo del contador, pero que ignoran el mundo complejo de presiones cotidianas para que se actúe por fuera e, incluso, en contravía del interés público que se reclama o que se idealiza.

Un punto interesante en este debate lo constituye el hecho de que, contrario a la idea general de una reducción de lo público, lo que ha sucedido es una expansión sin precedentes de “lo público”, la cual puede medirse tanto por el aumento del gasto del Estado¹⁰, como por el peso que asignan los ciudadanos en sus presupuestos para pagar tanto “bienes públicos” provistos por el mercado como para el pago de impuestos. Medir el aumento del peso de “lo público” (pagos a salud, educación, vivienda, pensiones) en los presupuestos de los hogares es un tema que es necesario analizar.

De otra parte, los procesos de privatización son definidos como la venta de un activo o el traspaso de una actividad que está en manos del Estado hacia uno o varios agentes del mercado. Esta idea permite introducir un primer problema contable: cuando un activo estatal se privatiza, es decir, se vende, deja de aparecer en las cuentas públicas (contabilidad pública) y como contrapartida se recibe un ingreso que se contabiliza dentro de las cifras fiscales, dicho activo simplemente deja de ser público (más rigurosamente estatal) y será representado ahora en términos de la contabilidad privada, mercantil o financiera.

En este sentido, los trabajos de Bautista (2003, 2004), Arboleda (2006) y Arboleda y Gaviria (2007) señalan algunos de los problemas prácticos que surgen en el marco de la política pública, como consecuencia de un inadecuado abordaje de los problemas de lo público en el sistema de contabilidad pública; estos problemas están relacionados con la subvaloración del ingreso público y, por ende, de la carga fiscal de los hogares, con la injusta distribución de los ingresos y por sus consecuencias en la calidad de vida de los ciudadanos de menores ingresos. Sugieren

¹⁰ Sólo por dar un ejemplo: en Colombia el peso del gasto del Gobierno Nacional Central pasó de representar un 16% del PIB en 1990 a un 31% en 2008.

estos trabajos, formas analíticas de interpretar las realidad contable de lo público en el sistema de contabilidad pública y hacen algunos avances en el diseño de este modelo.

Desde la propuesta comunitarista sobre lo público también surgen una serie de inquietudes contables: ¿cómo se mide, se valora y se evalúa la depreciación del capital social y cómo se cuantifican los recursos necesarios para su creación, mantenimiento y reposición?

Preguntan que en nuestro medio es aún más interesante por cuanto la propuesta de reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto (público)¹¹, incluye una revisión de los clasificadores del gasto público en el sentido de percibir cómo el presupuesto público contribuye a la generación, mantenimiento y reposición del capital social pero, además, del capital físico, del capital humano y del capital ambiental. Porque como señala Sollow: “¿Qué clase de stock encierra el capital social? Cualquier inventario de capital es una acumulación de flujos pasados de inversión, con flujos pasados netos de depreciación. ¿Cuáles son esas inversiones pasadas en capital social? ¿Cómo podrían medirse y acumularse?” (1999: 6) ¿Y quién debe ser el encargado de representar el valor de estos bienes y cuál es la categoría contable que los contendría? Preguntas cuya resolución será estrictamente del orden contable y plantean un reto actual para la disciplina.

Conclusión - algunas posibles líneas de investigación sobre lo público y la contabilidad en Colombia

La respuesta a las preguntas planteadas por la problemática aquí descrita es muy amplia y requerirá de tratamientos más profundos y reflexiones mucho más maduras; aquí se ha intentado revisar los debates centrales alrededor de lo público y señalar algunos trabajos que se han acercado a esta problemática en Colombia, con algunos ejemplos de reflexiones realizadas sobre estos problemas alrededor del mundo; es claro, que hay tensiones sobre la contabilidad que se manifiestan en problemas sociales que actualmente no tienen explicación, la necesidad de un control efectivo sobre lo público en este nuevo contexto requiere de nuevas herramientas conceptuales y técnicas que se incorporen a la práctica y a la teoría contable, y pueden desarrollarse en las siguientes dimensiones:

1. Un sistema de representación más completo para revelar las nuevas realidades de lo público en el marco del sistema de contabilidad pública; actualmente, una gran parte de “lo público” (lo denominado público privado) permanece fuera del escrutinio y el control público o del control social. En este sentido, los trabajos de Suárez (2006), Suárez & Gaviria (2007) y Bautista (2002 y 2004) han desarrollado

¹¹ A la fecha, esta reforma ha tenido varias discusiones en el Congreso de la República pero no ha logrado el apoyo político necesario para su aprobación..

unos primeros acercamientos a los problemas de representación contable en el actual marco normativo de los sistemas de representación contable públicos. De la misma manera, es necesario analizar la forma en que los sistemas de registro y contabilización de las finanzas públicas al considerar solamente una parte del ámbito de acción de las mismas, por ejemplo, al revisar la definición de sector público contenida en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, encontramos una definición limitada del ámbito de acción de lo público, que se encuentra en el marco de unas concepciones filosóficas que corresponden al marco analítico del modelo neoliberal.

2. Los desafíos sobre el registro, medición y valoración del capital social no son pocos, y hasta el momento los esfuerzos se han concentrado en las definiciones conceptuales, más que en las definiciones contables del mismo; el principio de mantenimiento del capital que está involucrado en el concepto de capital social no ha sido abordado, a pesar de que la construcción del mismo, es fundamental desde las visiones comunitaristas. Sobre la idea del capital social se montan actualmente los principales programas de ayuda e intervención de las agencias financieras internacionales, el problema es que no se sabe si realmente los proyectos que financian contribuyen a crear capital social o a destruirlo, sencillamente, porque no hay un concepto contable que permita su medición, su desgaste (depreciación) y menos aún, los requisitos necesarios para reponer dicho capital. Aquí hay algunos trabajos importantes, desarrollados alrededor del concepto contabilidad social, entre los cuales el más destacado es el del maestro Jack Araújo. Sin embargo, aún no se han abordado los complejos problemas alrededor de la definición de capital social, la forma de medirlo, y la importancia de incorporarlo a las micro y las macrocuentas, y aún más, incorporarlo como parte de la toma de decisiones en materia de política pública.
3. El sentido que tiene la fe pública en un escenario donde la contabilidad ha sido develada como un saber estratégico y, por ello mismo, dominado por fuertes intereses políticos, los escándalos de las grandes corporaciones norteamericanas y europeas por problemas contables, las demandas por información a la medida de las necesidades de las empresas y los flujos de capital, encajan con la idea de la multiplicidad de públicos: públicos fuertes que imponen o sancionan normas contables para su beneficio, públicos débiles que son afectados tanto por una información que no llena sus expectativas, como por los efectos derivados del uso de esa información para crear ilusiones contables, en lo que irónicamente se da en llamar “contabilidad creativa”. La pregunta sobre a qué público hace referencia la contabilidad pública, hace que los análisis contables tengan en cuenta el transforndo político de su quehacer y los efectos económicos derivados del trabajo de los contadores.

Como se analizó aquí, a nivel internacional hay un desarrollo importante de este fenómeno.

Estos debates que se abren para la contabilidad, son precisamente las puntas de iceberg de promisorios temas de investigación, en los cuales el tema de lo público impacta y es impactado por los avances de la disciplina contable hacia modelos que den cuenta de esta nueva realidad social que es día a día más compleja. Ello implica que la contabilidad deberá valerse de instrumentos, teorías y análisis propios de otros campos del conocimiento, convirtiéndose ésta en una labor totalmente interdisciplinaria, pero también implica que las universidades deben plantearse seriamente el problema de lo público como eje de formación de sus estudiantes, así como los gremios profesionales deberían interesarse cada vez más por el carácter de sus actividades, y cuestionar profundamente el, o los intereses que subyacen en el ordenamiento de la regulación contable en el país.

Bibliografía

ARBOLEDA SUÁREZ, Edgar (2006). "Ideas preliminares para la problematización contable del ámbito económico de lo público". En: Revista Contaduría Universidad de Antioquia, Nro 48 enero junio 2006, pp 255 – 287.

ARBOLEDA SUÁREZ, Edgar; GAVIRIA, Roberto (2007). El ámbito económico público y su problemática de representación contable. Ponencia presentada al XVII Congreso Nacional de Contadores Públicos y Encuentro Contable Latinoamericano. Medellín.

BAKER, Richard (2005). "What is the meaning of the public interest? Examining the ideology of the American Public Accounting Profession" en: Accounting, Auditing & Accountability Journal, vol. 18 Nro 5. pp. 690703.

BANCO MUNDIAL (1994). "Informe mundial sobre el desarrollo" Banco Mundial, Washington.

BAUMAN, Zygmunt (1989). "Modernity and the holocaust". Cornell University Press, Ithaca.

BAUTISTA, Jairo (2002). "Sobre lo público y los ingresos públicos". En: Giraldo César (Compilador), El Rescate de lo Público: Poder Financiero y Derechos Sociales. CESDE – ACCE,. Editorial Desde Abajo, Bogotá.

_____ (2004). "Entre apolo y dionisio: Una Discusión Sobre la Naturaleza de la Contabilidad Pública". En: Revista LÚMINA N° 5. Universidad de Manizales, pp 129 142.

_____ (2007). "Mephisto y Leviatán: claves para interpretar la "tragedia de lo público" y su relación con la ciencia contable". Documento

Jairo Alonso Bautista

presentado al XIX Congreso Nacional de Estudiantes de Contaduría Pública FENECOP, marzo de 2007, Medellín.

BOURDIEU, Pierre (1998). "La esencia del neoliberalismo" artículo publicado en el diario francés Le Monde, agosto 15 1998. versión electrónica disponible en <http://www.analitica.com/biblioteca/bourdieu/neoliberalismo.asp>

CÁRDENAS, Mauricio (1995). "El sector público: ¿comparable con el sector privado?" En: Revista Economía Colombiana, Segundo Trimestre, Contraloría General de la República, Bogotá.

DE SOUZA SANTOS, Boaventura (1998). "De la mano de Alicia, Lo social y lo político en la modernidad" Disponible en Internet www.rebellion.org

FRASER, Nancy (1997). "Iustitia interrupta" Reflexiones críticas desde la posición postsocialista". Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Santa Fé de Bogotá.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose (1992). "Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico". Grijalbo.

GIRALDO, César A. (2003). "El Rescate de lo público: poder financiero y derechos sociales". Bogotá, Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Ediciones DESDE ABAJO.

HAYEK, F.A. (1996). "El Camino a la servidumbre" Fondo de Cultura Económica, Méjico

HERNÁNDEZ, Mario; OCHOA, Doris; NOVOA, Édgar (2001). "Del capital social a la construcción de lo público" En: Revista TRANS, Revista de la Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Nro. 1.

KANT, Inmanuel (1992). "Respuesta a la pregunta "¿Qué es la Ilustración?" Mimeo.

LOZANO, Alejandro (2005). "Hacia una definición de lo público". Bogotá Universidad Nacional de Colombia Escuela Superior de Administración Pública.

MORTIGO, Diana; SARAY, Heidi (2007). "Lo contable desde la perspectiva de la administración de lo público en el marco de la globalización". Ponencia presentada al XIX Congreso Nacional de Estudiantes de Contaduría Pública FENECOP. Medellín, Universidad de Antioquia.

MÚNERA, Leopoldo (2001). "La Tragedia de lo público" En: Revista TRANS, Revista de la Sede Bogotá Universidad Nacional de Colombia, Nro. 1.

NEU, Dean; GRAHAM, Cameron (2005). "Accounting research and the public interest" en: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 18 Nro 5. pp. 585 591.

PUTNAM, Robert (1995). "Bowling alone: America's declining social capital" *Journal of Democracy*, 6(1): 65 – 78. Citado en Hernández et al, 2001.

RODRÍGUEZ BRAUN, P (2000). "Estado contra mercado" Editorial Polémica, Barcelona, España.

SMITH, Adam (1999). "Investigación acerca de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones" Fondo de Cultura Económica, México D.F.

SOLLOW, Robert (1999). "Notes on social capital and economic performance" Citado en Hernández et al, 2001.

STIGLER, John (1998). "Macroeconomics". Cambridge University Press, N.H. USA.

STIGLITZ, Joseph (1993). "La economía del sector público" Antoni Bosch Editores, Barcelona, España.

UDDIN, Shazad; TSAMENYI, Mathew (2005). "Public sector reform and the public interest. a case of study of accounting control change and performance monitoring in a ghanian stateowned enterprise" en: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 18 Nro 5. pp. 648674.

VARELA, Edgar (1998). *Desafíos del interés público – identidades y diferencias de lo público y lo privado*. Cali. Universidad del Valle.

_____(2005). *La mercantilización de lo público y otros ensayos sobre gestión y políticas públicas*. Cali. Facultad de Administración Universidad del Valle.

Jairo Alonso Bautista

Contador Público egresado de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Reconocido académico en temas de lo Público y su relación con la Contabilidad. Coautor del libro «El Rescate de lo Público» de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Autor de artículos y documentos en revistas nacionales. Ponente y conferencista en eventos académicos de carácter nacional e internacional. Docente investigador de la Universidad Central, Universidad Jorge Tadeo Lozano y la ESAP. Pertenece al Colectivo de Trabajo el Curubo de la Universidad Central.