



Título: Tres mininos
Autor: Adolfo Escobar R.
Técnica: Óleo con espátula
Año: 2016

Contabilidad pública: ¿Instrumento de gobierno neoliberal de las poblaciones?

Public accounting: Neoliberal governance instrument of populations?

Recibido: 20-09-2016 • Aprobado: 02-02-2017 • Página inicial: 205 - Página final: 223

Carmen Alejandra Ocampo Salazar*

Resumen: se presenta una reflexión sobre la contabilidad pública y su relación con el gobierno de las poblaciones. Michel Foucault plantea que la comprensión de los contextos históricos es determinante para entender la constitución de los sujetos. Por ende, la definición de la contabilidad como dispositivo de control, como dispositivo disciplinario o como tecnología de gubernamentalidad se deben estudiar desde su conexión histórica. En el ámbito gubernamental la contabilidad asume una u otra forma, dependiendo de la racionalidad política imperante en un determinado momento histórico. En esta perspectiva se reconocen cambios y transformaciones del Estado de Bienestar hacia un Estado Neoliberal en los últimos 30 años; un cambio de racionalidad política que implicó el traslado de lógicas empresariales, entre ellas la contabilidad para el gobierno público.

Palabras clave: contabilidad pública, gobierno neoliberal, gobierno de las poblaciones.

Abstract: This paper reflects on public accounting and its relationship with the government of populations. Michel Foucault argues that understanding the historical context is crucial to understanding the constitution of subjects. Therefore, the definition of accounting as control device, as disciplinary device or governmentality technology must be studied from historical connection. In the governmental level, accounting assumes one way or another depending on the prevailing political rationality in a particular historical moment. In this perspective changes and transformations of the welfare state are recognized to a neoliberal state in the last 30 years, a change of political rationality which involved the transfer of business logic, including accounting, for the public government.

Keywords: Public accounting, neoliberal government, government of populations.

JEL: E62, M41

* Contadora Pública, MSc. en Ciencias de la Administración y PhD. en Administración. Docente de tiempo completo Universidad EAFIT, Medellín - Colombia.
cocampo2@eafit.edu.co
Enlace ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4417-2683>

La contabilidad pública: instrumento de gobierno neolibéral des populations?

Résumé: i'l présente une réflexion sur la comptabilité publique et sa relation avec le gouvernement des populations. Michel Foucault pose que la compréhension des contextes historiques est déterminant pour comprendre la constitution des sujets. Par conséquent, la définition de la comptabilité comme dispositif de contrôle, comme dispositif disciplinaire ou comme un technologie d'gubernamentalidad doivent étudier depuis sa connexion historique. Dans le domaine gouvernemental la comptabilité assume une forme ou une autre, en fonction de la rationalité politique qui prévaut dans un certain moment historique. Dans cette perspective se reconnaissent des changements et des transformations de l'état de bien-être vers un État néolibérale dans les 30 dernières années; un changement de rationalité politique qui a entraîné le transfert de logiques d'entreprise, y compris la comptabilité pour le gouvernement public.

Mots-clés: comptabilité publique, gouvernement néolibéral, gouvernement des populations.

Contabilidade pública: instrumento de governo neoliberalis de populações?

Resumo: ele apresenta uma reflexão sobre a contabilidade pública e a sua relação com o governo das populações. Michel Foucault argumenta que a compreensão do contextos históricos é fundamental para compreender a constituição do sujeito. Por conseguinte, a definição de contabilidade como um dispositivo de comando, tais como um dispositivo disciplinar ou como uma tecnologia de governamentalidade devem ser estudados a partir de sua ligação histórica. Na contabilidade governamental assume uma forma ou de outra, dependendo da racionalidade política prevalecente em um dado momento histórico. Nesta perspectiva se pode reconhecer mudanças e transformações do estado de bem-estar no sentido de um Estado neoliberal nos últimos trinta anos; uma mudança de racionalidade política que envolveu a transferência de lógica de negócios, entre eles de contabilidade para o governo.

Palavras-chave: contabilidade pública, de governo neoliberalis, governo das populações

Introducción

Durante más de treinta años la investigación contable ha tomado como referencia la obra del pensador francés Michel Foucault para comprender que la contabilidad no es solo una técnica que produce datos que sirven a la toma de decisiones sino también una tecnología política y social (Burchell, Clubb, Hopwood, Hughes y Nahapiet, 1980, p.13; Miller y O'leary, 1987, p.236; Armstrong, 1994, pp.25-27; Napier, 2006, p.445 y Lambert y Pezet, 2012, p.67). Los estudios sociales de la contabilidad reconocen que las prácticas contables no reflejan neutralmente la realidad en las organizaciones sino que intervienen las conductas de los individuos, mostrándoles finalidades y objetivos. En este sentido, Miller (1994, p.1) indica que la contabilidad ha sido considerada como una práctica social e institucional, que es intrínseca y constitutiva de las relaciones sociales.

La contabilidad dispone de formas de saber, de poder y de procesos de subjetivación que moldean el mundo en que vivimos y el tipo de personas que somos o que esperamos llegar a ser. Desde su contexto histórico, algunas prácticas contables han sido estudiadas como un instrumento de vigilancia continua, que disciplina a los miembros de la organización mediante la creación de conocimiento sobre ellos (Lambert y Pezet, 2012, p.67, Armstrong, 1994, p.26); también como una tecnología para la conducción de la conducta, no solo del individuo sino de la población (Mennicken y Miller, 2012, p.14). Estas reflexiones que relacionan la contabilidad con la subjetividad han estado influenciadas por el trabajo de Foucault y sus colegas. No obstante, se ha prestado poca atención a la forma en que la contabilidad altera las modalidades de gobernar la población y el ejercicio del poder.

La comprensión de los contextos históricos es determinante para entender los modos de subjetivación, es decir, las prácticas sociales de constitución del sujeto, ya que los seres humanos no nacen sujetos sino que se construyen históricamente (Foucault, 2001, p.3). Las prácticas contables asumen diferentes características de disciplinamiento o de gobernabilidad, dependiendo de la racionalidad política imperante en cada momento histórico. Por lo tanto, no es conveniente definir la contabilidad de forma tras histórica o universalista, como dispositivo de poder disciplinario o tecnología del yo, dado que las prácticas contables se modifican como respuesta a los cambios y a las necesidades del capitalismo.

Luc Boltanski y Ève Chiapello (2002) muestran cambios históricos que han acompañado las recientes transformaciones del capitalismo en Occidente, esos cambios dan cuenta de tres espíritus diferentes: el primero es un capitalismo

burgués que surgió a finales del Siglo XIX; el segundo es un capitalismo industrial que tiene su auge entre 1930 y 1960, y el tercero es un capitalismo mundializado y financiero, que se extiende desde 1970 en adelante, allí encuentra sentido la ideología del nuevo *management* (pp.59-60). Para los últimos años de la década de 1970 Foucault reconoce que las disciplinas ya habían perdido vigencia y que estaban siendo sustituidas por un nuevo escenario que Deleuze (1999) denominó como sociedades de control (p.277).

En esta última mutación del capitalismo el elemento central ya no era la producción de objetos fabriles sino la venta de servicios empresariales, tampoco interesó actuar sobre los cuerpos en espacios cerrados como la fábrica para conseguir de ellos un trabajo útil, en cambio sí sobre la motivación de los sujetos de acuerdo con las estrategias del marketing. A diferencia de las sociedades disciplinares donde los sujetos pasan de un encierro a otro, en las sociedades de control los sujetos, libres en apariencia, están controlados por los servicios que compran y por sus hábitos de consumo (Castro-Gómez, 2010, p.213). “El hombre de la sociedad de control ya no es el encerrado sino el endeudado” (Deleuze, 1999, p.284).

En las prácticas contables de la fábrica y del taller interesaban la medición de la utilidad y la eficiencia en términos de la productividad, los sujetos debían ser productivos. Ahora los cálculos contables estimulan más la subjetividad que se genera desde la gestión, las actividades organizacionales están cada vez más estructuradas alrededor de las estimaciones del rendimiento financiero, las evaluaciones del riesgo, la medición de la deuda, y otras formas de representación numérica y financiera. La empresa (y ya no la fábrica) se convierte en el modelo de las relaciones sociales imperante (Castro-Gómez, 2010, p.216).

La hegemonía cultural de la forma-empresa ha justificado el surgimiento del *New Public Management* (Hood, 2011, pp.48-51), habitualmente conocido como Nueva Gestión Pública –en adelante NGP–, la cual emerge en un entorno de ideas económicas y políticas favorables al mercado y escépticas con el Estado (Cejudo, 2011, pp.20). En este marco, el neoliberalismo promovió el traslado de las prácticas empresariales al sector público, al gobierno de las ciudades en aras de la eficiencia, la eficacia y la economía. En el contexto de un país como Colombia, por ejemplo, este cambio propició reformas en la contabilidad pública con la implementación de la contabilidad financiera patrimonial, con base en el principio del devengo, la integración de la contabilidad y el presupuesto, además de la adaptación de algunas normas internacionales de contabilidad (Gómez y Montesinos, 2012, p.18).

De acuerdo con lo anterior, dos preguntas guían la construcción de este documento, la primera ¿Por qué se puede considerar que el traslado de las prácticas contables empresariales al gobierno de las ciudades o del sector público hace de la contabilidad un instrumento de gobierno neoliberal de las poblaciones (gubernamentalidad)? Y la segunda ¿Acaso las prácticas contables aplicadas en la empresa no operan de la misma forma, antes de ser trasladadas a la gestión pública?

Metodológicamente se realiza una revisión comprensiva de la literatura con análisis de contenido de textos y conceptos teóricos. En la reflexión se plantea que con la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP) se trasladan prácticas contables del ámbito privado al público, allí se reconoce una racionalidad política que posibilita comprender la contabilidad como un instrumento de gobierno neoliberal de las poblaciones. También se busca explicar que en ese traslado la gestión pública no opera de la misma forma, porque se da un cambio cualitativo en el uso de una práctica que es privada dentro de un escenario que tiene otra racionalidad, contexto y forma organizacional.

En este sentido se explican algunos elementos que permiten mostrar cómo operan las prácticas contables en el ámbito empresarial; qué las caracteriza desde el saber, el poder y la subjetivación. Seguidamente se describen hitos de la transformación del Estado en Occidente para identificar procesos y fenómenos que se generaron en la sociedad, y que ocasionaron cambios de un estado de bienestar a un estado neoliberal. Posteriormente, se estudian la contabilidad y la NGP con el fin de mostrar elementos de comprensión respecto de la contabilidad, como un instrumento de gubernamentalidad neoliberal.

Referentes

Prácticas contables en el ámbito empresarial

En el contexto de la modernidad europea la contabilidad surgió como una práctica social clave para la empresa privada capitalista. “La moderna organización racional del capitalismo europeo no hubiera sido posible sin la intervención de dos elementos determinantes de su evolución: la separación de la economía doméstica y la industria (...) y la consiguiente contabilidad racional” (Weber, 2009, p.22), que contempló como técnica fundamental la partida doble, un modo particular de pensar y actuar sobre los eventos, los individuos y los procesos, una forma razonada de clasificación de cuentas, y la distinción entre empresa y patrimonio, además de un instrumento de control que posibilitó al propietario una vigilancia directa sobre la producción de su riqueza.

En el contexto del capitalismo industrial, la contabilidad constituyó un cuerpo de conocimiento que era aplicado a la fábrica; la ingeniería, la administración científica, la economía clásica, y el derecho tenían un papel clave allí.

El rol de la contabilidad al interior de la fábrica, el proyecto de la ingeniería para la medición de la productividad, de los tiempos y movimientos, de la eficiencia y la eficacia, entre otros; vendrían a posicionar a la contabilidad como un sistema para la medición detallada y, por ende, para la prescripción y el control del trabajo (Gómez y Ospina, 2009, p.26).

En el régimen fabril lo importante era medir la rentabilidad de la producción, en este sistema la contabilidad de costos y la contabilidad financiera permitían calcular la utilidad y racionalizar pautas de comportamiento y de control a nivel individual, el ser humano se constituyó en un sujeto productivo, en términos de su habilidad, su rapidez, su manera de trabajar y su conducta. La fábrica se asemejó a una ciudad cerrada (Foucault, 2002, p.131), fue el lugar de la producción y un sistema de disciplinamiento por esencia; es decir, una institución en la que se materializaban las relaciones de saber / poder de la sociedad disciplinaria (Zangaro, 2011, p.38).

La disciplina está relacionada con los dispositivos de saber y poder. En el orden del saber “es un principio del control de la producción del discurso” (Foucault, 2005, p.32), y en el orden del poder “es el conjunto de técnicas en virtud de las cuales los sistemas de poder tienen por objetivo y resultado la singularización de los objetivos” (Foucault, 1999, p.105). Las disciplinas son creadoras de aparatos de saber que generan poder de dominación sobre el cuerpo individual; conllevan a un discurso que es el de la regla natural, es decir, el de la norma (Foucault, 1979, p.151). La normalización disciplinaria propone un modelo óptimo en función de determinado resultado, intenta que las personas, los gestos y los actos se ajusten a ese modelo (Zangaro, 2011, p.40), por tanto, el poder disciplinario es correctivo, vigila, sanciona y examina para buscar la adecuación del sujeto a la norma, para reducir la desviación, y extraer un trabajo útil en la molaridad de los cuerpos en espacios cerrados.

En la literatura se evidencian trabajos que han estudiado algunas prácticas contables como un instrumento de disciplinamiento. Por ejemplo, Eamonn Walsh y Ross Stewart (1993) analizan la importancia de la contabilidad de gestión en la fábrica haciendo hincapié en la forma en que el informe periódico se entrelaza con esta organización; también Alnoor Bhimani (1994) examina la contabilidad y su incidencia en el surgimiento del hombre económico desde las prácticas contables de tres empresas francesas

en el Siglo XVIII. Entre otros trabajos que relacionan la contabilidad con lo disciplinario se tienen autores como David Knights y David Collinson (1987); Alistair Preston (1989); Vaughan Radcliffe, David Cooper y Keith Robson (1994); Michael Scorgie (1995); Salvador Carmona, Mahmoud Ezzamel y Fernando Gutiérrez (1997, 2002).

A partir de la segunda mitad del Siglo XX las sociedades disciplinarias entraron en crisis en provecho de nuevas fuerzas que se gestaron lentamente y, que se precipitaron después de la Segunda Guerra Mundial –1936-1945– (Deleuze, 1999, p.277). Hacia la década de 1970 Foucault reconoce una ruptura histórica en el capitalismo que da paso a las sociedades de control, al posfordismo con un obrero que ya no vende su cuerpo sino su conocimiento, a la forma empresa en lugar de la fábrica, lo importante ahora es la venta de servicios en vez de la producción; allí cobran sentido las producciones inmateriales como informaciones, símbolos, imágenes y estilos de vida que circulan por los medios de comunicación y que son originados con nuevas tecnologías de investigación, diseño y marketing (Castro-Gómez, 2010, p.220).

En el tránsito de las sociedades disciplinarias a las sociedades de control y del predominio de la forma empresa, “se logra establecer plenamente la relación cada vez más intensa de implicación mutua de todas las fuerzas sociales, objetivo que el capitalismo había perseguido a lo largo de todo su desarrollo” (Hardt y Negri, 2005, pp.45-46), en estos términos el poder se expresa como un control que penetra las conciencias y los cuerpos de la población, a la vez que interviene la totalidad de las relaciones sociales. Desde el punto de vista de Foucault hay un cambio en la racionalidad política que da paso al surgimiento de la tecnología de gobierno neoliberal (Laval y Dardot, 2013, p.15), articulada con la mundialización y la financierización del capitalismo.

El neoliberalismo como razón del capitalismo contemporáneo constituye un conjunto de discursos, prácticas, dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los hombres, según el principio universal de la competencia. El neoliberalismo es considerado una racionalidad, un sistema de normas inscritas en prácticas gubernamentales, en políticas institucionales y en estilos empresariales, que buscan ordenar las relaciones sociales al modelo del mercado, extender esta lógica a los individuos llamados a concebirse a sí mismos como empresarios, como capital humano que incrementa indefinidamente su valor y está en constante competencia con los demás (Laval y Dardot, 2013, pp.15-21).

Desde la lógica neoliberal surge la NGP mediante la cual se trasladan prácticas de la empresa privada al sector público para transformar el estado. Las prácticas

contables que se expanden no son las del modelo fabril sino las del nuevo modelo empresarial, las del marketing, que en la esfera de las finanzas introducen un nuevo régimen de acumulación financiera basado en una competencia generalizada entre establecimientos bancarios y fondos de inversión; ahora el mercado financiero es el que impulsa la economía (Sassen, 2001, p.58). En este sentido, el endeudamiento, como lo describe Deleuze (1999), es un nuevo productor de subjetividad en la sociedad, la contabilidad participa de la constitución de ese sujeto endeudado, la deuda se ha convertido en “un «modo de vida» para cientos de miles de individuos” (Laval y Dardot, 2013, p.21).

En aras de contextualizar el traslado de las prácticas contables del ámbito empresarial al sector público, en el siguiente apartado se describen algunos hitos de la transformación contemporánea del Estado en Occidente para identificar un proceso de reconfiguración del estado de bienestar a un estado neoliberal, ya que las prácticas contables están contextualizadas en un ámbito organizacional, su transformación se debe a asuntos contextuales, y su operatividad tiene que ver con ese nuevo ambiente de capitalismo global financiero, posmoderno, que tiene unas demandas internas y externas que hacen que las prácticas contables sean aplicadas de una forma diferente en la esfera pública.

Hitos en la transformación del Estado en Occidente

El Estado como forma de organización política apareció en Europa Occidental a partir de un conjunto de transformaciones políticas que marcaron el acceso de los países europeos a la modernidad. Jacques Chevallier (2011) indica que el Estado como emblema de la modernidad se inscribe en una lógica caracterizada por el imperio de la razón y, dominada por la figura del individuo, considerado el elemento de racionalización de esta organización para la construcción del orden colectivo en la sociedad moderna (pp.17-19).

De acuerdo con Foucault (2011) “el Estado moderno nace cuando la gubernamentalidad se convierte efectivamente en una práctica política calculada y meditada” (p.193). En esta perspectiva, no se reflexiona sobre el Estado como ente autónomo sino en las prácticas de gobierno, es decir, en el Estado como “espacio inestable por donde se cruzan diferentes *tecnologías de gobierno*” (Castro-Gómez, 2010, p.10). Se trata, en últimas, de hacer evidentes las formas en que el Estado moderno se gubernamentalizó con la emergencia de una racionalidad política que tenía como fin la gestión de la población.

A partir de la aparición del Estado moderno en Occidente durante los Siglos XVII y XVIII, se han dado una serie de transformaciones como consecuencia de los nuevos elementos que configuran el contexto de su acción, tal es el

caso de la globalización, la internacionalización y la mundialización. En el curso *Nacimiento de la Biopolítica* del año 1979, Foucault (2008) realizó un análisis del liberalismo como marco general de la biopolítica y sus versiones contemporáneas desde dos grandes escuelas neoliberales: el ordoliberalismo alemán y el anarcoliberalismo norteamericano (p.368). En el citado curso se muestra un *modus operandi* de las racionalidades políticas que se modificaron como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial (Castro-Gómez, 2010, p.11).

En la década de 1950 se hablaba básicamente del estado benefactor, primero en los países europeos de la posguerra y luego en los años de 1960 en Estados Unidos con el gobierno de John F. Kennedy y el programa ‘Guerra a la Pobreza’ (Galende, 1997, p.134). El estado de bienestar se preocupó por garantizar un principio de igualdad entre todos los ciudadanos, asumía la gestión de los riesgos de los individuos y grupos; lo público era garantía de solidaridad con principios de equidad y de justicia que tomaron diversas formas de implementación en los diferentes países en que se dio este discurso (p.135). Este estado se caracterizó entonces por buscar el bienestar de la población, dirimir los conflictos de la sociedad y permitir la convivencia.

A finales de la década de 1970 se reconoce una crisis del estado benefactor, ilustrada por tentativas recurrentes de frenado de los gastos sociales y una ruptura progresiva en la concepción misma de las políticas sociales. Una de las medidas más drásticas comenzó en los años de 1980 en Estados Unidos con los recortes de los programas sociales implementados desde 1960 y una disminución de la cobertura de los riesgos sociales; también en el Reino Unido una serie de medidas limitaron, a partir de 1988, el sistema de cobertura social, mientras que en Francia se dieron reformas sectoriales referentes a las prestaciones de desempleo en 1992 y a las jubilaciones en 1993, con medidas estrictas de restricción de los gastos (Chevallier, 2011, pp.115-116).

Dentro de las críticas al estado de bienestar se consideró la ineficiencia, la burocratización, el aumento de la cultura de la pobreza, del desempleo, de la mentalidad del asistido y los problemas de financiamiento generados con el incremento del gasto público (Chevallier, 2011, p.115). También se manifestó que este tipo de estado no llega a toda la ciudadanía, no maximiza el interés general sino que son los agentes públicos, los burócratas, “quienes persiguen la mayor parte sus intereses privados, a costa de un derroche social considerable” (Laval y Dardot, 2013, p.300).

Diversas cuestiones prácticas sirvieron de argumento para proponer cambios en las funciones del estado benefactor. Adicional a las críticas mencionadas

anteriormente, se incorporó el discurso de “los sectores empresariales, triunfadores de alguna manera, en lo político, cobraron mayor poder para imponer sus criterios y la defensa de sus intereses al Estado” (Galende, 1997, p.138). El argumento central de estos sectores era la desconfianza del papel administrador del Estado, su ineficiencia en términos financieros y la crítica a los altos costos burocráticos en su funcionamiento, razón que los llevó a imponerle al Estado su lógica empresarial.

La forma-empresa se impone a la forma-estado. Esa multiplicación de la forma “empresa” dentro del cuerpo social constituye el objetivo de la política neoliberal, “se trata de hacer del mercado, de la competencia, y por consiguiente, de la empresa lo que podríamos llamar el poder informante de la sociedad” (Foucault, 2008, p.186), donde se buscan crear las condiciones para que todos los ciudadanos se gobiernen a sí mismos, que sean sujetos emprendedores, que “a su vez, reproducirán, ampliarán, reforzarán las relaciones de competición entre ellos” (Laval y Dardot, 2013, p.334). Ya no se trata entonces del fortalecimiento de una ciudadanía política sino económica, que imbrica “en las empresas y en los mercados, especialmente en los mercados financieros globales” (Sassen, 2001, p.55).

La tesis de Foucault era que con la emergencia de la racionalidad neoliberal ya no se asiste al proyecto de la sociedad normalizada sino a las sociedades de control (Castro-Gómez, 2010, p.195). La era de la economía disciplinaria en la que surgió el estado benefactor quedó atrás con la nueva racionalidad del gobierno neoliberal. En una lectura de ese nuevo contexto Foucault (2008) establece que el neoliberalismo es una tecnología ambiental, que busca una acción no sobre los participantes del juego sino sobre las reglas del juego, donde se da una intervención que no es del tipo de sujeción interna de los individuos sino de tipo ambiental (p.303).

Hacia los años de 1980 el neoliberalismo justificó el surgimiento de la NGP inspirado principalmente en los enfoques de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos, este modelo parte de la convicción de que la administración pública se debe regir por los principios de la gestión de la empresa privada; en este sentido, el discurso de la NGP planteó que:

El repliegue del estado de la esfera de las actividades productivas (privatizaciones) debería acompañarse del aumento de su autonomía de gestión (*managerialization*) y la apertura a la competencia (*marketization*) de los servicios conservados en el sector público; el seguimiento permanente de los medios aplicados (*value for money*), una gestión tornada hacia el cambio

(*management for change*) más que hacia el mantenimiento de las estructuras existentes (*maintenance management*), una gestión de los recursos humanos destinada a dar una mayor autonomía a los individuos y a los grupos (Chevallier, 2011, pp.127-128).

Lo descrito en esta sección permite comprender un contexto de la NGP, sin embargo, esta situación no puede generalizarse en Latinoamérica ni en Colombia, porque cuando llegaron las reformas de la NGP al Estado colombiano este no había alcanzado los desarrollos previos de los países avanzados. De acuerdo con Consuelo Ahumada (2000):

La implantación del modelo neoliberal en Colombia ha estado acompañada por un fortalecimiento de las tendencias autoritarias del estado. En la esfera política estas tendencias se manifiestan en la concentración cada vez mayor de los procesos fundamentales de toma de decisiones en cabeza de la élite neoliberal y en la marginación del resto de la sociedad de estos procesos (p.15).

En esta nueva racionalidad política el Estado pasa de ser garante de la solidaridad a ser un Estado que es insolidario y economicista (Galende, 1997, p.133), un estado neoliberal. La NGP, al trasladar la lógica empresarial al estado, introduce el discurso de la sociedad *managerial*, así como el de la contabilidad financiera que permite medir el riesgo, la deuda, ayuda a mostrar que cada ciudadano es un pasivo pero también un generador potencial de ingresos, el ciudadano debe ser responsable de sí mismo, un hombre empresario, un hombre *managerial* que es producto de la empresa, un sujeto emprendedor que adquiere nuevas competencias inmateriales para ampliar su potencial humano.

Prácticas contables y NGP: una comprensión desde la gubernamentalidad

Las nuevas prácticas discursivas sobre el Estado han conllevado a una serie de innovaciones en aras de su eficiencia y competitividad, como se sugirió anteriormente. A finales de 1970 algunos países desarrollados como Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos innovaron sus administraciones públicas mediante el traslado de prácticas empresariales (como las contables) a la gestión de lo público. En este sentido, la lógica *managerial* que nació en el sector privado se impuso en otros ámbitos como el público, tanto que se ha convertido en el modelo de referencia de la organización eficaz y bien gestionada (Aubert y De Gaulejac, 1993, p.16).

Laurence Lynn (2007) explica que el término NGP estuvo destinado a caracterizar la reforma gerencial que se originó en el régimen que impuso

Thatcher en Gran Bretaña y las reformas de gestión que se dieron en otros países, y que sirvieron de base para aplicar este modelo en la gestión de lo público. El autor plantea que la NGP comenzó a propagarse a nivel mundial por el atractivo de las ideas neoliberales en apoyo de organismos internacionales como la OCDE –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la ONU –Organización de las Naciones Unidas, el PNUP –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (p.44), el BM –Banco Mundial, el FMI –Fondo Monetario Internacional, el BID –Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones que ven los estados y sus ciudades como actores en un ambiente de competitividad y, que promueven y presionan a los países para que adopten finalmente esta forma de gestión.

En Latinoamérica se dieron varios intentos para implantar la NGP, a partir de los años de 1980 se reconocen algunas experiencias en Brasil, Chile, México y Argentina, como los precursores en esta región. De acuerdo con la politóloga María Fernanda Ramírez (2012) las reformas en estos países “se han centrado en la planificación estratégica, la mejora de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, la gestión orientada a resultados, la profesionalización del servicio civil, presentándose a la fecha resultados dispares” (p.85). En la literatura algunos autores reconocen que las iniciativas relacionadas con la NGP en esta zona han sido aleatorias y con muy baja sistematicidad (Oszlak, 1997; Bresser y Spink, 1999; Fleury, 1999).

Colombia no ha sido ajena a esta situación, en este país también se emprendieron una serie de iniciativas de tipo NGP, con mayor auge en la década de 1990. Con la reforma a la Constitución Política en 1991 se regularon principios que rigen la administración pública, tales como eficiencia, eficacia, moralización, imparcialidad, celeridad, publicidad, coordinación y control, competencia, transparencia, participación, desregulación y vinculación de los particulares al ejercicio de las funciones públicas (Art. 209). También, la nueva carta magna logró crear la figura del contador en la rama ejecutiva (Art. 354) en consideración de la contabilidad como una necesidad y una función administrativa del Estado, que permite cálculos reales para orientar la dirección, la corrección y el anticipo de contingencias.

En las reformas contables del sector público se da paso a una contabilidad de causación, a una contabilidad de devengo, y más recientemente, a una contabilidad alineada con los mercados financieros para la armonización internacional desde la actualización a IPSAS –*International Public Sector Accounting Standards* e IFRS –*International Financial Reporting Standards* (Gómez y Montesinos, 2012, p.23). Con estos cambios la contabilidad posibilitó un discurso de transparencia del estado y de rendición de cuentas

a la ciudadanía, además de la realización de balances para la toma de decisiones desde un cálculo más preciso. En este contexto, los números constituyen, en gran medida, el lenguaje del Estado en la lógica neoliberal, la herramienta mediante la que se debaten las políticas públicas y con la que se mide el desempeño de un gobierno.

La manera en que la contabilidad se inserta en muchas áreas de la vida social y económica ha sido una preocupación constante de la academia para comprender la contabilidad. El profesor Peter Miller (1994) indica que el foco allí ha sido la contabilidad como una práctica, una visión de que la contabilidad es, sobre todo, una manera de intervenir, de actuar sobre las personas, las entidades y los procesos para transformarlos. En este sentido, la contabilidad se considera como un conjunto de prácticas que afectan la realidad social, la forma en que se entienden las empresas, las personas de negocios, la gestión y la organización de actividades de diversos tipos y la manera en que se administra la vida de los demás y la de sí mismo.

En esta perspectiva, se busca comprender que las prácticas contables contribuyen a que el sujeto se gestione a sí mismo, ya que la contabilidad no solo transforma las posibilidades del individuo en el modo de producción capitalista, sino que construye los espacios calculables físicos y abstractos que las personas habitan (Mennicken y Miller, 2012, p.4). El profesor Miller (2011) plantea que se puede tratar de espacios reales como la empresa, un hospital, o de espacios abstractos como una división, un centro de costos, un centro de beneficio o incluso una idea de fracaso, los instrumentos calculadores de la contabilidad territorializan en el sentido de replantear y marcar los objetivos y las metas del gobierno. Y lo hacen de tal manera que vinculan ámbitos específicos como la sanidad o la atención social con categorías políticas más grandes.

En la literatura se identifican algunos estudios que han influenciado la relación contabilidad –gubernamentalidad, entre ellos, Peter Miller y Nikolas Rose (1990) describieron algunos modos de gobernar la vida económica; a partir de este trabajo la contabilidad comenzó a ser analizada como una tecnología para conducir la conducta de la población. También Rose (1991) muestra relaciones entre la cuantificación y el gobierno democrático para indicar que el ejercicio de la política requiere de los números, los actos de cuantificación sociales se politizan y nuestras imágenes de la vida se forman por las realidades que las estadísticas parecen revelar.

El concepto foucaultiano de gubernamentalidad hace referencia a una tecnología de poder que permite la conducción de la conducta de los individuos y la

población, es decir, la racionalidad operativa de unas prácticas de gobierno, una concepción de poder como “gobierno sobre acciones” (Castro-Gómez, 2010, p.44) que no interviene directamente sobre los individuos y las poblaciones sino sobre su ambiente. Foucault (2011) propone un sentido para esta relación al indicar que el gobierno influye sobre ese nuevo dominio que es la población, desde aspectos aparentemente alejados de ella, pero que actúan en concreto sobre esta según dejan ver el cálculo, el análisis y la reflexión (p.95).

Las tecnologías del cálculo contable son un elemento clave para la gubernamentalidad, ellas ayudan a economizar el campo social, traen a la realidad hechos que se calculan, movilizan una variedad de programas y políticas de intervención que moldean las organizaciones, tiene la posibilidad de producir cierta forma de visibilidad y transparencia, configuran las personas, los dominios y las acciones para proporcionar una forma objetiva y comparable. Por ejemplo, en el dominio del discurso de la administración pública las nociones de responsabilidad contable, auditoría, rendición de cuentas, dictamen, toma de decisiones han tratado de imponer una especie de cohesión moral en la población, allí el nuevo *management* “se basa en una ilusión de control contable de los efectos de la acción” (Laval y Dardot, 2013, p.319).

En el estado contemporáneo la contabilidad se constituye en un instrumento de gobierno que permite articular concepciones y discurso del neoliberalismo en las poblaciones, tales como mercado, espíritu empresarial, empleabilidad, endeudamiento, riesgo, innovación, competitividad, transparencia, eficiencia, entre otros. La contabilidad como práctica social en el estado neoliberal permite incorporar realidades y lógicas del mercado, informar al ciudadano las gestiones y decisiones, controlar la inversión de los recursos públicos, transferirle datos y expectativas desde un lenguaje contable, así como formas de pensar y actuar, porque la contabilidad no se queda solo en los balances ni en los informes sino que los sujetos al pensarla la incorporan y así piensan (Gómez, 2013).

Finalmente, se considera que la contabilidad dentro del ámbito público es un instrumento de gobierno neoliberal que permite conducir la conducta de las poblaciones a partir de los objetivos del Estado contemporáneo, donde la finalidad ya no es garantizar los derechos de los ciudadanos sino financiarlos. Entonces se gestiona la ciudadanía desde los intereses económicos, se les conduce desde la lógica de la sociedad *managerial* que sobre-estimula la población con una recarga de información clave para que cada actor sea un sujeto emprendedor. La contabilidad, en tanto tecnología de cálculo, contribuye a la construcción de los sujetos que interesan al modelo neoliberal, sujetos que se autogobiernan y que se hacen responsables de sí mismos.

Conclusiones

Las últimas décadas han permitido registrar una serie de transformaciones del estado vinculadas a un fenómeno universal de globalización. El paso de las formas productivas a las empresariales, el predominio del sector financiero en la sociedad, entre otros, muestran un impacto y cambio en la concepción de un estado de bienestar a un estado neoliberal, a un estado que gobierna con las lógicas del gobierno empresarial, “que cambia su rol de interventor directo en la economía a un estado que limita sus funciones de control, regulación y vigilancia para que sus acciones sean eficientes y competitivas” (Ramírez, 2012, p.83).

En este contexto la NGP posibilitó el traslado de prácticas contables empresariales al ámbito de lo público. Por tanto, la primera pregunta que guía la construcción de este texto permite comprender que la contabilidad es un instrumento de gobierno neoliberal de las poblaciones, ya que posibilita que la comunidad política a la que se dirige el Estado se convierta en una sociedad *managerial*, las prácticas contables tienen efectos de subjetivación al pretender que los sujetos se construyan como ciudadanos económicos, empresarios de sí mismos.

Respecto de la segunda pregunta, este documento muestra que las prácticas contables aplicadas al sector público no operan de la misma forma porque no tienen la misma racionalidad de la organización privada. La distinción público/privado remite a axiologías opuestas (Chevallier, 2011, p.121), en el ámbito privado la contabilidad busca responder a unas iniciativas individuales, a unos accionistas; mientras que en lo público tiene un impacto en la forma de gobernar no solo el individuo que trabaja sino la ciudadanía que se gestiona con una lógica empresarial.

Referencias

- Ahumada, C. (2000). *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá, Colombia: El Áncora Editores.
- Alnoor, B. (1994). Accounting and the Emergence of ‘Economic Man’. *Accounting, Organizations and Society*, 19(8), 637-674.
- Armstrong, P. (1994). The Influence of Michel Foucault on Accounting Research. *Critical Perspectives on Accounting*, 5(1), 25-55.

- Aubert, N. y De Gaulejac, V. (1993). *El coste de la excelencia ¿Del caos a la lógica o de la lógica al caos?* Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Boltanski, L. y Chiapello, È. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal S.A.
- Bresser, L. y Spink, P. (1999). *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. United States: Lynne Rienner Publishers.
- Burchell, S., Clubb, C., Hopwood, A., & Hughes, J. (1980). The roles of accounting in organizations and society. *Accounting, Organizations and Society*, 5(1), 5-27.
- Carmona, S., Ezzamel, M., & Gutiérrez, F. (1997). Control and Cost Accounting Practices in the Spanish Royal Tobacco Factory. *Accounting, Organizations and Society*, 22(5), 411-446.
- Carmona, S., Ezzamel, M., & Gutiérrez, F. (2002). The Relationship between Accounting and Spatial Practices in the Factory. *Accounting, Organizations and Society*, 27(3), 239-274.
- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá, Colombia: Siglo de Hombres Editores.
- Cejudo, G. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica. En G. Cejudo, *Nueva gestión pública* (pp.17-47). México, Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Chevallier, J. (2011). *El Estado posmoderno*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Colombia. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Legis. Colombia.
- Deleuze, G. (1999). Post-scriptum sobre las sociedades de control. En G. Deleuze, *Conversaciones* (pp.277-285). Valencia, España: Pre-Textos.
- Diéguez, J. (2003). *La contabilidad como instrumento de desarrollo*. Madrid, España: IEPALA Editorial.
- Eamonn, W. & Stewart, R. (1993). Accounting and the Construction of Institutions: The Case of a Factory. *Accounting, Organizations and Society*, 18(7), 783-800.
- Fleury, S. (1999). Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia dónde? *Nueva Sociedad*, 160, 58-80.

- Foucault, M. (2011). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid, España: Las Ediciones de La Piqueta.
- Foucault, M. (1999). *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, Volumen III*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Foucault, M. (2001). El sujeto y el poder. En H. Dreyfus, & P. Rabinow, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica* (pp.241-257). Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Barcelona, España: Fabula Tusquets.
- Foucault, M. (2008). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. (2003). ¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI(187), 15-33.
- Galende, E. (1997). *De un horizonte incierto. Psicoanálisis y Salud Mental en la sociedad actual*. Buenos Aires, Argentina: Edicionesl Paidós Ibérica S.A.
- Gómez, M. (2007). Pensamiento único y contabilidad: la posibilidad de la contabilidad como disciplina moral. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XV(2), 29-43.
- Gómez, M. (05 de Noviembre de 2013). *Reformas de la contabilidad pública y la construcción del sujeto neoliberal*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=WwRcc8FBTUI>
- Gómez, M. y Montesinos, V. (2012). Las innovaciones en contabilidad gubernamental en Latinoamérica: el caso de Colombia. *Innovar*, 22(45), 17-35.
- Gómez, M. y Ospina, C. (2009). *Avances interdisciplinarios para una comprensión crítica de la contabilidad. Textos paradigmáticos de las corrientes heterodoxas*. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Antioquia.
- Hardt, M. y Negri, A. (2005). *Imperio*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica S.A.

- Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento? En G. Cejudo, *Nueva gestión pública* (pp.48-74). México, Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Knights, D. y Collinson, D. (1987). Disciplining the Shopfloor: A Comparison of the Disciplinary Effects of Managerial Psychology and Financial Accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 12(5), 457-477.
- Lambert, C. & Pezet, E. (2012). Accounting and the Making of Homo Liberalis. *Foucault Studies*, 67-87.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, España: Gedisa S.A.
- Lynn, L. (2005). Public Management: A Concise History of the Field. En E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management* (pp.27-50). United States: Oxford University.
- Mennicken, A. & Miller, P. (2012). Accounting, Territorialization and Power. *Foucault Studies*, 13, 4-24.
- Miller, P. (1994). Accounting as Social and Institutional Practice: An Introduction. En A. Hopwood, & P. Miller, *Accounting as Social and Institutional Practice* (pp.1-39). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Miller, P. (2011). *The Calculating Self*. Recuperado de <http://backdoorbroadcasting.net/2011/06/peter-miller-the-calculating-self/>
- Miller, P. & O'leary, T. (1987). Accounting and The Construction of The Governable Person. *Accounting*, 12(3), 235-265.
- Miller, P., & Rose, N. (1990). Governing Economic Life. *Economy and Society*, 19(1), 1-31.
- Napier, C. (2006). Accounts of change: 30 years of historical accounting research. *Accounting, Organizations and Society*, 31(4-5), 445-507.
- Oszlak, O. (1997). "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9, 7-60.
- Preston, A. (1986). Interactions and arrangements in the process of informing. *Accounting, Organizations and Society*, 11(6), 521-540.
- Radcliffe, V., Cooper, D., & Robson, K. (1994). The Management Of Professional Enterprises And Regulatory Change: British Accountancy And The Financial Services Act, 1986. *Accounting, Organizations and Society*, 19(7), 601-628.

- Ramírez, M. (2012). Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín. *Reflexión Política*, 14(28), 82-95.
- Rose, N. (1991). Governing by numbers: Figuring out democracy. *Accounting, Organizations and Society*, 16(7), 673-692.
- Sassen, S. (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona, España: Ediciones Bellaterra.
- Scorgie, M. (1995). Patrick Colquhoun. *Abacus*, 31(1), 93-111.
- Weber, M. (2009). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid, España: Editorial Reus.
- Zangaro, M. (2011). *Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del management*. Buenos Aires, Argentina: Herramienta.

Para citar este artículo:

Ocampo, C. (2017). Contabilidad pública: ¿Instrumento de gobierno neoliberal de las poblaciones? *En-Contexto*, 5(7), 205-223.

