



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Seccional Armenia



EDITORIAL UNIVERSITARIA
Universidad La Gran Colombia



Una Lectura al Desarrollo Desde la Contabilidad Social: Caso departamento del Quindío

e-ISBN: 978-958-8510-59-0

Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables



Lina Marcela Sánchez Vásquez

El concepto de contabilidad social encuentra su uso más generalizado en la construcción de las cuentas nacionales y su aplicabilidad a la macrocontabilidad, especialmente en el Estado. Los planes de desarrollo son una herramienta para la medición, gestión y seguimiento al cumplimiento de las políticas instauradas por los gobiernos y en tal sentido se hace necesaria la revisión de la forma como los propósitos definidos dan cuenta de realidades sociales que por regla general pasan desapercibidas en la construcción de los indicadores macroeconómicos, aspecto a reevaluar cuando lo social es revisado como factor fundamental para indicar el grado de desarrollo humano que se ha generado en una sociedad, en este caso, el análisis se centra al contenido expuesto en el plan de desarrollo del departamento del Quindío de vigencia 2008-2011 en su componente ambiental. El libro se constituye en una propuesta desde la contabilidad para la comprensión del desarrollo social, como apuesta a la consolidación de instrumentos de medición, valoración y reconocimiento contable de la dimensión social.

UNA LECTURA DEL DESARROLLO DESDE LA
CONTABILIDAD SOCIAL, CASO DEPARTAMENTO DEL
QUINDÍO

Una lectura del desarrollo desde la contabilidad social: caso
departamento del Quindío

Lina María Sánchez Vásquez

Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia
Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Programa Contaduría Pública



Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia.

Sánchez Vásquez Lina Marcela

Una lectura del desarrollo desde la contabilidad social: caso departamento del Quindío /

Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia.

Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia. Dirección de Investigaciones.
Departamento de Comunicaciones, Mercadeo y Publicaciones – Editorial Universitaria,
2016.

p. 113

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-8510-59-0

1. Contabilidad social, 2. desarrollo, 3. política pública, 4. gestión, 5. calidad de vida

CDU. 657.4

Reservados todos los derechos
© Universidad La Gran Colombia
Seccional Armenia
Primera edición: Armenia, Q.
Julio de 2016
ISBN (e): 978-958-8510-59-0
Número de ejemplares: 100
Editorial: Universidad La Gran Colombia
Seccional Armenia
Dirección de Investigaciones
Editor: Jorge Hernán Jaramillo Durán.
Grupo de Investigación: Gestión Conta-
ble, Financiera y Tributaria (GECOFIT)
Diseño de carátula: Carolina Aguilar L.
Imagen de Portada: El yipao- Hector
Mario Restrepo Salazar
Diagramación: Ana María Mosquera
Impresión: Optigraf

Autoridades Universitarias

Bogotá

Dr. José Galat Noumer
Presidente
Dr. Eric De Wasseige
Rector
Dra. Blanca Hilda Prieto De Pinilla
Vicerrectora Académica

Dra. María Del Pilar Galat
Vicerrectora Administrativa y Financiera
Dr. Carlos Alberto Pulido Barrantes
Secretario General

Armenia

Dr. Jaime Bejarano Alzate
Rector Delegatario
Dra. Bibiana Vélez Medina
Vicerrectora Académica
Dr. Jorge Alberto Quintero Pinilla
Vicerrector Administrativo y Financiero
Dra. Ana Milena Londoño Palacio
Secretaria General
Dra. María Angélica Ortiz Salazar
Directora de investigaciones



Esta publicación surge como un producto académico del proyecto de investigación “Una lectura del desarrollo desde la Contabilidad social: caso Plan de Desarrollo 2008-2011 del Departamento del Quindío”, el cual fue seleccionado como parte de la Convocatoria de Investigación 2012 de apoyo a los grupos de investigación en consolidación a través de proyectos, auspiciada por la Dirección de investigaciones y La Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia

Agradecimientos

A la Universidad La Gran Colombia por la oportunidad de aprender, crecer y seguirme fortaleciendo a nivel profesional. Al grupo de Investigación Gestión Contable Financiera y Tributaria Gecofit, de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables y a la comunidad académica del Programa de Contaduría Pública.

Dedicatoria

A Dios, por todas las oportunidades que me ha brindado en cada día de mi vida. A mi familia por su apoyo, comprensión y por acompañarme en este sendero.

Contenido

Prólogo.....	11
Introducción.....	13
Capítulo 1 Teorías que sustentan el concepto de contabilidad social.....	16
Génesis de la contabilidad social.....	17
La contabilidad social: concepto, objetivos y características.....	21
Principales ramas de la contabilidad social.....	24
Características de los distintos componentes de la contabilidad social.....	27
Usos de la contabilidad social.....	32
Contabilidad de agregados sociales.....	32
La contabilidad social: conocimiento dinámico frente a una realidad compleja.....	35
El capital social como objeto de reconocimiento de la contabilidad social.....	39
Capítulo 2 La contabilidad social y las políticas públicas.....	45
La política pública y los planes de desarrollo.....	46
El papel de la contabilidad social en la gestión del desarrollo.....	48
Capítulo 3 La dimensión social en el Plan de Desarrollo del departamento del Quindío	64
Capítulo 4 Las políticas públicas en clave de desarrollo social local: una reflexión desde lo contable.....	78
Indicadores compuestos.....	85
Consideraciones finales	96
Referencias bibliográficas.....	106

Índice de figuras

Figura 1. Teorías que sustentan la contabilidad.....	18
Figura 2. Paradigmas en contabilidad social.....	23
Figura 3. Ramas de la contabilidad social.....	24
Figura 4. Sistema social	28
Figura 5. Ramas de la sociocontabilidad	29
Figura 6. Ramas de la microcontabilidad.....	30
Figura 7. Nivel micro de la contabilidad social.....	33
Figura 8. Emergencias de la contabilidad social.....	35
Figura 9. Tendencias de la contabilidad social.....	38
Figura 10. Instrumentos de política pública departamental.....	66
Figura 11. Avance por programas 31 de agosto de 2011.....	73
Figura 12. Necesidades básicas insatisfechas, NBI por total, cabecera y otros.....	75

Índice de tablas

Tabla 1. Divisiones de la contabilidad y sus fines.....	27
Tabla 2. Modelos de decisión.....	54
Tabla 3. Seguimiento al Plan de Desarrollo por políticas y programas.....	72
Tabla 4. Resultado consolidado por dependencias. Seguimiento presupuesto de inversión del departamto.....	74
Tabla 5. Niveles de desigualdad.....	76
Tabla 6. Variables para la construcción de indicadores de desarrollo social	93

Prólogo

Viable la construcción crítica que conecta las abstracciones propias de la fundamentación conceptual de la contabilidad social con la dimensión aplicada de los anhelos macro-micro de las sociedades plasmados en las políticas públicas gubernamentales. Estudio que supera el instrumentalismo contable, amanuense, silencioso y fiel a los dictados de la economía y la administración, para convertirse en saber independiente y autónomo que evalúa, enjuicia y controvierte el soporte teórico y las aplicaciones prácticas de las ciencias sociales plasmadas en los derroteros de la planeación nacional y local, no siempre guiados por megavisiones, desarrollos científico-tecnológicos, construcciones democráticas o aspiraciones éticas de orden superior.

Subyace la pregunta por lo público, el deber social institucional y el papel de las ciencias en la sociedad, recorren las páginas el enjuiciamiento a la corriente funcionalista clásica, soportada en una economía reduccionista pensada para la acumulación, no para la distribución, orientada a la conservación del *statu quo* más que soñada para la emancipación. Confluye allí su referencia al derecho y la política, expresamente al Estado social de derecho, que lleva a la pregunta por las implicaciones prácticas de dicho mandato constitucional y qué ha hecho la contabilidad para contribuir a su construcción, o para develar su mero carácter enunciativo.

La profesora Lina Marcela entroniza el concepto de contabilidad social en referencia a la información que confecciona la entidad para reflejar los impactos en los aspectos sociales; pero su desarrollo supera tal concepción para articularse con las vertientes que lo conciben en la representación de la realidad social aunado desde los instrumentos macro-micro económicos y sociales que permiten construir información para la rendición de cuentas, la toma de decisiones, la planeación, la proyección y la evaluación de objetivos instituciones de corto y largo plazo en diferentes aspectos de la realidad social.

Establece que la contabilidad se relaciona, pero no se subsume a otros campos disciplinares, dicha afirmación otorga un carácter de autonomía e independencia al saber contable. El recorrido conceptual del término contabilidad social, se expone desde la teoría neoclásica, institucionalista y crítica, líneas de pensamiento en las cuales se ha soportado el discurso y su aplicación. Sistemáticamente relaciona dicho concepto con los necesarios estudios sobre los paradigmas funcionalista, interpretativo y radical. Recorre la literatura deconstruye tipologías de la contabilidad social y concluye en ramificaciones de este saber, como puede ser la concreción en los temas medioambientales, de recursos humanos y éticos.

El texto navega en la exposición polisémica del término contabilidad social, presentado sus diferentes acepciones las cuales se perciben en ocasiones como visiones antagónicas, pero también como concepciones complementarias de un saber que se debate entre el positivismo pretendidamente objetivo y neutral o entre concepciones normativas que otorgan a la ciencia contable la posibilidad de prescribir una realidad para trasformarla y contribuir a las construcciones de realidades sociales sustentadas en marcos éticos, ideales y loables aspiraciones de respeto al ser humano y a la vida en todas sus formas.

La conexión implícitamente entre contabilidad social y desarrollo se presenta como tesis que permite nuevas miradas y oportunidades transdisciplinarias no solo de pensar la realidad, sino de construirla y reconstruirla permanentemente. El abordaje sistémico de las opciones teóricas y aplicadas del capital social con un enfoque crítico, permite ampliar el universo de un discurso contable en otrora reservado solo para los aspectos económicos. Invita a una conexión transdisciplinaria al pensar la política pública, el papel del Estado, la política, la democracia, el derecho, la sociedad y allí su gran aporte “como forma alterna de evidenciar cómo se traducen en acciones en el territorio las políticas visualizadas desde los planes y hacer entendible el desarrollo desde lo contable”.

El texto supera la promesa de la autora cuando afirma que “el propósito fundamental de esta publicación radica en la discusión respecto qué son y de qué se habla cuando se habla de políticas” desde el discurso contable. El estudio del Plan de Desarrollo Departamental del Quindío para el periodo 2008-2011 a partir de la reflexión de la contabilidad social, es además una muestra aplicada del poder y capacidad de control y crítica del saber contable, cuando supera la visión instrumentalista y dependiente que falsamente parece caracterizarlo.

La ausencia de una pretensión concluyente de la obra, le otorga un carácter provocador y desafiante, que invita al lector a confrontar y construir. Los profusos lectores de la presente obra, encontrarán un riguroso estudio de “Una lectura del desarrollo desde la contabilidad social, caso: departamento del Quindío”, pero además un universo de posibilidades de investigación y trabajos futuros que invitan a pensar desde lo contable que una mejor sociedad no solo es deseable, sino también posible.

Expreso mi gratitud a mi colega y amiga, por el honor de permitirme prologar su libro, del cual puedo decir que cada párrafo fue una profunda enseñanza. Auguro ávidos lectores y copiosos comentarios de esta nueva obra que enriquece el debate contable.

Eutimio Mejía Soto

Introducción

Los instrumentos de política pública traducen en acciones concretas la forma como los gobiernos planean el desarrollo de las regiones. De esta manera, los planes de desarrollo son uno de los elementos que promueven la vinculación de los factores sociales, económicos y ambientales con el propósito fundamental de generar equidad y sostenibilidad.

Los altos índices de desempleo, la falta de acceso a los medios de movilización ciudadana, el estancamiento económico y la proliferación de actividades empresariales cimentadas en el auge turístico dadas las ventajas comparativas de la región, han hecho que los niveles de desigualdad social, los índices de calidad de vida y el desarrollo sostenible del departamento del Quindío se hayan convertido en temas inalcanzables. No obstante, el Plan de Desarrollo 2008-2011 del departamento propuso el cumplimiento de indicadores a partir de los cuales el departamento convirtiera sus potencialidades en realidades palpables.

La contabilidad como campo del conocimiento tiene dentro de sus responsabilidades la valoración de los procesos vinculados con los factores sociales, a partir de un modelo alternativo denominado la Contabilidad Social. Debido a que la política pública es una de las formas de traducir, a través del fenómeno de la representatividad, los deseos y expectativas de los ciudadanos, aspecto vinculado a la asignación presupuestal, a objetivos y propósitos gubernamentales, es necesario realizar seguimiento a la forma como las políticas públicas facilitan el entendimiento entre los escenarios posibles y los reales en términos del desarrollo humano y sostenible.

Por lo anterior, este texto, resultado de investigación, tradujo desde el campo de lo contable la comprensión del Plan de Desarrollo del departamento del Quindío desde lo social, la necesidad de vincular los conceptos de las políticas públicas elaboradas a nivel departamental con los conceptos de desarrollo desde la contabilidad social.

La investigación surge con el propósito de apoyar los procesos de reflexión de la línea de investigación Contabilidades Emergentes, Sociedad, Sustentabilidad y Calidad de Vida, la cual procura darle cohesión al proceso curricular y la proyección social en el programa Contaduría Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, sublínea

Sistemas de información: contabilidades emergentes, internacionalización y sustentabilidad, de la Universidad La Gran Colombia, seccional Armenia; dentro de la problemática de la necesidad de establecer información cuantitativa y cualitativa sobre todos los aspectos culturales, sociales y del conocimiento, la investigación propuso generar una comprensión de la dinámica de las políticas públicas plasmadas a través del plan de desarrollo departamental del Quindío, vista desde la contabilidad social, cuyo resultado pueda revertir en la influencia sobre la forma de planear el desarrollo próximo del departamento.

El aporte del trabajo alimenta la línea de investigación Contabilidad del Desarrollo y para el Desarrollo, debido a que el análisis de las políticas públicas en el contexto de lo social hace que se repiensen los enfoques tradicionales de producción e información contable, proporcionando formas alternas a los procesos de comprensión del desarrollo y la dinámica de las políticas públicas. Adicionalmente, se inscribió en la sublínea de investigación contabilidades emergentes, esto se justifica porque el aspecto investigado, la política departamental a través del plan de desarrollo, permite visualizar la forma en que este facilita las condiciones para la competitividad, desarrollo humano, económico y ambiental integral.

El texto se encuentra estructurado en cuatro capítulos. En el primero se aborda la descripción de las teorías que sustentan el concepto de contabilidad social, se reconoce a la contabilidad como saber social, que ha estado condicionada a las variantes en la forma de entendimiento de las relaciones económicas derivadas de la interacción cultural. Como producto de la concepción de desarrollo y la imperante necesidad de acercarse a una adecuada representación de esta realidad, surgieron las acepciones de la contabilidad social, aspecto en que se fundamentan, entre otras, la definición de políticas públicas en torno a la generación de bienestar y mejora de las condiciones de calidad de vida de la población. En tal sentido es necesario reconocer la forma como surge, evoluciona y es usado más frecuentemente en este contexto la contabilidad social.

En el segundo capítulo se presenta la contrastación de los conceptos de la contabilidad social con las políticas públicas, relación presentada desde un análisis conceptual y su aplicación a nivel macroeconómico, para lo cual se reconoce a la contabilidad social como un saber que está al servicio de la medición en términos de indicadores del logro de los propósitos previstos en las agendas de desarrollo de las naciones.

Por su parte, el tercer capítulo tiene como objetivo el análisis de la dimensión social en el Plan de desarrollo del departamento del Quindío 2008-2011. Para lograrlo, parte de los planes, programas y metas establecidos para la vigencia de análisis. Además, se comparan los resultados obtenidos con los indicadores sobre finanzas, desempeño social y económico del

departamento, logrando así, una visión de conjunto del desarrollo y su entendimiento desde la contabilidad social.

El cuarto capítulo presenta una apuesta por la comprensión del asunto de las políticas públicas en clave de desarrollo social local: una reflexión desde lo contable, atendiendo al propósito fundamental de esta publicación, la cual radica en la discusión sobre qué son políticas públicas. Para ello, se ha previsto el análisis desde el concepto de la contabilidad social para centrar la comprensión del desarrollo, en términos más de resultados tradicionales que de medición o evaluación, en las formas alternas de evidenciar cómo se traducen en acciones en el territorio las políticas visualizadas desde los planes y hacerlas entendibles a la luz de lo contable.

Finalmente, se presentan, a manera de cierre-apertura, las discusiones del texto como invitación a construir con base en la teoría para el concepto de contabilidades emergentes, el enfoque de conceptualización e instrumentalización de lo social que permita incorporar desde lo contable la realidad social.



Capítulo 1

TEORÍAS QUE SUSTENTAN EL CONCEPTO DE
CONTABILIDAD SOCIAL



La contabilidad como saber social ha estado condicionada a las formas de entender las relaciones económicas derivadas de la interacción cultural. Como producto de la concepción de desarrollo y de la imperante necesidad de acercarse a una adecuada representación de la realidad, han surgido acepciones de la contabilidad. Una de ellas es la social, aspecto en que se fundamentan entre otras la definición de políticas públicas en torno a la generación de bienestar y mejora de las condiciones de calidad de vida de la población. En tal sentido, es necesario reconocer la forma cómo surge, evoluciona y es usado más frecuentemente en este contexto la contabilidad social, propósito central del presente capítulo.

Génesis de la contabilidad social

La contabilidad social nació a partir de la necesidad de comprender los aspectos sociales que afectan internamente a las naciones y organizaciones, de manera que ha logrado ampliar sus horizontes hacia los aspectos sociales del entorno que pueden ser o son afectados por estas últimas.

Un concepto central en la construcción de lo social es el de responsabilidad, que representa la capacidad de un individuo u organización para responder por actos, omisiones o errores. En la opinión del profano, la responsabilidad frente a lo social es exclusivamente del Estado, pero este compromiso lo comparte con las empresas privadas; a partir de dicho precepto, las empresas son concebidas como sujetos de responsabilidad social, tal como sucede en el contrato social de Colombia, artículo 333 de la Constitución Nacional. (Gómez F, 2007:191)

Para Machado (2009) si se asume que la contabilidad es un campo de conocimiento y que lo social es todo lo relacionado con los sistemas sociales, puede concluirse que la contabilidad social es la rama de la disciplina contable que se ocupa de estudiar y conocer (observar, captar, medir, valorar, representar y controlar) las relaciones de las unidades económicas de tipo micro (como entes contables) y macro (como sistemas económicos). Las relaciones económicas implican la circulación de valor a partir de abstraer hechos asociados con la generación, su distribución y acumulación en una sociedad, mientras que las relaciones sociales acarrearán intercambios y acuerdos entre seres humanos y de estos con la naturaleza. Así pues, la contabilidad debe ser concebida

como una disciplina al servicio de la humanidad, como un conocimiento socialmente útil, tiene unos productos o herramientas, desarrollos teóricos, avances tecnológicos, técnicas, instrumentos y procedimientos, aplicables a la problemática contemporánea. La contabilidad social, unida, más no subsumida, disciplinariamente a los desarrollos de la sociología, psicología, economía social, ecología y la ingeniería ambiental, entre otras, podrá interpretar, conocer y mitigar las condiciones de miseria, atraso tecnológico, violencia, iniquidad y corrupción que afectan a los ciudadanos, familias, pueblos o naciones del mundo entero.

Lo anterior plantea, en el aspecto social, una oportunidad a la vez que un reto para lo contable; implica la incorporación de criterios ínter y transdisciplinarios con el propósito de representar, medir, informar sobre aspectos previamente no considerados, de relevancia y vigencia en el contexto cultural. De acuerdo con Díaz (2003)

Bajo esta sensibilidad social vigente, la ciencia contable debe sufrir transformaciones como consecuencia de las nuevas exigencias informativas que le llegan tanto del exterior como internamente debido a la ampliación de las responsabilidades sociales que tienen las empresas o entidades en la actualidad. De esta manera, el objetivo de rendición de cuentas a los propietarios e inversionistas se ha ampliado por las exigencias de transparencia y control de todo lo que afecta al bienestar social.

Estas exigencias modernas asociadas a la sensibilización creciente por el nivel y calidad de vida exigen, además de la información tradicional, la presentación un mayor volumen de datos de tipo social, ético, medioambiental o ecológico, que termina denominándose contabilidad social. (Párrafos 4 y 5)

El origen de la contabilidad social se sustenta en las siguientes teorías:

Figura 1. Teorías que sustentan la contabilidad



Fuente: la autora

Dentro de las teorías que permiten la comprensión de la función y necesidad de comunicar los resultados a través de la contabilidad social pueden resaltarse:

- La teoría neoclásica o marginalista: se enmarca en la teoría neoclásica que reconoce dos posibles vertientes de estudio en cuanto a contabilidad medio ambiental se refiere:

- a) La teoría del beneficio verdadero, la cual indica que al comunicar sus resultados la empresa no considera los efectos sobre el ambiente y a nivel social, por tanto, la inclusión de este criterio informativo establecería el efecto neto del beneficio empresarial a la organización.

Esto es solo posible si la empresa en sus informes incluye las afectaciones sobre el medio ambiente y la sociedad, así como la cuantificación por diferentes metodologías de los impactos generados, para lo cual se incluye a través de la economía ambiental. No obstante esta línea de la economía no basta cuando de representar la realidad social y ambiental se trata, por cuanto algunos de los métodos de valoración propuestos continúan expresando en términos monetarios realidades que se dificulta incluir por esta vía, al estar en el campo de realidades del orden cualitativo y que escapan de la economía tradicional.

De esta teoría se desprende la necesidad de incorporar dentro de los informes sociales desarrollados por las empresas (a nivel macro o micro) las afectaciones sociales, no obstante, es evidente la dificultad que en términos prácticos reporta este propósito en consideración de la carencia de métodos que permitan incorporar a la contabilidad tradicional estas variables.

- b) La teoría de la utilidad: plantea que las empresas dentro de sus reportes deben considerar la existencia de multiusuarios, por lo cual se incluye dentro de sus reportes evidencias disponibles que faciliten la toma de decisiones individualmente consideradas en función de las necesidades y expectativas de los mismos. Para ello es requerido que no solamente se incluya la información financiera, sino que esta adicionalmente esté acompañada de información social y ambiental que complementen y permitan una visión de conjunto de la empresa y la afectación que sus decisiones está teniendo sobre la estructura de inversión y financiación.

El reconocimiento de esta situación imprime una necesidad en los métodos de medición e información organizacional, para lo cual es necesaria la inclusión de formas de valoración transdisciplinarias, que complementen las disciplinas tales como la ecología, la biología, la sociología y alternativas económicas como el prosumo.

Se colige de lo expresado la posibilidad contable de incorporación de las variables sociales, siendo para este campo del conocimiento una labor servir como reflejo fiel de la realidad y entendiendo que esta se mueve en el complejo mundo de relaciones económicas, la teoría neoclásica vuelve la mirada hacia la multidimensionalidad propia de la disciplina contable y su valor como medio para reconocer o desreconocer aspectos de la realidad que se hacen fundamentales para los tomadores de decisiones. De otra parte se hace referencia a las teorías institucionales, dentro de las cuales se destacan:

La teoría del partícipe: Reconoce los diferentes grupos de interés en la organización, desvirtuando la visión tradicional del inversionista proveedor de capital como principal y en algunas ocasiones único interesado en la información generada por la organización. Esta visión permite generar un efecto sistémico y reconocer las relaciones con grupos de influencia de la empresa, tales como proveedores, entidades de control, clientes, empleados, sociedad en general. En este contexto la empresa garantiza su legitimación y la de sus prácticas a través de la aprobación que este amplio grupo de usuarios realiza de la información que les es suministrada.

Esta visión está enmarcada dentro de los criterios de responsabilidad social y la teoría de los grupos de interés, considerando la multiplicidad de usuarios e intereses informativos que inciden de manera significativa en las decisiones que pudieran tomar conforme a lo divulgado por la empresa.

La teoría de la legitimación que establece controles implícitos o explícitos, sobre las acciones de la organización especialmente en lo referido al ambiente, no obstante también reconoce el efecto que su conocimiento podría generar en los usuarios informativos, ante lo cual la empresa pudiera decidir lo que es conveniente comunicar para garantizar su aval y reconocimiento social.

De otra parte la teoría constructivista establece que la contabilidad se constituye en una forma de reconocer la gestión social y económica, razón por la cual puede validarse como fuente para la construcción social de la realidad. Para esto la teoría advierte sobre la posibilidad de elaborar de manera incluyente la contabilidad incorporando los factores ambientales y sociales dentro de la información elaborada y divulgada por las empresas.

En relación con la institucionalidad, se reconoce la valía que para la vida social tienen los actores del desarrollo, así como su influencia en la legitimidad que se otorga a las organizaciones cuando sus acciones se encuentran alineadas con los propósitos que se esperan de la colectividad. Como medio para ello, la contabilidad incluye el análisis y la divulgación de información para coadyuvar en el reconocimiento a plenitud de la realidad social.

Desde la teoría crítica, se reconoce que lo social es una construcción colectiva, que implica esfuerzos mancomunados que, en tanto entramado, reconoce la confluencia de intereses individuales que sumados permiten

acuerdos sociales que se traducen en normas, convenciones y prácticas que caracterizan a la sociedad. Siendo su fundamento el interés general, es necesario reconocer que cada grupo social cuenta con características económicas y culturales diversas, que marcan la tendencia de mercado, establece medidas de valoración para sus miembros bien sea sobre los productos o sobre los servicios adquiridos. Lo anterior pone de manifiesto que la sociedad y como representación suya el Estado, debe tener la posibilidad a través de lo contable de dar cuenta de las diferencias y características propias de cada grupo social, en contraposición a la estandarización financiera y las formas de reporte pre establecidas, se esperaría por tanto que como saber la contabilidad cuente con la capacidad de apartarse de las tendencias informativas centradas en la generación de rentabilidad y riqueza únicamente económica, para avanzar hacia la inclusión de cifras no financieras que incluyan componentes sociales y ambientales.

En este contexto, Ortegón (2011) advierte la importancia de reconocer el aporte de las personas desde sus diferentes funciones sociales a la economía invisible (prosumo), desde las esferas cultural, económica, ambiental, tecnológica, política, social y el ambiental como formas de intervención humana sobre las condiciones económicas de los contextos sociales que se habitan.

La contabilidad social: concepto, objetivos y características

A partir de lo expresado en el apartado previo, es evidente la necesidad de incorporar en los informes contables dimensiones complementarias a la financiera en cumplimiento de las demandas de los diferentes grupos de interés. Por tanto las organizaciones acuden a la elaboración de información alterna, que permita reconocer los efectos más allá de las cifras financieras, a estas nuevas formas de comunicación de resultados se le ha denominado de formas diversas: reportes de responsabilidad social, memorias de sostenibilidad, balance social, información de base social, contabilidad social, entre otras. Para el desarrollo de este texto se hace uso de la acepción genérica de contabilidad social, la cual será aplicable tanto para entidades del sector público como el privado, a nivel micro o macro, tal como se abordará en un acápite posterior. En este conjunto se da cuenta de aspectos y variables de carácter social que pueden ser incorporados en los informes organizacionales en reconocimiento de las externalidades positivas o negativas generadas por su actividad empresarial.

En América Latina, en las décadas de los sesenta y ochenta, había una mínima trascendencia de la responsabilidad social de las empresas hacia la sociedad

porque solo se dedicaban a realizar su papel principal y culturalmente atribuían el aspecto social al Estado; posteriormente, por los años noventa después de la etapa de privatización y desregulación de la economía nos incorporamos tardíamente al modelo anglosajón que hablaba de la responsabilidad social de las empresas asociada a los problemas medioambientales. (Díaz, 2003:36)

Con miras al cumplimiento de este propósito se ha visto la función de la contabilidad como saber desde diversos paradigmas, los cuales se definen de la siguiente manera:

Paradigmas de la contabilidad social

Los paradigmas a este efecto se definen como formas de aprehender la realidad para interpretarla y hacerla comunicable en el contexto contable. La contabilidad vinculada a lo económico surge como necesidad de control sobre los recursos, de allí su función, medios y fines ha sido modificada con las transformaciones sociales, en tal sentido, a continuación se referencian los paradigmas:

Paradigma funcionalista o de mercado: esta forma de comprensión de la realidad surge de la inclusión de las teorías neoclásicas de la economía así como la teoría de gestión clásica. Su función corresponde a una respuesta de las necesidades de mercado. Para ello hace uso de algunos planteamientos tales como: el reconocimiento de la utilidad para fines informativos centrados en el usuario inversionista, quien con miras a revisar la implicación que tiene el accionar social de la empresa en la valoración económica y financiera de las acciones, solicita la inclusión de datos cuantificables.

Bajo este paradigma la responsabilidad social es una medida corporativa que va en contravía de los intereses de los inversores, por cuanto hace uso de recursos que deberían estar disponibles para la generación de rentabilidad más que para ser usados en beneficio social, el cual debería ser cubierto por el mercado mismo.

El anterior panorama constituye una mirada clásica del funcionamiento del mercado sin intervención, pero que en reconocimiento de la carencia de información de base social, reconoce su implicación en las decisiones de mercado para los usuarios inversionistas.

Figura 2. Paradigmas en contabilidad social

Fuente: La autora

En contraposición a esta vertiente se encuentra el paradigma interpretativo o social, el cual parte de la consideración de la existencia de diferentes usuarios y actores que influyen tanto en la organización como en lo social, por lo cual, desde su rol solicitan a la empresa información complementaria a la meramente financiera. Considerando sus demandas informativas, se incluyen cifras y formas de comunicación que permitan el entendimiento y diálogo con los actores internos y externos, tales como: entidades de control, gremiales, grupos de la sociedad civil, socios, empleados, clientes, entre otros. Reconociendo con ello la existencia de multiusuarios y con ello múltiples necesidades informativas.

Considerando la economía centrada en el mercado de capitales, lo concerniente a la contabilidad social carece de validez para el grupo amplio de usuarios así identificados, no obstante su apertura a la reflexión sobre la manera como la empresa actúa bajo los preceptos sociales deseados. Hace presencia en este contexto la legitimación como concepto que valida la actuación de las organizaciones ante la sociedad, bien para ponerlas como ejemplo cuando cumple los acuerdos normativos y establece una filosofía en consonancia con los mismos o, por el contrario, denunciar su accionar indebido en contravención a los principios y acuerdos propios de las comunidades de influencia de las cuales hacen parte.

La relación de mutua conveniencia entre la organización y la sociedad, plantea una necesidad de garantizar que la información generada desde la primera y hacia la segunda, no privilegie un grupo de interés específico, sino,

permita incluir la cantidad y calidad de datos que sea requerida para su mejor entendimiento.

Finalmente, se encuentra el paradigma radical, que plantea la necesidad de generar una división entre el tradicional modelo financiero y el contable social que requeriría según lo expresado en esta visión, formas de medición, representación, reconocimiento y presentación diferentes a las económicas financieras dominantes. Este planteamiento incorpora la visión heterodoxa de lo contable, reconociendo un modelo alternativo al actual, así como fines y medios distintos. En términos económicos, es la economía política la vertiente que rechaza de raíz la existencia de un modelo social financiero y con criterios de mercado, se considera que se debe replantear de manera completa los fundamentos y bases para la elaboración de la información contable para este propósito.

Estas concepciones de la forma como la contabilidad da respuesta a lo social van desde la incorporación de nuevas variables, la construcción de informes alternos, hasta el planteamiento de la necesidad de reformular totalmente la manera de producir la contabilidad. Considerando los paradigmas como formas de ver la realidad, en tanto el contexto sea más carente de vinculación entre lo contable y lo social, el paradigma imperante será uno diferente según las características del espacio a que se aplique.

Principales ramas de la contabilidad social

Figura 3. Ramas de la contabilidad social



Fuente: la autora

La respuesta contable a la solicitud social de incorporación de sus criterios ha sido diversa, las derivaciones o desprendimientos de la contabilidad tradicional han arrojado como resultado las denominadas contabilidades emergentes, esto es, aquellas formas de elaboración de la contabilidad que teniendo como base la contabilidad tradicional proponen formas alternas de acercamiento a la realidad, a continuación se describen algunas de ellas:

La contabilidad medioambiental es una de las ramificaciones más comúnmente ligada a lo social, esto en razón a la influencia que tiene el impacto antrópico generado en las formas de habitar los territorios, así como en las formas de producción y consumo. La actividad de las empresas afecta de manera significativa el ambiente, de él toma las materias primas que posteriormente son transformadas en las factorías, así como devuelve los residuos y desechos propios de sus ciclos. Es necesaria, en tal sentido, la incorporación de integrar las variables y dimensiones ambientales a los reportes organizacionales, la contabilidad como medio para comunicar la gestión de la empresa, acude a fuentes informativas tales como los sistemas de gestión ambiental, las políticas ambientales establecidas y los recursos que han sido afectados en desarrollo de su actividad (agua, aire, suelo, flora, fauna, entre otros).

La existencia de mecanismos de monitoreo y control organizacional, tales como las políticas y sistemas enunciados previamente, permiten establecer sistemas que integrados, contribuyen al reconocimiento contable de las implicaciones ambientales de la actividad empresarial. Este aspecto se convierte en un elemento considerado material, esto es, de influencia significativa en la toma de decisiones de los diferentes usuarios. Las formas de instrumentalización para la captura de información ambiental, sus métodos de medición, los reportes que consolidan las cifras y variables permiten conformar la contabilidad medio ambiental, que se constituye en una subdivisión de la contabilidad social, así pensada.

De otra parte se hace uso de la contabilidad de recursos humanos, la cual para su generación supone la salvaguarda del capital humano como riqueza fundamental de las organizaciones, para ello y con miras a cumplir las demandas informativas de grupos tales como los empleados, socios, entidades de control, sindicatos, entre otros.

La American Accounting Association¹ la define como el proceso de identificación y medición de datos sobre los recursos humanos, así como la comunicación de esta información a las partes interesadas. El propósito de la misma es, por lo tanto, la valoración del capital humano de la empresa y la elaboración y presentación de información relativa al mismo. Esta rama de la contabilidad resurge en la actualidad debido a las nuevas exigencias

1. Asociación de Contadores Americanos

planteadas por la responsabilidad social de las empresas y que, al igual que la contabilidad medioambiental se plantea incorporarla tanto por su utilidad en el ámbito interno o de gestión como en el externo.

La coexistencia de usuarios internos y externos plantea en el ámbito de lo contable la necesidad de informar en el marco de demandas tanto con fines de determinación de la utilidad para toma de decisiones así como de usuarios internos basados en decisiones sobre la administración de recursos, entre los cuales se encuentra el capital humano. Siendo este un factor importante en la vida y de influencia significativa sobre la posibilidad de sostenibilidad en el tiempo de la organización, es necesario hacerla evidente dentro de los factores sociales de la empresa. Considerando los vigentes modelos informativos, es necesario incluirlo en un segmento diferente de la información financiera tradicional.

Una de las limitaciones que al respecto se pone de manifiesto son las metodologías empleadas para la medición del capital intelectual, las cuales acuden generalmente a los métodos propuestos por la economía tradicional, no obstante estas técnicas son basadas en valores de mercado y acuden a los criterios financieros o mediciones de tipo cualitativos por medio de indicadores de gestión, con lo cual las dimensiones que no sea posible incluir por la vía monetaria serían desconocidas en este modelo, asunto propio de un concepto social como es el capital humano.

Dentro de las metodologías que pudieran ser incorporadas en la medición no monetaria del capital humano de la organización se encuentra: la información de ética, cuyo usuario principal corresponde al consumidor final y a la comunidad en general, del mismo modo a entidades que pudieran ser benefactoras de los excedentes producidos por la organización. Dentro de esta categoría se incluyen elementos como las políticas de relacionamiento con los clientes, las donaciones y acciones filantrópicas de la empresa, políticas de vinculación de personal en situación de vulnerabilidad, capacidades especiales o grupos minoritarios, política de incentivos y bienestar de los grupos de interés interno y externo, *marketing* con causa, responsabilidad como productores y pos consumo, entre otros.

En cuanto a la declaración ética de la organización, se incluyen datos relativos a la actuación de la entidad, los mecanismos de comunicación y retroalimentación con los consumidores y en cuanto a la comunidad de su entorno la vinculación con obras sociales en la comunidad de su entorno. Algunos aspectos que se consideran en este ítem son políticas de garantía sobre productos, responsabilidad y relacionamiento con el cliente, donativos políticos, condiciones de acceso en términos de equidad de género, bienestar social y seguridad sobre la elaboración de productos.

Características de los distintos componentes de la contabilidad social

En la siguiente tabla se presenta a manera de resumen las divisiones de la contabilidad de base social, con su objetivo, el área o campo económico de utilización y los temas o informes que generalmente se elaboran en cada una de ellas.

Tabla 1. Divisiones de la contabilidad y sus fines

DIVISIÓN	OBJETIVO	ÁREA BÁSICA DE UTILIZACIÓN	TEMAS ASOCIADOS
Contabilidad de la responsabilidad social	Desglose de partidas individuales con impacto social	Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • Informes para empleados • Contabilidad de recursos humanos • Democracia industrial • Contabilidad medioambiental
Contabilidad del impacto total	Medición de los costes totales de dirigir una organización	Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación estratégica • Análisis coste beneficio
Contabilidad socioeconómica	Evaluación de proyectos financiados por el sector público	Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis coste beneficio • Presupuesto base cero • Presupuesto por programas • Indicadores de eficiencia y eficacia • Auditoría de eficiencia
Contabilidad de los indicadores sociales	Cuantificación no financiera a largo plazo de las estadísticas sociales	Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas nacionales • Estadísticas nacionales
Contabilidad societal	Intentos para representar la contabilidad en términos globales	Sector público y privado conjuntamente	<ul style="list-style-type: none"> • Teoría de sistemas • Tendencias mega contables

Fuente: Mathews y Perera, 1994

En relación con el caso de estudio aquí presentado, el análisis se centró en el componente de indicadores sociales, con el propósito de generar una cuantificación no financiera a largo plazo de estadísticas sociales, como vía alterna de comprensión de las tendencias tradicionales de información macro social contenidas en las cuentas y estadísticas nacionales.

Estos son áreas de influencia de la contabilidad social, su aplicabilidad ha estado atada a la existencia de regulaciones en la materia, no obstante se hace un uso más extendido en el sector público dada la alta influencia y el deber de contribuir al bienestar social que le compete al Estado, mientras en el sector privado se aplica solo en función de las consideraciones y

aspiraciones organizacionales, por lo cual continúan estando en el campo de la voluntariedad.

Por lo anterior, se podría considerar que la contabilidad, enfrentada a los retos inherentes a la medición, ha desconocido aspectos difíciles de cuantificar, elementos propios de la vida humana tales como formas de vida, construcciones colectivas y acuerdos. No es lógico simplificar la realidad social en algunos de sus aspectos, es necesario comprender que la diáspora de lo social tiene múltiples conexiones, más que dependencia con otras dimensiones de la realidad (financiera, administrativa y económica). En los modelos contables no pueden preferirse a algunos aspectos (por ejemplo: los humanos) pues al simplificar lo social en ellos se estarían dejando de lado los demás elementos sociales de la realidad que se encuentran dispersos y con interrelaciones significativas (Machado, 2004).

Desde una mirada sistémica, lo social tiene relación con los sistemas sociales, los cuales están compuestos por agentes sociales y sus interrelaciones. Las interrelaciones pueden ser entre los mismos agentes, entre estos y los sistemas naturales (ecosistemas), mediante su disfrute y uso de tecnologías. En la siguiente figura se denotan estas consideraciones.

Figura 4. Sistema social



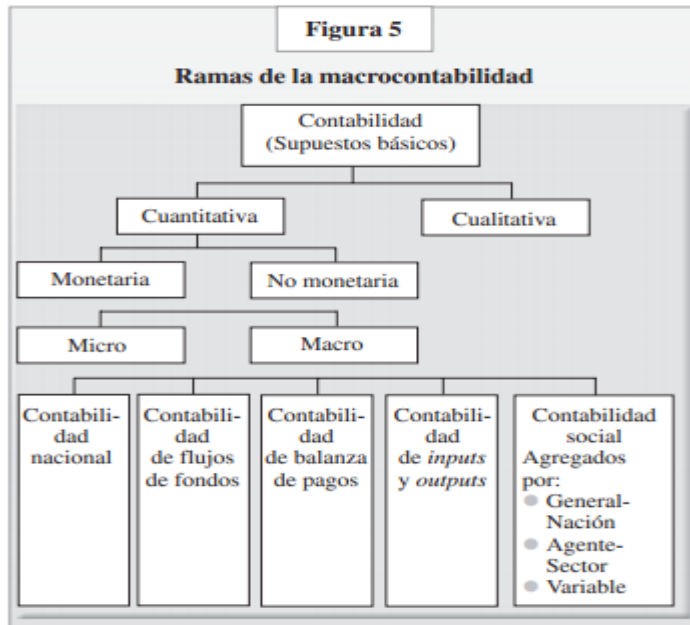
Fuente: Machado, 2004

Los sistemas sociales interrelacionan lo humano, lo cultural y lo ambiental; sus elementos son los individuos, los grupos, sus redes y su historia, como expresión de la naturaleza humana. Estos sistemas han evolucionado con la humanidad, como una forma de responder a las contradicciones y a la dinámica de las relaciones de poder y control.

Para Machado (2004) lo social se relaciona con el concepto de sociedad, que se refiere a un conjunto de individuos y agentes, y aunque el término es

polisémico, puede generar reduccionismos de la interpretación de lo social. Por sociedad humana suele entenderse como la reunión de personas, familias, pueblos o naciones; la referencia a una clase o cultura, un contrato que implica derechos y obligaciones, o la constitución de un organismo, una empresa, grupos o asociaciones.

Figura 5. Ramas de la sociocontabilidad



Fuente: Machado, 2004

Desde una perspectiva sistémica, la sociedad humana es un sistema de relaciones entre individuos que favorece el desarrollo integral de cada uno de ellos, como persona y colectivo. En esa medida, es válido analizar la semejanza entre los significantes sistema social y sociedad.

Un sistema social es un conjunto de agentes y elementos que componen y dinamizan la realidad social; entre estos agentes encontramos a los seres humanos de manera individual y en grupos, colectivos, comunidades y sociedades diversas. Podría decirse entonces, que la sociedad es un elemento del sistema social

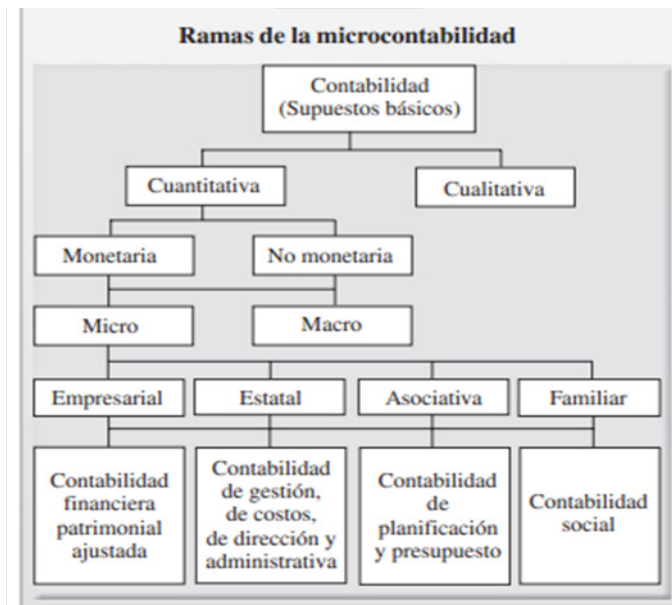
En términos genéricos, la contabilidad social ha sido ubicada en los niveles macro (desde la óptica económica) y micro (desde la contable) en torno al sistema económico y social, en las organizaciones o entidades en que se desenvuelven estos sistemas, respectivamente, ocupándose de los aspectos

sociales, sus características y relaciones.

Para la disciplina económica, la contabilidad social es asumida desde una perspectiva exclusivamente macro, siendo asimilada con la contabilidad nacional o de los agregados económicos. Para la contaduría, la dimensión macro también es tenida en cuenta, incluso a pesar de que en la práctica tradicional se ignoren sus avances; bajo este enfoque, además de la contabilidad nacional, se incluyen la contabilidad de los flujos de fondos, de la balanza de pagos y la contabilidad de entradas (*inputs*) y salidas (*outputs*).

Dado que la contabilidad nacional hace referencia a los grandes agregados económicos (producción o ingreso, consumo, inversión, etc.) este enfoque macro de la contabilidad social debe ser complementado por la agregación de las variables de tipo social desarrolladas desde la visión micro (responsabilidad social, capital intelectual, costos ambientales, etc.). La figura a continuación representa la dimensión conocida como macro contabilidad, donde se ubica la contabilidad social como contabilidad nacional y contabilidad de agregados sociales a escala general, de nación, por agente, por sector o por variable social.

Figura 6. Ramas de la microcontabilidad



Fuente: Machado, 2009

Desde un nivel micro, la disciplina contable extiende sus ramas hacia la empresa, el Estado, la comunidad y la familia; agregando estos agentes, se tendría una visión macro. La contabilidad se divide en todas sus especialidades para el ofrecer alternativas de solución a problemas diversos representados en variables de tipo financiero, contabilidad financiera, patrimonial y ajustada; económico-administrativo, contabilidad de gestión, de costos, de dirección, directiva y administrativa, y social, contabilidad social, enfoque micro, así como de aspectos orientados al diseño y seguimiento de planes y presupuestos, contabilidad de planificación y presupuesto. En la figura anterior se presenta la micro contabilidad y, dentro de esta, la ubicación de la contabilidad social —nivel micro. (Machado M, 2009)

Lo expresado permite establecer a efectos de este trabajo que las políticas públicas se ubican en un nivel macro, lo anterior dado su campo de estudio ubicado en lo público y la acción del Estado en el departamento del Quindío, a partir de los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo para esta localidad.

Machado (2009) advierte que la contabilidad social ha sido definida desde un enfoque *contista*, entendida como la agregación de datos que dan cuenta y razón de la responsabilidad social de las empresas y, desde un enfoque comunicacional, como la información de base social. Desde ambas perspectivas, pero superando el reduccionismo empresarial, la contabilidad social permite reflejar diversos aspectos sociales que pueden impactar la actividad de un agente (micro) o sistema agregado (macro) en un entorno caracterizado por las nuevas responsabilidades sociales que generan nuevas demandas informativas

La contabilidad social se destaca dentro de las ramas de la contabilidad, como una alternativa o tendencia que hace referencia a diversos agentes (empresa, Estado, comunidad y familia) y su agregación desde la comprensión de diversas variables de tipo social que los afectan o posibilitan. El carácter social de la contabilidad se lo concede el objeto de conocimiento representado en las variables de tipo social que son impactadas por las relaciones que en los sistemas económicos y sociales, establecen diversas entidades contables agregadas como agentes económicos y sociales. De ahí que pueden observarse cuatro niveles de medición, análisis y agregación de las variables de tipo social:

Micro: se refiere a los entes contables (se calculan y analizan las variables de una entidad).

Meso: hace alusión a los agentes económicos y sociales que definen el entorno inmediato de los entes contables.

Macro: referencia los sistemas económicos y sociales.

Meta: está relacionado con la política económica y social.

Usos de la contabilidad social

- De tipo macro: contabilidad nacional

Los países requieren conocer la forma como va creciendo su sistema económico para realizar los ajustes necesarios de acuerdo con los planes y facilitar la comparación con otras naciones. La contabilidad nacional surge como una respuesta a esta necesidad permitiendo el conocimiento de variables de tipo macroeconómico, tales como la producción, ingreso nacional, ahorro, inversión, etc.; de ahí que la contabilidad nacional sea un instrumento esencial para el análisis económico, la programación y definición de políticas económicas y sociales.

La contabilidad nacional se define como un “sistema de información económica de carácter totalizador, en cuanto trabaja las magnitudes más significativas de la actividad productiva de un país en un marco de equilibrios globales y particulares”. (Machado M, 2009:195)

La metodología de las cuentas nacionales consiste en agregar las cuentas consolidadas de la nación y de los sectores institucionales, así como la matriz insumo producto.

La contabilidad nacional se define como una técnica que se utiliza para determinar de manera estimada el ingreso o riqueza nacional. En el sistema de cuentas nacionales (tercera revisión) de Naciones Unidas (año 1970: serie F # 2 R 3) la contabilidad nacional se define como

(...) una técnica de síntesis estadística cuyo objeto es suministrar una representación cuantificada de la economía de un país. Descripción global, que tiende a representar el conjunto de los fenómenos económicos en un cuadro contable coherente. Es la coherencia del marco contable y la coherencia de las cifras presentadas lo que hace la contabilidad un instrumento útil para el análisis macroeconómico. (Machado M, 2009:195)

Contabilidad de agregados sociales

Los agregados sociales se constituyen por el grupo representativo de los sectores económicos, grupos de la sociedad civil, así como empresas sean estas del sector público o privado, miembros de los diferentes niveles territoriales del país o del mundo, que al proporcionar información a través de la economía permiten consolidar información sobre las medidas de las variables de tipo social, entre las cuales puede encontrarse: inversión en bienes de arte y cultura, construcción de capital social, medición de la responsabilidad social, inversión en protección ambiental, entre otros.

Esta contabilidad permite generar una visualización integradora acerca de las realidades sociales con el propósito de generar, analizar, evaluar, corregir las medidas públicas que pudieran afectar los fines sociales y económicos en cumplimiento de la garantía de interés general. De este modo, la contabilidad de agregados sociales, reduce la realidad social a variables que representan y permiten informar el éxito o fracaso de las medidas consideradas en las agendas de desarrollo. La agregación de las variables facilita el entendimiento de las implicaciones macro, que pudiera influir sobre la dinámica de sociedades, sectores económicos, planificación de territorios y la generación de alternativas que promuevan el uso responsable del poder así como la generación de política pública trascendente en el tiempo, con lo cual los gobiernos pueden evaluar la efectividad de los planes, programas y proyectos que proponen.

Contabilidad social de tipo micro

Figura 7. Nivel micro de la contabilidad social



Fuente: la autora

- Contabilidad de la gestión social

El capitalismo no es igual en todo el mundo; así lo demuestra la existencia de un enfoque individualista en Estados Unidos y países anglosajones; social, en Francia y otros países europeos, y comunitarista como en Japón.

Los modelos de desarrollo de los países involucran filosofías de gestión para el capital social, es por ello que las formas de relacionamiento social, así como las posibilidades físicas y de territorio permiten visionarse de formas diversas, que se traducen en propuestas a través de los planes de desarrollo.

A partir de lo expresado podría pensarse que de acuerdo al modelo, capitalista o socialista, se incluyen o no variables de tipo social, pero este es un planteamiento erróneo dado que al margen de las condiciones de gestión del desarrollo, lo social sigue siendo un frente importante dentro de los propósitos que se enuncian en el desarrollo de las naciones.

La contabilidad de la gestión social permite evaluar la gestión social de la organización, la manera como se impacta financieramente en términos de costo beneficio por las medidas que se generan para la redistribución social de valor. Algunos elementos que permiten dar cuenta de esta situación son la productividad, la generación de valor, los indicadores de tipo social. En tal sentido la contabilidad para la gestión social permite la medición, reconocimiento, presentación y revelación de información asociada a la riqueza social y su distribución entre los diferentes actores del desarrollo, que participan de manera activa en las diferentes esferas sociales: empresas, estado, sociedad civil.

Algunas de las formas que toma la contabilidad para la gestión social pueden evidenciarse en la de excedentes (común en el sector solidario) o de productividad (asociada a la capacidad que tienen las personas de mejorar su rendimiento y con ello los resultados organizacionales). Para la comunicación de estos resultados, las organizaciones acuden al desarrollo de sistemas de información integrados, que permiten complementar las cifras financieras obtenidas por la contabilidad tradicional con las otras formas de comunicación de resultados que le complementan, tales como la equidad, la participación en la productividad, el desarrollo armónico de las relaciones con otros agentes económicos. Como metodologías dentro de esta rama de la contabilidad social se utilizan el valor agregado, la rentabilidad pública, el excedente de productividad global de los factores y los indicadores de desempeño social.

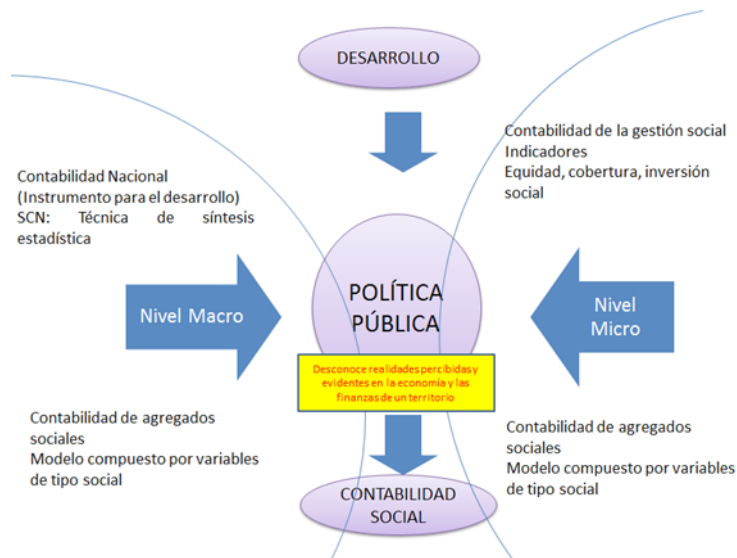
En lo referido al valor agregado se relacionan las ventas de bienes o por prestación de servicios con los insumos o costos requeridos para su obtención, esto se presenta por renglones económicos, para revisar los resultados sean este déficit o excedentes en la producción.

En lo referido a la rentabilidad pública, aunque el interés de lucro y la generación de utilidades no es el principal propósito de las entidades estatales, se requiere revisar la generación de utilidad pública con referencia en la medida de distribución de valor entre los agentes económicos, esto es, la comunidad, los clientes, el estado, o la misma empresa cuando se trata del sector privado.

Finalmente, en lo referido al excedente de la productividad global, se trata de la medición de los factores productivos y las dificultades propias de la distribución de los excedentes en los agentes para garantizar su productividad. Se usa para esto la metodología del Consejo de Empleo, Renta y Cohesión Social², a partir de la cual se desglosan indicadores de gestión y desempeño para la medición de variables como equidad, cobertura, e inversión social. Su inclusión en la información suministrada por la entidad, depende de las necesidades y usuarios a quienes está dirigida así como su contribución para realizar el seguimiento y control sobre las metas y planes trazados en lo referido a lo social.

La contabilidad social: conocimiento dinámico frente a una realidad compleja

Figura 8. Emergencias de la contabilidad social



Fuente: la autora

La contabilidad para el desarrollo ha utilizado como parte de sus instrumentos tradicionales una estructura matricial centrada en el análisis macro económico de los factores, no obstante, se presenta a continuación algunas reflexiones en torno a la necesidad de incorporar criterios alternos a esta medición del

2. Se sugiere al lector consultar del documento en el sitio web www.oei.es/quipu/cohesion_socialAL_CEPAL.pdf

desarrollo social, toda vez que su consolidación bajo estos lineamientos desconoce realidades percibidas y evidentes en la economía y las finanzas de un territorio. A propósito Machado indica lo siguiente:

En la época actual, la contabilidad nacional de base estadística empieza a dar paso a un sistema de cuentas nacionales de base contable; también aspectos sociales empiezan a ser incluidos en la formulación de estados contables, los cuales tradicionalmente ofrecieron un carácter presupuestal y financiero. Por su parte, la contabilidad de los recursos humanos no solo permite conocer el valor del personal con que cuenta la organización, sino la gestión del talento humano y sus resultados, así como el potencial del factor humano para agregar valor a la organización generando un promisorio camino hacia la contabilidad del capital intelectual.

Las nuevas responsabilidades sociales que aparecen para la empresa, suponen el incremento de demandas informativas, tanto desde el exterior como para la gestión de la entidad. Las compañías han venido elaborando una serie de informaciones para cubrir esas demandas. La agrupación de todos estos datos se le ha denominado de diversas maneras como son: información social de la empresa, información o contabilidad sobre la responsabilidad social, información de base social, contabilidad social, etc.

Con el objetivo de homogenizar la nomenclatura los denominaremos contabilidad social, en las que se incluyen las informaciones que genera la entidad para reflejar diversos aspectos sociales sobre los que puede impactar su actividad como lo son cuestiones relativas a los empleados, la comunidad social, el medioambiente, cuestiones éticas, entre otras.

La contabilidad social, al igual que la contabilidad en general, en un mundo cambiante, responde a factores de cambio y exigencias del entorno (histórico, cultural, empresarial, etc.) que le generan nuevas orientaciones y tendencias. Con base en las tendencias de la información y el control (Machado, 2003:71) y los planteamientos generales relacionados con la relación entre contabilidad y realidad social, se definen diez tendencias de la contabilidad social que permiten dimensionar la importancia de esta rama de la contabilidad. (Machado, 2009: 210 - 211)

Estas tendencias, siguiendo a Machado (2009), son presentadas a continuación:

- La integración de las variables de tipo financiero, administrativas y económicas, permiten brindar tendencias sociales mostrando la triple línea de gestión organizacional por lo cual se acude a la contabilidad social integrada.
- La información generada a través de sistemas contables y los de carácter social integrador que faciliten contar en el momento preciso con la información de eventos presentes para la organización y los agentes a

quienes se dirige la información puede obtenerse a través de la contabilidad social en tiempo real.

- La información obtenida por medio de las etapas del ciclo contable se desglosan y permiten inferir las implicaciones sociales de las actuaciones empresariales a través de la contabilidad con base en el análisis y la evaluación.
- Cuando se trata de establecer los resultados y evaluar el efecto de los planes de largo plazo de la entidad, es necesario generar el análisis en periodos de más de cinco años, para lo cual se acude a la contabilidad social de efectos e impactos.
- La organización reconoce sus diferentes líneas de resultado y la necesidad de generar información que dé cuenta de ello, para lo cual se acude al uso de información que complemente la financiera y permita establecer la triple línea de resultados empresarial: (social- económico-ambiental) para lo cual se acude a la contabilidad multidimensional.
- La gestión organizacional se mide regularmente a través de indicadores, no obstante a través de la contabilidad administrativa y de costos es posible establecer las implicaciones financieras y sociales de las decisiones empresariales sobre la producción, para ello se acude a la contabilidad de gestión y resultados sociales.
- El valor social es posible informarlo a nivel contable, si se diseñan sistemas que permiten incorporar variables tales como los grupos sociales, las certificaciones ambientales, la confianza y la asociatividad, para lo cual se hace uso de la contabilidad basada en la noción de valor social.
- Como factor diferenciador en la sociedad actual, la gestión del conocimiento, la generación de intangibles y su transformación en productos comercializables se convierte en un activo fundamental para las organizaciones, en tal sentido para comunicar la capacidad de generación de nuevos proyectos y productos para la empresa por parte del talento humano, se acude a la contabilidad de intangibles.
- El producto del sistema de información contable se hace comunicable a través de la concreción en los estados financieros, que se constituyen en la síntesis del desempeño financiero de la organización. Siendo la información contable una, los usuarios y sus demandas informativas son variadas, por lo cual los estados deben contemplar en la manera como se construyen la garantía de suficiencia y calidad informativa, para ello se acude a la contabilidad social fundamentada en bases de datos.

Los sistemas contables, por tanto, deberán arrojar información descriptiva sobre variables no cuantitativas que representan cualidades de la gestión, de los procesos o de la organización concebida integralmente; estas variables, al

ser expresadas en términos cualitativos, permiten hacer referencia a atributos que son esenciales, tales como cultura organizacional, ambiente de trabajo, sentido de pertenencia, etc.

A continuación se presenta la síntesis realizada por Machado donde relaciona las variables con las tendencias de la información y el control (figura 9).

Figura 9. Tendencias de la contabilidad social

Tendencias de la contabilidad social				
Información		Contabilidad social		Control
Información integrada	⇔	Contabilidad social integrada	⇔	Control integrado de la gestión
Información en tiempo real	⇔	Contabilidad social en tiempo real	⇔	Seguimiento permanente con base en un sistema de señales
Información en perspectiva analítica	⇔	Contabilidad social con base en análisis y evaluación	⇔	Control oportuno con base en análisis y evaluación
Información de efectos e impactos	⇔	Contabilidad social de efectos e impactos	⇔	Control en el tiempo de efectos e impactos
Información multidimensional	⇔	Contabilidad multidimensional	⇔	Control multidimensional
Información de gestión y resultados	⇔	Información de gestión y resultados sociales	⇔	Autocontrol con participación externa (convenios y compromisos)
De la noción de costo a la noción de valor	⇔	Contabilidad basada en el costo social a la noción de valor social	⇔	Control de procesos de valoración
Medición y valoración de intangibles	⇔	Contabilidad intangibles	⇔	Control de intangibles
Estados contables cualitativos	⇔	Análisis de variables cualitativas	⇔	Control de aspectos cualitativos
Bases de datos para lograr estados contables a la medida	⇔	Contabilidad social dinámica fundamentada en base de datos	⇔	Control con base en información múltiple

Fuente: Machado, 2009: 214

Existen diversas definiciones y conceptualizaciones de lo que se entiende por contabilidad social:

- La contabilidad es la técnica y/o ciencia de medición y de interpretación de las actividades y fenómenos que son de naturaleza económica y social esencialmente.
- Presentación de la información financiera acerca de los costes y beneficios relativos al impacto del comportamiento social de la empresa.
- Presentación periódica de un informe social de la entidad basado en la ampliación de los objetivos de la contabilidad sobre empleados, servicios a los usuarios y la prevención o reducción de la contaminación.

El capital social como objeto de reconocimiento de la contabilidad social

En los apartados anteriores se ha planteado que el objeto primordial de la contabilidad social, desde una perspectiva de desarrollo, se enfoca en el análisis de la forma como ha sido gestionado, fortalecido y administrado el capital social. A continuación se hace un recorrido sobre las implicaciones conceptuales de este término, con el propósito de argumentar que es este el objeto de medición de la contabilidad social, por tanto, su reconocimiento, valoración e información debe incluir criterios alternos a los contemplados regularmente en la contabilidad social de nivel macro. El Banco Mundial (citado por Arteaga y Solís, 2005) distingue cuatro formas básicas de capital:

- Natural: constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país.
- Construido: generado por el ser humano, incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial, etc.
- Humano: determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población.
- Social: descubrimiento reciente de las ciencias del desarrollo.

Según Kliksberg:

Se adjudican a las dos últimas formas de capital un porcentaje mayoritario del desarrollo económico de las naciones a fines del siglo XX, e indican que allí hay claves decisivas del progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno y la estabilidad democrática (Kliksberg, 2000: 20)

La aparición de este concepto exige proponer alternativas más allá de las tradicionales y dar valor a las prácticas informales de conducta derivadas de valores integradores de relación basados en la reciprocidad y confianza, estas relaciones tienen un grado de influencia en transacciones sociales y económicas, no cabe duda que este concepto está en auge, aportando a la riqueza y fortalecimiento del tejido social.

La noción de capital social ha hecho fortuna como uno de los cambios conceptuales más prometedores para explicar las causas del desarrollo o del subdesarrollo, y proponer alternativas, más allá de las inversiones tradicionales en capital físico o humano. Existe una gran variedad de concepciones referentes al capital social, sus elementos, variables, clases, factores y resultados.

La naturaleza del capital social es de tipo intangible, pero por su carencia de sustancia física no pierde importancia y materialidad en lo social. La vida en sociedad se mueve entre acciones y actitudes, propias de los seres humanos, tales como la buena fe, la capacidad de empatía, el relacionamiento con los demás y la forma como se logra la cohesión social. Estos factores inciden en las posibilidades de desarrollo, pero más aún en las formas de habitar el mundo, lo cual puede ser un aspecto que diferencie la capacidad de generar desarrollo de unos respecto a otros lugares.

Capital social se refiere a características propias de un grupo humano que se forma a través de las redes y el trabajo cooperado, el cual no es reemplazado entre territorios. La gestión de este capital es fundamental, dado que su existencia está condicionada por la vida de las personas. Por tanto, se puede reconocer el capital social ante la confluencia e interacción del factor humano en la escena de lo social para lo cual la cultura, forma de vida e idiosincrasia, es el requisito indispensable.

Según el economista Glenn Loury (1977), “el capital social sirve para indicar las redes de relaciones familiares y sociales que pueden aumentar el capital humano”. Por su parte, Mark Granovetter (1985), señala que el capital social es “la red de relaciones personales que liga a los empresarios, puede permitir la recurrencia al mercado incluso en presencia de transacciones riesgosas, porque ofrece un recurso crucial: la confianza”. En esta definición se toma el factor fundamental que en términos de posibilidades económicas permite la confianza, como factor determinante para el crecimiento y desarrollo de los países. (Saiz y Rangel, 2008: 251-252)

Los autores citados, entre otros, han realizado importantes aportes al concepto de capital social, el cual ha tomado vigencia en las ciencias

sociales ante el debate de la necesidad de incorporación y reconocimiento de las realidades sociales con miras a reconocer el real impacto de la acción organizacional así como la influencia que tiene la interacción social en su posibilidad de desarrollo y como elemento cohesionador de la vida en la sociedad.

Para Bourdieu, según nos indica Bernarda Barbini, es en el contexto de las relaciones, de las redes sociales, en las que un actor se puede movilizar en beneficio propio. Por otra parte, el sociólogo francés define capital social como “El agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo” (citado por Barbini, 2008: 72). En su perspectiva, el capital es equivalente al poder y su distribución configura la estructura social. De esta manera, se centra en el compromiso cívico, es decir, el nivel de participación social en organizaciones de pequeña escala y poco jerarquizadas que contribuyen al buen gobierno y al progreso económico, generando normas de reciprocidad generalizada.

James Coleman define el capital social en términos funcionales, es decir, no por lo que es, sino por las funciones que desempeña; lo considera un bien público en el sentido de que sus beneficios no solo son captados por los actores involucrados en una determinada relación social, sino por otros. Además, este prestigioso sociólogo norteamericano asume el capital social como un recurso inmerso en la estructura de las relaciones entre las personas y en ellas mismas, que por tanto, se evidencia en el plano individual y en el colectivo o comunitario. Es de carácter inalienable, mientras sea atributo de la estructura social donde la persona está inmersa, y no constituye propiedad privada para las personas que se benefician. La atención de Coleman está dirigida a las formas de capital social como las obligaciones, las normas y las relaciones de confianza que se establecen en la vida social; encuentra las instituciones primarias como creadoras y poseedoras del mismo que lo hace un recurso acumulable (Saiz y Rangel, 2008).

Putnam define por capital social la confianza, las normas y las redes de asociatividad cívica, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social, promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo. Desde esta perspectiva, el concepto está relacionado con los elementos mencionados característicos de la organización social. A partir del reconocimiento de la norma de reciprocidad conectada con la confianza, agrega que aquellas “características de la vida social traducidas en la forma de normas de reciprocidad, redes, asociatividad, confianza y compromiso cívico que mejoran la eficacia de la sociedad facilitando la acción coordinada” (Putnam, 1993, citado por Saiz y Rangel, 2008).

El autor hace énfasis en las asociaciones como mecanismos pedagógicos y con funciones de generalización de normas sociales y de conversión de la confianza interpersonal en confianza generalizada: “La participación en asociaciones secundarias produce comunidades cívicas, cuyos miembros se comprometen en acción colectiva para el mutuo beneficio y que demandan un gobierno sensible” (Saiz y Rangel, 2008: 261)

Las redes promueven la cooperación, facilitan la comunicación y mejoran los flujos de información; refuerzan las normas de reciprocidad, representan un pasado de colaboración y proveen un proyecto para la aportación futura, los altos niveles de asociatividad en una sociedad indica que esta tiene capacidad para el actuar en forma cooperativa, con concertaciones y sinergias de todo orden.

Putnam indica que en algunos casos los beneficios de la cooperación se extienden más allá del interés inmediato de las personas que hacen la inversión y, en otros, se restringe a quienes participan. En el campo de las organizaciones, en tanto formas de capital social, esto significa que algunas tienden a promover los intereses materiales, sociales o políticos de sus propios miembros, mientras que otras se preocupan por los bienes públicos. Grupos de la primera categoría, generalmente son los que se organizan en torno a la clase, el género o la pertenencia étnica y existen para preservar o reforzar los lazos sea de nacimiento o de circunstancia. Putnam denomina a esta distinción como organizaciones que miran hacia dentro o hacia fuera (citado por Saiz y Rangel, 2008).

Respecto a las organizaciones de la sociedad civil, Anheier y Kendall (2002) citados por Saiz y Rangel (2008), recuerdan que los integrantes de dichas corporaciones, instauradas en comunidades con proximidad geográfica, con intereses y/o valores compartidos, conocen los esquemas mentales, las situaciones de vida, aspiraciones y problemas de otros asociados, lo cual favorece la confianza y la cooperación.

Algunos autores destacan la importancia del contexto en que se desarrolla la confianza e indican que la membresía en organizaciones puede conducir a la creación y mantenimiento de aquel valor. Si las formas de inclusión y participación refuerzan las creencias en la legitimidad del orden social y en el sistema político; si fortalecen la confianza en el funcionamiento de la sociedad como un sistema predecible, entonces la relación entre confianza y capital social depende de la estructura de la sociedad civil y la legitimidad del sistema político; es decir, que la membresía en asociaciones voluntarias estará asociada con la confianza, únicamente si existe general en el sistema.

Según Fukuyama, la confianza es una característica o elemento fundamental, lo que le permite definir el capital social como “una capacidad que deviene del predominio de la confianza en una sociedad o en ciertas partes

de la sociedad” (citado en Saiz y Rangel, 2008:252), pues concibe a este factor como el diferenciador de las sociedades.

Ahora bien, desde un punto de vista comunitario y de redes, se reconocen dos enfoques sobre el capital social: uno de ellos entiende este concepto como una variable independiente que da lugar a diversos resultados, y sostiene que la capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos, depende precisamente de la calidad de las instituciones formales con las cuales funcionan. El otro, con una visión institucional, lo ve como una variable dependiente, visión sinérgica, que integra el desafiante trabajo proveniente de los ámbitos institucionales y de redes. Sin embargo, los estados, empresas y comunidades, por sí solas, no poseen los recursos para promover un desarrollo sostenible y de amplio alcance; se requieren complementariedades y asociaciones entre diferentes sectores. El papel del Estado en cuanto facilitador de resultados positivos de desarrollo, es el más importante y problemático.

El capital social incluye el contexto social y político que conforma la estructura de la sociedad y permite el desarrollo de normas, con importancia del capital social hasta las relaciones y estructuras institucionales más formalizadas; por ejemplo, el gobierno y el régimen político, la aplicación del derecho, el sistema judicial y las libertades civiles y políticas. (Saiz y Rangel, 2008: 253)

La capacidad de varios grupos sociales para el actuar en su propio interés, depende crucialmente del apoyo que reciban del Estado y del sector privado. Como factor que incide en el desarrollo se hace evidente que este puede incidir en los índices de igualdad y equidad social, con lo cual su reconocimiento permite generar información sobre este indicador para mejorar las condiciones de calidad de vida de una comunidad.

El Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (Cepal) han desarrollado definiciones y discusiones en torno a sus dificultades. El Banco Mundial dice que “el capital social es el conjunto de “instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción de las personas y facilitan el desarrollo económico y la democracia. Las relaciones sociales que tienen como base la confianza de un grupo, lo que le permite lograr sus fines” (Banco Mundial, 2000, citado por Saiz y Rangel, 2008: 254).

Lechner citado por Saiz y Rangel (2008), concibe al capital social como las relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas); asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.

Ismael Serageldin, analiza el capital social en el contexto micro y macroeconómico. Así, pues el término capital social se usa de diferentes formas, dependiendo del campo de estudio “A nivel microeconómico, los economistas ven el capital social principalmente en términos de su habilidad para mejorar el funcionamiento del mercado. A nivel macroeconómico, considera cómo las instituciones, el marco legal y el papel del gobierno en la organización de la producción afectan el desempeño macroeconómico”(Serageldin, 2000, citado por Sáiz y Jiménez 2008: 254).

Así concebido el capital social constituye un activo que es posible visualizar en la cooperación y de mutuo beneficio en las relaciones sociales, con lo cual en términos de desarrollo se garantiza con la movilización de la sociedad y la gestión responsable de los bienes públicos que regularmente son escasos

John Durston afirma que “el capital social se puede entender como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio de conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales, a las que tienen acceso los miembros del grupo” (Durston, 2003, citado por Saiz y Rangel, 2008: 255), de lo cual infiere que lo esencial del capital social, es la capacidad de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de las redes sociales.

Esto hace que se genere una mayor necesidad de inclusión de variables de tipo ético y que representen los valores culturales inherentes al capital social, generando con ello una mayor atención en los procesos que procuran la generación de gobernanza y política pública construida de forma participativa.

Puede indicarse por lo expresado previamente que, el concepto de capital social, requiere en su análisis el reconocimiento de la interacción, los lazos, la institucionalidad, el aporte de estos constructos a la mejora de las condiciones de calidad de vida de la población y por supuesto la forma como se gestiona este intangible de valor indiscutible para la puesta en acción de las políticas de Estado.



Capítulo 2

LA CONTABILIDAD SOCIAL Y LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS



Hemos indicado en el capítulo anterior, que la concepción de la contabilidad social a nivel macroeconómico está al servicio de la medición en términos de indicadores de los logros de los propósitos previstos en las agendas de desarrollo de las naciones. La consolidación de las cuentas nacionales facilita el análisis que desde las políticas públicas se gesta y en este sentido, la contabilidad social toma un papel fundamental para su visualización, comprensión y conocimiento. A continuación se revisan los planteamientos teóricos encontrados desde la disciplina contable y la forma como se construye actualmente la consolidación de las cuentas de la gestión del desarrollo en las políticas públicas.

La política pública y los planes de desarrollo

Los instrumentos que orientan el desarrollo encuentran su lugar de elaboración en la política pública, a través de ella se determinan los propósitos de desarrollo de un territorio, la forma como será dirigido y los recursos asignados a tal fin. Para Wayne (2007) las políticas públicas se refieren a aquello que alguna vez Dewey expresó como lo público y sus problemas. Hacen referencia a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la manera como llegan a la agenda política y de las políticas públicas. Así mismo estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas, actúan o no.

Por tales motivos, se puede decir que se encarga del estudio de lo que hacen los gobiernos, por qué y cuál es su efecto. Es un estudio sobre la naturaleza, causas y efectos de las decisiones sobre lo público. El seguimiento y control de la política pública permite indicar la forma como se da respuesta a los propósitos de desarrollo de un territorio o por el contrario a las desviaciones que se visualizan y pueden palpase en las realidades sociales, culturales económicas y ambientales. Los factores referidos a la legitimidad de las instituciones, la participación ciudadana, la democratización de los aspectos considerados dentro de la agenda política así como los ajustes según las posibilidades o no de desarrollo son elementos que corresponden a esta categoría de análisis.

Para la Gobernación del Quindío, (2011) la política pública se concibe como una conciencia colectiva de los objetivos que pueden lograrse y una movilización de todos los actores sociales y económicos. Este concepto debe

ser ratificado en la práctica con el propósito de confrontar el ideal de política pública con la realidad del departamento del Quindío.

En su informe sobre El DDR (desarme, desmovilización y reintegración) en los planes de desarrollo departamentales 2008-2011 (Universidad Nacional de Colombia, 2011) presenta las formas de gestión del desarrollo en Colombia, existen dos niveles administrativos de planeación: nacional y territorial.

Por medio de la Ley 152 de 1994, se regulan la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal (Congreso de la República, Ley 152 de 1994, Capítulo VII, Artículo 31). Esto permite evidenciar la centralización y descentralización de las políticas de desarrollo en pro de la priorización de objetivos según las características territoriales.

En la elaboración del Plan de Desarrollo, los departamentos cuentan con autonomía; es decir, pueden ejercer libremente las funciones asignadas por la Constitución y la Ley 152 de 1994. Sin embargo, el Plan debe tener en cuenta las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND), con el fin de garantizar la coherencia con las políticas nacionales. Esto implica que tanto la definición de objetivos como su priorización deben considerar las condiciones propias del territorio a que responde, sin desconocer las dinámicas propias de la realidad nacional.

Para el desarrollo de políticas departamentales, se establece el planteamiento de objetivos plasmados en las agendas de desarrollo territorial. En el informe se advierte que el plan de desarrollo departamental debe darle prioridad al gasto público social, teniendo en cuenta, el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, y la eficiencia fiscal y administrativa tal como se estipula en la Ley 152 de 1994, Artículo 38. (Universidad Nacional de Colombia, 2011)

En algunos casos, con el fin de establecer dichas prioridades, los departamentos formulan diagnósticos dentro de los planes de desarrollo, identificando las problemáticas que deben ser atendidas en el mismo. Así, cada plan de desarrollo tiene características propias, encaminadas a responder las necesidades del respectivo departamento (Universidad Nacional de Colombia, 2011).

La ley 152 de 1994 establece las etapas que deben surtir para la generación de instrumentos de política pública, en tal sentido se requiere agotar las instancias locales de aprobación a través de las asambleas departamentales en su etapa de formulación, para posteriormente pasar a la etapa de ejecución con instrumentos tales como la veeduría ciudadana y la rendición anual de cuentas ante la Oficina de Planeación Nacional y las diferentes entidades de vigilancia y control de la función pública finalmente se desarrolla el seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos elevados a

la categoría de norma en el departamento para hacer control y ajuste de ser necesario en las metas inicialmente previstas.³

El papel de la contabilidad social en la gestión del desarrollo

Históricamente la contabilidad parece tener un papel instrumental en la aplicación de políticas económicas y empresariales, y un rol inexistente cuando incluyen asuntos sociales. Sin embargo, Gabriel Rueda (2011) advierte:

La economía colombiana, tras varias décadas de estas formas de inserción internacional y de políticas y modelos económicos, la gestión empresarial está lejos de contribuir a la construcción de una sociedad más equitativa, desarrollada, justa e incluso digna para la mayoría de la población, como lo evidencian las altas cifras de pobreza e indigencia producidas por el gobierno nacional y estudios de la Cepal sobre concentración de ingreso en nuestro país. (Rueda, 2011:163)

La contabilidad estandarizada y la información que ella produce, no está pensada para la alteridad y la construcción de una sociedad incluyente. Su mensaje es puramente instrumental y usado solo desde las visiones economicistas de la realidad empresarial, pese a reconocer que la empresa interactúa con la sociedad y distintos agentes económicos de muchas formas complejas.

De Souza (citado por Rueda, 2011) advierte que es necesario investigar y unir esfuerzos por una contabilidad que genere diálogo y deliberación social y deje los intereses y efectos que el modelo actual produce. que no esté solo al servicio del capital multinacional ni de la lógica neoliberal que empobrece y marginaliza a cada vez más nacionales. Una contabilidad para la emancipación y no para la dominación. Información para la interpretación social, e incluyente de los demás agentes que interactúan en el medio empresarial.

En tal sentido el análisis se centra en el aporte que la contabilidad realiza para ayudar a la sociedad, en cumplimiento de su rol de ser generadora de confianza pública, lo cual, en el largo plazo se permite evidenciar a partir de la generación conceptual, cuantitativa y cualitativa de la relación entre el saber contable y la igualdad social como principio básico del estado social de derecho. Para ello, la contabilidad puede aportar a la construcción de formas de comunicar las relaciones sociales y producto de ellas, las afectaciones económicas que le permita a los gobiernos generar un análisis y la toma de decisiones sobre la forma de gerenciar el territorio y dirigir el desarrollo de los países.

3. Se sugiere al lector realizar consulta de la norma en la página del Congreso de la Republica Ley 152 de 1994, Artículo 33.

La contabilidad, así pensada, permite aportar a la construcción de una sociedad más justa, democrática e incluyente, puesto que el desconocimiento de las realidades sociales hace que no sean puestas en discusión y agregadas a las agendas de desarrollo de los países. La manera de lograrlo es por medio de la construcción de formas de medición, información, comunicación y seguimiento de los resultados sociales, haciendo seguimiento a los propósitos inicialmente enunciados con los resultados que pueden ser visualizados en el campo social, sin su contrastación y confirmación la política pública se convierte en material de lectura pero no logra su concreción en la vida práctica de la sociedad.

Los países requieren conocer la forma como va creciendo su sistema económico para realizar los ajustes necesarios de acuerdo con los planes y facilitar la comparación con otras naciones. La contabilidad nacional surge como una respuesta a esta necesidad permitiendo el conocimiento de variables de tipo macroeconómico, tales como la producción, ingreso nacional, ahorro, inversión, etc.; de ahí que la contabilidad nacional sea un instrumento esencial para el análisis económico, la programación y definición de políticas económicas y sociales.

La contabilidad nacional se define como un “sistema de información económica de carácter totalizador, en cuanto trabaja las magnitudes más significativas de la actividad productiva de un país en un marco de equilibrios globales y particulares”. (Machado, 2009: 195) La metodología de las cuentas nacionales consiste en agregar las cuentas consolidadas de la nación y de los sectores institucionales, así como la matriz insumo producto.

Los países que desarrollan una gestión macroeconómica con base en la definición de políticas públicas, no pueden prescindir de la contabilidad nacional o contabilidad económica de base estadística. Una exigencia del Fondo Monetario Internacional a los países en vías de desarrollo es que la metodología del nuevo sistema de cuentas nacionales, además de tener en cuenta los parámetros internacionales, tenga una base contable.

El autor expone que dentro de las ramas de la contabilidad social macro se resaltan: contabilidad nacional, de flujo de fondos, de la balanza de pagos, de *inputs* y *outputs*, de agregados sociales.

A nivel macro, cuando se trata de la lectura al desarrollo desde lo contable, la aportación de variables sociales desde el rol que desempeña cada agente a la economía, facilitan que se pueda generar la agregación y consolidación de cifras que muestran el desempeño en conjunto de las políticas instauradas por los gobiernos, aspecto que posteriormente es analizado no solo para ulteriores gobiernos, sino también como insumo para las decisiones de ajuste en los planes, programas, proyectos, presupuesto y en las metas establecidas por organismos multilaterales en cumplimiento de acuerdos y tratados internacionales.

Los organismos que promueven la cooperación internacional y facilitan la interacción de las relaciones económicas, tales como la ONU, el Banco Mundial, entre otras, establecen criterios para la medición del desarrollo en los países, estos criterios no se centran únicamente en los factores económicos, siendo estos un ingrediente importante en este pretendido propósito, no es el más relevante cuando de equidad social e igualdad se trata, por tanto el concepto de capital social se debe medir y comunicar para complementar las cifras generadas por la economía tradicional.

En la época actual, la contabilidad nacional de base estadística empieza a dar paso a un sistema de cuentas nacionales de base contable; también aspectos sociales empiezan a ser incluidos en la formulación de estados contables, los cuales tradicionalmente ofrecieron un carácter presupuestal y financiero.

Con el propósito de contraponer la forma de diseño de la política pública prevista en el plan de desarrollo del departamento del Quindío y su impacto social, se tomó como referencia el modelo propuesto por (Mejía J, 2012), en el cual advierte que los indicadores sociales muestran pocos avances en materia de lo social, desde 1991 año en que se incorpora la nueva Carta Constitucional; en consecuencia, los adelantos de las políticas públicas redimensionan las posibilidad de garantía de los derechos sociales, permitiendo que mecanismos como la tutela y las decisiones jurisprudenciales terminen regulando el goce efectivo de los derechos.

Las políticas públicas como respuesta a los problemas públicos deben permitir la evolución positiva de los mismos a través de mecanismos de acción concretos, de no ser así el objetivo de estas estaría siendo menguado por intereses de poder que dificultan el avance de las situaciones problemáticas transformando la construcción de las políticas en ciclos repetitivos sin mayores alcances; ahora bien, desde la perspectiva decisionista, la política pública como posibilidad de legitimación del poder se convierte en una herramienta de control con la cual se busca la consecución y conservación del poder, situación amenazante en términos de la resolución del problema de inequidad social.

Al interior de los grupos sociales existen diferentes clases de líderes. Entre estos se encuentran los líderes políticos, religiosos, deportivos, científicos, entre otros. Para este trabajo, se tuvieron en cuenta los líderes políticos por ser de nuestro interés académico. En este sentido, es pertinente mencionar que lo político se relaciona con el concepto de política que se entiende como una trama de relaciones humanas que condicionan y orientan en diferentes sentidos, el orden y la organización social (García, Acosta, y Acosta, 2013:16).

Tomando en cuenta esto, Moscovici (1999 citado por García, Acosta, y Acosta, 2013: 16) indica que, los seres humanos de manera individual y social

construyen una posición en relación con situaciones, acontecimientos, objetos y comunicaciones que les conciernen.

Como capital, el saber socialmente construido permite hacer visible la trama de relaciones que se da en el diario acontecer que así visualizado, permite darle valor no solo comunitario sino también económico a la capacidad de las personas para hacer frente a situaciones cotidianas. La forma como se representan estas relaciones como acuerdos son fruto de la confianza y del trabajo colaborativo de los miembros de la sociedad.

Las políticas públicas son representaciones de la acción pública que durante buena parte del siglo XX estuvieron centradas únicamente en la acción estatal; en los últimos años, se han considerado como formas de enlace entre el Estado, el gobierno y el ciudadano. La ruptura de la sociedad tradicional y la emergencia de nuevos y múltiples actores con propósitos e intereses diversos -y en muchas ocasiones contradictorios-, obligan al diseño de nuevas herramientas para la coordinación y la articulación de la acción estatal y la gestión gubernativa; en el caso de las sociedades industrializadas, esta sectorización obedece al surgimiento de las profesiones, las especializaciones y otras formas de fragmentación económica y social enmarcadas en la fundamentación racional de la modernidad; en el caso de las sociedades periféricas, la segmentación está ligada también a las diferencias relacionadas con las formas de exclusión social, ambiental, cultural, política y económica, de ahí que los propósitos de las políticas públicas se enlacen con la búsqueda de la libertad, la justicia y la equidad (López, 2007:10).

El enfoque político de las políticas públicas busca convertirlas en una oportunidad para poner aquellos asuntos claves de las agendas social, económica, ambiental, cultural y política en el terreno de la deliberación pública; ellas deben traducir lo que el Estado y la sociedad consideran como de interés general, esto requiere involucrar directamente a las organizaciones en la selección de los temas y las estrategias que definen la gestión del desarrollo. Al ser comprendidas y asumidas de esta manera, las políticas expresan los pactos visibilizando los intereses tradicionalmente ocultos de los actores hegemónicos, casi siempre consignados en los planes de desarrollo, las políticas de gobierno y la legislación. Al plantearse la relación entre la acción gubernamental, el Estado y la sociedad en el marco de las políticas públicas, Medellín advierte:

En su condición institucional, las políticas públicas no solo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan

la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su relación con las estructuras políticas, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado. En su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan. (Medellín, 2004:93)

A la posibilidad de incidir en la elaboración de la política pública, los espacios de participación ciudadana y la existencia de lugares donde los ciudadanos puedan participar de manera activa en las decisiones puede reconocerse como un elemento vivo la democracia participativa. Si bien las formas de representación social son una manera de lograrlo, esta le es contraria puesto que la primera le permite a todos los ciudadanos intervenir mientras que en la segunda se delega esta labor en personas específicas que mediante el aval y respaldo social toman la vocería de la colectividad, en la democracia participativa es posible mantener permanentemente el control sobre cada etapa de la política pública.

La representación implica seleccionar personas para cumplir roles de carácter público, con miras a tener voz y voto en las decisiones que se toman en los órganos que ponen en marcha la política pública. No obstante la existencia de la representación no implica la anulación de la democracia participativa; en cumplimiento del rol que le ha confiado la ciudadanía, los representantes deben mantener los canales de diálogo y comunicación con la comunidad para servir de interlocutores válidos entre las demandas sociales, los objetivos de desarrollo y su posibilidad de realización.

Siendo dos vías diferentes para participar en las decisiones de Estado, es necesario conciliarlas puesto que su nivel de incidencia así como efectividad requiere la confluencia de factores del orden político administrativo que permitan su aplicabilidad.

En cuanto a los sujetos involucrados, la democracia representativa conduce a las decisiones a individuos representantes de partidos y movimientos políticos, mientras que la democracia participativa, es el proceso de involucrar individuos y grupos sociales en la co-administración de políticas públicas (Restrepo, 2001). Además, Mejía menciona:

[...] bajo la esfera de lo público entendemos en principio un campo de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública. Todos los ciudadanos tienen en lo fundamental, libre acceso a él. Una parte

de la esfera de lo público se constituye en cada discusión de particularidades que se reúnen en público-

Lahera plantea que las políticas públicas son flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; esta democracia involucra al ciudadano poniéndolo en un puesto importante en la consecución de objetivos políticos determinados en las esferas de decisión social.

En consecuencia, cabe la pregunta: ¿Las políticas públicas deben ser por obligación democráticas y responder a la resolución de las necesidades sociales? (Mejía J, 2012: 145)

Por otra parte, Mejía complementa esta fascinante perspectiva sobre las relaciones entre política pública y la fundamentación de las relaciones sociales recordando el excelso pensamiento de Lahera, autor reconocido por su indagación en este problema:

Lahera, a través de la revisión histórica del concepto de política pública permite establecer que estas buscan intervenir en los problemas públicos y transformarlos de manera positiva, no obstante, sus características y sus tipos pueden variar de acuerdo con el modelo de gestión utilizado para la elaboración de las mismas. En esta medida, el curso de su formulación, implementación y evaluación estará determinado por la mediación de los actores y la percepción que estos tengan del proceso de construcción y ejecución. En este sentido, es necesario conocer cómo es el ciclo de las políticas y cuáles modelos y enfoques hacen parte de ellas, puesto que estas herramientas permitirán examinar la forma en que se implementan las políticas públicas en Colombia y cuáles son los alcances y límites. (Mejía J, 2012:147)

A nivel de ciclo de la política pública, se reconocen como pasos la planeación, la formulación, la implementación, y evaluación.

Tabla 2. Modelos de decisión

Modelo de racionalidad absoluta	Modelo de la racionalidad limitada	Modelo incremental	Modelo de la anarquía organizada	Modelo del <i>Public choice</i>
Autor Frederic Taylor (1911)	Autor Herbert A. Simon (1983)	Autor Charles Lindblom (1959)	Autor March Olson (1972)	Autores Muller y Down (1957)
Establece que hay una solución superior a otra	Deriva de la crítica al modelo anterior	Crítica a los modelos de racionalidad	Antítesis de los modelos de racionalidad	El decisor político hace primar sus intereses
Este modelo satisface la razón	El decisor se encuentra frente a limitantes Se adhiere a la primera solución que le parece satisfactoria	La decisión racional es inexistente El decisor se basa en el instinto	La decisión viene marcada por objetivo ambiguos e información incompleta	Se anteponen los intereses políticos por encima de los colectivos

Fuente: (Mejía J, 2012)

Sobre el segundo paso (formulación) retomando lo planteado por Mejía (2012), se referencian los modelos de toma de decisión que pueden tener lugar en la formulación:

El reconocimiento de la política social como política pública poseedora de límites imprecisos y contenidos amplios entiende la relación con todos los aspectos de la vida social y política.

Para la política pública, el contenido social es vital en la comprensión de las necesidades poblacionales y en la búsqueda de transformaciones. Sin embargo, es posible plantear el siguiente cuestionamiento: ¿Por qué siendo la política pública una posibilidad para la consecución del bienestar social, aún no es posible la resolución de situaciones de inequidad y exclusión social?

El campo de estudio de la política pública se ha convertido en un tema vigente debido a la relación existente entre su gestión y la situación de inequidad social en caso de no ser satisfactoria, esto genera la reflexión sobre la incidencia que tienen sobre la posibilidad de generación de desarrollo o por el contrario su poco relacionamiento con los actores sociales para transformar la realidad social.

La discusión moderna sobre el bienestar recorre desde la perspectiva utilitarista de John Stuart Mill, hasta versiones como las de Manfred Max Neef, Amartya Sen y Martha Nussbaum, que reconsideran el concepto de calidad de vida como el tejido que posibilita la consecución del mismo, y aunque

estas visiones recogen elementos como satisfacción de necesidades básicas, el agenciamiento de capacidades y el cumplimiento de los derechos humanos, es en el paradigma desarrollista donde se deposita el entendimiento del llamado bien social, reconocido como una característica propia del desarrollo social y económico. (Mejía J, 2012)

Los enfoques de implementación de las políticas públicas en Colombia, ligados al modelo de Estado social de derecho, plantean que el Estado colombiano se inscribe dentro del contexto social y el marco institucional, perfilando la administración pública como posibilidad de consecución del bienestar social, por lo que las políticas públicas deberían ser aquellas herramientas de acceso a la calidad de vida entendida desde la satisfacción de necesidades, el agenciamiento de capacidad y el cumplimiento de los derechos de la población. Los principios constitucionales que tienden al bienestar deben ser vinculados con los principios administrativos de planeación de la gestión junto con la efectividad de los mismos. Esta dimensión de accionar público permite la reflexión sobre el Estado no solo desde la visión de Estado Social de Derecho, sino desde el Estado como institución administrativa y burocrática.

La acción de la política pública en Colombia pasa por etapas desde la formulación, a la implementación y posterior evaluación, generando vínculos con el derecho, la administración pública, la representación y la generación de instrumentos e institucionalidad alrededor del propósito por la gestión pública en los departamentos y los municipios. El régimen político de planeación, socialización y regulación burocrática, se establece como estructura que materializa la relación entre la esfera y la administración pública, entre la centralización y descentralización en términos institucionales y sociales.

En Colombia, hablar de un estado social de derecho es reconocer que las normas, las actuaciones de los servidores públicos y la delegación por parte del Estado de algunos derechos en calidad de encargo, permiten la construcción de políticas públicas generando lineamientos tanto para su elaboración como puesta en marcha, no obstante esta se convierte en real política pública en acción y por tanto participativa cuando existe un engranaje entre los deseos y expectativas sociales y lo enunciado en los documentos de gobierno. A partir de esta situación es posible producir reales mecanismos de medición que dan cuenta de la realidad social, esto es: la igualdad, la educación, la asociatividad, el desarrollo humano, entre otros.

Según la Dirección Nacional de Planeación DNP (2015) las condiciones de vida de la población están ligadas al desempeño de los diferentes sectores sociales. Por ejemplo, la educación y la salud fortalecen el capital humano necesario para la generación de ingresos, factor que a su vez determina el estado de pobreza de un hogar. En la población define la composición y salarios en el mercado laboral, lo cual condiciona en gran medida la distribución del ingreso.

Considerando que la principal fuente de ingresos de la población proviene de su trabajo, las políticas de Estado sobre dinamización económica e incentivos por generación de empleo tienen un alto impacto sobre el de desarrollo social, al convertirse en elementos que permiten la reducción de la brecha de pobreza e inequidad social. En el país hablar de política social es garantizar el acceso a los derechos fundamentales básicos, generar la redistribución de la riqueza a través de medidas de fomento y fortalecimiento a la generación de empleo así como los programas de beneficio social para las clases menos favorecidas.

A nivel público esta condición se garantiza por medio de la existencia de normas e institucionalidad que permitan la protección y garantía de los derechos a las personas, para lo cual la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación (DNP) permite la articulación entre los instrumentos de política nacional con los propios de los departamentos y municipios, generando con ello una visión de cobertura a largo plazo, para permitir el acceso en condiciones de igualdad y su aplicabilidad.

Dentro de las políticas de planeación del Estado se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo Humano (DPN, 2014), un espacio de trabajo interinstitucional, constituido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, para realizar actividades de investigación y asistencia técnica dirigidas a promover la incorporación del paradigma de Desarrollo Humano en el diseño y ejecución de la política social, en las instancias nacionales y territoriales con competencias en esta materia.

La puesta en marcha de estas iniciativas desde el Gobierno Nacional, ha permitido la gestión, descentralización y acceso en condiciones de mayor equidad para las poblaciones así como la consolidación de mecanismos para la medición y evaluación de las políticas sociales implementadas. Estas herramientas le permiten a los gobiernos indicar la asertividad de sus propuestas, así como la consonancia que tienen con las necesidades de intervención social, facilitando además de su aceptación, el reconocimiento que para su desarrollo tienen como elemento en que pueden incidir.

El trabajo para el fortalecimiento social y el desarrollo humano genera necesidades y compromisos por parte de los proponentes de la política pública, entre otros puede enunciarse:

- La generación de metodologías y formas de comunicación, medición e información de la pobreza en sus dimensiones.
- La inclusión de variables que permitan el cálculo de indicadores de

calidad de vida sin desconocimiento de las características propias de los territorios que se evalúan.

- La priorización de necesidades sociales a través de programas que partan de una identificación confiable de los beneficiarios, sus necesidades y la manera como se atienden la cobertura básica de derechos.
- La información disponible y la que requiere su construcción y levantamiento, como paso previo para la generación de indicadores de desarrollo humano que pueda informarse a nivel departamental y agregarse a nivel nacional.
- Institucionalidad y políticas sobre la generación de informes asociados al desarrollo humano.
- Socializar y difundir las buenas prácticas sociales que sean insumo para otras áreas del territorio nacional.
- Generar de manera complementaria a los observatorios de mercados, los sociales para acometer la labor de seguimiento y evaluación de la política social.

Como objetivo de Estado, el bienestar social se encuentra mediado por las propuestas que desde lo político y la iniciativa social se unen para convertir la política pública en un elemento vivo, interactuante y ajustable a las necesidades y realidades de contexto. Dada su importancia en el desarrollo es clara su necesidad de inclusión en las agendas territoriales y nacionales, las cuales tendrán que estar en consonancia con los derechos enunciados en la Constitución Nacional así como alineados con los derechos internacionales y acuerdos a que el país se adhiere

La política pública se visualiza socialmente como el medio más eficiente para la garantía de los derechos, permitiendo responder a las necesidades colectivas y a la reducción o eliminación de flagelos como la inequidad, concentración de la riqueza y pobreza, sin embargo se advierte en contraposición a esta situación, la falta de continuidad en las políticas públicas que al no trascender los periodos de gobierno imposibilita erradicar de manera definitiva estos problemas sociales.

Para Mejía J, (2012) el término política pública se complementa de dos vocablos esenciales para la comprensión conceptual. Por una parte, lo político y, por otra, lo público. La palabra política posee a su vez un carácter polisémico referido a la esfera de lo político, la actividad política y la acción pública. Hablar de ello supone la distinción entre la sociedad civil y el mundo de lo político; la política pasa a ser la esfera que potencialmente puede dar sentido a las demás dado que funda la existencia de la agrupación como tal al definir la existencia de otro. La actividad política tiende a expresarse en la interacción entre los partidos políticos, la obtención de puestos políticos y las formas de

movilización. Por último, la acción pública, se refiere a aquellos dispositivos políticos y administrativos coordinados alrededor de objetivos comunes.

La reflexión en torno a las políticas públicas y su aporte en la consecución del bienestar social es un tema que compete al contexto del neoliberalismo, porque como modelo en contraposición al Estado de bienestar, ha reducido las responsabilidades estatales en torno a los asuntos socialmente problemáticos, depositando en la sociedad civil el compromiso de identificar las necesidades.

Se necesita, por tanto, una cohesión entre los principios constitucionales y lo planteado en la administración pública, puesto que la gestión social así prevista permite el cumplimiento de los objetivos trazados. Como Estado social de derecho, Colombia está llamada a la construcción de una política pública que se sustenta en la construcción colectiva de los deseos sociales y la coordinación política administrativa para su aplicabilidad.

Los componentes administrativo y burocrático se acompañan de la descentralización como eje central de la planeación y el control de los gobiernos regionales y locales, regulando la formulación de las políticas y revisando la pertinencia en la relación costo – beneficio de las mismas.

El Estado en acción alimentado por el enfoque social de derecho, administrativo y burocrático, facilita la construcción integral de políticas públicas en Colombia en cuanto a los contenidos, la estructura y los mecanismos del régimen político; sin embargo, en las decisiones que toma el gobierno, están presentes las intervenciones de actores, cada uno poseedor de intereses y recursos tanto ideológicos como económicos. Esto explica por qué la toma de decisiones es el resultado de confrontaciones entre los actores, lo que implica que la decisión no sea siempre la más coherente. (Mejía J, 2012: 150)

En tanto se definió en el capítulo anterior al capital social como objeto de la contabilidad social y en lo expresado se argumenta la inclusión de la política social como parte de la económica en el contexto de la planeación del desarrollo, los conceptos de contabilidad social y política pública se encuentran imbricados siendo esta última la visión del desarrollo y por tanto, la contabilidad social toma un rol protagónico toda vez que del reconocimiento, medición, valoración y presentación de las variables cuantitativas y cualitativas sobre la gestión del desarrollo pueden tomarse las acciones correctivas propias de la dinámica de los territorios.

Se hace evidente, de otra parte, que las fases para la elaboración de la política pública consideran dentro de sus criterios los factores sociales, y solo por esta vía pueden responder con éxito a las demandas de los grupos poblacionales a los que se deben. No obstante, se pone de manifiesto cómo su desconocimiento puede estar justificado desde el punto de vista de la planeación en la falta de representatividad, participación y capacidad de incidir en el

desarrollo de la población. Es fundamental, con miras a lograr estados más próximos de instrumentalización de los factores sociales, el acercamiento con los diferentes actores del desarrollo, su aportación al proceso de construcción colectiva de la política pública, así como la generación de espacios de participación ciudadana, donde puedan discutirse, ajustarse y concertarse las agendas de desarrollo del territorio.

En lo referido al sector en que más se aplica de manera explícita los conceptos tratados en el capítulo uno sobre contabilidad social, se hace evidente que en el nivel macro ha abordado desde la óptica económica, es decir, aplicable a la estructuración de cuentas del sector público, centrada en el interés del reconocimiento de los hechos económicos que son consolidados por métodos estadísticos vinculados específicamente a los grandes agregados macroeconómicos, con lo cual se deriva, a consecuencia de lo anterior, que en el micro, la gestión social del desarrollo queda en manos de las organizaciones civiles quienes fundamentan su actuar en la función de vigilancia del cumplimiento de la política pública.

Su participación en la elaboración de la agenda de desarrollo depende en buena medida de su interacción, diálogo y participación en los espacios de vida política del territorio. Con ello, el capital social, definido en el presente trabajo como objeto de la contabilidad social, pasa a ser informado, gestionado, construido y fortalecido en el nivel sobre el cual no se genera la información que nutre los agregados macroeconómicos por no ser estos factores intercambiables en la economía de mercado. Con ello se hace referencia a aspectos tales como la asociatividad, la capacidad de agencia, la cooperación, el liderazgo participativo, el control social, entre otros aspectos que teniendo una alta influencia en la forma de comprensión y ejecución de la política pública se invisibilizan ante el modelo estadístico predominante para la información sobre los impactos de la política pública.

Siendo la contabilidad nacional un factor fundamental, requisito nacional e internacional para la información sobre el desarrollo de los países es necesario, por tanto, la generación de métodos alternos que si bien no reemplazan, complementan la forma en que se comunican los resultados de la política pública. Esto implica la confluencia de factores cualitativos y de medidas no monetarias que den cuenta de la incidencia que sobre el desarrollo en términos de bienestar esta ha tenido sobre la sociedad.

Dado que se comprende la política pública como la gestión del desarrollo en contexto y como producto de las tendencias socioculturales, se presenta un análisis histórico de los hechos atados a los errores sobre las decisiones de política pública centradas en el asistencialismo. Por décadas, el Quindío fue considerado como un paraíso, donde la bonanza cafetera proporcionaba trabajo y sustento a muchas familias de la región las cuales tenían una buena

calidad de vida, bienestar social y se consideraba la región como un modelo de desarrollo, con la ocurrencia del terremoto de 1999 se perdieron muchas vidas, la región quedó parcialmente destruida y la economía momentáneamente estancada; el legado económico fue que el departamento se vio beneficiada por innumerables donaciones de países extranjeros. Esta situación trajo consigo asistencialismo temporal a lo que se sumó la llegada de numerosas personas de diferentes regiones del país que buscaban aprovecharse de los recursos que se les daban a las familias cuyabras.

De manera adicional, el impacto económico y social de la producción y comercialización de drogas de uso ilícito afectó especialmente esta zona, dada su ubicación geográfica estratégica en la intersección del cartel de Medellín y el cartel de Cali y la ampliación de las redes de distribución local e internacional. Después del evento sísmico, se produjeron reformas neoliberales las cuales aumentaron el empleo, pero desfavorecían al trabajador, en síntesis la ruptura del pacto internacional del café, el terremoto del 1999 y las reformas económicas promovidas por organismos financieros internacionales dejaron al departamento del Quindío en una precaria situación en donde se observa un alza considerable en el desempleo, la inseguridad y deterioro en la educación.

En torno a la relación del producto interno bruto (PIB) con el índice de logro educativo durante los años del 1993 al 2002, sucedieron acontecimientos como los descritos, así en un panorama donde la economía regional estaba estancada, y se necesitaban de más ingresos para restaurar los hogares devastados por el terremoto; se aumentaron los gastos sustancialmente lo que llevó a que los jóvenes abandonaran sus estudio para el busca otra fuente de ingreso, así mismo durante esta época se vio una migración interna, familias enviando a sus hijos con otras familias en otras regiones por seguridad y otras en busca de empleo, a falta de oferta laboral nacional la migración internacional se planteó lo siguiente a manera de solución:

Se observó una creciente migración en el quinquenio entre 1995 y 2000 en el cual emigraron 994993 personas, 208113 más en relación con el quinquenio anterior que oscila en los años 1990 y 1995 y 111573 más en relación con el quinquenio anterior que oscila en los años 2000 y 2005, esta emigración es por causales económicos tales como no poder adquirir bienes de consumo o en casos graves bienes básicos añadiendo a esto la falta de oferta laboral.

Las remesas, al contribuir al aumento del consumo, es decir, de la demanda agregada, tienen un efecto multiplicador sobre el PIB. De hecho, los gastos realizados por los hogares receptores de remesas estimulan la demanda en diversos sectores de la economía, y estos, a su vez, incrementan sus gastos, de tal manera que el impulso inicial es más que proporcional sobre la actividad económica. (Khoudour-Castéras, 2007: 149)

De acuerdo con lo anterior, sí puede que aumente la demanda al consumo, lo cual supondría una mejora en las empresas de la región, pero se logra un efecto adverso, consistente en que las familias acostumbradas a un tipo de producto que recibe de sus familiares extranjeros, no están augusto con los productos regionales o nacionales y buscan más productos importados, esto también ha ayudado al impulso de la apertura comercial, con la cual las empresas extranjeras, al reconocer en el mercado quindiano un mercado demandante, han instaurado sus puntos de venta. Ante la competencia de grandes multinacionales las empresas regionales no pueden competir y se ven obligadas a cerrar, así entrando en una espiral de desempleo y más migración.

Las empresas que demuestran crecimiento en la región son las casas de cambio que son lugar de aceptación por las personas emisoras ya que en estas, no solo no requiere tantos trámites para el enviar las remesas, sino que son mejor compensadas. En comparación con los envíos por medio del banco o cuentas corrientes el ingreso de remesas tiene un efecto directo sobre la balanza de pagos gracias a un mejoramiento de la balanza de invisibles, la cual está esencialmente constituida por las transferencias de dinero. (Khoudour-Castéras, 2007: 144)

De esta manera, de darse la realización de remesas ocurre mediante otros métodos, pues la cuenta corriente deja de cumplir uno de sus papeles principales, en cuanto al tipo de tasa de cambio ya cabe destacar que una de las tareas que más se enorgullece el Banco de la República es la estabilidad que ha tenido la inflación. La cual se puede ver directamente afectada si se llega a descuidar el banco puesto que, como argumenta Khoudour-Castéras:

[...] las remesas se traducen en un aumento de la demanda de bienes no transables, los cuales, por no estar sometidos a la competencia internacional, son más susceptibles de reaccionar a este aumento con un alza en los precios, dando lugar a una inflación por el lado de la demanda. (Khoudour-Castéras, 2007: 153)

Esta intersección entre lo contable y la política pública lo constituye su interés y preocupación por dar cuenta de lo social, de cómo las decisiones políticas de los actores del desarrollo permiten la promoción y avance del territorio, o contrario a ello, su desconocimiento y la escasa participación en su elaboración, control y seguimiento destruye toda posibilidad de comprender la política pública en acción. En tanto conocimiento social, la contabilidad en su rol de generadora de confianza pública entroniza el poder centrado en

el Estado por la vía del gobierno para, a partir de su lenguaje disciplinar y los medios de instrumentalización de la realidad económica, permitir la comprensión y evaluación de las medidas que con su influjo condicionan o mejoran la calidad de vida de la población.

El rol contable en la política pública no es de mero compilador de hechos que pasan por las esferas económicas, se encuentra en la capacidad de reflejar la realidad, hacer una representación más fiel de las condiciones sociales de los espacios territoriales, en este caso el llamamiento es a una contabilidad que se une a la acepción de lo social no solo en su denominación sino que permite complementar los actuales parámetros económicos y macro de comprensión de la realidad social para pasar a hacer parte del entramado de relaciones que subyacen fuera de estos contextos, develando las reales formas de construcción de desarrollo desde la base social.

En el contexto de construcción social del conocimiento que atañe a la sociedad actual, lo contable es llamado a la consolidación de formas alternas de comunicar los resultados a todo nivel, en tanto el sector público, y con él las instituciones territoriales, requiere volcar la mirada hacia la sociedad para alimentar desde allí los conceptos y método para la comprensión de la realidad de manera integrada. La elaboración de instrumentos de política pública desde escritorios sin la aprehensión de la realidad social terminan siendo a la postre la evidencia de la incapacidad política y social para concertar y dirimir los mínimos requeridos para garantizar la máxima de calidad de vida para la población.

Por lo anterior, como herramienta de apoyo a la gestión y base fundamental para la toma de decisiones de diferentes usuarios, la contabilidad social ha de servir como puente entre los anhelos sociales y la realización por la vía de las políticas públicas, que conecta y genera el diálogo y la interacción de los gestores del desarrollo, toda vez que su distanciamiento ha desencadenado en diagnósticos confusos como el enunciado previamente. El desconocimiento de las realidades socio culturales en el Quindío trajo consigo para la vigencia analizada (2008-2011) los incrementos en los niveles de desigualdad, la falta de representatividad política y una crisis de confianza en lo público y con ello en su política.

Es por esto que fruto de la experiencia de esta vigencia, los próximos gobiernos han de contemplar una política pública centrada más en la construcción colectiva de sociedad que en el asistencialismo, ya que la primera es garantía del humano, donde los miembros del territorio se reconocen como agentes de cambio, gestores de su propio desarrollo y asumen su rol como desarrolladores de sus funcionamientos y capacidades, en tanto el gobierno facilita los medios para que sus voces sean escuchadas, tenidas en cuenta

e incorporadas dentro de las agendas de desarrollo por medio de la política pública. En la segunda alternativa, el asistencialismo trae consigo el deterioro de la capacidad humana para autogestionarse, el mensaje social de cobertura de las necesidades básicas sin la inversión de esfuerzo o aporte personal en caso de contar con las capacidad para hacerlo termina fragmentando el interés de los sectores económicos en convertirse en aportantes al desarrollo, con lo cual se genera un bajo desarrollo económico, carencia de dinamismo sectorial y los niveles de desempleo tienden al alza. De otra parte, los aspectos inmersos en las condiciones locales para la garantía de desarrollo humano se estancan, lo cual conduce a la migración de personas más calificadas y que aportan al desarrollo a otros espacios geográficos, quedando en manos del gobierno el destino social y despojando de posibilidades de desarrollo sustentable del departamento.

Estos antecedentes históricos anclados a los aspectos sociales, culturales y económicos del departamento, permiten intuir un bajo impacto de las políticas públicas sobre los anhelos de desarrollo humano. De forma alterna, su comprensión en el tiempo permite indicar que el factor social a nivel departamental se ha enunciado como bandera política de los gobiernos de turno sin influir realmente en su transformación, fruto de la carencia de un diálogo articulado con los actores, el desconocimiento de las realidades sociales y la lectura en contexto de sus necesidades, la política pública termina aplicándose de manera desacertada, fijando su atención más en el cumplimiento de los indicadores macroeconómico económicos solicitados que en la mejora de las condiciones de calidad de vida de los pobladores.

Es aquí donde estriba la razón de la relevancia de este análisis, la permanencia en el tiempo de estas condiciones son motivo de sobra para argumentar que las políticas públicas no sobrepasan las instancias de los gobiernos de turno, se instauran como medidas de choque a problemáticas inmediatas descuidando los temas fundamentales para garantizar el desarrollo sostenido. Ante el panorama abrumador de la realidad social del departamento, cabe resaltar la necesidad de trabajo conjunto e interdisciplinar para atender las situaciones sociales del mismo. Sólo por medio de un diálogo articulado entre el Estado, la academia, el sector productivo y la sociedad será posible vislumbrar horizontes más prometedores, donde cada actor del desarrollo asume su rol por la construcción colectiva, a la vez que con su aporte ven puestas al servicio del fortalecimiento del tejido social sus potencialidades, funcionalidades y libertades.

Capítulo 3

LA DIMENSIÓN SOCIAL EN EL PLAN DE
DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DEL
QUINDÍO

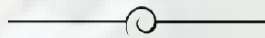
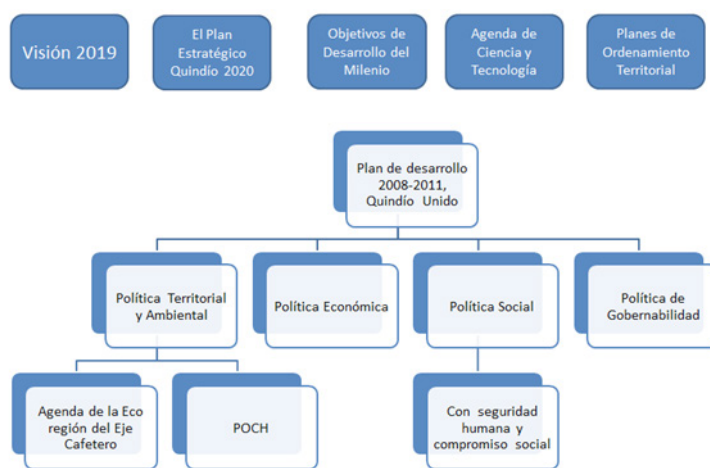


Figura 10. Instrumentos de política pública departamental



Fuente: la autora

El Plan de desarrollo departamental del Quindío para el periodo 2008-2011, Quindío Unido, contiene seis apartados: presentación; generalidades del departamento; diagnóstico general en los aspectos regionales, demográficos, ambientales, sociales y económicos; misión; visión y objetivo estratégico. Este último presenta cuatro políticas: política territorial y ambiental, política social, política económica y política de gobernabilidad.

Estas políticas se enmarcan en propuestas de planificación a largo plazo, como Visión 2019 Segundo Centenario, Plan Estratégico Quindío 2020, la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda de Ciencia y Tecnología y los Planes de Ordenamiento Territorial (Gobernación del Quindío, 2008).

El Plan de Desarrollo del Quindío presenta temas relacionados con el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en el Objetivo Estratégico,

El POCH (Plan de ordenamiento de cuencas hídricas) y específicamente en la política social del Quindío, con seguridad humana y compromiso social.

En la agenda de desarrollo para este periodo se previó el programa Quindío Unido, por la equidad social en desarrollo de los objetivos del milenio, en el que se establecieron objetivos y metas de resultado a nivel sectorial. En total se evidencian 11 subprogramas a saber:

1. Reducción de la pobreza y promoción de la equidad.
2. Política departamental de infancia y adolescencia.
3. Dimensión especial de juventud.
4. Dimensión especial de equidad de género.
5. Dimensión especial de vejez y envejecimiento.
6. Dimensión especial de discapacidad.
7. Dimensión especial pluriétnica y multicultural.
8. Democracia participativa.
9. Dimensión especial de convivencia y seguridad ciudadana.
10. Dimensión especial en derechos humanos y derecho internacional humanitario.
11. Prevención y atención a la población en situación de desplazamiento forzado.

(Gobernación del Quindío, 2008)

El plan se enuncia como una herramienta que contribuye para la relación armónica del progreso departamental con una filosofía centrada en el desarrollo humano integral, se pretende en tal sentido fomentar el bienestar; para cumplirlo se propone el aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas del departamento, generando especialización productiva, considerando elementos propios de la vocación del territorio, la cultura y el desarrollo de las capacidades propias de los habitantes.

Para su desarrollo, se proponen cuatro políticas que se articulan con miras a atender los frentes prioritarios en el departamento, a partir de los diagnósticos y tendencias sociales de desarrollo, en los frentes: social, gubernamental, territorial y económico.

Cada política así contemplada, se inscribe en un eslogan que sintetiza el objetivo pretendido, así, en la política territorial y ambiental se propone un Quindío, territorio integrado y competitivo. Este frente dentro de la política departamental, promueve el conocimiento de las condiciones ambientales y la vocación e uso del suelo, con miras a su ordenamiento, planeación y el

desarrollo de soluciones complementarias y de infraestructura que permitan mejorar la competitividad departamental.

En lo referido a la política social, se enuncia como meta un Quindío con seguridad humana y compromiso social, en procura del respeto por la identidad, cultura y capacidad de generación de bienestar de la población. Con ello se espera atender las prioridades en cuanto a los derechos fundamentales: educación, salud, seguridad alimentaria, cultura, convivencia en paz, deporte y recreación a través de sistemas departamentales articulados.

Complementario a lo anterior el Plan de Desarrollo Departamental contiene la política económica bajo el objetivo Quindío con desarrollo económico y tecnológico, para lo cual se plantea la reactivación y oferta diversificada de productos y servicios con valor agregado. Para lograrlo se hace énfasis en el desarrollo de soluciones que desde la tecnología y sistemas aplicados permitan garantizar la mejora en las condiciones de competitividad y sostenibilidad del aparato productivo del departamento. Se trata adicionalmente de conocer las oportunidades comerciales y ventajas incluidas en los convenios y acuerdos nacionales o internacionales que abre posibilidades de desarrollo a la economía del país. Es necesario plantear el plan de desarrollo, generar una fortaleza agroindustrial, el turismo como factor en auge a nivel departamental y el trabajo asociativo con las cadenas productivas para crear un mayor beneficio social y distribución del ingreso y el empleo.

Sobre la política de gobernabilidad se traza el objetivo de un Quindío con gerencia pública de impacto social. Para ello el Plan de Desarrollo propone la generación de institucionalidad suficiente que permita la atención a los ciudadanos, promoviendo la participación ciudadana y la construcción colectiva de la política pública. Se integra por tanto el territorio, las actuaciones y relaciones así como las actividades económicas por medio del respaldo a las iniciativas públicas que se obtiene de la legitimación social de las medidas que se establecen a nivel departamental. El uso responsable de los instrumentos de gestión, la generación de procesos de atención y comunicación ciudadana, permiten que la estrategia de gobernabilidad pueda traducirse en elemento vivo en el territorio y genere la confianza y credibilidad necesaria en la construcción de gobernabilidad. Combinando todos estos factores se aspira a gobernar generando un impacto social positivo, en bien de toda la ciudadanía quindiana.

Bajo estas premisas se han propuesto metas e indicadores asociados al componente social a nivel departamental “Quindío, con seguridad humana y compromiso social” (Ver anexo 1).

Para cada uno de estos programas y subprogramas previstos el gobierno departamental ha planteado metas, objetivos, indicadores, una línea base y un valor esperado al final del periodo abordado. A manera de ejemplo

se evidencia lo referido al programa 1: Programa Quindío Unido, Por La Equidad Social, en desarrollo de los Objetivos del Milenio.

En su informe sobre el DDR (desarme, desmovilización y reintegración) en los planes de desarrollo departamentales 2008-2011 se establece que de las cuatro políticas establecidas en el objetivo estratégico del plan, la Política Social es la que contiene acciones relacionadas con los procesos de DDR. En esta política, los desmovilizados son incluidos en el programa *Quindío Unido*, por la equidad social, en desarrollo de los objetivos del milenio. Este último presenta una referencia directa a los desmovilizados con respecto a la garantía de los Derechos Humanos (DD. HH) y al Derecho Internacional Humanitario (D.I.H.).

Para el desarrollo de estas iniciativas el plan presenta la necesidad de *socializar* el Consejo Departamental de Paz y los consejos municipales de paz en los 12 municipios del departamento, y el apoyo al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. El Plan también incluye temas, como la educación, en donde, propone acciones dirigidas a jóvenes afectados por la violencia, sin hacer explícita su injerencia sobre población desmovilizada. La política nacional de reintegración no es incorporada dentro del plan de desarrollo del Quindío. En consecuencia, el plan no presenta iniciativas de articulación con entidades nacionales encargadas del proceso de reintegración. (Universidad Nacional de Colombia, 2011)

De esta manera, se visualiza la integración que en algunos aspectos conserva el Plan de Desarrollo del departamento coordinado con los lineamientos estratégicos de carácter nacional e internacional para la planeación del desarrollo.

Dentro de los mecanismos de seguimiento y control para el cumplimiento de los objetivos propuestos, el Plan de Desarrollo establece indicadores para el cada subprograma con una línea base y una meta.

Al respecto es importante resaltar que en la esfera social, las consideraciones incorporadas para el seguimiento de la política social incluyen la realización de actividades enfocadas en labores de atención, capacitación y realización de reuniones, desde la gobernación departamental, aspectos que dan cuenta de procesos propios del gobierno que difícilmente trascienden y perduran como política pública.

De igual forma es notorio el uso de referencias sobre actores focalizados, los cuales se han centrado los subprogramas, lo cual en lugar de generar procesos de inclusión provoca desatención al encontrarse limitado a poblaciones con características definidas:

- Infancia y la adolescencia.
- Juventud.
- Grupos asociativos de jóvenes para el empresarismo.
- Población de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales (LGBTI)
- Mujer microempresaria.
- Población migrante.
- Adulto mayor.
- Población con discapacidad.
- Comunidades indígenas.
- Juntas de acción comunal.
- Casos anuales de maltrato infantil.
- Explotación sexual.
- Población con situaciones asociadas a la violencia intrafamiliar, abuso sexual.

Ante este panorama es importante resaltar que la acción del gobierno para el periodo estudiado se centró en la atención asistencialista a los grupos menos favorecidos según lineamientos nacionales, desconociendo las capacidades y potencialidades de quienes por no pertenecer a alguna de las categorías antes enunciadas no encontraron en los subprogramas propuestos, líneas de apoyo para sus iniciativas personales o colectivas. Es necesario advertir que aunque la población vulnerable merece especial atención, por motivos de equidad es fundamental formular políticas inclusivas, dado que solo enfocarse en la población vulnerable puede ser otra forma de exclusión social.

En tanto los indicadores propuestos por el Plan de Desarrollo 2008-2011 para el departamento del Quindío se enuncian un número de actividades o términos porcentuales, no se hace evidente el impacto social en términos de la población atendida, que facilite análisis de fondo sobre los sectores de la población que fueron beneficiados en mayor medida con los programas y subprogramas propuestos. De igual forma es importante establecer que los informes sobre los resultados de esta vigencia son presentados a partir de los reportes publicados por la entidad para este propósito.

En cumplimiento de esta función administrativa, la Secretaría de Planeación y Planificación efectúa el seguimiento y evaluación mediante el monitoreo y recopilación sistemática de la información a medida que avanza la gestión de gobierno, con el fin de mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad.

Es importante considerar que el departamento del Quindío ocupó en 2009 y 2010 el tercer puesto en la evaluación del desempeño fiscal de los departamentos en razón al buen manejo en sus finanzas con relación a los siguientes indicadores (Gobernación del Quindío, 2011):

- Suficientes recursos para el sostener su funcionamiento.
- Cumplimiento a los límites de gasto según la Ley 617 de 2000.
- Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP.
- Altos niveles de inversión.
- Adecuada capacidad de respaldo de su deuda.
- Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

Este desempeño fiscal permitió que la Administración Departamental adelantara acciones para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo, gestión orientada a la solución de las necesidades en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, deporte, recreación e incremento de la producción.

El Plan Indicativo es un instrumento que resume y organiza por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo. En él se precisan los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia y al terminar el periodo de gobierno.

Las metas son las expresiones concretas de los objetivos que se alcanzan con los recursos disponibles en término de cantidad y tiempo. Las metas se constituyen en un insumo para medir la eficacia y establecer el estado de avance en los compromisos del plan.

Tabla 3. Seguimiento al Plan de Desarrollo por políticas y programas

4.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE DESARROLLO POR POLÍTICAS Y PROGRAMAS:

PLAN DE DESARROLLO "QUINDIO UNIDO" 2008-2011							
SEGUIMIENTO PLAN INDICATIVO POR POLÍTICAS 2008 - 2011							
Cód.	METAS DE PRODUCTO 2008-2011 (cuatrienio)	N° Metas	PROGRAMACIÓN DE LA META DE PRODUCTO			AVANCE META Cuatrienio	
			% AVANCE 2009	% AVANCE 2010	% AVANCE 2011	% LOGRO	%POR CUMPL
1	POLITICA TERRITORIAL Y AMBIENTAL	22	94%	93%	67%	97%	3%
1.1	Patrimonio natural	9	88%	100%	80%	98%	2%
1.2	Ordenación del territorio	8	100%	91%	61%	96%	4%
1.3	Programa Entornos Territoriales para la Competitividad	5	93%	88%	59%	97%	3%
2	POLITICA SOCIAL	81	98%	98%	73%	93%	7%
2.1	Quindío unido por la equidad social en desarrollo de los objetivos del milenio	25	94%	100%	62%	86%	14%
2.2	Sistema general de seguridad social en salud	10	99%	98%	72%	95%	5%
2.3	SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	5	92%	98%	73%	97%	3%
2.4	Sistema educativo articulado al sistema productivo	14	100%	95%	75%	92%	8%
2.5	Sistema Departamental de cultura para la convivencia y la paz.	15	100%	100%	74%	94%	5%
2.6	Sistema departamental del deporte, la recreación y educación física	12	100%	94%	83%	94%	6%
3	POLITICA ECONÓMICA	29	50%	52%	78%	80%	20%
3.1	Reactivación productiva	5	30%	51%	53%	82%	18%
3.2	Competitividad y sostenibilidad	22	71%	79%	82%	92%	8%
3.3	Investigación científica y tecnológica	2	50%	25%	100%	100%	0%
4	POLITICA DE GOBERNABILIDAD	13	91%	91%	59%	86%	14%
4.1	Planeación estratégica para el desarrollo	5	84%	84%	45%	75%	25%
4.2	Estrategia gerencial para la gobernabilidad	8	99%	97%	72%	97%	3%
	TOTAL METAS	145					

Fuente: la autora

- Metas de producto: Están relacionadas con la forma como se piensa solucionar el problema, es decir, el cómo se van a atacar las causas del problema. Por ejemplo: el problema de cobertura puede estar relacionado con infraestructura (pública o privada), con distancia a las escuelas o con dificultades económicas de las familias. Por lo tanto, las soluciones deben tener en cuenta esta causalidad y sobre ello definir metas concretas.

- Metas de resultado: hacen referencia al propósito respecto a la solución de un problema o del aprovechamiento de un potencial identificado en la entidad territorial (Gobernación del Quindío, 2011).

A continuación se presenta el informe consolidado para el tercer cuatrienio del periodo 2008-2011, en lo referido a los programas contenidos en la política social del plan de desarrollo.

Con referencia a esta información estadística en términos de los subprogramas propuestos en la política pública para el periodo analizado no presenta resultados satisfactorios con base en las metas previstas. En referencia al componente social se evidencia un mayor desarrollo en los subprogramas relacionados con la asistencia social y en lo referido al programa específico sobre equidad puede indicarse que en cuanto al cumplimiento de los objetivos del milenio para el departamento quindiano se redujo, especialmente en el último año.

Figura 11. Avance por programas 31 de agosto de 2011



Fuente: la autora

En cuanto al avance por programas, la política social muestra una semaforización obtenida al último año de la vigencia analizada (2011) con un desempeño dentro del rango esperado para cinco de los seis programas propuestos en el plan departamental, en tal sentido llama la atención el programa denominado: *Quindío unido por la equidad social* en desarrollo de los objetivos del milenio, el cual únicamente logra un avance del 62%. Lo anterior denota además de altos niveles de concentración de la riqueza en pocas manos, la baja incidencia que sobre la calidad de vida en términos de acceso a oportunidades ha representado la política social en los frentes previsto para el periodo de análisis acumulado.

Tabla 4. Resultado consolidado por dependencias. Seguimiento presupuesto de inversión del departamento

RESULTADO CONSOLIDADO POR DEPENDENCIAS SEGUIMIENTO PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DEL DEPARTAMENTO 2011			
DEPENDENCIAS	Total Presupuesto Asignado 2011	Total Presupuesto Ejecutado a Agosto 2011	EFICIENCIA(Nivel de Ejecución Financiera)
SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	427.028.000	362.169.739	85%
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y PLANIFICACIÓN	997.000.000	835.993.000	84%
SECRETARÍA JURÍDICA	112.000.000	105.548.800	94%
SECRETARÍA DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS	35.834.701.901	20.385.730.305	57%
SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA	54.288.830.749	23.079.673.126	43%
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO	4.060.907.967	2.025.696.028	50%
SECRETARÍA TURISMO	1.678.456.340	1.260.488.267	75%
SECRETARÍA DE CULTURA	1.529.357.477	1.265.250.000	83%
SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD	3.792.931.752	2.337.227.421	62%
GOBERNACIÓN	1.171.450.000	749.711.561	64%
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	86.114.547.186	56.848.015.338	66%
TOTAL PRESUPUESTO	190.007.211.372	109.255.503.585	58%

Fuente: la autora

Si bien los datos presentados previamente respecto de la dinámica financiera y presupuestal así como fiscal del departamento le ubican en los primeros lugares de gestión y desempeño fiscal, el análisis desde los resultados en la política social que están enunciados en la tabla anterior no se corresponden con este análisis, toda vez que ante resultados desfavorables en lo referente al cumplimiento de los objetivos del milenio, únicamente se ejecutó el 50% del total del presupuesto asignado para la dependencia responsable del programa. En tal sentido es necesaria la generación de una mayor inversión social a partir de los resultados presentados para la gestión pública del periodo analizado, la cual requiere su focalización en la participación ciudadana por sobre el asistencialismo estatal, aspecto fundamental para garantizar la mejora de las condiciones sociales, el acceso a las oportunidades poblacionales y con ello la reducción de la inequidad social evidente en el departamento.

Lo anterior se sustenta en los resultados presentados por informe complementario de la Gobernación del Quindío que se referencia en la tabla

a continuación, en el cual se evidencia en términos de necesidades básicas insatisfechas e índice de calidad de vida el aumento de la brecha de inequidad en el departamento durante el periodo estudiado.

Figura 12. Necesidades básicas insatisfechas, NBI por total, cabecera y resto.

Municipio	Cabecera		Resto		Total	
	Prop (%)	cve (%)	Prop (%)	cve (%)	Prop (%)	cve (%)
Armenia	13,04	4,51	19,46	12,01	13,21	4,36
Buenavista	10,83	-	30,3	7,52	22,45	6,05
Calarcá	14,02	8,78	15,88	14,25	14,46	7,48
Circasia	16,19	8,16	20,06	11,61	17,23	6,68
Córdoba	18,05	7,15	33,18	7,57	24,84	5,37
Filandia	16,94	6,74	20,69	10,75	18,81	6,64
Genova	22,32	6,3	29,2	7,19	25,63	4,87
La Tebaida	22,56	5,71	20,37	8,25	22,38	5,31
Montenegro	22,84	5,94	22,91	11,97	22,86	5,33
Pijao	18,16	8,93	31,44	9,65	23,86	6,7
Quimbaya	20,11	7,01	30,43	8,01	22,1	5,57
Salento	16,87	6,24	24,69	9,69	20,79	6,3
TOTAL	15.28	2.70	22.26	3.68	16.21	2.31

FUENTE: Departamento Nacional de Estadística – DANE

Cve= coeficiente de variación estimado
Prop= proporción porcentual

Fuente: Departamento Nacional de Estadística

Como se aprecia en la tabla anterior, y de acuerdo con el Dane (2009), para este año, por cada 100 habitantes, 16 no contaban con sus necesidades básicas satisfechas. Lo anterior implica niveles de marginalidad y pobreza. En cuanto al índice de Gini, este indicador es un número entre 0 y 1 que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad determinada.

El coeficiente registraría cero (0.0 = desigualdad mínima) para una sociedad en la que cada miembro recibiera exactamente el mismo ingreso y registraría un coeficiente de uno (1.0 = desigualdad máxima) si un miembro recibiera todo el ingreso y el resto no recibiera nada. En el caso del departamento del Quindío según la información disponible para el periodo estudiado, según la encuesta de hogares realizado por el Dane, se evidencia que el departamento del Quindío muestra una tendencia constante en cuanto a nivel de desigualdad, la cual es media, es decir, existen grados de desigualdad que se equiparan con la tendencia nacional, lo cual no es un buen referente dados los altos índices de concentración de riqueza en el país.

Tabla 5. Niveles de desigualdad

	2008	2009
Quindío	0,593	0,561
Nacional	0,589	0,589

Fuente: la autora

La carencia de información reciente sobre las cuentas nacionales, así como la desagregación por departamentos hace que se dificulte el análisis particular; no obstante, la evidencia empírica encontrada en las políticas enunciadas en el plan de desarrollo y sus posteriores informes de ejecución son muestra suficiente de la necesidad de incorporar criterios alternos a la lectura del desarrollo. Siendo importante, la información estadística agregada no es suficiente cuando de la realidad social se trata, dado que los trazos marcados por las redes de trabajo colaborativo de la población, las formas asociativas subyacentes al sistema económico tradicional, las dinámicas de confianza y reciprocidad entre los agentes del desarrollo no se encuentran en este campo de visión.

Respecto del caso de análisis, que es el Plan de Desarrollo del departamento del Quindío 2008-2011, al considerarse dentro de las etapas de elaboración de la política pública dentro de la fase de evaluación, la atención se centró en la forma como impactó a nivel social. Considerando que en su definición, este instrumento de política pública enuncia como elementos cruciales el contribuir en forma decisiva a gestionar y articular armónicamente el desarrollo económico del departamento con el desarrollo humano integral, se evidencia la priorización que sobre lo social se enuncia, de igual forma, el plan advierte que su objetivo es consolidar el bienestar social, máxima que para el periodo analizado no fue evidente en tanto los niveles de inequidad así como la escasa participación en la formulación de la misma no lo facilitaron. En cuanto al enfoque desde el cual se buscó cumplir este propósito consistió en una perspectiva de la diferenciación y la especialización productiva, basada en la vocación y las potencialidades de nuestro territorio, así como en las capacidades y habilidades de las personas. Estos elementos han quedado enunciados en el plan de desarrollo no obstante, su contrastación con la realidad es muestra de

su inoperancia por el desconocimiento de las capacidades y vocación propia del departamento, fruto de sus ventajas comparativas y competitivas que pusieron como primer renglón económico en el periodo de análisis al turismo por sobre el renglón económico de la agroindustria, motor fundamental de desarrollo y base social y cultural por excelencia del departamento.

Lo anterior, contrario a la pretensión inicial, ha contribuido a acrecentar la brecha social condicionando las posibilidades de mejora de calidad de vida, reafirmando la inequidad y como producto de ello los índices de necesidades básicas insatisfechas, concentración de la riqueza y el índice de calidad de vida, siendo medidas macro han dado cuenta que los actores económicos que hacen parte de las tradicionales medidas de desarrollo hagan evidente lo que las realidades invisibles muestran a primera vista. En el departamento prolifera la informalidad comercial, el auto empleo, producto de un alto índice de desempleo en el periodo informado, así como se engrosan los cordones de miseria que derivan en inseguridad y fenómeno del sicariato. Estas entre otras salidas sociales son muestra de la descomposición del tejido social, de la lucha por la subsistencia y ante esta realidad la política pública debe reaccionar.

Respecto de los componentes del Plan de Desarrollo sobre la política territorial y ambiental, la meta era un Quindío como territorio integrado y competitivo. En el contexto del análisis expuesto en esta investigación, se puede concluir que la política pública empleada durante el periodo de análisis no facilitó el desempeño competitivo del departamento, puesto que las apuestas productivas del departamento priorizadas son la industria del *software*, la agroindustria, el turismo, la confección y la marroquinería. Estos son procesos productivos que requieren para su desarrollo integrado en principio el fortalecimiento organizacional de la cultura asociativa, valor social fundamental, el cual al no ser tenido en cuenta con prioridad dentro de la agenda de desarrollo, no permitió cumplir con lo previsto. Si bien en cuanto al turismo el departamento tuvo un desarrollo importante esto, fue solo posible gracias a un cambio en la vocación propia del sector rural y que generó la reducción en la capacidad de abastecimiento interno de alimento para la población a cambio de destinar los terrenos y fincas con propósitos turísticos, los cuales tienen una demanda estacional y poco duradera en el tiempo. Esto pone en riesgo la seguridad alimentaria, genera cambios en la vocación del suelo, impide la transferencia de tradiciones entre generaciones de las prácticas de cultivo y cosecha, así como compromete la sostenibilidad de los recursos del departamento.

En cuanto a la política social, el propósito lo constituía lograr un Quindío con seguridad humana y compromiso social, sobre el particular la investigación arroja un saldo negativo para la gestión realizada en la vigencia de análisis, en tanto la falta de participación ciudadana en las decisiones

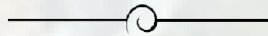
públicas y la escasa representatividad han dejado como producto altos índices de inequidad, desempleo, reducción de las condiciones de calidad de vida y un tejido social fracturado. Por tanto, se convierte este en un factor que requiere de acción social y estatal prioritaria, en el contexto de la contabilidad social es este el aspecto más relevantes y garantes no solo de la legitimación sino de la intervención social en procura de la mejora de las condiciones socios culturales del territorio.

Con respecto a la política económica el Plan de Desarrollo propuso cambios económicos y tecnológicos, este propósito por sí mismo daba cuenta de la intención de concebir el concepto de desarrollo desde una mirada de crecimiento económico, desconociendo en su pretensión los factores sociales y ambientales. De manera reiterada este propósito requirió para su cumplimiento del concurso de los actores sociales miembros de los sectores económicos y de los grupos organizados en torno a la transformación tecnológica en el departamento. El fortalecimiento de instituciones sociales como *ParqueSoft*, el surgimiento de formas asociativas en los sectores así como la priorización de algunos de estos dentro de la agenda del departamento da cuenta en parte de un cumplimiento parcial de este propósito. No obstante, la reacción social al escaso nivel de desarrollo del aparato productivo del departamento ha sido el autoempleo, la economía informal o la economía del hogar, como medios alternos para garantizar la cobertura de las necesidades básicas insatisfechas.

A manera de conclusión los análisis presentados previamente muestran una acción estatal centrada en el asistencialismo, la información del desarrollo desde las estadísticas nacionales sin desagregación de las implicaciones sociales propias de su ejecución. En tal sentido y como aporte para la discusión sobre el real papel que como ciencia social le compete a lo contable, se presenta a continuación una propuesta de indicadores que incorporados a los criterios estadístico- económicos pueden visibilizar los aspectos no incluidos en la dinámica social propia del departamento del Quindío.

Capítulo 4

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CLAVE
DE DESARROLLO SOCIAL LOCAL: UNA
REFLEXIÓN DESDE LO CONTABLE



El propósito fundamental de esta publicación radica en la discusión respecto a qué son las de políticas públicas, para lo cual se ha previsto el análisis desde el concepto de la contabilidad social, para centrar la comprensión del desarrollo social en términos más que de medición o evaluación de resultados tradicionales, en las formas alternas de evidenciar cómo se traducen en acciones en el territorio las políticas visualizadas desde los planes y hacer entendible su desarrollo desde lo contable.

Desde los modelos alternos como el desarrollo a escala humana, planteado por Manfred Max Neef, hasta los de libertad de Amartya Sen, pasando por los cepalinos donde las políticas públicas se entienden como la acción de la gestión social en manos del Estado. No obstante, la política pública en el departamento del Quindío adquiere una connotación más de gobierno que de permanencia y es en este sentido en que la intervención y actuación social se convierte en pieza fundamental para la gestión del desarrollo.

Pensar en la posibilidad de la consecución del bienestar social es complejo, más aun cuando se plantea que la política social es un concepto subjetivo y no significa un acceso a bienes, sino a una disposición de libertad o capacidad de elección. El desarrollo suele ser un término bastante discutido y cuando se pone en el plano de lo social es mucho más evidente la razón.

Al enfrentarse con limitantes de tipo temporal, financiero y de capacidad de influencia en las decisiones sobre el territorio, la política pública, como expresión de la gestión del desarrollo, encuentra sus límites en un terreno cercano a los intereses de quienes poseen no solo los recursos físicos o económicos del territorio por excelencia, sino que encuentra en sus ciudadanos y gobernados, el motor o el freno para garantizar su posibilidad de ejecución. Es por tanto, la población y en su expresión máxima la sociedad quien debe, en primera instancia, liderar sus procesos de avance. Para ello, alternativas como las de desarrollo local o endógeno se constituyen en formas más acertadas que consideran y no desconocen las realidades propias de los pueblos.

No obstante, la calidad de vida se mide en capacidades de función, más que disposición de recursos y bienes materiales. Este planteamiento pretende no desconocer que hay individuos que disfrutan del bienestar con un consumo mínimo. Max-Neef, Elizalde, y Hopenhayn, (2000) agrupan las necesidades del ser humano en axiológicas y existenciales. En dicha agrupación, explica

cómo los seres humanos si bien requieren de la consecución de lo material para satisfacer sus necesidades básicas, existen otros elementos que les permiten satisfacer el ser, el hacer y el estar; esta resolución también posibilita la consecución del bienestar social. Por tanto, los planteamientos propios de la política pública, si bien considerando su deber como distribuidor del gasto público social y administrador del ingreso público, debe indicar desde la gestión aspectos no financieros, que permitan dar real cuenta de cómo explicar y comprender el desarrollo social desde los aspectos contables.

Para Mejía (2012) cuando se piensa en el desarrollo, es posible interpretar que si bien este parte del presupuesto del crecimiento económico, debe ser entendido como una posibilidad de la consecución del bienestar de la sociedad, cuya garantía radica en el control social, puesto que a mayor calidad de vida, mayor adaptación y legitimación del sistema político. Acá aparecería el siguiente cuestionamiento: ¿El desarrollo y con él el modelo de políticas públicas es una forma de detentación de poder y sugiere una forma de control social?

Este aspecto se convierte en pieza clave, pues al reconocer a la sociedad como sujeto de control sobre la gestión del desarrollo, se entrega en sus manos si bien no la construcción total de la política pública, una alta influencia para su veeduría, seguimiento y acompañamiento, entendiendo con ello que el poder no radica en sí, en la política pública como documento rector, sino como mediador del poder social y político que se necesita para la garantía de oportunidades para la población. Con ello se hace comprensible el rol protagónico que compete al ciudadano, a la comunidad y a los grupos sociales que se organizan para ayudarse y con ello ayudar al logro del desarrollo del territorio.

Para la consecución del bienestar social, las políticas públicas no solo deben ser eficaces respondiendo al enfoque de derechos, también deben incluir la participación democrática como posibilidad de la gobernabilidad de las administraciones. Esto implicaría la participación activa de la sociedad a la vez que en el control social en la construcción colectiva de los planes, programas y proyectos que dan acción a la política pública.

La Corte Constitucional (2008) advierte que conlleva a que se posibilite el paso de la ambigüedad y el simbolismo de las políticas públicas al hecho fáctico enmarcado en la eficacia, el goce efectivo de los derechos y la participación ciudadana, asumiendo el papel de ordenador, supervisor y regulador de la implementación de dichas políticas en el país buscando evitar la brecha entre lo que debe ser y lo que es. La Constitución debe ser normativa y no únicamente nominal, en tal sentido el control reside en la sociedad, en su capital social como sujeto-objeto de la política pública.

A nivel contable, se acostumbra emplear las cifras especialmente de tipo monetario para informar sobre la gestión de las organizaciones. Las entidades territoriales como depositarias de la confianza pública no son la excepción, y ante esta realidad la existencia de la contabilidad nacional, del sistema de cuentas nacionales, la consolidación de estadísticas nacionales que permitan evidenciar el desarrollo sectorial, se convierten en factores clave para el seguimiento y control a los objetivos previstos en las agendas de política pública.

No obstante, el panorama de los indicadores sociales es un medidor de la desigualdad proveniente de la política pública con carácter ambiguo, simbólico o matizado por intereses particulares, de esta manera, representa un nuevo reto para las políticas públicas que ven sus alcances borrados por grandes límites.

Hoy, el reto es crear una forma viable de producción y uso de la información a nivel departamental y municipal que dé sustento a la toma de decisiones de distribución y manejo de recursos que ordena la Constitución. En la práctica histórica colombiana, esto significa crear inicialmente una capacidad de análisis en los departamentos y municipios para formular las preguntas relevantes, y después crear los sistemas para la captura y procesamiento de datos. En lo referido a las fuentes de consulta, formas de producción y comunicación de resultados, es importante establecer los medios y frecuencia de producción, dado que los actuales carecen de claridad real, que permitan al ciudadano común comprender cómo los gobernantes por medio de sus planes contribuyen en mayor o menor proporción a la mejora de sus condiciones de calidad de vida. Por tanto, es fundamental mejorar la disponibilidad, lenguaje y comprensibilidad de la información suministrada con relación a la gestión pública, con miras a una real retroalimentación de los procesos de desarrollo social.

En cuanto a los actores que intervienen en la producción y reproducción de la información pública disponible sobre el desarrollo se requiere que los gobernantes aprendan a tener un mejor manejo de la diversidad. Involucrar la descentralización y la multidimensionalidad no es solo un problema de desagregar información de acuerdo con los límites regionales. Es, ante todo, crear la posibilidad administrativa de manejar la diversidad. Esta tiene varios aspectos:

- Diversidad de agentes que especifican los objetivos, frente a un sistema donde unos especialistas centrales lo hacen.
- De técnicas de recolección que permite a cada departamento y cada municipio tomar sus datos, pero conservando formatos agregables de salida y cuidando la calidad estadística

- De instrumentos de procesamiento, que permite utilizar la gama de herramientas existentes sin forzar ninguna, pero permitiendo que cada cual utilice el que mejor se acomode a sus condiciones.
- Diversidad en las diferentes disciplinas de quienes realizan los análisis. (Dane, 1995a)

Dado que el ciclo de las políticas públicas se asemeja al administrativo, es necesario prever estrategias para el análisis a corto y mediano plazo. El reto es construir los espacios para ello y definir la forma como interactúan los diversos instrumentos, puesto que los indicadores toman sentido de la existencia de un marco analítico más amplio, constituyendo herramientas útiles para el estudio de corto plazo se alimenta de los análisis de mediano y largo plazo.

La producción de la información debe ser orientada por la demanda, por tanto, se requiere construir colectivamente la forma como se informará sobre la gestión del desarrollo, en términos y con indicadores propios de las dinámicas socioculturales del territorio, su desconocimiento es fruto de la falta de interacción entre los actores y gestores del desarrollo. Comprender su lenguaje, forma de entendimiento, aspiraciones y anhelos, la manera como aportan al desarrollo local, se convierte en aspectos fundamentales para la construcción de indicadores sociales desde la base, las variables macroeconómicas ya están definidas; no obstante, la aportación que las dinámicas sociales puede realizar a su construcción se hace fundamental, son los gestores sociales del desarrollo quienes desde sus actuaciones facilitan capturar la realidad de manera más fiel, haciendo visibles los aportes que desde la construcción cívica se hacen al desarrollo por medio de indicadores para ellos apropiados.

Los indicadores sociales son construcciones que intentan representar lo social como sistema y las acciones que buscan su transformación. El cuerpo de información que incorporan es seleccionado con el propósito de representar los sistemas sociales señalando las características e interrelaciones medibles de sus atributos y su organización. En este paso los datos se convierten en información y se asume, en forma más plena, la tarea de medir como síntesis entre calidad y cantidad (Dane, 1995b). En tal sentido el escenario en que se mueven no es solo el de la información disponible sino también la que sea posible. De este modo, lo social por sus dinámicas propias y sus variables incommensurables ha de estar incorporado en la medida en que se posibilite su comunicación por la vía de la identificación previa de los factores sociales, la indicación de la relación entre sus categorías o variables que las hacen medibles y las formas de comprensión de esta realidad que sea adecuada tanto a las demandas informativas de los diferentes usuarios como para la consolidación de la información departamental.

El trabajo de construcción de sistemas de indicadores sociales busca no solo sacar el mejor partido de la producción estadística actual, sino también, promover su explotación y uso en forma más eficiente, y se proyecta hacia el futuro impulsando procesos tendientes a obtener información no cubierta por el sistema estadístico actual, que sea significativa dentro del marco de interpretación. Para su captura es necesario el concurso de los diferentes actores sociales, sin su visión de sociedad y construcción de desarrollo estas estadísticas seguirán siendo cifras frías que distan de lo cálido y diverso de las relaciones sociales. Al apoyar las distintas etapas de la planeación como proceso racionalizador de las acciones públicas, los sistemas de indicadores adquieren ciertas características como las siguientes:

- Servir de base para la elaboración de análisis y diagnósticos que permitan una evaluación de los aspectos pertinentes de la situación de tal manera que puedan definirse los objetivos, los instrumentos de acción y los recursos que son requeridos para la política.
- Permitir el seguimiento de los principales programas de forma que pueda confrontarse en qué medida lo realizado corresponde con lo programado.
- Aportar elementos para la evaluación de resultados e impactos obtenidos de forma que puedan adoptarse medidas correctivas, reorientar o replantear la política y sus distintos elementos con base en las metas estratégicas que se busca obtener.

Por tanto, es fundamental su incorporación en cada una de las etapas de la política pública, su concepción desde la planeación permite establecer el grado de diálogo y concertación que, previo a los periodos de gobierno, se ha gestado con la sociedad; en la fase de ejecución su cálculo e incorporación a las estadísticas nacionales permiten una visión genérica de la aplicación y puesta en marcha de la política pública y en la fase de evaluación su análisis facilita la corrección del rumbo para las siguientes vigencias, gobiernos y metas. Dentro de las principales dificultades para generar indicadores sociales se pueden mencionar:

- Al igual que en la construcción de cualquier tipo de indicador, la falta de información sobre algún aspecto particular y la dificultad insalvable de obtenerla, lleva a utilizar otro tipo de indicadores que dan una “aproximación” sobre el estado de lo que se quiere medir. Hay un riesgo de que esa “aproximación” induzca a errores.
- La heterogeneidad de la sociedad dificulta deducir conclusiones sobre el bienestar general, ya que los niveles alcanzados son muy disímiles entre diferentes miembros o grupos de población. Los indicadores deben dar cuenta de esa desigualdad.
- Los elementos que afectan el bienestar de una persona pueden estar por

fuera del alcance de los indicadores sociales. En ese sentido, la frontera entre los indicadores considerados como “sociales” y “no sociales” es algo nebulosa. Si bien la educación, la salud y la nutrición (indicadores de capital humano), influyen sobre el bienestar, existen otros elementos que repercuten en este, como los derechos políticos y civiles.

Los indicadores sociales se pueden clasificar de diferentes maneras. El criterio para hacerlo depende de las características de la información o de la utilidad que se les quiera dar. La clasificación genérica incluye cuatro tipos: sectoriales, globales, compuestos y estadísticas asociadas a la violencia, los cuales con el propósito de comprender la forma como se incorporan los criterios de desarrollo social en las cuentas nacionales, se describen a continuación.

En los sectoriales se expresan de manera simple, información detallada en cada sector social. Estos describen la coyuntura y permiten monitorear y evaluar los logros de políticas específicas asociadas a cada uno de ellos. Sus áreas temáticas comprenden: educación, salud, vivienda y servicios públicos, demografía, empleo e ingresos. Además, dan cuenta de las políticas de saneamiento básico, y sobre los factores de crecimiento que tradicionalmente miden la dinámica económica del territorio así como la cobertura de necesidades fundamentales de la población.

Los globales suministran una visión general o global de la situación de cada uno de los sectores que intervienen en la determinación de la calidad de vida de la población. Entran en esta categoría los gastos sociales e indicadores globales de demografía y salud. Por otro lado, los compuestos involucran las diferentes dimensiones sociales y la complejidad de la vida en medidas de resumen de la calidad de vida de la población. Para este caso en particular, se registran los de calidad de vida (NBI, coeficiente de Gini, línea de pobreza, línea de indigencia, índice de calidad de vida) y los de desarrollo humano (índice de desarrollo humano, índice de desarrollo relativo al género, índice de potenciación de género). Estos indicadores se constituyen en un esfuerzo por capturar la compleja trama de la vida social, desde su generalidad, permiten una visión de conjunto acerca de la forma como las decisiones gubernamentales afectan de manera positiva la cobertura de necesidades básicas y su capacidad de contribuir a potenciar su vinculación a la dinámica económica del territorio.

Por su parte, las estadísticas asociadas a la violencia pretenden analizar el comportamiento y evolución de este fenómeno que lesiona y atrasa el desarrollo de una sociedad por el sacrificio de reunir y sintetizar los principales indicadores sociales que se generan en el país y en humanos. Los indicadores consignados en esta categoría ofrecen información referente a sus diversas

manifestaciones como criminalidad, orden público. Estos aspectos son producto en buena medida de la carencia de fortalecimiento del tejido social, su cálculo y visualización permiten a los gobiernos constituir líneas de acción sobre las cuales centrar su gestión, al tiempo que contribuyen a establecer las redes de apoyo requeridas para el conjunto con la institucionalidad reducir su incidencia y mejorar las condiciones de vida y seguridad.

Indicadores compuestos

Con el propósito de establecer la forma como actualmente se comunica el desarrollo a nivel nacional y contribuir posteriormente a la construcción de indicadores alternos, se presentan algunos de los empleados dentro del sistema de cuentas nacionales e indicadores macroeconómicos.

Indicadores de calidad de vida

Existen varias metodologías para medir la pobreza y las condiciones de vida. Cada una considera elementos diferentes y pueden arrojar resultados distintos. Los indicadores más utilizados son:

- **Indicadores de pobreza absoluta:** tratan de identificar personas u hogares con carencias críticas, es decir, de bienes y servicios que la sociedad considera como esencial para la vida. En Colombia, desde 1986 se ha venido midiendo la pobreza absoluta con dos tipos de indicadores: El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el de Línea de Pobreza (LP).
- **Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI):** toma en cuenta cinco indicadores: i) vivienda inadecuada ii) servicios inadecuados, iii) hacinamiento crítico, iv) inasistencia escolar (niños entre 7 y 11 años) y, v) alta dependencia económica. Un hogar es pobre si cumple alguna de las cinco condiciones.
- **Líneas de pobreza (LP):** con este método se estima un ingreso para satisfacer las necesidades mínimas de consumo, una persona que tenga un ingreso menor a ese valor, es considerado pobre. Hay dos rangos dentro de esos pobres, ya que también se define la línea de indigencia (LI), como el ingreso mínimo para satisfacer las necesidades de consumo de alimentos, es claro que la LI es menor que la LP, entonces los hogares pobres que estén por debajo de la LI se consideran indigentes.
- **Indicadores de distribución del ingreso:** otro aspecto relevante en el bienestar es la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini mide esta

relación, señalando cómo se reparte el total de ingresos nacionales entre los distintos perceptores del ingreso, que usualmente se dividen por deciles o quintiles. Este coeficiente varía en el rango de 0 a 1. Entre más cercano a uno se indica mayor concentración del ingreso.

- Sisben: se puede construir un índice a partir del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben). Este sistema lleva a cabo la cuantificación de diferentes variables que influyen en las condiciones de vida del hogar (o de la familia); estas variables están agrupadas en cuatro factores que son i) calidad de la vivienda y su equipamiento, ii) servicios de la vivienda, iii) variables demográficas, de ingreso y de ocupación, iv) variables de educación y seguridad social. Entre mayor sea el puntaje alcanzado por la familia, más alejada se encuentra de la pobreza.
- El indicador de condiciones de vida (ICV): combina en una sola medida las variables de potencial de acceso a bienes físicos (características físicas de la vivienda y las posibilidades de acceso a los servicios públicos domiciliarios); variables que miden el capital humano presente y potencial (educación del jefe y de los mayores de 12 años y las posibilidades de acceso de niños y jóvenes a los servicios escolares) y la composición del hogar. En el futuro se espera adicionar el potencial que agrega al hogar el entorno, medioambiente, el riesgo (seguridad ciudadana) y el acceso a bienes públicos.

Los indicadores descritos permiten reconocer las características de cobertura de necesidades básicas a la vez que se establece las potencialidades de mejorarlas, no obstante, la discusión sobre el particular sigue centrada en su rol globalizador y totalizador, centrado más en la igualdad que en la desigualdad, por lo cual el análisis se hace de forma inversa, intentando dar cuenta de lo que está bien en cuanto a estos procesos y desviando la atención de aquellos que requieren atención prioritaria.

Indicadores desarrollo humano-medidas generales de bienestar

Hasta ahora se ha visto una serie de indicadores que son utilizados para medir los avances en los diferentes sectores sociales, como educación, vivienda, etc., pero en general siempre se ha tenido la inquietud y la esperanza de encontrar algún criterio que resuma el estado de bienestar de la población. Los indicadores de pobreza permiten medir a los pobres, pero no miden el bienestar. Por tanto, se ha buscado alguna variable que permita observar los avances en el bienestar como un todo; como se ha visto anteriormente, los que

más se han asociado con avances en bienestar son la mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer. Si bien ellos están relacionados con fenómenos de salud, los avances en estos indicadores miden progresos en varios aspectos.

Autores como Sen sistematizan el enfoque del desarrollo humano sostenible extendiendo el análisis del desarrollo humano y la calidad de vida al estudio del desarrollo sostenible, se basan en el principio del universalismo o imparcialidad aplicada entre generaciones y en las generaciones sucesivas. La definición de desarrollo sostenible de la Comisión Brundtland se centra exclusivamente en la equidad intergeneracional, esto es que las generaciones futuras obtengan al menos el bienestar de la generación presente. Los autores subrayan que debe garantizarse también las capacidades elementales de la generación presente desfavorecida. Aunque resaltan la equidad intergeneracional, como Howarth y Norgaard (1993), su enfoque del bienestar se aparta de la visión utilitarista” (Arias, 2006:16).

En este contexto el bienestar según Arias puede definirse como “la libertad que tiene una persona para llevar a cabo una determinada clase de vida. Esta libertad es evaluada en términos de las capacidad que tiene esta persona para lograr funcionamientos valiosos” (Arias, 2006: 16)

Este término hace referencia a las cosas que el ser humano logra hacer o ser al vivir. Por ejemplo, la habilidad para estar bien nutrido, tener buena vivienda, el respeto propio, la preservación de la dignidad, la participación social, entre otros. Sin embargo, no todos son de interés. La capacidad entonces es definida como el conjunto de desarrollos alternativos valiosos que puede lograr una persona y entre los cuales escoge una combinación, así que el bienestar debe evaluarse en términos de la capacidad que tiene una persona para lograr funcionamientos valiosos (sic) (Arias, 2006: 16).

Por lo anterior estas medidas no son suficientes y, cada vez sirven menos para medir el bienestar general de la población. Se presentan, por tanto, algunos indicadores que en torno a esta inquietud han sido desarrollados como respuestas desde la economía y la visualización de desarrollo de las naciones:

- De nuevo el ICV: por ello se propone el mismo ICV como una forma de medir el bienestar relativo de las familias, calificando de 0 a 100 las condiciones de cada familia (su construcción se explicó en el punto anterior).
- Índice de desarrollo humano – IDH: es un indicador compuesto que trata de dar cuenta del bienestar, el cual reúne tres dimensiones: i) salud (longevidad medida como la esperanza de vida al nacer; ii) educación

(porcentaje de alfabetismo de adultos y tasa de matrícula combinada, en diferentes niveles educativos) y iii) el ingreso se mide a través del PIB per cápita ajustado, expresado en paridad de poder adquisitivo en dólares (PPA). Si bien este indicador muestra tanto la potencialidad de la persona de conservar sus condiciones de calidad de vida, no son una medida suficiente para hablar de bienestar general, toda vez que este concepto incorpora además de los factores individuales los colectivos o del ambiente en que la persona se desarrolla.

- IDG índice de desarrollo relativo al género: mide el grado de adelanto en la misma capacidad básica del IDH incorporando la desigualdad entre mujer y hombre en el grado de dicho adelanto. Este indicador ha mostrado cambios importantes en los últimos años debido a la participación de la mujer en el desarrollo económico, su rol en condiciones de equidad para el acceso a los cargos públicos y privados y su incorporación en la vida política, educativa, entre otros de la sociedad, que pone en entre dicho que las condiciones de bienestar se puedan sustentar en el género.
- IPG índice de potenciación de género: refleja la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, la proporción femenina en puestos clasificados como ejecutivos o profesionales, participación femenina en la población activa y la proporción del ingreso nacional que corresponde a la mujer. En cuanto a este ítem el rol de la mujer en las decisiones de la vida política y en la sociedad como líder han volcado la mirada gubernamental sobre su capacidad de trabajo, de respuesta y sensibilidad social que le ha otorgado una mayor participación activa en la vida pública y política de las regiones.

De manera adicional, el modelo de indicadores sociales propuesto por el Instituto de Estudios Sociales de la Haya (ISS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Dane, 1995), tiene como objetivo la construcción de un sistema de indicadores que permitan efectuar el seguimiento y la evaluación de los programas de inversión orientados a combatir la pobreza y elevar los niveles de vida.

El modelo parte de la consideración de que el desarrollo social y humano está relacionado con factores multidimensionales y multicausales. Los indicadores propuestos se relacionan con los tres métodos principales de medición de la pobreza y de los niveles de vida: de ingresos o método indirecto, de los indicadores sociales o método directo y el método combinado o integral. Su explicación y la forma como se complementan estos aspectos se detallan a continuación:

El método indirecto o de ingresos

El método de ingresos mide los niveles de vida con referencia a una línea de pobreza. El método de línea de pobreza mide la capacidad de los ingresos corrientes de los hogares para adquirir una canasta normativa de consumo básico que se calcula a partir de determinar una dieta mínima y la proporción que el consumo de alimentos representa dentro de los gastos de los hogares. En este sentido, provee una aproximación indirecta a la magnitud de la pobreza. Con el método de ingresos es posible considerar la intensidad de la pobreza (la brecha entre la línea de pobreza y el ingreso real de los hogares) y no solamente la incidencia de la misma (la proporción de los pobres con respecto al total de la población). Esta medida se centra en las necesidades alimentarias de la población, por lo cual, como indicador individual permite establecer la capacidad de satisfacción de la dieta mínima requerida, no obstante, en términos de calidad de vida, su análisis debe complementarse con otros indicadores.

El método directo o de los indicadores sociales

Los indicadores de resultado están relacionados con el nivel de vida alcanzado. Aquellos son, por ejemplo, la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil, el grado de alfabetismo, y los niveles educacionales y nutricionales. Incluyen, por ejemplo, en nutrición: los ingresos y la disponibilidad de alimentos; en salud: la disponibilidad de agua potable, centros de salud y número de médicos por habitante; en educación: el número de escuelas y de profesores por alumno. Estos indicadores están contruidos a partir de la consideración de recursos disponibles para el atender las demandas básicas de la población, que se encuentra atada a la planeación del territorio en términos de servicios comunes requeridos.

Los indicadores de acceso identifican los determinantes que permiten hacer efectiva (y en qué grado) la utilización de recursos para satisfacer las necesidades básicas. Dichos indicadores se refieren, por ejemplo, a problemas que obstaculizan la utilización de los servicios existentes como la distancia geográfica al servicio (sobre todo en las zonas con una población dispersa); los costos privados relacionados con el uso de servicios (utensilios escolares, transporte, medicinas, etc.). También señalan factores más difíciles de cuantificar, como la calidad de los servicios entregados y su grado de

adecuación al contexto físico o a las características culturales y creencias tradicionales. Estos indicadores miden por tanto, la capacidad de respuesta con base en la demanda social de los servicios comunes, enfocando la atención social sobre la atención o asistencia a la necesidad específica.

Se referencia adicionalmente el modelo de indicadores propuesto por Doyal y Gough (1994) con base en la teoría de las necesidades humanas, la cual sostiene que las necesidades son históricas, construidas socialmente, pero también universales y objetivas. Las necesidades individuales básicas de carácter universal son la salud física y la autonomía personal. El grado óptimo de satisfacción de estas necesidades básicas, salud y autonomía, permiten al individuo optar por las actividades en las que desee tomar parte dentro de su propia cultura, poseer las aptitudes cognitivas, anímicas y sociales para hacerlo y tener acceso a los medios que le permitan adquirir dichas aptitudes. Este se denomina óptimo de participación. Este concepto además de considerar la disponibilidad de medios para satisfacer la necesidad, mide la capacidad de las personas para adquirirlos, en tal sentido incorpora en su seno algunos elementos basados en la capacidad de agencia personal, la cual se considera requerida para accionar la fuente de disposición a los medios que el Estado promueve.

Otro aspecto importante para la medición de bienestar se considera la salud, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), esta se define como el estado total de bienestar físico, mental y social. Por su parte, los individuos expresan su autonomía por referencia a su capacidad de formular objetivos y estrategias consistentes, adecuados a sus intereses y a sus intentos de ponerlos en práctica en las actividades que emprenden. Las variables claves que afectan los niveles de autonomía, son el grado de comprensión que una persona tiene de sí misma, de su cultura y de lo que espera de ella; la capacidad psicológica que posee de formular opciones para sí misma; y las oportunidades objetivas que le permiten actuar en consecuencia. La salud en este contexto se considera un aspecto fundamental para hacer uso de las funcionalidades y libertades, este componente puede por sí mismo potenciar o limitar el desarrollo puesto que la población puede aportar con su fuerza laboral, física e intelectual a la construcción de una mejor sociedad, de otra parte en la medida que sus capacidades vitales se ven menguadas es ella misma quien tendrá que garantizar los medios y recursos disponibles para el contribuir a que la calidad de vida de las personas en esta condición se mantengan o tiendan a la mejora.

Como puede observarse son variados los métodos e indicadores contruidos para realizar gestión social del desarrollo e informar de ello en la política pública. A manera de síntesis los indicadores sociales han contribuido a mejorar la cantidad y disponibilidad de información para la

toma de decisiones gubernamentales sobre esta esfera. No obstante, también es evidente que su uso o análisis aislado permite tener una comprensión en conjunto y no particular de los contextos a que se aplica, por esta vía los países uniforman sus realidades socioculturales y las diversidades o fenómenos sociales particulares se hacen invisibles. Como parte de los compromisos estatales con la construcción del sistema de cuentas nacionales, así como la estructuración de las medidas macroeconómicas del desarrollo, los indicadores antes descritos se constituyen en piedra angular para la gestión de los países y su agregación por regiones influye de manera significativa en la elaboración de la política pública central que se canaliza por la vía de la descentralización territorial a las regiones propiamente dichas.

Lo contable adicionalmente hace su aporte a través de la consolidación de las cuentas nacionales, base fundamental para el cálculo de algunos de los indicadores previamente documentados y es a partir de ellos que se toman medidas de control o de continuidad sobre las políticas públicas que son incorporadas en los contextos sociales. Lo anterior se hace indispensable hacer visibles las realidades locales, imprimiendo un sello distintivo en las formas de gestionar el desarrollo en los departamentos, lo cual en Colombia como país multidiverso pareciera tomar una relevancia significativa. Es por ello que la profesión contable en su rol de comunicación de los resultados sociales es llamada a hacer un aporte adicional respecto de las mediciones que se realizan sobre el desarrollo. Por tanto, la construcción de indicadores alternos, formas de medición complementarias de lo social, así como la agregación a los ya indicados parámetros económicos y de desarrollo, son necesarios para incorporar conceptos que desde la esfera cualitativa puedan ser incluidos y dar cuenta de la manera como lo social se imbrica a lo económico.

En lo referido al enfoque contable, con el propósito de aportar a esta construcción de la realidad social, se presentan a continuación posibles aspectos bien a manera de variables o categorías de análisis que podrían ser consideradas dentro de los informes que sobre el desarrollo social se generan regularmente en los análisis de seguimiento y control a los instrumentos de política pública, para lo cual se sugiere el uso de indicadores sociales, los cuales deben dar cuenta del estado de bienestar de la sociedad y del grado de satisfacción de las necesidades, analizando su comportamiento temporal y espacial.

Como aporte particular al contexto del departamento del Quindío, aunado a estos desarrollos y fruto del reconocimiento propio de la realidad local, en la tabla a continuación se presenta un acercamiento a algunas de las variables o conceptos que posibilitarían un mejor análisis y comprensión en su conjunto del desarrollo social.

Tabla 6. Variables para la construcción de indicadores de desarrollo social

Concepto	Dimensión o variable	Identificación	Medición	Mecanismo de información
Valores culturales	Asociatividad	Existencia de cooperación para el desarrollo de proyectos productivos en las cadenas de valor	<ul style="list-style-type: none"> • N.º de personas vinculadas a encadenamientos productivos • N.º de convenios asociativos establecidos • Ingresos percibidos por los encadenamientos producto de la asociatividad • N.º Redes afectivas constituidas en el departamento • N.º Programas que apoyan la consolidación de redes de apoyo • Beneficios (en dinero y cualitativos) derivados del apoyo cooperativo 	Informe de asociatividad del Departamento (anual)
	Empatía	Capacidad de participar desde una red afectiva en la realidad que afecta a otra persona	<ul style="list-style-type: none"> • N.º Programas que apoyan la consolidación de redes de apoyo • Beneficios (en dinero y cualitativos) derivados del apoyo cooperativo 	Informe de redes afectivas del departamento (Anual)
	Actitud cooperativa	Pone énfasis en los puntos de convergencia dentro de un grupo o en una relación, para crear solidaridad y compañerismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas sociales derivadas de acuerdos cooperativos 	Informe de política social del departamento (anual)
Beneficios colectivos	Confianza	El término confianza se refiere a la opinión favorable en la que una persona o grupo es capaz de actuar de forma correcta en una determinada situación.	<ul style="list-style-type: none"> • Escala de Likert percepción de la credibilidad y confianza en el gobierno 	Informe de gobernabilidad del departamento (anual)
	Protección y conservación de tradiciones	Mecanismos de mantenimiento, apoyo y consolidación de grupos sociales en torno al patrimonio cultural departamental	<ul style="list-style-type: none"> • N.º Gestores culturales y sociales • Proyectos asociativos culturales • Programas de apoyo a la conservación cultural 	Informe de cultura del departamento (anual)
	Agenciamiento de capacidades	Iniciativa de la población para generar emprendimientos y medios de sustento propios	<ul style="list-style-type: none"> • N.º de emprendimientos sociales generados • Estudios sobre capacidades poblacionales • Programas derivados de estos estudios 	Informe de política social del departamento (anual)
Legitimación social	Formalización de organizaciones sociales	Grupos organizados que por su representatividad son visibles en la población	<ul style="list-style-type: none"> • N.º de grupos sociales organizados • Recursos obtenidos por la población productos de su formalización social 	Informe de política social del departamento (anual)
	Fuerza laboral aportada (voluntariado)	Apoyo social basado en el aporte de la fuerza de trabajo no remunerado	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones sociales aportantes al desarrollo local • Acciones emprendidas desde la base social como apoyo al desarrollo local. • Proyectos presentados por la comunidad para la consolidación de política social 	Informe de política social del departamento (anual)
	Participación en la política pública	Contribución para la elaboración de la agenda de política pública	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatorias y asistencia de agentes sociales en la elaboración de la política pública • Informes de veeduría ciudadana • Informes de seguimiento • Acciones correctivas propuestas 	Informe de política social del departamento (anual)
	Compromiso cívico	Apoyo social a las acciones propuestas por el gobierno y su puesta en marcha	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos vinculados a los programas propuestos por el gobierno 	Informe de política social del departamento (anual)

Fuente: la autora

Esta propuesta desde lo contable surge como producto de la visualización de la diversidad conceptual que encierra lo social, factor que para el análisis en particular impide incorporar por la vía de lo meramente económico las tramas del tejido social, de ahí la necesidad de acudir al lenguaje narrativo o descriptivo, que facilite el diálogo extendido con los diversos actores del desarrollo, promueva su interacción y apoyo en la construcción de una mejora en las condiciones sociales. Continuar desconociendo estos procesos contribuye al deterioro del capital social departamental, a la vez que se promueve de manera desacertada el individualismo y la apatía con los procesos de política pública, realidad que ha sumido al departamento en el actual grado de descomposición social y menosprecio de las capacidades del talento humano de la región.

A manera de consideraciones finales, como forma de comprensión de los impactos, los indicadores, por su propia naturaleza, tienden a simplificar las relaciones sociales y si la conexión analítica no es clara puede producir malas interpretaciones. Es fundamental considerar la medición más que de la acción, del impacto social generado, en razón a que el propósito de la política pública es la generación de bienestar social.

En el contexto actual la economía en la información indicaría que no vale la pena calcular un indicador que no responda a un marco analítico que

realmente se utilice en la toma de decisiones del país para el diagnosticar, monitorear o evaluar. En el caso de los indicadores, el esfuerzo más importante es el de simplificación. No se trata de aumentar el número de hojas de los anexos de comparaciones internacionales de las instituciones multilaterales, sino elegir los que tengan más sentido, más capacidad de concentrar información. Esta relación informativa a nivel contable se denomina de costo - beneficio y obedece al principio que el costo de generar información no debe exceder el beneficio de conocerla, en tanto los aspectos sociales se ha descrito previamente contienen elementos cuantificables fácilmente y otros en menores proporciones, es indispensable realizar una selección más que basada en consideraciones económicas o financieras, en la utilidad que reporta para la comprensión de las dinámicas sociales, el análisis alterno de los factores que intervienen en la construcción del tejido social.

Considerando las limitaciones de tipo estructural que pueden significar la compilación de aspectos socio culturales, es importante construirlos y calcularlos, siendo mucho mejor evidenciarlos. La mejor muestra de desarrollo social como indicador es la calidad de vida de su población, en tal sentido los indicadores de resultados sociales permiten evaluar la consistencia (integralidad de las acciones) y coherencia (armonía con otros objetivos de las políticas) de los planes de inversión territorial de acuerdo con los logros alcanzados. Este es el marco fundamental sobre el que se deben cimentar los indicadores sociales; La construcción de estadísticas y cuentas son vanas si no responden a las realidades concretas de lo social que se muestran por su propia cuenta a través de las manifestaciones culturales, la consolidación de tejido social y su correspondencia con lo enunciado en las políticas públicas.

Es importante a efectos de comprender la dimensión social de lo contable, definir las posturas que han ubicado en el campo de lo público la acción de la contabilidad, Gómez da Silva citado por Fernández y Barbei, (2006) manifiesta que la contabilidad, en una visión social, está vinculada a la responsabilidad social. Así, en un abordaje social, el objetivo de la contabilidad es brindar información para permitir a los usuarios una valuación de los efectos de las actividades sobre la sociedad en donde la política pública se encuentra inserta. Esto es, la capacidad que como lenguaje pueda ser comprendida y verificada la asertiva aplicación de la misma, su concordancia con las necesidades y anhelos sociales y de manera complementaria el compromiso social que traspasa los linderos de lo meramente normativo, trasponiendo la esfera pública a la elaboración colectiva de la política.

Siendo el análisis de la presente investigación el estudio visto desde el plan de desarrollo del departamento del Quindío, se propone revisar el compromiso social que en el periodo 2008-2011 puede evidenciarse a nivel de planteamiento, ejecución y resultados de la política pública fijada en

este plan. El ejercicio de lo público, como responsabilidad en cabeza de los gobiernos, implica la consideración de factores alternos a los económicos para la comprensión del desarrollo en todas sus dimensiones. El constante desarrollo y complejidad de los negocios generan nuevos problemas de todo tipo y, fundamentalmente de convivencia, de agresiones al medioambiente, de pujas por la subsistencia, de asignación del ingreso social, capacitación, etc. Estas problemáticas justifican la necesidad sentida de construir nuevas herramientas e instrumentos que faciliten la medición, gestión y análisis del desarrollo.

Todos esos problemas necesitan de la comunicación social que no es otra cosa que un adecuado sistema de información; si la contabilidad es un sistema de información no cabría dudas que recoger y procesar los acontecimientos sociales que hemos mencionado, pudieran estar incluidos en algunos de los segmentos contables que ya aludimos y también en los que surjan con el devenir de los tiempos, esto sujeto a la posibilidad real de medir y cuantificar los factores sociales por la vía cuantitativa, empero su deber de reflejo fiel de la realidad le asigna adicionalmente el reto de incorporar los no cuantificables por la vía de medios informativos descriptivos, narrativos o contextualizados a la escena de la social, para lo cual dado que sus métodos tradicionales no lo facilitan, es fundamental en principio tender el diálogo con las ciencias afines a esta área tales como la sociología, antropología, psicología social, entre otras, que desde sus campos del conocimiento han desarrollado herramientas teórico-prácticas para el capturar con mayor precisión las realidades sociales.

La contabilidad, como disciplina clave en el proceso de elaboración y administración de los flujos de información, debe considerar la influencia de los factores contextuales en la definición de sus productos a la vez que la influencia que los mismos ejercen dentro del contexto. Ello implica tomar en cuenta aspectos que se vinculan no solamente con la trascendencia económica sino con las implicaciones sociales y éticas, para esto su rol en la construcción de formas alternas de comunicar la realidad social se hace imperativa, máxime cuando la demanda informativa se hace mayor y las formas de generación de comunicación social proliferan en volúmenes y calidad cada vez mayor.

Es importante establecer los planteamientos ubicados dentro de una posición tradicional que, dentro del modelo actual, buscan modificar ciertos comportamientos sociales que ponen en peligro, incluso, la propia subsistencia de las organizaciones dentro del modelo económico vigente, la exigencia cada vez más extendida de compromiso social no solo en la esfera pública sino también en la privada es fruto de un ciudadano y consumidor mucho más responsable e informado, lo cual condiciona el accionar del Estado en su rol de lo público y le imprime un rol de control social más fuerte a los actores de desarrollo, mientras en lo privado se asume una actitud de

consumo más responsable condenando por la vía de la decisión de compra las acciones irresponsables de las organizaciones. En el terreno de lo público esto último se hace evidente cuando se carece de legitimación social, esto es, se desconoce el poder del Estado y las entidades que le representan con motivo de la ineficiencia y escasa efectividad de las políticas públicas para incidir positivamente en la transformación social.

Por lo expuesto, las necesidades informativas responden a un criterio de aceptación generalizada de dar respuesta a diversos agentes sociales interesados (*stakeholders* o partícipes directos e indirectos) sobre aspectos vinculados al impacto social de las organizaciones, propician el aumento de la “transparencia”, de la “responsabilidad” y concentran fuertemente su enfoque en la propuesta de normativas para regular los elementos señalados, realizan análisis que incluyen componentes de carácter macroeconómico contable y gubernamental, incluyen a emisores que no son exclusivamente entidades con fines de lucro.

A nivel micro contable, justifican económicamente su postura desde la perspectiva de la “subsistencia” de las organizaciones en el marco del mercado. En tal sentido ante las demandas sociales propias de las necesidades informativas que sobrepasan las meramente económicas se hace fundamental incorporar los criterios sociales como una dimensión alterna más que inmersa en los esquemas informativos de las organizaciones, sean estas del sector público o privado.

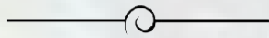
En concordancia con lo anterior, es evidente la complejidad que encierra la dimensión social como variable para la medición del desarrollo, no obstante, cabe resaltar algunos trabajos que en torno a estas mediciones se han desarrollado como formas alternas a la interpretación de la realidad social, algunos tales como los expresados por Amartya Sen en su propuesta de índice de pobreza⁴, los expresados por Ciro Alfonso Serna Mendoza⁵, en lo referido a las dimensiones de la sostenibilidad, la forma alterna de revisión a la economía expresada por Claudia Marcela Ortigón Clavijo (2011), a través de métodos de reconocimiento de las realidades económicas invisibles, tales como el prosumo. Todas ellas evidencias de la inquietud respecto a la forma como tradicionalmente la economía ha consolidado su información y desempeño por la vía de las cuentas nacionales y la estadística macro, lo cual apertura un campo de exploración y desarrollo aún por recorrer en las ciencias de la gestión.

4. Se recomienda ampliar información en el texto Programa y déficit social: Algunas cuestiones metodológicas. De igual forma en el texto: ¿Cuál es el camino al desarrollo?

5. Ver más información en el texto Desarrollo sostenible, economía ambiental y economía ecológica



Consideraciones finales



En este contexto la contabilidad del desarrollo no es únicamente aquella que permite visualizar la forma como se hace evidente la acción estatal a través de los instrumentos de política pública, que si bien facilitan la atención e intervención sobre los principales problemas o debilidades de los territorios, al mismo tiempo invisibilizan las acciones sociales no representativas de la población. Contrario a ello, la contabilidad del desarrollo permite develar la acción social, el entramado de redes que se construyen a partir de la interacción, el diálogo de saberes y el aporte colectivo a la construcción del desarrollo local.

En tanto saber social, la contabilidad del desarrollo traspasa las fronteras del sistema de cuentas nacionales, se sobrepone a la tradicional estadística nacional y visiona sus propias formas de instrumentalización del desarrollo que le permitan hacer perceptible lo no contenido en las formas de comunicar los resultados de las naciones o los territorios sobre los que se informa.

Por tanto, la contabilidad social en su rol de representación, identificación, medición, información y presentación de lo social, se sustenta en elementos propios de la contabilidad financiera y la economía, no obstante, tiene el reto a la vez que la oportunidad de construir formas alternas de comprender lo social, para lo cual se hace imperativo el trabajo interdisciplinar que le permita capturar lo social desde sus áreas de estudio por preferencia: sociología, antropología, psicología social, entre otras. La construcción colectiva de la contabilidad social implica, por tanto, que las agendas de desarrollo fruto de la elaboración conjunta de los propósitos hacia los cuales se dirigen los destinos de los territorios y con él, su capital social, incluirán desde su concepción la manera como podría ser comprendido más ampliamente el efecto generado por la decisiones estatales, las cuales, asignadas a través de la delegación expresa en las esferas gubernamentales, tienen impactos positivos o negativos sobre las posibilidades y realidades sociales de los territorios en que se instauran.

En cuanto a las teorías que sustentan la contabilidad social, se encuentra un amplio desarrollo, se constató que el origen y evolución del concepto ha sido el fruto de una reconfiguración del rol de la organización, orientada desde la generación de riqueza en principio para sus socios o accionistas, hacia la vinculación de agente sociales y diferentes usuarios en la toma de decisiones organizacionales y su influencia en los flujos informativos generados por

la entidad. A partir de la investigación hecha, se deduce que las políticas públicas se enmarcan en la teoría de la institución, comprendiéndola como una construcción social, acuerdo que permite direccionar el desarrollo de los territorios, el concepto que facilita su comprensión teórica es la legitimación. A través de esta, es la sociedad quien aprueba el accionar gubernamental, enfocando su control social en la capacidad de los gobiernos de poner en marcha y cumplir a cabalidad con los programas, proyectos y metas trazados a través de herramientas tales como los planes de desarrollo.

En tanto existe una brecha que distancia la legitimación de la visualización del desarrollo, la forma a través de la cual se permite su acercamiento a por medio de la generación de flujos informativos desde y hacia la sociedad, con los cuales la política se convierte en acción y transforma de manera eficiente su realidad. En tanto el deber informativo de lo contable consiste en “dar cuenta de”, como realidad a comunicar en la contabilidad social, el capital social adquiere una connotación de elemento a representar, fruto de las relaciones vinculantes entre los actores del desarrollo, su forma de medición se convierte en un instrumento requerido para medir la gestión pública; por tanto, se hace indispensable que los tradicionales modelos de contabilización de las realidades organizaciones sean más flexibles, volcando sus posibilidades de representación a las características propias de lo social.

La incorporación de criterios sociales a las agendas de desarrollo local desde lo contable, sobrepasan por tanto, la esfera de lo meramente financiero, siendo este un elemento necesario, no se convierte en aquel que mejor refleja las variables sociales. Por tanto, se considera indispensable consolidar desde lo contable, formas de comunicar lo social que complementen los estados financieros y las actuales estrategias de rendición de cuentas públicas, para lo cual se considera fundamental en principio identificar los elementos que interactúan en el subsistema social de los territorios, conocer sus dinámicas, establecer las relaciones entre estos y la manera como, por su propia naturaleza, tendrían la posibilidad (o no) de ser cuantificadas.

A nivel departamental se hacen evidentes aspectos sociales que por su desconocimiento en la gestión del desarrollo no se constituyen en prioridad para los gobiernos. Entre otros, cabe resaltar las iniciativas sociales recientemente desarrolladas en el Quindío, tales como la presentación del Paisaje Cultural Cafetero ante la Unesco para su reconocimiento dentro de la lista de patrimonio inmaterial, la tradición cultural del Yipao, la cultura cafetera, las tradiciones culinarias, el legado de las culturas ancestrales a nivel departamental, así como la riqueza de los pueblos representada en los rasgos distintivos arquitectónicos, de arriería, de siembra, costumbres y formas de vida. Todas ellas se convierten en formas del capital social susceptibles de ser informadas, gestionadas y comunicadas para el desarrollo territorial.

En tanto las construcciones del tejido social que sobrepasan las fronteras de los gobiernos de turno, se convierten en auténticas políticas públicas vivas, que se traducen en la voz de grupos poblacionales se piensan, construyen y fortalecen como constructo social, una forma de legitimación alterna, una manera distinta de hacer desarrollo. Respecto de la participación que el Estado tiene en estos desarrollos sociales, su rol fundamental está en la canalización de recursos para direccionar estas tradiciones en tanto su origen y consolidación son producto más de la insistencia social sobre la necesidad de incorporarlos como parte de su realidad que como una verdadera alternativa para generar el desarrollo social local.

La incorporación de estos aspectos dentro de lo contable facilita su visualización, entendimiento y devela el entramado de relaciones sociales. Por tanto, se hace indispensable la construcción alterna de indicadores, de estados sociales del desarrollo, en contraposición a las cuentas agregadas o a los informes de cierre gubernamental sobre la gestión pública de los planes, programas y proyectos enunciados en los planes de desarrollo.

Este aspecto incorpora para lo contable la urgencia en la consolidación de formas de instrumentalización contable de lo social, dado que las construcciones teóricas como respuesta a la representación de una realidad compleja y dinámica resultan ser insuficientes para dar cuenta de esta situación, encontrando en lo contable un vacío no solo teórico sino aún más importante de carencia práctica para su incorporación. Por lo, anterior, la fundamentación de las denominadas contabilidades emergentes, en el marco de los contextos socioculturales, surge como respuesta a la incorporación de variables extralimitadas al deber encomendado por el Estado a los gobiernos departamentales, con lo cual en su deber de garante de la fe pública que corresponde al contador, en lo público, su deber informativo no puede seguirse justificando y explicando a través de los tradicionales modelos financieros, es imperativo desarrollar nuevos caminos de comprensión de la realidad del desarrollo que se disgreguen de lo económico y jurídico.

Como parte de su deber, la contabilidad en tanto saber social aborda según lo reseñado en la investigación, su compromiso con la construcción propia de formas diferentes de comprender y abordar lo contable. De esta manera, las diferentes acepciones de lo contable, explicadas en el texto, dan cuenta no solamente de la incorporación de variables previamente excluidas del análisis organizacional, sino aún más importante al contraponer sus conceptos otorgan a lo contable un complemento, con lo cual cabría establecer la funcionalidad que a efectos de comprender a plenitud una organización implicaría adicionar los informes desde diversas líneas de resultados, dentro de las cuales un aspecto fundamental lo constituye lo social.

En tanto realidad compleja y cambiante, lo contable social se aparta del tradicional discurso financiero, reconocido como un componente mas no como un todo que engloba la realidad, de ahí que en su discurso, la contabilidad social ha tomado en su seno la responsabilidad por incorporar temas como el talento humano, el capital intelectual, el capital social, entre otros, que por sus características contribuye a la construcción de una realidad que se sustenta en marcos ligados en su conjunto a la capacidad humana de generación de desarrollo, es decir, al desarrollo humano, en términos de funcionalidades y libertades, tal como lo advierte en su teoría Amartya Sen.

Como propuesta, se sugiere resaltar el concepto de contabilidad del desarrollo, la cual comunica los resultados de la gestión del desarrollo territorial dentro de los lineamientos para ello proporcionados por los estamentos institucionales, supranacionales y nacionales en torno a la tradicional economía macroeconómica, encontrándose en las visiones más financieras desde lo contable del desarrollo social, las cuales por tanto, responden a los criterios establecidos en el sistema de cuentas nacionales y a las formas comunicativas que por excelencia emplean los gobiernos para consolidar su gestión sobre el desarrollo, en contraposición al de contabilidad social, devela las realidades sociales realizadas por agentes económicos y agentes sociales en sus territorios, los cuales contribuyen con su labor a la mejora de las condiciones de calidad de vida, gestionan y construyen sus propios acuerdos sociales e inciden en las decisiones política para transformar su realidad, fortaleciendo con ello el capital social de su territorio.

Sobre lo que mide y representa la contabilidad social, se trata por tanto del capital social, para el contexto de la política pública corresponde a su categoría más amplia, siendo esta la de tejido social, se constituye en un elemento prometedor como garantía de desarrollo del territorio, toda vez que su consolidación permite aportar al fortalecimiento de capacidades individuales, reconociendo a la persona como actor del desarrollo, gestor de su propia calidad de vida facilitándole su inserción en escenarios públicos, dado que le permite reconocerse como aportante en las decisiones y visualizaciones del mismo. Este tejido forma una trama vital para la dinámica cultural del departamento en tanto contribuye a la consolidación de construcciones sociales que por su fuerza creadora legitiman la política pública, la hacen su propósito como colectivo, fungiendo como veedores y realizadores de su desarrollo.

Con el propósito de convertir estos preceptos sociales en realidades, se hace inminente el trabajo cooperado, por lo cual la actitud solidaria, la asociatividad y la cultura de construcción conjunta son aspectos que traducen las aspiraciones en realizaciones, esta es la forma como se hace visible y por tanto representable el capital social. Para ello las construcciones sociales,

materializadas en los grupos sociales organizados facilitan el diálogo e interacción de los actores sociales con los gestores gubernamentales del desarrollo. Este puente permite integrar las políticas dirigidas desde el gobierno hacia la sociedad a la vez que de esta recoge sus inquietudes, anhelos y necesidades para incorporarlas a las agendas de desarrollo. Su interacción es imprescindible para promover un desarrollo sostenible de alto impacto, pues por obra de la representación de las organizaciones civiles se logran mayor factibilidad de consecución de recursos, para la realización de sus propósitos, a la vez que al convertirse en facilitador de resultados positivos de desarrollo a escala humana.

De manera adicional la discusión puesta en el contexto del proyecto sobre el relacionamiento de los conceptos de política pública y contabilidad social ha permitido establecer que la primera se encarga del estudio de lo que hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto el estudio sobre la naturaleza, causas y efectos de las decisiones sobre lo público, mientras la contabilidad social adopta la realidad social como su lugar de construcción para dar a conocer las implicaciones económico financieras de las decisiones sociales entendidas en un nivel macro en este contexto. Por tanto, la atención se centra sobre la institución gubernamental, su decisión de gestión gubernamental y la forma en que las decisiones han incidido positiva o negativamente en el desarrollo social. Su vínculo está en el campo de lo social, con una intención de generar confianza sobre lo acertado de las políticas públicas y la forma como estas se han correlacionado en términos de resultados tangibles, encontrando a la vez un distanciamiento en el rol globalizador que por su propia naturaleza jurídica tiene la política pública, en tanto es interés de la contabilidad social dar cuenta de las realidades sociales micro y macroeconómicas.

De este modo, la contabilidad asume un papel interactuante con la realidad social, relegando su rol tradicional e instrumental, asumiéndose como saber vinculante con la democracia, como máxima social fundada en el respeto por la decisiones concertadas del pueblo, a la vez que se convierte en vehículo para la inclusión social y el reconocimiento de los diversos agentes sociales que contribuyen con su labor al desarrollo. La forma de garantizar este propósito se encuentra por la vía de una información que desde lo público no solo reporte lo exigido por criterios legales sino que agregue a sus factores elementos que permitan a la sociedad realizar su propio juicio sobre la gestión, la labor del Estado en cabeza de los gobiernos y se extienda con ello un sano debate sobre la pertinencia y relevancia de las políticas públicas que se priorizan.

En cuanto al ciclo de las políticas públicas, la representatividad de la sociedad debe estar en su elaboración, puesto que su participación en estadios posteriores solo es garantía de hacer parte de los grupos priorizados dentro de los planes de desarrollo, por lo cual solo existe una verdadera injerencia

en la política pública cuando se participa en su construcción. Dado que las condiciones de calidad de vida estarán mediadas por el dinamismo sectorial socioeconómico, en la formulación de la política pública se requiere del concurso de los diferentes actores del desarrollo, su empoderamiento y capacidad de agencia en este proceso será garantía de ulteriores beneficios por la vía de la incorporación de su voz dentro del coro de la política pública.

El otro aspecto es la carencia de una cultura cooperativa o de trabajo asociativo, lo que dificulta el acceso a canales más seguros y mejor compensados económicamente hablando de los productos agrícolas del departamento. La carencia de este valor cultural fundamental ha relegado al sector agrícola a la generación de productos básicos, sin agregación de valor y con un menor precio final, por lo cual en este frente es fundamental tomar casos exitosos dentro del mismo territorio, los cuales han sido gestados y desarrollados desde la base social, desde los acuerdos colectivos que facilitan el acceso a los medios de producción a la población, a la vez que generan para los actores intervinientes beneficios más allá de lo económico, evidentes en sus redes de trabajo, contratos de agricultura en el largo plazo y por consiguiente mejora en las condiciones de calidad de vida.

Finalmente, en cuanto a la política de gobernabilidad, el objetivo consistía en una gerencia pública de impacto social, a lo cual la investigación como respuesta entrega un resultado insuficiente desde el punto de vista social, en tanto la gobernabilidad como concepto incluye la participación social en la construcción del desarrollo, lo expuesto previamente cuestiona la efectividad de las acciones gubernamentales en el periodo analizado, a la vez que de su gestión se desprende la ineficiencia en el manejo de los recursos y su bajo impacto social. En el análisis financiero del departamento desde el punto de vista fiscal, los resultados fueron satisfactorios, en cuanto a saneamiento de las finanzas departamentales, no obstante, la pregunta por la asignación y distribución de los recursos permite establecer que el impacto social no fue el esperado en tanto los resultados desde articulación con los actores sociales, participación ciudadana, percepción y buena imagen del gobierno así como la credibilidad en la política pública fue menoscabada en esta vigencia. Este aspecto para posteriores administraciones hereda una ardua tarea desde lo social, partiendo desde la construcción de la confianza pública nuevamente en la forma de gobierno así como la necesidad de mejorar y mantener los canales de diálogo e interlocución con los actores del desarrollo.

En cuanto a la noción de desarrollo que ha de ser incorporada en los planes de política pública es necesario considerar que si bien por la vía del crecimiento económico puede darse cobertura a los recursos requeridos en términos presupuestales de la cobertura de bienestar social parcial, su garantía radica fundamentalmente en el control social, toda vez que el adormecimiento

social que puede generar la falsa sensación de riqueza puede derivar en una adaptación y legitimación del sistema político; el cual, al tornarse asistencialista, puede considerarse cómodo y conveniente. Por tanto, se convierte en un factor fundamental gestionar el desarrollo y la capacidad de agencia de la población, de tal manera que al articular las acciones estatales con las ciudadanas, sus esfuerzos conjuntos permiten de manera más efectiva el logro de la mejora en la calidad de vida.

Como parte de los mecanismos de control que facilitan la retroalimentación social se convierte en aspecto fundamental la disponibilidad y entendimiento de la información sobre la gestión pública, al respecto es necesario recordar que en la actualidad la contabilidad, al igual que otros sistemas de información, están orientados por demandas de multiusuarios. En tal sentido, recoger las expectativas, necesidades informativas y establecer un lenguaje que facilite el entendimiento de los receptores, se convierten en factores claves del éxito. Así, las tradicionales formas de producción de la información, en cuanto a la política pública se refiere por sus características y lenguaje especializado no facilitan el acceso y entendimiento para la sociedad, es imperativo construir colectivamente la forma como se informará sobre la gestión del desarrollo, considerando el uso de conceptos y lenguaje apropiado a los niveles educativos de la población, para lo cual se requiere en principio conocerla.

De igual forma la construcción de indicadores sociales si bien puede basarse en los modelos por preferencia empleados para evidenciar el desarrollo social, debe complementarse con indicadores propios de las realidades socioculturales del territorio, esto es, en función de sus formas de interacción, diálogo y participación social. El estado actual de los indicadores sociales da cuenta para fines de consolidación macro a partir de generalizaciones sociales, no obstante, aún en estas generalizaciones se desconocen realidades palpables y evidentes en el contexto territorial. La no incorporación de los mismos en la producción de información sobre la gestión del desarrollo es evidencia de la falta de interacción entre los gestores y actores del desarrollo.

Un acercamiento acertado a este propósito lo constituyen, por tanto, los indicadores locales de desarrollo social, puesto que si bien estos se consolidan como representaciones de los sistemas socioculturales que han sido instrumentalizados para el acercarse a su realidad, ante su imposibilidad de cobertura de todas las esferas de lo social en una aproximación. El propósito fundamental de construir un indicador es contribuir a la elaboración de ejercicios diagnósticos que permitan a partir del establecimiento de relaciones de causalidad y de impacto tener influencia sobre la acción para la transformación de la realidad social.

Dada la complejidad del sistema social, las características y variables de esta realidad son inconmensurables, por tanto, el análisis de lo social tanto

desde lo contable como en las esferas de información del desarrollo implican limitaciones a su análisis y entendimiento. Por su naturaleza discursiva y narrativa, la realidad social se constituye de conceptos en ocasiones fácilmente verificables y cuantificables en contraposición a conceptos y dinámicas que surgen de la interacción social que dificultan su consolidación y resumen por la vía contable o económica.

En tanto gestión social, la política pública cuantifica los datos que por su cantidad y calidad pueden ser incorporados debido a su disponibilidad y posibilidad de acceso. A nivel contable esta realidad no escapa a nuestro entendimiento, por tanto, a efectos de producir y reproducir la escena de lo social habrá que reconocer que existen características que escapan a las posibilidades reales de incorporación de lo social por medio de las metodologías tradicionales, lo cual implica no una rendición contable a esta restricción, sino una posibilidad disciplinar de repensar las formas de medición, reconocimiento, presentación y revelación de lo contable. Ante diversidad de realidades, la construcción contable debe responder con igual capacidad de adaptación; ante las demandas informativas crecientes las formas de comunicación de lo organizacional se complementan con información del tipo cualitativa, que permita describir las realidades no contenidas en los aspectos contables financieros y económicos agregados.

La sociedad y sus condiciones heterogéneas limitan la posibilidad de derivar análisis sobre estados generales de calidad de vida y bienestar, para ello se acude a indicadores elaborados desde la igualdad, no obstante, considerando el hecho que los niveles de bienestar general pueden ser dispares por la capacidad de acceso a las formas de producción, la capacidad de agencia así como las funcionalidades particulares, es necesario alternar los indicadores contruidos desde la igualdad con indicadores que develen la desigualdad y permitan que la política pública actúe sobre ella, su incorporación garantiza con mayor éxito su atención que su desconocimiento.

Finalmente la contabilidad se encuentra en una etapa de autoconstrucción, desde su seno, pero con el aporte de disciplinas sociales se logrará un mejor entendimiento de la escena social, este diálogo concertado permitirá determinar qué realidades son susceptibles de ser incorporadas contablemente, con la esperanza que aquellas que escapen a sus posibilidades disciplinares puedan ser comunicadas a través de otros campos del conocimiento. Por lo anterior, será necesario, como lo sugiere el autor Manfred Max Neef, estar navegando en estado de alerta, manteniendo los sentidos profesionales atentos al llamado de las nuevas realidades organizacionales y sociales.

Llamados a un rol más partícipe de la transformación social, su reconocimiento por la vía de lo contable permitirá centrar la atención de los diferentes usuarios sobre los elementos prioritarios a considerar en los

instrumentos de política pública, para su logro el profesional contable es llamado a los lugares de construcción del desarrollo, a tomar un rol como participante activo de la política pública y de sus implicaciones sobre las finanzas, el desarrollo y las posibilidades de calidad de vida de la población.

Se recomienda a los actores del desarrollo local considerar las capacidades y potencialidades locales en la construcción de la política pública, en principio son estos factores los que facilitarán el desarrollo social, pero sobre todo la posterior legitimación del poder público en cabeza de los gobiernos. Esta dinámica social de igual forma hace copartícipes a los miembros de la sociedad de su propia realización al tiempo que con su concurso contribuyen a la mejora de las condiciones sociales de sus territorios. La representación social enfocada en lo institucional, político, económico y ambiental con propuestas que involucran a todos los responsables de la sostenibilidad y desarrollo del municipio contribuyen a la construcción de una política pública incluyente y acertada.

Al encaminar un proceso de construcción social y hacer visible la oportunidad de repensar el modelo de desarrollo en el marco de influencia que ejercen las nuevas tendencias del mundo como la política pública, formas legítimas de organización, empoderamiento, el acceso a la educación, la participación comunitaria, la apropiación de valores, sentido de pertenencia, identidad y el mejoramiento de la calidad de vida; que son determinantes en la hora de formular estrategias de desarrollo que superen los espacios temporales de las administraciones con la integración de planes de acción barrial y zonal, los gobiernos departamentales generan una mejora sustancial de la percepción que la sociedad posee sobre la legitimación de la política pública. Desde un enfoque social con relación al desarrollo sostenible es necesaria comprensión de los comportamientos humanos como, hábitos, valores y actitudes par el beneficio y satisfacción, que conlleve a una mejor calidad de vida de los habitantes el territorio.

En términos amplios, la finalidad del desarrollo en el contexto del departamento es proporcionar bienestar social y económico a sus habitantes, mientras que la finalidad de la conservación es sostener y respaldar el proceso de desarrollo protegiendo el patrimonio natural y su permanencia en el tiempo y el espacio. Por tanto, considerando las potencialidades y ventajas comparativas del departamento el diálogo articulado con los actores permite su concreción en la vida social.

Referencias bibliográficas

- Akerlof, G.** (2002). El mercado de Cacharros: Incertidumbre cualitativa y el mecanismo de mercado. *Cuadernos económicos de ICE*, 36, 7-48.
- Arias, F.** (2006). Desarrollo sostenible y sus indicadores. *Revista Sociedad y Economía*(11), 200-229.
- Ariza, D.** (2000). Una perspectiva para captar la inserción contable en la problemática medio ambiental. *Revista Legis Internacional de Contaduría y Auditoría*(4), 160-191.
- Arteaga, C., y Solís, S.** (2005). *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*. México: Unam, Escuela Nacional de Trabajo Social.
- Barbini, B.** (2008). Capital social y desarrollo. Aplicación de indicadores de capital social al ámbito turístico. *Aportes y Transferencias*, 12(2), 65-91.
- Barreto, M., y Sarmiento, L.** (1997). *Constitución política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Bourdieu, P.** (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P.** (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Montessor.
- Capra, F.** (1998). *La trama de la vida, una nueva perspectiva de los sistemas vivo*. Barcelona, España: Anagrama.
- Carrizo, W., & León, S.** (2007). *¿Qué realidad representa la contabilidad?* Obtenido de Universidad de Leon: http://www3.unileon.es/pecvnia/pecvnia05/05_017_027.pdf
- Carrizosa, J.** (1992). *La política ambiental en Colombia - Desarrollo sostenible y democratización*. Colombia: Fondo Editorial Cerec.
- Carvajal Freese, I.** (2010). Notas y trazos de una bioética que habita otros nichos. *Revista Colombiana de Bioética*, 5 (1), 100-120.
- Congreso de Colombia.** (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*.
- Congreso de Colombia.** (1996). *Ley 298 de 1996*. Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Cornejo Álvarez, A.** (2004). *Caos y complejidad: Guía para la administración del siglo XXI*. Obtenido de Eumed: <http://www.eumed.net/courseon/libreria/2004/aca/4.pdf>

- Dane.** (1995). *Indicadores sociales y de gestión*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Dane.** (1995). Proposiciones para un sistema de indicadores de vivienda. En Dane, *Seminario Internacional sobre indicadores Sociales y de Gestión*. Bogotá: Dane.
- De Villota, P.** (1998). *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. España: Editorial Complutense.
- Departamento Nacional de Planeación** . (28 de marzo de 2011). *Documento Conpes Social 140. Modificación a Conpes social 91 del 14 de junio de 2005: “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015”*. Obtenido de www.dnp.gov.co. Modificación a Conpes social 91 del 17 de junio de 2005.
- Díaz, M.** (2003). La contabilidad Social. Origen y paradigmas. *Quipukamayoc* (1), 31 - 42.
- DNP Dirección Nacional de Planeación** - (24 de junio de 2015). *Desarrollo Social*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/Paginas/desarrollo-social.aspx>
- DPN.** (25 de julio de 2014). *Programa Nacional de Desarrollo Humano PNDH*. Recuperado el 20 de 07 de 2013, de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/Gobierno/ProgramaNacionaldeDesarrolloHumanoPNDH.aspx>
- Dueñas, N. J.** (Julio- Diciembre de 2010). La influencia de la ideología moderna en la formación de la disciplina contable: contabilidad como herramienta de control en entidades del tercer sector. *Cuadernos de contabilidad*, 11(29), 493- 508.
- Echabarría , K.** (2001). *La Modernización del Estado y de la Gestión pública como construcción e incremento del capital social*. Buenos Aires. Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fernández L., L., y Barbei, A. A.** (Enero-Junio de 2006). La medición en contabilidad: un análisis de sus elementos y limitaciones. *Actualidad Contable Faces A*, 9 (12), 75-84.
- Fong Chua, W.** (2009). Desarrollos radicales en el pensamiento contable. En M. Gómez Villegas, C. M. Ospina Zapata, M. Gómez Villegas, & C. M. Ospina Zapata (Edits.), *Avances interdisciplinarios para una comprensión crítica de la contabilidad* (37-67). Medellín: Univesidad de Antioquia- Universidad Nacional de Colombia.
- García, L. C., Acosta, I., & Acosta, M.** (2013). Análisis de las representaciones sociales frente al poder político y la violencia en un grupo de líderes de Cubarral – Meta. *Tangram. Revista de Psicología*(3), 1-22.
- GASB.** (2013). *Governmental Accounting Standards Board* . Obtenido de <http://www.gasb.org/>

- Gobernación del Quindío.** (2008). *Plan de Desarrollo “Quindío unido 2008-2011”*. Armenia: Gobernación del Quindío.
- Gobernación del Quindío.** (29 de 07 de 2011). <http://www.quindio.gov.co>. Recuperado el 05 de 01 de 2013, de http://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_100/P-PLA-06PoliticPublicas.pdf
- Gobernación del Quindío.** (29 de julio de 2011). *Políticas públicas* . Recuperado el 05 de 01 de 2013, de http://www.quindio.gov.co/http://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_100/P-PLA-06PoliticPublicas.pdf
- Gómez, F.** (2007). *Constitución Política de Colombia. Anotada*. Bogotá: Legis.
- Gómez, M.** (2009). Tensiones, posibilidades y riesgos de la contabilidad medioambiental empresarial. *Revista de Contaduría Universidad de Antioquia*. (54), 55-78.
- Khoudour-Castéras, D.** (2007). Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia. *Revista de la Cepal* (92), 143-161.
- Kliksberg, B.** (2000). *Capital social. Claves olvidadas del desarrollo*. Argentina: BID-INTAL.
- Kliksberg, B., y Tomassini, L.** (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Londoño Franco, I. C.** (2009). *Conceptos sobre responsabilidad social, capital social y cadena de valor en el sector agroindustrial en el departamento del Quindío*. Armenia, Quindío: Escuela de Administración y mercadotecnia del Quindío EAM.
- López, M. H.** (2007). El asunto de las políticas públicas. *Revista Luna Azul*, 24, 6-14.
- Machado, M.** (2009). Dimensiones de la contabilidad social. *Revista internacional Legis Contabilidad y auditoria*, 174-238.
- Machado, M.** (enero-marzo de 2004). Dimensiones de la contabilidad social.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhayn, M.** (2000). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Colombia: Cepaur: Fundación Dag Hammarskjöld.
- Medellín, P.** (2004). *Sobre las políticas públicas y el régimen político*. Bogotá: Cepal.
- Mejía, J.** (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta política*, 2 (3) 141-164.
- Miller, P., y O’Leary, T.** (2009). La contabilidad y la construcción de la persona gobernable. En M. Gómez Villegas, C. M. Ospina Zapata,

- M. Gómez Villegas, & C. M. Ospina Zapata (Edits.), *Avances interdisciplinarios para una comprensión crítica de la contabilidad* (págs. 103-117). Medellín: Universidad de Antioquia- Universidad Nacional de Colombia.
- Ortegón, C. M.** (2011). *El prosumo: Una mirada a la economía invisible*. Armenia: Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia.
- Parsons, D. W.** (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México:Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PNUD.** (s.f.). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: La Agenda Global para superar la pobreza*. Recuperado de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aAa020101--&volver=1>
- Restrepo, D. I.** (2001). Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil. *Revista de Salud Pública*, 3(3), 245-267.
- Richardson, A.** (2009). La contabilidad como una institución de legitimación. En M. Gómez Villegas, C. M. Ospina Zapata, M. Gómez Villegas, & C. M. Ospina Zapata (Edits.), *Avances interdisciplinarios para una comprensión crítica de la contabilidad* (págs. 79-94). Medellín: Universidad de Antioquia- Universidad Nacional de Colombia.
- Robinson, S., Cattaneo, A., y El-Said, M.** (2001). Updating and estimating a Social Accounting Matrix Using Cross Entropy Methods. *Economic System Research*, 13(1).
- Rueda, G.** (Enero- Junio de 2010). El papel de la contabilidad ante la actual realidad económica, social y política del país. Más allá de la convergencia de prácticas mundiales. *Cuadernos de contabilidad*, 11(28), 149-169.
- Rueda, G.** (2011). Contabilidad para la equidad y la inclusión social: propuestas para una investigación interdisciplinaria a largo plazo. *rev. fac.cienc.econ.*, XIX(1), 159-174.
- Saiz, J.,y Rangel, S.** (2008). Capital social: una revisión del concepto. *Revista Cife* (13), 250-263.
- Sarmiento, L.** (1995). Seguimiento a la gestión institucional y evaluación de resultados sociales de los planes de inversión municipal - Manual de indicadores. En Dane, *Memorias del seminario Internacional realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá - IDRC CIID* (pág. 631). Bogotá: Dane.
- Tenjo, J., Gracia, O., & . Karl, C. R.** (marzo de 2006). Guía para la construcción de matrices insumo-producto y de contabilidad social en Colombia. (55), 1-55.

- Tinker, A.** (1984). Theories of the state and the state of accounting: Economic reductionism and political voluntarism in accounting regulation. *Journal of accounting and public policy*, 3 (1), 55-77.
- Tugones, Q. J.** (1999). *Economía internacional. Globalización e integración regional*. Barcelona,
- Universidad Nacional de Colombia.** (2011). *El DDR en los planes de desarrollo departamentales 2008-2011 en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional De Colombia.
- Wayne, P.** (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.