

DESARROLLO ECONÓMICO: LA CONTADURÍA PÚBLICA Y LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Carolina Rodríguez Giraldo
crodriguezgiraldo@gmail.com

Harrison Daza Londoño
daza_1990@hotmail.com

Estudiantes de Contaduría Pública
Politécnico Colombiana Jaime Isaza Cadavid

DESARROLLO ECONÓMICO: LA CONTADURÍA PÚBLICA Y LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA.

*“Un hombre de las viñas habló, en agonía, al oído de
Marcela. Antes de morir, le reveló su secreto:
- La uva le susurró. Está hecha de vino.
Marcela Pérez Silva me lo contó, y yo pensé: Si la uva
está hecha de vino, quizá nosotros somos las palabras
que cuentan lo que somos.”*

Eduardo Galeano

RESUMEN

Las crecientes desigualdades sociales, ponen en escena la dicotomía entre los intereses particular y general, y con ello, la necesidad de garantizar la eficiencia en la gestión pública como la manera que tiene el Estado para garantizar la equidad social. Para ello, aunará diferentes ramas de conocimiento que aporten a la construcción de mecanismos que permitan la satisfacción de las necesidades y la solución de las problemáticas sociales de la Nación.

Ante dicha necesidad, se pretende con este texto, evidenciar cómo la contabilidad como disciplina social está en la capacidad de aportar en la construcción de metodologías y mecanismos de control que permitan garantizar que la inversión pública resuelva las problemáticas planteadas en el Plan de Desarrollo-PDN. Todo esto, estará sustentado en la necesidad de replantear el paradigma técnico-instrumental de la profesión y plantear la necesidad de formular uno nuevo donde se retome la contaduría como profesión social.

PALABRAS CLAVES: Contabilidad pública, inversión pública, desarrollo económico, dicotomía público-privado, equidad social.

DESARROLLO ECONÓMICO:

La contaduría pública y la eficiencia de la inversión pública.

“Somos conscientes de nuestros males, pero nos hemos desgastado luchando contra los síntomas mientras las causas se eternizan. Nos han escrito y oficializado una versión complaciente de la historia, hecha más para esconder que para clarificar, en la cual se perpetúan vicios originales, se ganan batallas que nunca se dieron y se sacralizan glorias que nunca merecimos. Pues nos complacemos en el ensueño de que la historia no se parezca a la Colombia en que vivimos, sino que Colombia termine por parecerse a su historia escrita”.

Gabriel García Márquez

1. Una primera aproximación

La teoría económica moderna reconoce que un Estado corrupto impide la eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública. Ya estudios como los presentados por el Profesor Martínez J. (2007), han mostrado la importancia de contar con instituciones sólidas que garanticen la eficiencia del Estado, por tanto guarda relación directa con el desarrollo económico e impulsa las transformaciones sociales requeridas en la sociedad.

En esta medida, se hace relevante para un Estado contar con una Gestión Pública que garantice su consolidación, la solución de las problemáticas sociales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población; para ello, se requiere dotar al Estado de una estructura administrativa moderna, metodologías que integren los intereses de la nación como fundamento para la formulación de planes y proyectos, herramientas eficientes para el seguimiento y control de los recursos, y mecanismos de medición que evalúen el verdadero impacto originado en las intervenciones estatales en el corto y largo plazo, lo que en resumidas cuentas, facilitaría al Estado generar condiciones propicias para la población.

Por lo anterior, el Estado debe entender la importancia de contar con una gestión pública eficiente, que articularle las intervenciones estatales como procesos cíclicos que varían de acuerdo a las necesidades de la población, de manera que le permitan cumplir con la función social consignada en la carta magna, lo que se reflejaría en acciones que trabajan por contribuir al desarrollo económico del país.

La contabilidad como saber estratégico, está en la capacidad de contribuir al Estado a velar por una gestión pública eficiente, mediante aportes académicos que permitan la articulación, planeación y control de las intervenciones estatales, de manera que den cuenta de las necesidades y realidades sociales, económicas y ambientales del país. Por lo anterior, en el presente texto se pretende esbozar argumentos que muestren la importancia social de la contabilidad y su papel preponderante como garante de equidad social.

2. Dicotomía Contable: Interés general vs particular

Históricamente, la contabilidad ha sido una herramienta útil para el control de los recursos originados por la explotación de los diferentes medios de producción, y dado su papel preponderante en cada uno de los modelos de producción, ha evolucionado hasta ubicarse como

una disciplina social que propende por la generación de valor¹, mucho más aún, cuando aparecen los Estados constitucionales modernos como las organizaciones aceptadas socialmente que representan la unidad de una Nación.

Las naciones, –siguiendo la definición del Profesor Sarmiento H (2007) (cita no textual) – se han conformado como colectivos sociales que comparten lenguajes, costumbres, culturas e intereses generales, lo que les permite aceptar legítimamente al Estado, puesto que representa sus intereses y esperan además, que éste equilibre las luchas de poder originadas de las interacciones sociales, en especial las surgidas entre el interés general y el particular.

El interés particular, reguló las relaciones de poder entre los individuos con mayor ahínco desde el aburguesamiento de los modos de producción, descrito por Marx (1867) y Engels (1932), y se presentaba como el contrato privado entre particulares que partía de la igualdad de los participantes en el mercado y velaba por la generación de riqueza sin importar los desequilibrios generados en la economía, como la inequidad en la sociedad.

Dicho interés prevaleció en cada modelo de producción, lo que generaba que la contabilidad fuera exclusivamente útil para beneficiar los intereses de los dueños de la riqueza, por lo cual, sus aportes se limitaban a garantizar la reproducción de la misma sin importar el detrimento de los intereses generales.

Una vez aparecieron los Estados modernos y con ellos la macroeconomía, se evidenció la necesidad de ajustar la finalidad de la contabilidad, no solo a velar por interés particular, sino a convertirse en una disciplina que luchase por contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales. Por lo anterior, el interés general aparece como contraste al interés particular, en el sentido de luchar no solo por la reproducción de la riqueza, sino por la distribución equitativa de la misma, todo esto como mecanismo de justicia social que permita el desarrollo económico del país.

Dado ese contexto, la dicotomía general-particular permitió la distinción de las sociedades políticas de las económicas y en términos del maestro Norberto Bobbio, reconoció desde la economía política la separación de las relaciones económicas y políticas, pues la primera representa “*la desigualdad a causa de la división del trabajo, pero formalmente iguales en el mercado*”(BOBBIO, 1989, 16) y la segunda, la subyugación de la Nación ante el Estado como mecanismo para equilibrar la riqueza del país.

Esta dicotomía le permitió al Estado asumir un rol más importante para los intereses de la sociedad, puesto que le facilitaba la intervención directa en la economía con el fin de corregir las desigualdades sociales existentes.

En la Década de 1920, aparecieron grandes economistas como Keynes –*padre de la Macroeconomía*– y Nash –*propulsor de la Teoría del Equilibrio Económico*²–, que vislumbraban la necesidad de re-direccionar las dinámicas de la economía mundial, a la vez que retomaban la dicotomía general-particular al afirmar la necesidad de sobreponer el interés

¹ En el presente texto, el concepto de generación de valor tendrá una perspectiva diferente al concepto de plusvalía concebida en el capitalismo, pues será tomado, como la capacidad de generación de confianza y equidad social como consecuencia de las acciones que se desarrollan continuamente desde la contabilidad.

² En la teoría del equilibrio económico, Nash afirma que el beneficio general de los actores participantes en la economía permite alcanzar el punto máximo de ganancia en la economía, dado que la suma de las ganancias individuales es superior a la ganancia obtenida por el participante con mayor capacidad adquisitiva, lo que representaría la redistribución equitativa de la riqueza Nacional.

general sobre el particular, como mecanismo dinamizador de las economías y generador de mayor bienestar social.

Dichas discusiones, le impusieron a la contabilidad, la necesidad de replantear sus paradigmas, hasta el punto, de dejar de entender únicamente los intereses del capital y ahondar también en los de la sociedad, puesto que era evidente que la dicotomía público-privado existente en esa época, impedían concebir las diferencias del crecimiento con el desarrollo económico y por ende, lo que era mejor para el pleno de la población.

3. Estados Modernos: Inversión Pública en Colombia

Como se venía afirmando, los Estados constitucionales modernos han evolucionado hasta el punto de regular las luchas de poder, producto de las inequidades sociales originadas por el flujo de riqueza en los mercados. Dicha regulación, se ha visto enmarcada en muchos casos, en la imposición de tributos a la población y su posterior redistribución de manera equitativa, todo ello mediante la inversión pública.

La inversión pública, le permite al Estado garantizar la participación de todos los actores sociales en la economía, puesto que representa la figura del Estado en cada rincón del país. Por ello, se considera a la inversión pública como la intervención estatal que busca generar mejores condiciones sociales, mediante la prestación de bienes y servicios que suplan las necesidades básicas insatisfechas o permitan resolver problemáticas sociales.

Es importante mencionar, que la inversión pública tomó mayor relevancia para los Gobiernos Nacionales una vez los Estados de Bienestar fueron desapareciendo en América Latina, lo que representó las desigualdades sociales más grandes en la historia del continente. Por ello, desde entidades como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en conjunto con las Universidades Latinoamericanas, se centraron en brindar desarrollos académicos que garantizaran que la inversión pública se convirtiera en fuente de equidad social, de manera que contrarrestará las problemáticas causadas producto de la autorregulación de la economía.

Para garantizar la eficiencia en la inversión pública, en Sudamérica en los años 70, tomó mayor relevancia la administración por proyectos, donde surgieron variedades de propuestas y metodologías para la formulación de proyectos de inversión pública; Chile fue el país bandera de dichos desarrollo y por ello la CEPAL y el ILPES se radicaron en este país. Desde allí, dichas entidades se centraron en analizar los modelos diseñados en el país austral y en desarrollar teorías económicas que contribuyeran al desarrollo sostenible de las economías latinoamericanas.

Colombia no fue ajena a los avances para la eficiencia de la gestión pública, y por ello, a partir de la Ley 38 de 1989 más conocido como el “Estatuto Orgánico del Presupuesto”, se avanzó en el manejo del presupuesto general de la Nación, dado que se pretendía promover la sinergia entre el marco macroeconómico y fiscal, la programación del presupuesto anual, y además, se promovió una innovación importante para el país, la introducción del Banco de Proyectos de Inversión Nacional-BPIN.

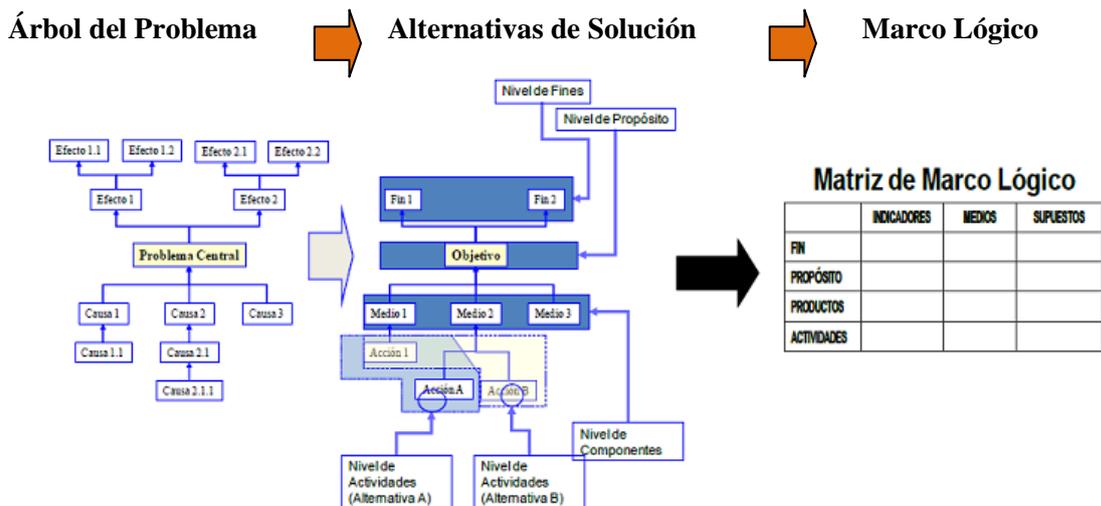
En aquel entonces, el Estado colombiano reestructuro mediante los decretos 841 de 1990 y el 2140 de 1992 al Departamento Nacional de Planeación-DNP, con la finalidad de ajustar sus

departamentos, divisiones y metodologías a garantizar la operación y administración del Banco de proyectos.

Esta reestructuración fue realizada con apoyo del ILPES de acuerdo a convenio de cooperación firmado en 1989, donde se acordó el apoyo para la construcción de una metodología, capacitaciones y asesorías para la implementación de un sistema de información que permitieran la operación del BPIN, basado en la experiencia de Chile.

El Estado colombiano entendió la importancia de ser eficientes y eficaces en la inversión pública, y por ello, añadió la Metodología General Aceptada-MGA, como la buena práctica para la preparación y formulación de proyectos de inversión pública que recogía las necesidades de la Nación plasmadas en los Planes de Desarrollo. Esta buena práctica recoge además teorías como el Marco Lógico, el Árbol de Problemas y en el árbol de alternativas de solución, de manera que los proyectos de inversión abarquen la integralidad de las necesidades y problemáticas sociales (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Marco Conceptual Identificación Problema-Alternativas Solución MGA



Fuente: Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos

Son evidentes los esfuerzos y retos que ha asumido el Estado para maximizar la eficiencia de sus gestiones, pero cabe preguntarse ¿han sido suficientes?; pues estudios como el revelado por Organización Transparencia Internacional (TI) demuestran que en Colombia la corrupción va en aumento desde el 2009, ubicando al país en la casilla 75 entre 180 países con mayor corrupción, situación que ha generado en Colombia mayores desigualdades sociales, a tal punto que un 64% de la población nacional vive en la pobreza, de la cual, el 18% se encuentra en pobreza extrema (miseria).

Es desalentador el panorama descrito anteriormente, pero conlleva a que la contabilidad asuma un papel preponderante para el control eficiente de las gestiones estatales, de manera que pase de concebir únicamente la racionalidad instrumental y pase a una nueva racionalidad, la social, una racionalidad que potencie la finalidad de la contabilidad como disciplina social, que rescate lo humano de la humanidad y aporte a la construcción de una sociedad más justa.

4. Llamado a la contabilidad

A partir de la década de los 60, varios campos de conocimientos se han encargado de diseñar nuevas teorías y metodologías que permitan el control de los recursos ejecutados por el Estado en el desarrollo de sus gestiones. Ciencias como la Economía y la administración, han realizado los mayores aportes al Estado para el control de las inversiones, con propuestas metodológicas como la administración por proyectos, la cual permite dinamizar las estrategias del PND mediante acciones tácticas, que terminan con la prestación de un bien o servicio que satisfaga las necesidades sociales.

La administración por proyectos en las últimas décadas ha tomado gran relevancia en los países latinoamericanos, dado que permite el cumplimiento de los objetivos planteados por el Gobierno Nacional en su PDN, al facilitar la gestión y control de los recursos financieros y económicos de un país, la evaluación y análisis del impacto de la intervención estatal en el desarrollo de sus funciones y a validar el grado de cumplimiento de la gestión Pública.

La contabilidad ha estado inmersa en el control de los recursos del Estado, muestra de ello, se encuentra en la consolidación de un Sistema de Contabilidad Pública que ha permitido la organización y el control de las finanzas públicas del país. El problema es que ha dejado de un lado la participación de los procesos estratégicos de la gestión pública, reflejo de esto, es la ausencia de acciones que conlleven a plantear si los mecanismos de control en la ejecución de proyectos son eficaces, si las metodologías de valoración socioeconómica develan el verdadero impacto a corto y largo plazo de las inversiones, si la evaluación Expost de los proyectos representa realmente los cambios económicos, sociales y ambientales que fueron viabilizados por el BPIN, y si el presupuesto de la nación permite la financiación de los planes, programas y proyectos como la manera de cumplir con los PDN, en resumidas cuentas, aportar a la construcción de herramientas útiles para la gestión pública.

Adicional a la actitud pasiva de la contabilidad en la gestión estatal, ésta no ha comprendido la importancia de retomar el control permanente y estructural en los procesos de inversión pública *–todo esto sustentado en la vertiente del control latina³–*, como mecanismo para garantizar la eficiencia de la gestión pública. Para ello, la contabilidad debe olvidarse de la racionalidad técnico-instrumental que solo limita las gestiones contables a la revelación de las finanzas del Estado, y pasar a revelar la información financiera y no financiera del país.

³ La vertiente latina de control surge en los albores de la sociedad mercantilista, como respuesta a los constantes hechos de corrupción y saqueos a las arcas del Estado. Esta vertiente sostiene la necesidad de realizar un control permanente y estructural, con la finalidad de garantizar la integridad de los procesos que se ejecutan. En términos del profesor Franco Ruíz (2001) permite proteger simultáneamente los intereses estatales y de los propietarios del capital, al garantizar la fidedignidad de la información contable y por ende, la eficiencia en las inversiones.

Es importante recordar, que la vertiente anglosajona del control, resume su actuación a la evaluación posterior de los hechos, lo que impide una corrección y ajuste durante la ejecución de los proyectos. Dicha vertiente no debería ser empleada en los procesos de control de la inversión pública, puesto que la tarde identificación de las fallas en la ejecución de los proyectos se presentarían como detrimento patrimonial a las arcas del Estado, mientras que la acción permanente del control desde la vertiente latina, podría generar condiciones adecuadas para la eficiencia de la inversión pública.

Por todo esto, la contabilidad debe ajustar sus paradigmas, hasta el punto de entender la necesidad de revelar la realidad económica, social y ambiental del país, y para ello, se requiere una visión integral que contribuya al desarrollo económico del país. Algunos argumentos que respaldan la función social de la contabilidad, los da el profesor Sarmiento con su definición de contabilidad, en la que señala lo siguiente: “*disciplina social, fáctica y aplicada, que estudia el control de la riqueza, a través de sistemas de información referidos a los procesos de medición, valoración y control de los recursos materiales, sociales y naturales*” (subrayado propio) (Sarmiento, 2007, 55).

La anterior definición permite evidenciar como la contabilidad tiene la obligación de intervenir en los procesos de inversión pública, esencialmente en la valoración socioeconómica de la inversión, puesto que ello permite garantizar que los recursos invertidos por el Estado, estarán generando mayor bienestar social y por ende mayor equidad social.

Finalmente, respecto a las metodologías empleadas por el Estado para la formulación y preparación de proyectos de inversión cabe cuestionar: ¿la MGA permite contemplar a todos los interesados que se pueden ver afectados por la ejecución de un proyecto de inversión pública?, ¿la Razón Precio Cuenta-RPC empleada para la valoración socioeconómica Exante, permite evidenciar el verdadero impacto de las intervenciones estatales? y ¿las evaluaciones Expost realizada por el DNP permiten evidenciar las falencias en la priorización de los proyectos en los Bancos de Inversión?. Todos estos interrogantes, permiten a la contabilidad ahondar en campos estratégicos de la gestión pública y que conllevarían a garantizar la eficiencia del Estado.

5. Construyendo cambios

En medio de los constantes cambios a los que se enfrenta la profesión contable, es indispensable que los actores involucrados en ella tomen conciencia de su impacto social y reconsideren sus actuaciones de tal manera, que permitan al Estado cumplir con su función constitucional.

Para la construcción de equidad social desde la contabilidad, es preciso dar una mirada a los procesos de inversión pública y rediseñar las metodologías, controles y herramientas asociadas, que permitan garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de la población; por eso, la necesidad de ahondar en procesos estratégicos de la gestión pública que garanticen el avance de la profesión contable, dado que en su ostracismo registral, olvido la importancia de una profesión al servicio de la sociedad.

Finalmente, es importante resaltar que una formación integral en los profesionales contables, surge coordinadamente con la idea de progreso y desarrollo de las naciones, aspectos que hacen posible el reconocimiento de diversas dimensiones en las que se desenvuelve cada sujeto, y que a su vez, lo llevan a inquietarse y cuestionarse por los procesos sociales, políticos, culturales y a por ende, a defender su profesión.

6. Bibliografía

Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. (13ª reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.

Castro, R. Mokate, K (1998). *Evaluación económica y social de proyectos de inversión*, (2ª edición). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Castro, R. Rosales, R. Rahal, A (2008). Metodologías de preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, primera edición, Bogotá: Ediciones Uniandes.

DNP, Departamento de Planeación Nacional (2013). *Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos*, Bogotá.

Franco, R. (2001). *Evolución histórica del control*. En: Revista Legis del Contador N° 5, Bogotá: Legis Editores (pp. 195-222).

Galeano, E. (2000). *Libro de los Abrazos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

ILPES, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (1999). *Guía Metodológica General para la Presentación y Evaluación de Proyectos de Inversión*.

Martínez, J. (2007). *Las instituciones y el desarrollo económico un análisis breve*, en Observatorio de Economía Latinoamericana N° 73.

Santamaría, R. *Evaluación Socio-Financiera de Proyectos de Inversión Pública*. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad Facultad de CC.EE. y Empresariales. Zaragoza.

Sarmiento, H. (2007). *Retorno a la Idea. Elementos metodológicos para la construcción de conceptos propedéuticos de investigación contable*. En Revista Lúmina N° 08 (pp. 43-57). Manizales: Universidad de Manizales.

Sartori, G. (2009). *La democracia en treinta lecciones*. Italia: Editorial Taurus.