

## TEXTOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

6

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CONTADURÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

### LA CONTABILIDAD PÚBLICA:

SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO  
PÚBLICO

Édgar Fernando Nieto Sánchez

(In memoriam)

LA CONTABILIDAD PÚBLICA: SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO

ISSN 2027-4068



9 772 027 406 004

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Álvaro Uribe Vélez Escobar

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Óscar Iván Zuluaga Escobar

CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN (e)

Luis Alonso Colmenares Rodríguez

SUBCONTADOR GENERAL Y DE INVESTIGACIÓN

Luis Alonso Colmenares Rodríguez

SUBCONTADORA DE CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Yolanda Guerrero Fernández

SUBCONTADOR DE CENTRALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Carlos Arturo Rodríguez Vera

SECRETARIO GENERAL

Jaime Aguilar Rodríguez

Investigación de textos:

C.P. Iván Jesús Castillo Caicedo

C.P. Diana Marcela Cortés Garzón

C.P. Hernán Pulgarín Giraldo

Prohibida su venta

# Contenido

---

Presentación .....	5
1. Palabras In memóriam .....	7
1.1. Édgar, compañero del alma compañero.....	11
1.2. Ecos de un gran ausente.....	17
1.3. A nuestro amigo Édgar Fernando .....	23
2. Discursos y conferencias.....	25
2.1. Discurso de posesión como Contador General de la Nación.....	29
2.2. Instalación del Seminario Nacional de Contabilidad Pública.....	33
2.3. Presentación del Plan General de Contabilidad Pública.....	41
2.4. Régimen contable y de costos en los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios. ....	47
2.5. La nueva dinámica del sector público y su interacción con el mercado de valores	59
2.6. Confianza y control públicos en la administración del Estado colombiano .....	67
2.7. La contabilidad como fundamento de un nuevo control.....	79
2.8. Por una cultura contable para consolidar el desarrollo .....	91
2.9. La transparencia y la efectividad en la gestión administrativa .....	105
2.10. La ética en el sector público .....	115
2.11. Por el fortalecimiento ético y la eficacia de la gestión estatal .....	123
2.12. La contabilidad pública y los controles político y social.....	135
3. Artículos y Ponencias .....	141
3.1. La contabilidad: Instrumento para la construcción de indicadores .....	145
3.2. Contabilidad y confianza pública en la administración del Estado colombiano .....	149



3.3	La contabilidad pública: Fundamento de un sistema de control interno .....	155
3.4.	La contabilidad pública: Instrumento esencial para el control interno y el control fiscal.....	165

## Presentación

---

El Doctor Édgar Fernando Nieto Sánchez es un protagonista en la historia reciente de la contabilidad pública del país. Su convicción por las bondades de la contabilidad como un instrumento de gestión pública lo condujo a pensar y repensar estrategias que dieran como resultado la implementación de un sistema de información que, regulado por la Contaduría General de la Nación, fuera aplicado por todas las entidades públicas. El nombramiento que le hizo el señor Presidente de la República, Doctor Ernesto Samper Pizano, en el año 1995, como Contador General de la Nación, fue, es y seguirá siendo un reconocimiento a sus importantes acciones que contribuyeron a concretar este propósito, así como a sus aportes académicos realizados desde la perspectiva de la disciplina contable.

Evidentemente, a modo de metáfora, el Doctor Nieto es el autor del capítulo que se refiere al renacer de la moderna contabilidad patrimonial en el contexto del sector público colombiano, el cual hace parte del libro que lleva por título “Hacia una contabilidad útil para gestionar los recursos públicos”, por supuesto, todavía en construcción. En procura de un libro de rico contenido, queda un gran reto para los coautores pertenecientes a las presentes y

futuras generaciones, pues sus respectivas “plumas” deberán ser tan buenas como la utilizada en el primer capítulo.

Los escritos que se han incorporado en esta publicación que se ha denominado “*La contabilidad pública: salvaguarda del patrimonio de la sociedad*” son una muestra de su innumerable producción intelectual, tomados textualmente, y en ellos ha quedado plasmado el pensamiento del Doctor Nieto. Se señalan sus posturas alrededor de la contabilidad pública y su relación con la gestión de los recursos públicos, con los costos y la eficiencia de la gestión pública, con la transparencia de la gestión pública, con el mercado público de valores, con la ética en el ejercicio de la gestión pública, con la construcción de indicadores para evaluar la gestión pública, con los sistemas de control interno de las entidades y el control fiscal ejercido por la Contraloría, entre otros.

Estamos convencidos de que los textos seleccionados son fuentes de saber de importante valor, las cuales, desde la perspectiva del conocimiento, deben ser bebidas por los estudiantes de contaduría pública, docentes universitarios vinculados con esta profesión, profesionales e investigadores de la ciencia contable, y demás interesados, en aras de




obtener los elementos que se relacionan con las bases del sistema contable público colombiano.

Estas reflexiones tienen y seguirán teniendo vigencia, por lo que se convierten también en lineamientos a tener en cuenta por la actual y futura Contaduría General

de la Nación en procura de lograr el objetivo que devela el título del mencionado libro en construcción.

LUIS ALONSO COLMENARES  
RODRÍGUEZ

Contador General de la Nación (E)



## 1. Palabras In memóiriam







Édgar, compañero del alma, compañero...



## 1.1. Édgar, Compañero del alma, compañero...<sup>1</sup>

En Orihuela, su pueblo y el mío, se me ha muerto, como del rayo, Ramón Sijé, con quien tanto quería.

Cuando el resuello se hiela y corta como cien cuchillos, cuando el aliento es puro dolor, cuando apenas queda fuerza para hablar, cuando las palabras se quedan cortas y hasta sin sentido, quizás haya que recurrir a los poetas, en la seguridad de encontrar testimonio de que no estamos solos en el sufrimiento; quizás haya que cobijarse tras la poesía en búsqueda de las huellas y de las emociones de quienes, pasando por trances similares, sintieron también el mismo desgarró, y fueron capaces de expresarlo en versos hermosamente doloridos y, a la vez, tal vez esperanzadores.

Estremecedora es, sin duda, la Elegía Miguel Hernández, a la vez que inmensa-

mente bella. La frase de la entradilla, con la que he empezado este escrito, ocupa en el poema el lugar en que a veces se colocan las dedicatorias. Refleja con contundencia el dolor de Miguel Hernández ante la muerte de Ramón Sijé, compañero del alma, compañero. Me valgo de ella para expresar el mío ante la pérdida de nuestro amigo y maestro Edgar Nieto.

Los poetas tienen sobrada habilidad para comunicar sus emociones poniendo, tal vez sin darse cuenta, cada palabra en el sitio adecuado. “Se me ha muerto”. A mí. Se me ha muerto a mí. Era mi amigo. Es la individualización de la universalidad. Porque se nos ha muerto a todos. A todos, pero a cada uno de nosotros. A todos, pero individualmente. Uno a uno. Era nuestro amigo.

Con quien tanto quería!!!. No solo a quien tanto quería, sino bastante más. Con quien tanto quería!!!. Con quien tanto queríamos todos. Queríamos con él. queríamos a la familia; queríamos a los amigos y a la amistad; queríamos a la profesión; queríamos al azul del cielo; queríamos a la primavera y al otoño; queríamos al tintico y a la música vieja; queríamos a los guadales; queríamos a los viajes y a los recuerdos de los viajes; queríamos al roncito de Caldas y al ajia-co, a la bandeja paisa y al arroz con coco, al sancocho y a la mazamorra; queríamos

<sup>1</sup> Este escrito corresponde al homenaje que Jorge Túa Pereda, reconocido profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, le rinde a su amigo el Doctor Édgar Fernando Nieto Sánchez, al enterarse de su muerte. Como preámbulo al pensamiento del Dr. Nieto, se incorporan estas palabras que destacan su personalidad, su pensamiento, el amor por su profesión, y por la organización contable del país como un aporte valioso para propiciar un mejor control de los recursos públicos y coadyuvar en la lucha contra la corrupción.

a nuestra gente, a nuestras pequeñas cosas, a los insignificantes detalles; queríamos a la sabana y a los cerros de Bogota, al Chicamocha y al Magdalena; queríamos la gramola y las monedas de un peso para alimentarla; queríamos al Caribe y al Pacífico; pero también al Mediterráneo; queríamos a la tertulia en un bulto de papa, y a los oropeles de mas alturas y, por que no, también de menos; queríamos las noches de Cartagena, pero también las de Madrid; queríamos a nuestro entorno cercano, atesorado y mantenido con mimo, con esfuerzo, con esmero, con afecto, con extrema dedicación... queríamos a la vida!!!.

Y queríamos a las personas y a las cosas no solo su valor en si mismas, sino por el gusto de compartir, de disfrutar en común, de sentir al unísono el valor de la amistad, el calor de la cercanía, la alegría de los reencuentros. Queríamos por el inmenso placer, de querer en común.

Y seguimos queriendo a la vida, Edgar, pero nos va a costar quererla en solitario, en el enorme vacío de tu ausencia.

Nos queda un consuelo: siempre nos diste una magnífica y permanente lección de vida y eso no hay quien nos lo quite.

No compensa. Preferiríamos tenerte a ti, pero nos queda el valioso tesoro de tu recuerdo, de tu obra, de tu ejemplo y, sobre todo, de tu amistad.

Temprano levanto la muerte el vuelo,  
temprano madrugó madrugada,  
temprano estas rodando por el suelo.

Temprano. Como Ramón Sijé. Prematuramente. Injusto es, muchas veces, el destino. Aunque tu tesón, tu capacidad de trabajo y tu entusiasmo por la vida hayan hecho posible que dejes tras de ti, hasta el

ultimo momento, un enorme caudal y un inconmensurable ejemplo.

Federico García Lorca escribió el “Llanto” por la muerte de su amigo el torero Ignacio Sánchez Mejías. Otra vez me apropio, como aquel simpático cartero de Neruda, de la obra de los poetas para expresar mis sentimientos. Pero no es difícil pensar en ti, Edgar, cuando uno lee estos versos. Seguro que Federico también pensaba en personas como tú.

No hubo príncipe en Sevilla  
Que comparársele pueda  
Ni espada como su espada  
Ni corazón tan de veras.  
Que gran torero en la plaza!  
Que gran serrano en la sierra!  
Que duro con las espuelas!  
Que blando con las espigas!  
Que tierno con el rocío!  
Que deslumbrante en la feria!  
Que tremendo en las ultimas  
banderillas de tinieblas!.

Jorge Manrique también nos dejó, hace más de quinientos años, su emocionada glosa de la fecunda vida y de la valerosa muerte de su padre, narrando la manera en que su corazón de acero afronta con hidalguía su postrer trago:

Después de puesta la vida  
tantas veces por su ley  
al tablero;  
después de tan bien servida  
la corona de su rey  
verdadero;  
después de tanta hazaña  
que no puede bastar  
cuenta cierta,  
en la su villa de Ocaña  
vino la muerte a llamar  
a su puerta,  
diciendo: Buen caballero,

dejad el mundo engañoso  
y su halago;  
vuestro corazón de acero  
muestra su esfuerzo famoso  
en este trago;

Que tremendo con las ultimas banderillas  
de tinieblas!!!. Esta es, mi querido Edgar,  
tu última lección como profesor uni-  
versitario, como maestro de la vida: la de  
tus últimas banderillas de tinieblas.

He tenido el honor de escucharte unas  
cuantas lecciones en público, siempre  
magistrales; he tenido la suerte de que me  
hayas impartido otras, no menos útiles, en  
el trato diario, en tu conversación, siempre  
amable y atenta. Lecciones, estas ultimas,  
sobre el saber ser, sobre el saber estar, so-  
bre el saber darse a los demás; lecciones  
sin proponértelo, sin enunciar previamen-  
te la materia y el programa. No obstante,  
para mi tu lección mas valiosa es la defini-  
tiva, la postrera, la de las banderillas de ti-  
nieblas. Es en este trance, como tal vez di-  
ría Jorge Manrique, dónde mejor se miden  
los caballeros, dónde de veras se muestra  
la bonhomía, donde aparece el talante de  
los fijosdalgo de espíritu en toda su gran-  
deza. Me la impartiste por teléfono, la úl-  
tima vez que hable contigo, seguro que sin  
voluntad de presentarla como tal lección, .

Nunca olvidare tu serenidad ante el infor-  
tunio, tu templanza ante la enfermedad,  
tu tenaz voluntad de lucha, tu ánimo, tu  
valentía, incluso tu alegría, tal vez tu es-  
peranza, que no daba pie al desaliento.  
Deseché cualquier mal presagio. Edgar  
es capaz de ganar la batalla!!! No ha sido  
así, lamentablemente, pero ahí queda tu  
magistral demostración de como plan-  
tearle la partida al destino, de como, al  
igual que en aquella película de Ingmar  
Bergman, echarte un ajedrez con la muer-

te a pecho descubierto y hablándole de tú  
a tú a la reina de negras.

Vuelvo a los poetas. Se puede encon-  
trar consuelo en el dolor? Serrat, otro de  
nuestros magníficos, parece encontrarlo  
en la evocación de su propio fin. O, al  
menos, yo encuentro consuelo en Serrat:

Y si un día para mi mal  
viene a buscarme la parca,  
empujad al mar mi barca  
con un levante otoñal  
y dejad que el temporal  
desguace sus alas blancas.  
Y a mi enterradme sin duelo  
entre la playa y el cielo...  
En la ladera de un monte,  
Mas alto que el horizonte.  
Quiero tener buena vista.  
Mi cuerpo será camino,  
Le daré verde a los pinos  
y amarillo a la genista.

No solo es abrir camino. No solo es ha-  
cer camino al andar. No solo es convertir  
en camino los surcos del azar. Es mu-  
cho más que eso. Gracias, Serrat, por el  
consuelo que encontramos en tu Medi-  
terráneo, para mí, una de las más bellas  
canciones que conozco. Y gracias, Edgar,  
maestro, amigo, por los caminos que nos  
has abierto y, sobre todo, porque sigues,  
seguirás durante mucho tiempo, dando  
verde a los pinos y amarillo a la genista;  
seguirás alimentando nuestro talante y el  
de nuestra profesión.

Con Miguel Hernández, también encuen-  
tro en tu muerte, pero, especialmente, en  
la lección de tu vida, un hermoso rayo de  
esperanza:

Volverás a mi huerto y a mi higuera,  
por los altos andamios de mis flores  
pajareara tu alma colmenera



de angelicales ceras y labores.  
Volverás al arrullo de las rejas  
de los enamorados labradores.

No puede ser de otro modo. El consuelo,  
la esperanza, el único alivio, es recordarte,  
recordar tu obra, tu talante, tus permanentes  
lecciones de vida. También lo decía Jorge Manrique:

Así con tal entender,  
todos sentidos humanos  
conservados,  
cercado de su mujer  
y de sus hijos y hermanos  
y criados,  
dió el alma a quien se la dio  
(en cual la dió en el cielo  
en su gloria),  
que aunque la vida  
perdió


deja harto consuelo  
su memoria.  
Gracias, Edgar.

No puedo encontrar un hasta siempre!!!  
más esperanzado y más hermoso que el  
final de la Elegía de Miguel Hernández:

A las aladas almas de las rosas  
del almendro de nata te requiero,  
que tenemos que hablar de muchas cosas,  
compañero del alma, compañero.

Madrid, 11 de marzo de 2009, desde la  
distancia, pero muy cerca del duelo la  
familia de Edgar, con especial referencia  
a Cristina, su esposa, y de mis queridos  
amigos de la profesión y de la universidad  
en Colombia y en América Latina.

Jorge Tua.

A grayscale photograph of hands typing on a computer keyboard. The image is slightly blurred, focusing on the hands and the keys. On the left side, there is a vertical line with a small circle at the top, extending downwards. The text "Ecos de un gran ausente" is centered in the middle of the image.

**Ecos de un gran ausente**





## 1.2. Ecos de un gran ausente\*

Para infortunio de la humanidad, suele resultar precaria la coherencia entre las ideas que desde el discurso defienden incontables personas y la forma como estas actúan. Así, una cosa se predica y otra, con frecuencia distante, es lo practicado. Justamente, Édgar Fernando Nieto Sánchez, quien lastimosamente falleciera hace pocas semanas, perteneció a ese grupo reducido cuyo pensamiento guarda rotunda convergencia con su proceder.

Él nació para la conquista de las causas nobles. Cada logro fue ganado a fuerza de disciplina, de tenacidad, de ese obrar honesto guiado por altruistas intereses. Desde muy joven libra disímiles batallas en las que invariablemente juega limpio y habla claro al contrincante; defiende sus propuestas tras sólidas argumentaciones, pero transa cuando encuentra razón en su adversario. Era un romántico convencido de la posibilidad de un mundo mejor e, igualmente, del compromiso ineludible de cada quien para coadyuvar a su construcción: en los pequeños espacios del trasegar cotidiano y en aquellos complejos donde se deciden los rumbos distintos de las sociedades.

Con estas convicciones llega al mundo de la contaduría pública y muy pronto encuentra cómo, desde su ejercicio profesional, puede admitir la cuota de responsabilidad encaminada hacia las

transformaciones exigidas por su circunstancia histórica. Tres supuestos considera incuestionables para que esta profesión cumpla cabalmente su labor: forjarse un mayor rigor conceptual y técnico; hacer suya esa ética empeñada en la transparencia de la gestión pública y privada; y, entender que la corrupción de la administración pública es la causa mayor, directa o indirecta, de muchos de los males que hoy padece Colombia.

Quizá por estas precoces certezas, desde la decanatura de la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad Central, asumida a sus 28 años, y como docente de reconocidas universidades, impulsa reformas académicas y legislativas garantes de un nuevo ejercicio para la profesión. Tras este propósito, alcanza el liderazgo de diversas asociaciones académicas, profesionales y gremiales de Colombia y Latinoamérica en las que, incluso en repetidas ocasiones, ocupara la presidencia: Asociación de Facultades de Contaduría Pública de la Unión de Universidades de América Latina, UDUAL; Academia Colombiana de Contadores Públicos Titulados; Junta Central de Contadores; Asociación Colombiana de Facultades de Contaduría Pública, Asfacop; Confederación de Facultades de Contaduría Pública de América Latina; Confederación de Contadores Públicos de Colombia...

Su experiencia como Contador General del Banco de la República afianza en él la certidumbre frente al papel de la contaduría en el ordenamiento de las finanzas gubernamentales: es la herramienta cardinal de un adecuado control de la gestión pública: saber con qué recursos cuenta el país –lo señalaba de manera insistente-, en qué gasta sus ingresos, cuál es el impacto de este gasto, con qué tipo de controles ejecuta sus obligaciones, cómo operan tales controles y cuáles son los resultados posibles de este último escenario en el que –si actuara como un sistema integrado de control que involucrase hasta las relaciones complejas entre lo público / privado- Édgar Fernando Nieto vislumbraba resquicios fundamentales para la lucha contra esa corrupción de la gestión pública que tanto le atormentara.

Desde este ya largo trayecto, se aventura en un documentado estudio que, presentado ante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, lo convierte –junto con Jorge Enrique Ibáñez Najjar- en cogestor de la creación del cargo de Contador General de la Nación. Un itinerario que, tras el nombramiento otorgado por el Presidente Ernesto Samper Pizano, lo lleva a ser el primer Contador General de la Nación. A partir de este momento, propicia transformaciones sustantivas para el ordenamiento contable y financiero colombiano: cimentado en sólidos postulados, en certeras políticas y en adecuadas metodologías, promueve la construcción del primer Sistema Nacional de Contabilidad Pública y emite el Plan General de Contabilidad Pública, adoptado por las múltiples entidades públicas del país durante esta administración. De esta forma, consigue materializar un sueño: sentar las bases del sistema que posibilitara un adecuado, eficiente y transparente

control de la gestión pública y hacerlo desde una entidad que forjó rigurosa pues, tan sólo en su cuarto año de existencia y aún bajo su mandato, la Contaduría General de la Nación fue reconocida –en juicioso concurso del Departamento Administrativo de la Función Pública- como una de las cinco empresas públicas más exitosas de Colombia.

Rebasada esta meta esencial de su existencia, Édgar Nieto enrumba su andar hacia la asesoría de varios gobiernos y organismos del continente americano: como Presidente de la Comisión Técnica del Sector Gubernamental de la Asociación Interamericana de Contabilidad, AIC; Director de la Comisión de Normas de Contabilidad para Pymes; Vicepresidente de la Comisión Técnica del Sector Gubernamental de la AIC; Coordinador del Programa de Transparencia en las Cuentas Públicas del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y la AIC; Consultor internacional del BID sobre Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público –NICSP- en Argentina, Brasil, Bolivia, México, Chile, Perú y Uruguay; Consultor Internacional del Proyecto ATLATL – USAID; Miembro del Grupo consultivo de la Comisión del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores –IFAC; Miembro de Consejo Asesor del Gobierno de Colombia en materia de Control Interno en las entidades del Orden Nacional y Territorial. Son estos algunos de los cargos que aceptara en el afán de volcar sus conocimientos hacia otras latitudes.

Convencido de la importancia de los avances alcanzados por la contabilidad pública y de que los deberes frente a su entrañable profesión aún no concluían, se dedica a promover estas conquistas, pero también a debatir los problemas pendientes, parti-

cipando en foros nacionales e internacionales; escribiendo para diferentes libros, revistas y periódicos, entre ellos, *Ámbito Jurídico* y *Portafolio* de los cuales fuera columnista regular. Desde lo pendiente, dos temas le inquietaban particularmente en sus últimos años: en primer lugar, el imperativo de crear un único e integrado sistema de control de la gestión pública que –por paradójico que pareciera– involucrase la gestión de la empresa privada; sólo así, afirmaba, se podría, en verdad, hacer frente al fenómeno de la reiterada corrupción administrativa. La segunda preocupación rondaba los terrenos de su profesión: ¿cómo zanjar o negociar las diferencias –hasta ahora irreconciliables– entre los dos sectores en los que tradicionalmente se ha dividido la contaduría pública colombiana? Ya no identificaba en este antagonismo los asideros de antaño y entonces, a su juicio, sus consecuentes enfrentamientos se volvieron estériles; era la hora, señalaba, de repensar crítica y creativamente el sentido de esta escisión.

Desde otro ámbito, Édgar Fernando Nieto, con desinterés absoluto, con afecto y solidaridad, escuchaba, asesoraba, acompañaba y orientaba a quien lo requiriera. Jamás negó su apoyo a alguien. Fueron compromisos que asumía gozoso pues, decía, de este modo retornaba algo de lo mucho que logró de la vida.

En lo personal, Édgar fue el mejor de los seres humanos; el más grande de los amigos; el más solidario miembro de familia. Un padre amoroso cuya generosidad sin límite traza huellas eternas en su hija. De aquí nuestra nostalgia profunda ante su temprana partida; mayor aún, cuando ese ser es el compañero y cómplice de todas


las horas; aquel con quien se comparte lo pequeño, lo elemental y lo intrincado; con quien, desde cinco lustros atrás, se recorren las mañanas, las tardes y las noches en sus inagotables recodos. Y duele más la ausencia cuando involucra a alguien maravilloso cuyos recuerdos solo evocan el dulce sabor de la ternura...

Su vida se convierte así en testimonio de la existencia cierta de personas grandes, íntegras y, además, profundamente bondadosas. Igual, es credencial de que seres como él deberían ser los llamados a orientar la marcha de nuestras sociedades en sus heterogéneos proyectos: son ellos –y no, como suele suceder, aquellos centrados en individualistas y mezquinos intereses– los que harían posible los cambios integrales en favor de los diversos actores sociales y otorgando primacía a los más vulnerables; cambios que, como tales, entre otros, claman por el sagrado respeto hacia los bienes públicos; por la justicia para todas y todos; por la verdadera búsqueda de la paz; por la inclusión; por el reconocimiento de la diferencia; por el crecimiento económico con equidad. También, ante el vacío que en estos territorios deja el prematuro viaje de nuestro gran ausente, la congoja de quienes lo amamos se torna entonces infinita...

María Cristina Laverde Toscano

\* Socióloga e Investigadora, esposa del Doctor Edgar Fernando Nieto Sánchez. Este texto –que para el presente libro la autora amplió en algunos apartados– fue publicado originalmente en la edición 274 de *ÁMBITO JURÍDICO*, en circulación entre el 1 y el 14 de junio de 2009.





**A nuestro amigo Édgar Fernando**



### 1.3. A nuestro amigo Édgar Fernando

---

Estas palabras son la expresión del más puro y noble sentimiento de amistad que me une a Edgar Fernando, pero también reflejan el sentir de algunos de sus queridos amigos.

Doy gracias al Buen Dios y a la vida por haberme brindado la valiosa oportunidad de conocer, hace más de tres décadas, al amigo y hermano: Edgar Fernando.

Edgar fue el amigo que siempre demostró ese afecto puro y desinteresado, amistad que vio su nacimiento cuando dábamos los primeros pasos en la dirección de nuestras facultades de contaduría: el uno, en la Universidad Central de Bogotá y el otro, en la Universidad del Cauca en Popayán, sentimiento que se fue forjando, con las esporádicas reuniones de trabajo profesional y, definitivamente, se fortaleció con el trato más asiduo que nos llevó a ser compañeros de labores en la nueva y no fácil tarea encomendada a la Contaduría General de la Nación, con la clara misión de dotar al país de instrumentos contables para una moderna administración financiera pública. Seguramente, fue allí en donde se selló ese pacto amistoso de trabajar, con un selecto número de personas que él designó para que lo acompañásemos en ese trayecto inicial, marcado con un vínculo de armonía -que nos unió- para alcanzar tan anhelado fin.

Pero Edgar Fernando, fue también el hermano. El haber podido disfrutar de su íntima amistad, como si llegásemos a conformar una relación de hermandad, constituyó un verdadero privilegio; las vivencias compartidas quedarán guardadas en la memoria como un regalo generoso de la vida y como alimento del sentimiento más noble que trasciende la propia existencia. Como rindiendo culto a la amistad -al estilo de los antiguos romanos-, quienes la representaban con una joven de traje blanco, con corona de mirto y flores de granado, con la mano izquierda señalando su pecho abierto hasta el corazón,- Edgar supo abrir su corazón, del cual emanaron torrentes de amistad y de sabiduría que entregó sin egoísmos a quienes nos acercamos a beber de sus enseñanzas.

Edgar Fernando siempre entregó su gran corazón a través de su amistad, de su cariño y de su amor, brindando a cada momento un buen consejo a quien se lo pedía, y acogió en su limpio corazón como hijos, a los hijos de quienes fueron su grande y querida familia y a los de sus amigos, sin pensar siquiera que la temprana muerte le arrebató a su hijo Juan Nicolás cuando sólo pisaba los albores de su adolescencia. Las acciones emanadas de su amor por los menos favorecidos, de su generosidad a manos llenas, son incontables y dejan una profunda huella en quienes fueron sus benefactores, personas





que indudablemente lo recordarán como el hombre magnánimo y bondadoso por su natural inclinación a hacer el bien.

A nuestra mente también llega el feliz recuerdo de los gratos momentos compartidos, en los cuales demostraba sus innatos dotes de excelente anfitrión, deleitándonos con las baladas que cuidadosamente él seleccionaba para cada ocasión, haciéndonos partícipes de su amena y docta conversación, de su abierta sinceridad, de su rebotante alegría, de su exquisito gusto por la buena gastronomía, siempre con la complicidad incondicional de su querida esposa María Cristina. No podemos olvidar la felicidad que lo embargaba el refugiarse en su casa de campo, recorriendo cada uno de sus rincones, escudriñando a cada paso las maravillas de la naturaleza, confirmando así —que detrás de ese rostro adusto, rígido, severo, se escondía la sencillez, la alegría y la ternura de un infante.

En el trabajo, su condición de Jefe no le impidió compartir con sus colaboradores las diarias tareas, aportando sus conocimientos, generando espacios de discusión, pero siempre imponiendo a sus actos, el sello indeleble de su rectitud, de su honestidad a toda prueba y de su extremada pulcritud, cualidades que se vieron reflejadas en cada una de sus ejecutorias.

Al hacer una breve remembranza de su paso por la vida, quienes tuvimos la fortuna de estar cerca de él, lo recordamos como el aguerrido e inquieto líder; como el educador y gestor de un ideario en el quehacer profesional, siempre con el aporte oportuno y la crítica certera, con una actitud erguida, llevando un mensaje de fe, de búsqueda y de aliento para mejores días, con la mesurada pausa que le era propia y con la generosidad y el calor humano que, junto con María Cristina, siempre nos depararon a nosotros sus amigos y

a los compañeros de luchas, en la tranquila y sosegada estancia de su hogar.

En su noble y serena figura, la Contaduría Pública Colombiana, pierde a uno de sus más esclarecidos líderes, a uno de sus más acuciosos realizadores de los ideales institucionales de la profesión contable, a uno de sus más abnegados y leales servidores, pero fundamentalmente, a quien rebasando los moldes convencionales, se atrevió a pensar en grande la contaduría colombiana; de allí el bien ganado calificativo de ser “EL MÁS GRANDE ENTRE LOS GRANDES DE LA PROFESIÓN CONTABLE”. El país ha perdido a un gran hombre, a un verdadero maestro, pero nos ha dejado una huella perenne del buen actuar en la administración pública y privada. Sus enseñanzas nunca desaparecerán de quienes lo conocimos, ni de la mente de todos los colombianos de bien.

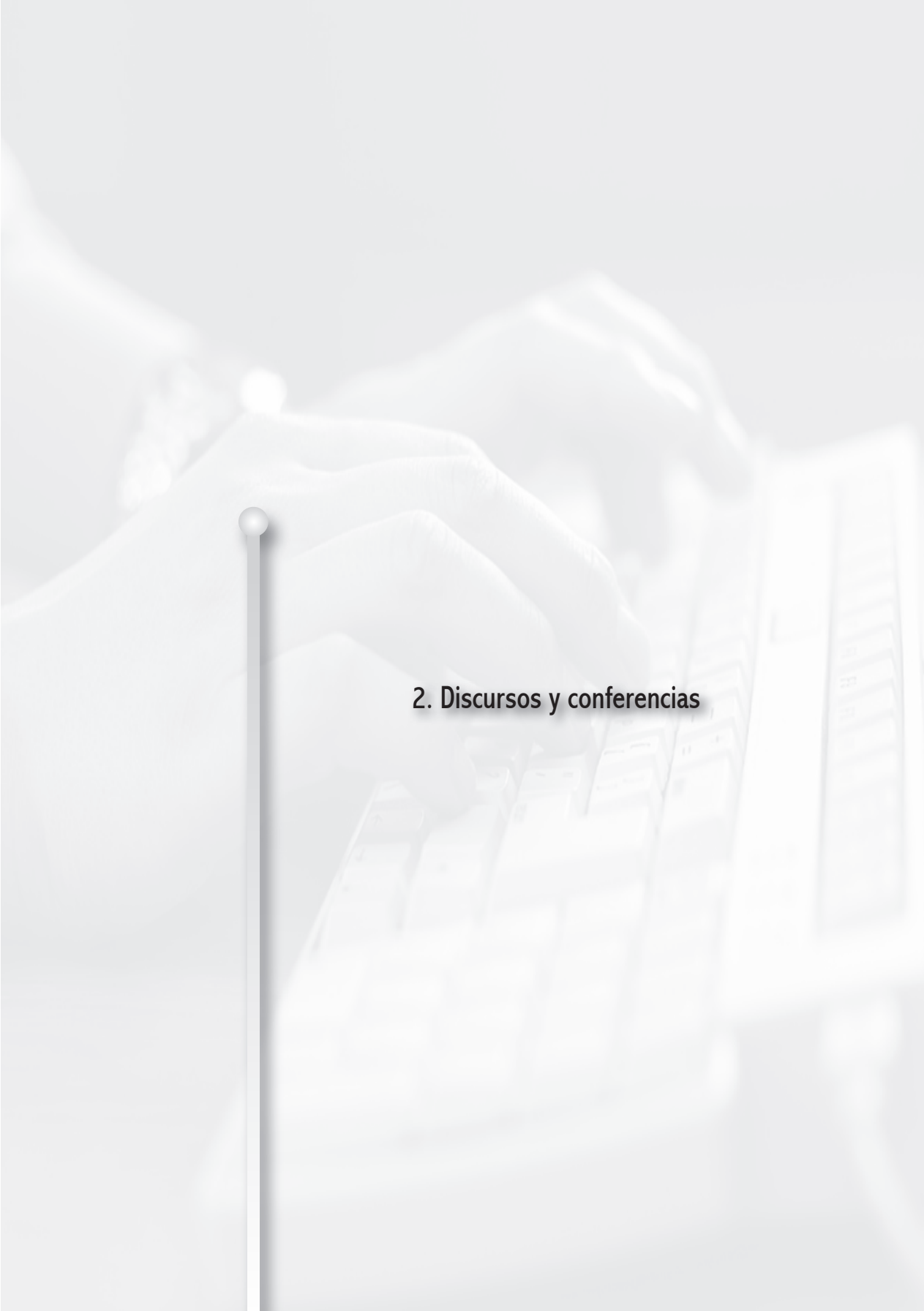
A quienes tuvimos la oportunidad de acompañarlo en el diario devenir de su enfermedad, damos testimonio que la afrontó con espartano estoicismo y serena actitud, con un profundo amor y reconocimiento para sus compañeras inseparables: Adriana, su hija, su esposa María Cristina y para con su querida familia. Su rostro siempre se iluminó con una leve y amable sonrisa -portadora de una inmensa paz- al sentir la presencia de un común amigo, aun en momentos antes de dejarnos para siempre.

Edgar Fernando: Tus amigos, de aquí y de allá, presentes y ausentes, repetiremos al unísono y por siempre:

Tú eres mi hermano, realmente el amigo.  
Paz en su tumba.


Otto Arnulfo Bolaños Bolaños<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Palabras pronunciadas el día del funeral, 11 de marzo de 2009.



## 2. Discursos y conferencias





## Discurso de posesión como Contador General de la Nación

*“Es claro que una de las funciones prioritarias de la contabilidad radica en servir de instrumento de control; instrumento que técnicamente desarrollado permitirá tanto a los administradores de las finanzas públicas, como a las entidades que cumplen funciones fiscalizadoras, ejercer con pertinencia el seguimiento riguroso del manejo eficiente y eficaz de los organismos estatales”.*



## 2.1. Discurso de posesión como Contador General de la Nación<sup>3</sup>

Hoy es un día importante para el país y para la Contaduría Pública colombiana. Por paradójico que parezca, nuestra nación, durante centurias, ha carecido de un sistema contable que le permitiera obtener la información financiera indispensable para la toma de decisiones adecuadas y oportunas. Ello ha contribuido, incuestionablemente, para que muchos de los denominados servidores públicos encontraran el camino propicio para cometer toda clase de ilícitos, enriqueciéndose con los recursos del Estado.

Como respuesta a este vacío, la figura del Contador General de la Nación adquiere presencia legal desde la Constitución de 1991; pero es el gobierno del Presidente Samper el que ha querido darle vida a este mandato constitucional. En primer lugar, porque, él ha sido un estudioso perenne de las finanzas de la nación y, en segundo lugar, porque como pocos, comprende el papel que la contabilidad nacional sabrá desempeñar en el proceso de modernización del Estado y en la lucha contra la corrupción administrativa.

Es claro que una de las funciones prioritarias de la contabilidad radica en servir de instrumento de control; instrumento que técnicamente desarrollado permitirá

tanto a los administradores de las finanzas públicas, como a las entidades que cumplen funciones fiscalizadoras, ejercer con pertinencia el seguimiento riguroso del manejo eficiente y eficaz de los organismos estatales.

Por ello, al aceptar gustoso la honrosa designación del Señor Presidente como primer Contador General de la Nación, mi prioridad consistirá en diseñar y poner en funcionamiento un sistema nacional de contabilidad que estará conformado por el plan general de cuentas, el manual de contabilidad gubernamental y el código de normas contables que regule la contabilidad de los sectores público y privado del país, tal y como lo señala el artículo 354 de nuestra Carta Magna.

Estas gestiones, sin lugar a dudas, se verán fortalecidas por los desarrollos que se logren con el proyecto de ley que se presentará al Congreso de la República; con el que se pretenden mayores niveles de autonomía y solidez para esta dependencia, dueña de la inmensa responsabilidad de llevar las cuentas de nuestra nación.

Quiero expresar al Señor Presidente de la República, mi entrañable gratitud por el nombramiento que me ha hecho y por este memorable acto de posesión. A lo largo de quince años he tenido el privilegio de acompañar al Doctor Samper

<sup>3</sup> Discurso pronunciado en el Palacio de Nariño el 31 de marzo de 1995.



en distintas circunstancias, en las que siempre ha manifestado su fe profunda y su respaldo a la contaduría pública colombiana.

Personalmente conozco su condición de insigne estadista y por eso irrestrictamente he decidido acompañarlo en su gestión. Usted, como de hecho lo está haciendo, sabrá conducir al país a los destinos que merece la grandeza de nuestra Patria.

He dejado cualquier vínculo anterior, mi oficina, mi querida decanatura en la Universidad Central, la presidencia de Asfacop, la Junta Central de Contadores, para dedicarme íntegramente a la labor que usted me ha encomendado. Señor Presidente, tenga la certeza de que mi esfuerzo no tendrá límites y que sabré responder a sus expectativas y a las del país.

No obstante la complejidad de la empresa que hoy asumo, corroborada por la experiencia vivida en otros países que han tratado mucho en este proceso, mi reto consiste en organizar la contabilidad pública en el lapso de su mandato. Para ello conformaré un equipo profesional y técnico de excelencia; con él, con su respaldo, apreciado Presidente, y el de las diversas instancias del gobierno y con el aporte de mi profesión, de todos ustedes, queridos amigos y colegas contadores públicos, convertiremos a la Contaduría General en una institución que, además de ordenar las cuentas de la nación y producir rigurosamente su balance general, será pieza clave de un sistema nacional de control.

Mil gracias Señor Presidente. Públicamente prometo que jamás defraudaré su confianza.



## Instalación del Seminario Nacional de Contabilidad Pública

*“La contabilidad está llamada a jugar un papel muy importante en el control del manejo financiero del país”.*





## 2.2. Instalación del Seminario Nacional de Contabilidad Pública<sup>4</sup>

Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Guillermo Perry Rubio, señores Subdirectores de la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Hacienda, doctores Otto Arnulfo Bolaños Bolaños y Ricardo Vásquez, asesora del despacho doctora Clara Cuéllar Reyes, excelente grupo de asistentes invitados especiales, participantes de este importantísimo evento con el cual se le da inicio a la función que desarrollaremos en bien de la patria para dotar al país de un sistema nacional de contabilidad:

Quiero en primer lugar destacar el importante apoyo que nos ha venido dando el Ministerio de Hacienda a través de su Ministro para la organización de este evento y para la consolidación de la Dirección General de Contabilidad; en verdad que cuando llegué a desempeñar este cargo tan honroso con que me ha distinguido el señor Presidente de la República, Dr. Ernesto Samper, encontré toda la acogida, todo el apoyo, todo el beneplácito del ministerio, por instrucciones muy precisas que impartió el señor Ministro; esto que hoy estamos iniciando es una evidencia de la acogida inmediata que se ha dado a nivel administrativo.

Para nosotros profesionales de la contaduría, profesionales de otras disciplinas que estamos reunidos hoy aquí para intercambiar ideas para exponer conceptos, para aportar recomendaciones con el fin de hacer realidad este viejo anhelo de nuestro país cual es el de tener una contabilidad pública organizada, seria, consistente, estructurada; ha sido motivo de inmensas satisfacciones de haber contado con la acogida tan especial por parte de todas las entidades invitadas, es así como aquí tenemos delegados de un número muy significativo de instituciones públicas, organizaciones territoriales, departamentos, municipios, y creemos que no estamos con esto siendo demasiado optimistas que en este mes de trabajo, que en este mes de entrega, de sacrificio, vamos a poder estructurar las bases de lo que va a ser el sistema nacional de contabilidad, sistema que, como es apenas obvio, va a ser un paso dentro todo el proceso de organización de las finanzas públicas.

La contabilidad está llamada a jugar un papel muy importante en el control del manejo financiero del país, es así como el gobierno ha emprendido desde tiempo atrás un proceso de modernización del aparato gubernamental en lo referido al sistema del manejo financiero, es por ello que los resultados de la gestión que nosotros hoy iniciamos va a ser definitiva para

<sup>4</sup>. Discurso pronunciado en la ciudad de Bogotá el 17 de mayo de 1995.

este macroproyecto que involucra a toda la administración financiera del Ministerio y del país.

Y es así como, de este equipo, están haciendo parte también la Dirección General de Presupuesto, la Dirección General de Crédito Público, la Dirección General del Tesoro, la Dirección General de Apoyo Fiscal, y tenemos también, como era de esperarse dentro del ámbito de camaradería y de colaboración mutua con que hemos venido trabajando, la participación de entidades como la subdirección del Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República, quien en últimas va a ser una de las más directas beneficiadas, por cuanto en la medida que nosotros produzcamos información transparente, información oportuna, información confiable, la labor de seguimiento, la labor de construcción de indicadores, la labor de evaluación de la ejecución presupuestal, va a ser mucho más ágil y vamos a poder presentar conjuntamente información financiera al Congreso de la República, concretamente a la Comisión Legal de Cuentas, para el fenecimiento tanto de la cuenta general del presupuesto como el balance general de la nación.

Esta acogida, este apoyo que hemos venido recibiendo, que hoy se consagra en la participación de todos ustedes, va a permitir, repito, una clara estructuración del modelo de contabilidad nacional, estamos convencidos, por lo que hemos podido analizar de la organización de otros países, tanto del ámbito latinoamericano como de otras latitudes, de que nosotros estamos en capacidad de aportarle a la comunidad internacional un modelo, una estructura, un organismo, que va a servir de parámetro para grandes realizaciones hacia adelante.

Nosotros venimos desde tiempo atrás adoleciendo de sistemas de información, tenemos limitaciones para poder identificar la verdadera estructura patrimonial del país, no más abrimos la prensa de hoy y encontramos cómo se señala a un alcalde como responsable de manejos inescrupulosos de los recursos públicos, ayer leíamos en la prensa cómo un alcalde de un pequeño municipio llegó al extremo de suicidarse porque no encontró recursos, encontró una Administración Pública absolutamente caótica, la semana pasada también un concejal de una ciudad vecina a Bogotá estaba cuestionando el manejo de las empresas públicas y decía que el futuro para estas empresas no es el mejor porque se carecía de un sistema organizado de contabilidad; y cada uno de los días que esta por venir, si repasamos un poco toda la información que hemos venido recibiendo en los últimos meses, en los últimos años, encontramos que uno de los principales factores de corrupción administrativa es precisamente la falta de un adecuado sistema de control contable.

La contabilidad, por naturaleza, por esencia, por principio, por filosofía sirve de instrumento de control; de allí que nosotros hubiésemos señalado desde tiempo atrás, la conveniencia de organizar áreas contables en los municipios; la semana pasada, lo comentábamos con el Dr. Perry, en una reunión conjunta que celebramos en la ciudad de Cartagena en el Centro de Convenciones con el Procurador General de la Nación, con el Fiscal General de la Nación, y en cabeza mía como representante del ministerio como Contador General de la Nación, llegamos a acuerdos, llegamos a identificar puntos comunes y es que el país tiene que unirse, el país tiene que integrarse,

a lo que nosotros conseguimos, y esa es una propuesta que he venido presentando en las diferentes visitas que estoy haciendo, tratando de motivar y crear un ambiente de receptividad, de confianza y de optimismo para la tarea que nosotros estamos iniciando hoy.

Nosotros estamos convencidos de que la Constitución señaló los parámetros generales para construir un gran sistema nacional de control. Veamos cuál sería el sistema nacional de control, y cómo lo integramos: una contaduría general emitiendo normas, emitiendo principios, emitiendo doctrina, emitiendo procedimientos de que, de materia contable, de materia de la contabilidad pública, doctrina que debe ser de obligatorio cumplimiento por parte de todos los establecimientos que manejan recursos de la nación; esa sería, digamos, la primera etapa, la primera parte del proceso.

Luego vendría una instancia, una figura también creada por la Constitución, que es el control interno reglamentado a través de la ley 87 de 1993. El control interno tiene que servir de instrumento para garantizarle al país que las normas que el Contador General de la Nación esté emitiendo, se están cumpliendo dentro de todos los establecimientos públicos, de tal forma que cuando cada entidad está produciendo un balance general, que después va a ser consolidado en el gran balance de la nación, por lo menos tengamos la confianza de que en cada establecimiento un área de control interno está respondiendo, está avalando, el que se esté dando cumplimiento a las normas del Contador General de la Nación.

Luego vendrá una tercera parte que será la de la Contraloría General, la Contraloría como quedó previsto en la Constitución eliminó el control previo, de ahora en adelante tendrá un control fiscal posterior, lo que equivaldría a decir que la Contraloría asume la función de auditoría externa, o la función de revisoría fiscal como ocurre en la mayoría de empresas privadas. Esa gestión que realiza la Contraloría obviamente será más eficiente y más confiable en la medida que las normas sean adecuadas, y en la medida que el control interno se esté cumpliendo.

Sobre la base de la información financiera vamos a poder construir unos indicadores financieros, unos indicadores económicos. Hoy se habla de la necesidad de medir la gestión, de medir la eficiencia, de medir la productividad. No entendemos cómo ante la ausencia de un sistema de contabilidad se puedan construir estos indicadores. Con la labor que estamos iniciando hoy, ordenando las cuentas nacionales, vamos a poder construir unos indicadores de gestión, unos indicadores financieros que verdaderamente correspondan a las necesidades del país.

Viene ahora la siguiente parte durante el proceso, a quién le corresponde cumplir el fenecimiento de la cuenta general, a la Cámara de Representantes, al Congreso de la República. La Constitución Nacional estableció que el balance lo debe presentar el Contador al Congreso previa certificación que dé la Contraloría General de la República. La nueva Constitución estableció que es al Contralor a quien le corresponde presentar las cuentas de la ejecución presupuestal, pues bien, esas cuentas, esa información va a ser canalizada a través de la Comisión Legal de Cuentas. Ya hemos entrado en contacto

con el Presidente y los miembros de la comisión legal de cuentas, quienes están preocupadísimos por la información incompleta que se está presentando hasta ahora. Con esta participación, con esta revisión exhaustiva, con este análisis posterior que haga la Comisión Legal de Cuentas para dar paso al fenecimiento de la cuenta, se completaría, digamos, el ciclo del control, Contador, Control Interno, Contraloría General de la República, Comisión Legal de Cuentas.

Pero además se requiere del aporte, del soporte, del complemento, de entidades como la Procuraduría General de la Nación. Estamos convencidos de que la Procuraduría puede servir de factor de apoyo y de fortalecimiento de esta institución, del sistema nacional de control, y que en la medida que los funcionarios públicos no cumplan oportuna ni adecuadamente con la información que tienen que presentar, es la Procuraduría la que debe vigilar y hacer el señalamiento y un juicio de responsabilidades a quienes no estén al día con la información.

Entonces vemos como todo llama, todo conduce a pensar que realmente el país está ad portas de un proceso de organización financiera importante; y luego vendrá el otro aspecto que a mi modo de ver, y así lo hemos analizado en la Dirección con los subdirectores, los asesores y todos los funcionarios, es de vital importancia para el país, que es la tecnificación, la modernización a través de sistemas computacionales, a través de sistemas satelitales de transmisión de datos.

Entonces allí viene ese otro proceso, el sistema integrado de información financiera que ha venido liderando nuestro

Ministro y que de este gobierno se le ha dado un mayor impulso, entonces ya hay un proyecto, está caminado ese proyecto, hay propuestas específicas, hay un grupo de asesores ya contratados, hay un equipo perfectamente estructurado que pretende en el menor tiempo posible buscar la agilidad de la información. Nosotros vamos a velar por la transparencia, por la seriedad, por el manejo adecuado de la información.

Por otro lado, vendrá todo un sistema que recoja todos esos informes, todo este manejo financiero y lo procese a través de un gran sistema, y grandísimo, entre otras cosas, por mandato legal que es el manejo de la cuenta única, que el país no siga teniendo recursos ociosos en su sistema financiero, que el país haga un eficiente manejo del tesoro público, sobre el que hablará más adelante nuestra directora, la doctora Gloria Inés Cortes. Pero vemos cómo en este proyecto la contabilidad no está presentándose como un hecho aparte, la contabilidad es parte de todo un gran programa y de todo un gran cronograma de actividades que nos corresponde desarrollar.

Por eso y para terminar esta primera parte de mi intervención, porque el señor Ministro tiene que atender otra serie de compromisos, quisiera decirles que creemos que este mes es de una altísima productividad, porque si no presentamos con carácter urgente todos estos proyectos al proyecto de modernización de una estructura contable, no vamos a poder arrancar con el sistema integrado de información financiera.

De otra parte, si no iniciamos el año de 1996 con una nueva estructura de con-

tabilidad, es decir, todo el país hablando el mismo lenguaje, todas las entidades públicas contabilizando las operaciones, los hechos económicos dentro de unos criterios uniformes, vamos a perder un año más. Todos sabemos lo complejo que es, lo casi imposible que resulta iniciar un cambio en la contabilidad cuando ya va un período transcurrido; pero además de eso, no me cabe la menor duda, y ustedes han sido testigos por el contacto que he tenido con cada uno de ustedes, que eso es posible, que eso es factible, que vamos a recoger experiencias de todos los municipios, de todos los departamentos, de todas las entidades hoy aquí representadas, no va a ser posible si no iniciamos durante este segundo semestre una labor de culturización, pues el país no tiene una cultura contable, el país tiene evidentemente una magnífica cultura presupuestal.

Nos corresponde a nosotros, a la Dirección y a ustedes queridos amigos asesores miembros de esta comisión asesora, iniciar desde el próximo 22 de junio cuando estaremos terminando esta primera etapa, un proceso de capacitación, de llegar a todos los municipios, de llegar a todos los departamentos; estoy recorriendo el país invitando a las facultades de contaduría, a las facultades de economía, a las facultades de administración, para que realmente le contribuyamos al país prestando un apoyo a través de convenios con los municipios, con los departamentos. Nosotros, el segundo semestre de este año, tendremos el manual de contabilidad, tendremos el catálogo de cuentas, tendremos ya algunas normas, algunas definiciones teóricas de lo que debe ser el manejo contable, e iniciaremos el proceso de elaboración del manual de procedimientos.

Pero necesitamos que durante este año los municipios y los departamentos comiencen a hacer una depuración de sus cuentas, ya lo he logrado a nivel de algunas visitas que he hecho. En estos días tuvimos unas reuniones en Medellín, en Pasto, en Bucaramanga en Cartagena. Que comiencen los concejales, que comiencen los alcaldes, a buscar en la universidad un aporte para la reconstrucción de la información financiera anterior, entre otras cosas que comencemos a hacer ese inventario de los bienes de la Nación, esa cuantificación de los bienes de la Nación, a pensar que en Colombia no podemos seguir trabajando con sistemas rudimentarios, tenemos necesidad de adquirir sistemas, adquirir equipos, esta labor de concientización, de complementación, de inducción a que la gente entienda cuál va a ser el verdadero papel futuro de la contabilidad, y ya la venimos desarrollando, señor Ministro, usted ya está muy enterado de este proceso.

Entonces, señores, la tarea que nos espera, el compromiso que nosotros tenemos para con el país es bien importante, de aquí, del éxito de este evento, como lo decía el señor Ministro en su mensaje en el acto de instalación, es definitivo para lo que viene adelante, no podemos siquiera pensar que no podemos cumplir con este propósito, todos ustedes están convencidos de este propósito, por eso están aquí acompañándonos. Muchas gracias desde ahora, a mis compañeros de la Dirección, a todos los funcionarios del Ministerio de Hacienda que nos van a acompañar durante estos días, a quienes van a estar permanentemente enriqueciéndonos, porque también vamos a buscar la presencia, durante estos foros, de personas o de enti-



dades que pueden aportar, en la medida que se van generando necesidades se van generando expectativas, vamos a traer a quienes realmente pueden aportarnos temas de interés, recomendaciones, sugerencias.

Entonces, bienvenidos a esta nueva etapa de la contaduría gubernamental, bienvenidos a un proyecto que indudablemente va a dar de que hablar en el país; y gracias al señor Presidente y al señor Ministro porque han creído en nosotros, porque nos están dando la mano, nos están dando el apoyo que necesitamos para construir un sistema contable que será un factor fundamental, definitivo en el proceso de

lucha contra la corrupción administrativa. No solucionaremos todos los problemas de corrupción, pero sí aportaremos aspectos muy importantes dentro del control, que en este gobierno se han venido cumpliendo, que este gobierno se ha empeñado, muchas gracias.

Y entonces dejamos de esta forma, con las palabras del señor Ministro, instalado este seminario. A continuación seguiremos ya en un análisis, antes de la primera intervención del señor Director de Crédito Público, doctor Clemente del Valle, haremos un análisis de otros temas que tenía preparado para esta primera intervención en la presentación de este seminario, muy amables.



## **Presentación del Plan General de Contabilidad Pública**

*“El gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano, desde los inicios de 1995, da vida transitoria a este mandato constitucional, creando la Dirección General de la Contabilidad Pública”.*





## 2.3. Presentación del Plan General de Contabilidad Pública<sup>5</sup>

La Contabilidad ha sido considerada el lenguaje de los negocios, pero no ha hecho parte del lenguaje de los gobiernos.

El país ha carecido de una sólida estructura contable para el sector público como consecuencia de la poca importancia que con anterioridad se le otorgaba al tema. Ello ha contribuido al desconocimiento de nuestra verdadera situación financiera, y ha posibilitado que, en múltiples oportunidades, los responsables de la administración de los bienes públicos hicieran uso indebido de estos.

Igualmente, por falta de información financiera, en diversas circunstancias, se han tomado decisiones administrativas inadecuadas, con los consecuentes efectos negativos para los recursos del Estado.

Esta realidad llevó a la Asamblea Nacional Constituyente a consagrar el cargo de Contador General de la Nación. En razón del imperativo de su presencia, el gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano, en los inicios de 1995, da vida transitoria a este mandato constitucional, creando la Dirección General de la Contabilidad Pública.

Entre tanto el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Guillermo Perry Ru-

bio, presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley que busca la organización definitiva de la Contaduría General de la Nación, el cual fue acogido con especial interés por la Comisión Cuarta y se encuentra para aprobación de la plenaria del Senado en su sesión del día de hoy. Aspiramos a que en su trámite por la Cámara de Representantes reciba tratamiento similar y, antes de finalizar el año, se convierta en ley de la República.

La tarea emprendida hasta ahora por la recién creada Dirección General de la Contabilidad se ha encaminado, de una parte, a la labor de reconstruir las cifras financieras de los entes del nivel nacional y territorial; de otra, a la organización de un Sistema Nacional de Contabilidad Pública y para tal efecto elaboró el primer Plan General de Contabilidad Pública en la historia de Colombia.

Para entender la dimensión real del Plan General que hoy estamos presentando, considero pertinente algunas reflexiones sobre lo que es la contabilidad pública. La contabilidad pública es una rama especializada de la contabilidad que permite desarrollar los diversos procesos de medición, información y control en la actividad económica de la Administración Pública.

Es con base en esta contabilidad que los hechos inherentes al proceso económico,

<sup>5</sup> Discurso pronunciado en la ciudad de Bogotá, el 22 de Noviembre de 1995.

en los cuales intervienen los entes públicos, quedan registrados en cuentas, de tal forma que en todo momento pueda conocerse el estado de los derechos y de las obligaciones, así como el grado de cumplimiento en el recaudo de los ingresos tributarios y el comportamiento de los costos y gastos incurridos; de esta manera influye significativamente en la administración financiera pública, permitiendo el análisis del impacto que las actividades gubernamentales tienen sobre el conjunto de la economía.

Así mismo, ella permite, en relación con los planes, programas y objetivos propuestos, identificar el nivel de eficacia con el cual éstos son desarrollados por parte de quienes han asumido la dirección del Estado.

Su importancia es más evidente a partir del proceso de descentralización, toda vez que se redefinieron responsabilidades y se asignó a las entidades territoriales un papel más protagónico, en especial, en la prestación de los servicios públicos y en la planificación de inversiones productivas que habían estado en cabeza de entidades del orden nacional.

La contabilidad pública propiciará, además, el fortalecimiento de una auténtica cultura contable, haciendo posible la adecuada toma de decisiones en el contexto de una moderna administración pública con enfoque gerencial.

En resumen, esta contabilidad se constituye en instrumento de medición de la gestión económica y de control de los entes públicos, facilitando información útil, oportuna y confiable a los administradores de los recursos públicos, y a los diferentes organismos que desempeñan funciones de control, como la Contra-

loría, la Procuraduría y las Superintendencias. Podrán cumplir así, en forma rigurosamente técnica, con la responsabilidad que les ha sido encomendada, configurándose como un valioso medio de la lucha contra el flagelo de la corrupción y, por ende, del manejo impoluto de los bienes del Estado.

Desde este marco retomemos el tema que nos congrega hoy.

Asumiendo el mandato constitucional, el Plan General de Contabilidad Pública busca lograr la uniformidad, centralización y consolidación de la información contable pública, para atender las necesidades de los usuarios en los procesos de gestión, divulgación y control.

En la práctica, el Plan General coadyuvará eficientemente en el suministro de información para interpretar la realidad financiera, económica, social, ambiental y presupuestal, derivada del desarrollo de la gestión administrativa tanto a nivel micro, por parte de alcaldes, gobernadores, directores, gerentes y ministros, entre otros, como a nivel macro, por las autoridades responsables del manejo económico del Estado.

A partir de enero de 1996 comenzará a registrarse, con base en los principios, normas y procedimientos contables previstos en el Plan, las operaciones financieras, económicas y sociales, de la totalidad de los organismos estatales en los niveles nacional y territorial. Desde el más pequeño establecimiento público o el municipio más apartado, hasta la más compleja de las empresas industriales y comerciales, o los departamentos y municipios que manejan los mayores volúmenes de recursos presupuestales deberán aplicarlo.

De estos organismos, cerca de 500 tienen algún sistema contable, aunque en muchos casos rudimentarios y poco confiables, mientras que los restantes deberán emprender el proceso de incorporación al Sistema Nacional de Contabilidad Pública. Es por esto que, como prioridad inmediata, acometeremos un intensivo programa de capacitación en todo el país; tarea a la que se han vinculado activamente los señores Gobernadores y Alcaldes.

Con la organización contable se promoverá una mayor participación ciudadana en los temas de la administración financiera del Estado, a través del estudio de la información contable pública. Ello conlleva a que los responsables de los entes públicos deban producir y entregar los correspondientes estados financieros para el análisis por parte de la ciudadanía, además del examen y auditaje que ejerzan los órganos de control, garantizando así la transparencia de su gestión.

De otra parte, el Plan Contable se convierte en un instrumento que permitirá al Estado enfrentar con mayor seguridad el proceso de modernización de la administración financiera pública.

La información Contable resulta de gran utilidad para los entes públicos en la definición de los indicadores de gestión, productividad, rentabilidad o de cualquier otro tipo; igualmente, para elaborar análisis económicos generales y sectoriales de las áreas específicas en donde estos realicen inversiones o ejecuten gastos. En la misma forma, será útil para la conformación de estadísticas de las finanzas públicas.

La aplicación del Plan General de Contabilidad Pública, con creces, trasciende

la tradicional información de datos monetarios exclusivamente, otorgándole las dimensiones financiera, económica y social. Prospectivamente plantea el gran compromiso de, a través de la investigación, desarrollar modelos de estados contables e información complementaria como los estados de valor agregado; rentabilidad pública; origen y aplicación del excedente social; ahorro, inversión y financiamiento, y el estado de objetivos.

Estos modelos, adicionados a los instrumentos ya consagrados como el balance general, y complementados con informes específicos como los de inversión económica y social, inversión ambiental, de endeudamiento, los informes previsionales y el cuadro de mandos o tablero de control, propiciarán herramientas definitivas para la planeación de la Administración Pública y la toma de decisiones a nivel gubernamental, en los órdenes nacional y territorial.

El Sistema Nacional de Contabilidad Pública -explicado ampliamente en la publicación distribuida en este acto- será una realidad cuando todos los entes públicos apliquen el mismo Plan General. Este sistema en funcionamiento permitirá a la Dirección General de la Contabilidad Pública o Contaduría General de la Nación, elaborar el balance que consolide tanto los entes del nivel nacional como del territorial; esto es, hará factibles el balance general de la nación y el balance consolidado del sector público, con lo cual estaremos también en capacidad de atender cualquier requerimiento de información contable formulado desde los organismos financieros internacionales.

En este corto lapso de 7 meses al frente de la Dirección, con el concurso del equipo de trabajo vinculado a la mis-



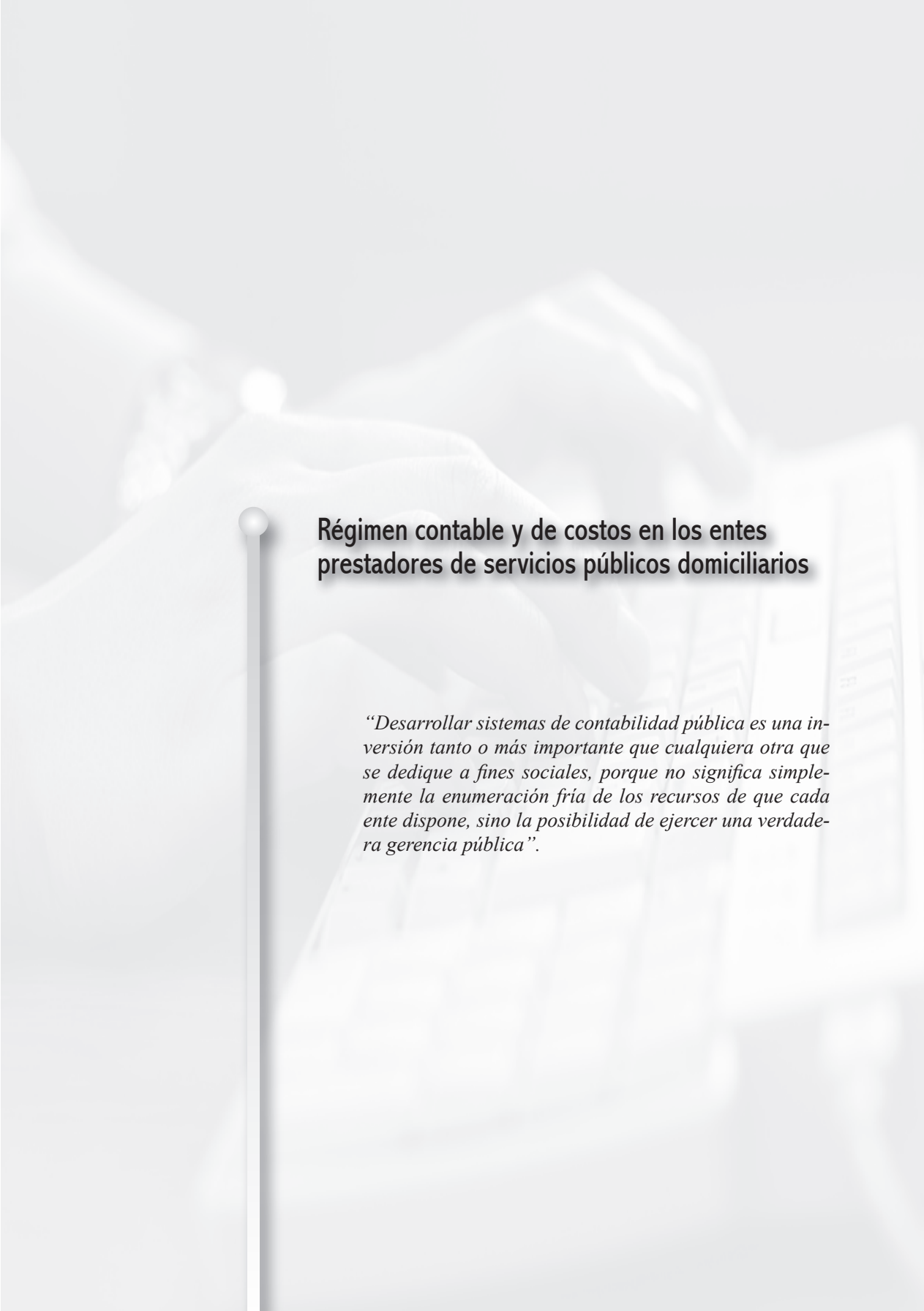
ma y dueño de excelentes calidades humanas y profesionales, alcanzamos una de las metas propuestas al hacer realidad el presente plan. Para satisfacción nuestra, fue objeto del análisis y la confrontación en distintos escenarios nacionales e internacionales, con el propósito claro de enriquecerlo a partir de los conceptos de voces autorizadas que recogen la experiencia de otros países; tal es el caso de la valoración que realizaron funcionarios del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y los delegados de 21 países participantes en el Primer Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública, celebrado recientemente.

Con el Plan General de Contabilidad Pública que hoy entregamos al país, estamos cumpliendo no sólo los mandatos constitucionales que nos han sido asignados, sino respondiendo al desarrollo de aquellas políticas encomendadas por el Señor Presidente de la República, inscritas en su propuesta gubernamental de modernización del Estado y de

lucha frontal contra la corrupción administrativa.

Permítame señor Presidente, al hacerle entrega de este primer ejemplar del Plan General de Contabilidad Pública, agradecerle su permanente respaldo y orientación sobre un tema que desde siempre ha ocupado lugar destacado en su programa de gobierno. De igual manera, nuestra gratitud hacia el señor ministro de Hacienda Dr. Guillermo Perry Rubio, por su apoyo y motivación, al haber asumido el desarrollo de este plan como una de las prioridades de su despacho. Dr. Samper, con gran satisfacción hago parte de su equipo de trabajo y pertenezco a esa mayoría de compatriotas que conoce su trayectoria, sabe de sus calidades de estadista y es testigo de su inmenso amor y compromiso hacia nuestro país. Usted ha sido el abanderado del proceso emprendido por la Contaduría General de la Nación, el cual, concebido desde “el tiempo de la gente”, contribuirá a ese mejor mañana que su gobierno busca forjar para los colombianos.

Mil gracias.



## Régimen contable y de costos en los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios

*“Desarrollar sistemas de contabilidad pública es una inversión tanto o más importante que cualquiera otra que se dedique a fines sociales, porque no significa simplemente la enumeración fría de los recursos de que cada ente dispone, sino la posibilidad de ejercer una verdadera gerencia pública”.*



## 2.4. Régimen contable y de costos en los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios<sup>6</sup>

Noviembre de 1996

El acontecimiento que hoy nos congrega reviste singular importancia, no solo para las empresas con las que ustedes se encuentran vinculados, sino en general para la contabilidad pública colombiana. Se cristaliza en esta fecha un nuevo logro obtenido por todos aquellos quienes estamos empeñados en desarrollar un marco que oriente las políticas, instrumentos, principios, normas y procedimientos para esta área en nuestro país.

El primer Plan de Contabilidad para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios, es resultado de un proceso de estudio interinstitucional en el que, tanto la Contaduría General de la Nación como la Superintendencia de Servicios Públicos, se comprometieron con la meta de uniformar los criterios contables para el sector, de acuerdo con sus propias cualidades y requerimientos.

Con este nuevo desarrollo se renueva el empeño por superar las instancias más críticas de los sistemas de registro del área pública colombiana, como son la insuficiente técnica contable empleada y la precaria infraestructura disponible para la obtención y registro de la infor-

mación, aspectos urgidos de atención prioritaria.

Al crearse con este novedoso plan un conjunto de cuentas y subcuentas específicas, se reconoce la importancia de la contabilidad en este renglón tan vital para la comunidad, se garantiza la existencia de un instrumento para la participación y el control ciudadano y se da cumplimiento a la normatividad sobre la aplicación de prácticas contables, al actuar en concordancia con la directiva máxima sobre contabilidad pública en nuestro país: el Plan General de Contabilidad Pública, valiosa herramienta para atender las necesidades de información en los procesos de gestión y control del Estado.

Pero haber tomado como referente esta directiva no obedece solo a requerimientos legales. Quizá un hecho de mayor importancia para seguir sus lineamientos es que en él convergen un conjunto de objetivos, postulados y principios, que le dan a la contabilidad pública identidad propia, la diferencian de otras áreas del ejercicio disciplinar y le asignan un rol en los propósitos nacionales de defensa de la democracia, la transparencia y la modernización.

El Plan General es también fruto de un constante y denodado trabajo por parte de la Contaduría General de la Nación y de

<sup>6</sup> Recopilación de discursos y conferencias presentados en diferentes eventos programados por las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, durante 1996 y 1997.





un grupo de profesionales pertenecientes a las diferentes ramas de la Administración Pública colombiana, quienes dedicaron lo mejor de su experiencia y conocimientos a producir este documento marco.

Gracias a esta labor, no solo se logró el diseño de un Catálogo General de Cuentas, como parte de un Modelo Instrumental, sino la propuesta de un marco conceptual que visualiza un horizonte acorde con la dimensión social de la actividad.

El proceso de elaboración del Plan de Contabilidad para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios, así como el Plan General de Cuentas del Sector Hospitalario, que ya se está aplicando, significaron la realización de ajustes tanto en cuentas de balance, como en cuentas del estado de actividad financiera, económica y social, respondiendo así a la característica de flexibilidad del Plan General de Contabilidad Pública, que facilita la incorporación y asimilación de los hechos que se derivan de la evolución de cada ente.

Además de suministrar información contable confiable y oportuna, que revele integralmente la situación de los organismos de servicios públicos domiciliarios, este nuevo plan debe responder a finalidades como la promoción de la participación ciudadana y transparencia de la gestión pública, a través del examen y control periódicos.

También le corresponde hacer efectivo el postulado de confianza pública, gracias al cual los individuos y la sociedad aceptan o admiten un suceso o informe sin ninguna reserva de su veracidad y autenticidad, pues se supone que dicha información refleja hechos verídicos.

Al trazarse objetivos como el de interpretar la realidad cuantitativa y operacional, dotar a las instituciones de instrumentos que les

permitan enfrentar el proceso de modernización administrativa y financiera pública y elaborar análisis económicos generales y sectoriales, la contabilidad de entidades como las que ustedes representan, fortalece el diseño de políticas y planes más equitativos a nivel local, regional y nacional.

En conclusión, el plan de contabilidad vigente en Colombia demuestra que, independientemente de que existan actividades específicas inherentes a la dinámica social, la normatividad puede adaptarse a sus condiciones particulares.

Para la organización contable del sector público colombiano y en particular para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, resulta de vital importancia la adopción inmediata del Plan Contable que hoy está presentando el doctor Juan Carlos Vives Menotti. Sin duda es una nueva contribución en el proceso de modernización de la Administración del Estado en su tarea de lograr transparencia, eficacia y eficiencia.

A ustedes señores representantes de las empresas de servicios públicos domiciliarios les corresponde ahora hacer que este acervo de recursos no se limite a simples enunciados, y que un sector de tanta incidencia en la vida diaria de los colombianos pueda preciarse de ser ejemplo de claridad y buenos resultados.

**Bogotá, 30 de abril de 1997**

En noviembre del año pasado tuve la oportunidad de reunirme con ustedes durante el primer Congreso Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias.

La materia de mi intervención en aquel momento fue el régimen contable de las

entidades dedicadas a esta actividad en el país. En este nuevo encuentro voy a referirme a la responsabilidad en la gestión contable que en particular les atañe a los encargados de dirigir este tipo de organismos. Y lo haré realizando una lectura, con lentes de contador, de algunos aspectos relevantes de la Ley 142 de 1994, en especial los concernientes a los controles interno y externo, los sistemas de información y la relación de las empresas con la Superintendencia que las aglutina y regula. Sin lugar a dudas, en estos asuntos se hacen evidentes las responsabilidades contables de los administradores.

La Ley 142 define al control interno como “el conjunto de actividades de planeación y ejecución, realizado por la administración de cada empresa para lograr que sus objetivos se cumplan”. La norma precisa además que “el control interno debe disponer de medidas objetivas de resultado, o indicadores de gestión, alrededor de diversos objetivos, para asegurar su mejoramiento y evaluación”.

Estas “medidas de resultado o indicadores de gestión” implican la disponibilidad de sistemas contables. Recordemos que existe toda una armazón normativa sobre control interno en la que se enuncian conceptos y procedimientos relativos a la contabilidad.

En efecto, uno de los propósitos fundamentales de la Ley 87, que creó formalmente los Sistemas de Control Interno, fue garantizar oportunidad y confiabilidad en los registros, así como asegurar la existencia de mecanismos propios de verificación y evaluación.

Entre las propiedades que se le reconocen, se cuenta formar parte de los sistemas contables, financieros, de planea-

ción, de información y operacionales de la respectiva entidad y registrar con exactitud todas las transacciones de manera que permita preparar análisis operativos, administrativos y financieros. Este conjunto de postulados hacen que la información sea el insumo básico para garantizar el éxito del autocontrol en nuestro país.

De otra parte, la administración gerencial que se promueve en cualquier empresa que pretenda ser moderna, exige que incluya en su flujo normal de operaciones, un adecuado control con el que se garantice que la información consignada en sus registros corresponde efectivamente a hechos verídicos, para que las actuaciones no resulten incorrectas.

El sistema contable, por su naturaleza, es un sistema de información. Es un elemento que liga a la contabilidad con la gestión en las empresas que ustedes orientan. La Ley 142 expresa que “corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer los sistemas de información que deben organizar y mantener actualizados las empresas de servicios públicos para que su presentación al público sea confiable”.

La definición de sistema aparece cuando se produce una infraestructura capaz de aglutinar en sí misma las políticas, los principios, las normas y los procedimientos que, fusionados como una sola base de datos, son útiles para conocer el desempeño que tiene y tendrá una institución.

En ese sentido, un sistema de información contable aporta un riguroso mecanismo de verificación y evaluación por cuanto permite comprobar los objetivos y metas previstos por la entidad y aplicar un Control de Gestión, que adquiere im-

portancia para el administrador cuando le facilita la regulación sobre los planes y programas que haya diseñado y le confiere capacidad de realizar evaluaciones y sugerir correctivos a los planes de acción, con la suficiente oportunidad para actuar rápidamente sobre aquellas situaciones no previstas.

Una segunda forma de regulación es la relativa a los resultados. Los estados e informes contables facilitan la medición y evaluación de los alcances de la gestión, lo que significa saber si se concluyeron con éxito, o no, los proyectos, y si los recursos programados en el presupuesto efectivamente se consiguieron.

La Ley 142 enfatiza en estas dos formas de regulación cuando especifica que “el control fiscal y de resultados es un proceso que, dentro de directrices de planeación estratégica, busca que las metas sean congruentes con las previsiones”, y que las empresas prestadoras de servicios públicos deben presentar ante las oficinas o unidades de planeación un plan de gestión y resultados de corto, mediano y largo plazo, que sirva de base para el control. Este plan debe revisarse y actualizarse constantemente.

Los sistemas de contabilidad pública favorecen también un adecuado control de legalidad, al verificar que todos los hechos financieros, económicos y sociales sean planeados, presupuestados y soportados en documentos fuente, de origen interno y externo, debidamente legalizados. Estos documentos soporte, sobre los cuales se debe practicar un control interno, sirven también de base para el ejercicio de la vigilancia fiscal por parte de los organismos destinados a tal función, bien

sea las auditorías internas o la propia Superintendencia.

Una cuarta faceta de capital importancia para la legalidad de los procedimientos radica en el hecho de que la contabilidad garantiza la mayor transparencia en los procesos de contratación, en el momento en que permite identificar los casos en los que se favorezca a determinados contratistas; posibilita conocer los costos reales en que se incurre para la ejecución de obras o la contratación de servicios y su comparación frente a otros de similares características; admite la inspección en la entrega de anticipos, avances y liquidaciones de obra mediante actas suscritas por los funcionarios responsables de su recibo, las cuales soportan los registros contables y hacen factible la revisión de los costos de interventorías.

Por otra parte, el Control Financiero verifica y evalúa la situación de los bienes y derechos que posee un ente a un período determinado. Allí se confirma la capacidad de los administradores para mantener los activos existentes y generar nuevos que benefician a la comunidad.

Una evaluación financiera periódica desde los organismos de vigilancia también hace posible establecer, a través de una correcta evaluación y análisis de los indicadores correspondientes, los niveles de endeudamiento y las obligaciones laborales que se generan en la entidad. Esta forma de control puntualiza la situación financiera para actuar con oportunidad sobre aquellos aspectos o variables problemáticas.

Los informes financieros también hacen practicable la identificación de recursos ociosos, saldos improductivos en bancos, bajos rendimientos financieros, que

con una adecuada política de manejo de portafolio podrían mejorar la situación fiscal. De la misma manera, permiten la incorporación de los bienes de propiedad de las empresas para evitar su entrega y usufructo por parte de terceros.

En conclusión, la responsabilidad de ejercer un adecuado control por parte de los administradores pasa por la disponibilidad de sistemas contables modernos y eficientes. Si cada directivo asume su compromiso de producir oportuna y verazmente su información, contará con datos y análisis más cualificados. Sólo así se podrá superar aquellas costumbres que en ciertos sectores del país se han apuntalado y que se han denominado como la “cultura del gasto”. Al respecto, la propuesta desde la que venimos trabajando en la Contaduría General de la Nación es la sustitución de esta forma de hacer y de pensar por una verdadera “Cultura Contable” que comprometa a todos los funcionarios públicos a actuar en concordancia con la fe y la confianza que en ellos deposita la sociedad colombiana.

De allí que consideremos que desarrollar sistemas de contabilidad pública es una inversión tanto o más importante que cualquiera otra que se dedique a fines sociales, porque no significa simplemente la enumeración fría de los recursos de que cada ente dispone, sino la posibilidad de ejercer una verdadera gerencia pública.

La Ley 142 tiene todo un capítulo dedicado al denominado “control social” que no es otra cosa que la garantía de que la ciudadanía participa y puede tener conocimiento verídico de lo que acontece con las empresas prestadoras de servicios públicos. La ley es explícita al respecto: “brindándoles información sobre ejecu-

ciones y estados de las empresas con base en los estados contables”.

Los administradores también tienen serios compromisos contables con la superintendencia que los regula, ya que esta última puede “solicitar documentos, inclusive contables; y practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus demás funciones”. La superintendencia puede también evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas y diseñar y poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. Estas funciones solamente son viables en la medida que incorporen conceptos y procedimientos contables.

Si los responsables de las empresas prestadoras de servicios poseen amplias responsabilidades con las entidades que orientan, con la ciudadanía a la que sirven y con la Superintendencia que las regula, esos compromisos se cumplen con mayor eficacia en la medida que hacen uso de los sistemas contables que hemos desarrollado entre la Contaduría General de la Nación y la Superintendencia y que tienen a su alcance.

Ahora bien, el compromiso de rendir cuentas va mucho más allá de lo expresado en el ordenamiento legal, y se entremezcla con la confianza pública que se deposita en los administradores para que satisfagan las necesidades de los ciudadanos. Dicha confianza pública no se consigue por imposición, sino que se patentiza en la medida en que haya probidad y transparencia en el desempeño de las instituciones y de los funcionarios que las integran.

De esta manera, la gestión pública cumplida frente a una opinión cada vez más ilustrada deja de ser una rutina burocrática o una oportunidad de enriquecimiento, en la misma proporción en que los encargados de certificar los manejos contables y dar fe de la veracidad y juridicidad de los informes y decisiones financieras o contractuales, mantienen, por sobre cualquier consideración, los principios éticos insoslayables sin los cuales es poco exitosa la aplicación de manuales, planes de contabilidad o esquemas tributarios y presupuestales.

Por eso, el otro gran componente del proceso que quiero destacar es de carácter ético y profesional, y corresponde a los administradores de entidades relacionadas con el ámbito público, quienes deben apropiarse de los avances temáticos y procedimentales y sobre todo de una actitud inquebrantable de honestidad, pues su contribución es determinante para la eficiencia, la transparencia y el control de los dineros públicos.

### Cartagena de Indias, noviembre de 1997

Hace seis meses tuve la oportunidad de participar en el lanzamiento del primer Plan de Contabilidad para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

Se cristalizó en esa fecha un nuevo logro obtenido por quienes estamos empeñados en desarrollar un marco que oriente un conjunto las políticas, instrumentos, principios, normas y procedimientos de esta esfera tan vital para el futuro de nuestro país.

Como se recordará, dicho Plan fue resultado de un esfuerzo interinstitucional en el que se comprometieron la Contaduría

General de la Nación y la Superintendencia de Servicios Públicos, con la meta de uniformar los criterios contables para el sector, de acuerdo con sus propias cualidades y requerimientos.

Se trataba de superar los aspectos que históricamente han sido considerados como los más críticos en los sistemas de registro del área pública colombiana, como son la incipiente técnica contable y la precaria infraestructura disponible para la obtención y registro de información.

Al crearse con este novedoso plan un conjunto de cuentas y subcuentas específicas, se reconoció la importancia de la contabilidad en este renglón de la acción social del Estado ya que uniforma, centraliza y consolida la información para atender las necesidades en los procesos de gestión, en procura de mayor eficiencia de los administradores.

Estos hechos significaron la superación de la concepción del aparato estatal como un conjunto de compartimentos estanco en el cual cada componente desempeña su función sin contar con su entorno.

Se garantizó también el perfeccionamiento de instrumentos para la participación y el control ciudadano, que redunden en una mayor transparencia en el servicio público, a través del examen y control periódicos.

Se contribuyó además con la eficiencia del manejo del Estado en los niveles nacional y territorial y en los sectores central y descentralizado, a través de la provisión de recursos modernos y efectivos.

Igualmente, se aportó un insumo básico para la constitución de los Sistemas Integrados de Información Financiera y de Información Territorial, que pronto en-

tregarán sus primeros resultados al país, y gracias a los cuales estaremos dejando atrás la dispersión de esfuerzos y resultados institucionales.

Con esta moderna herramienta se hizo viable la definición de indicadores de gestión que permitan evaluar los resultados, mediante una atinada interpretación de la realidad cuantitativa y operacional de las empresas del sector, como apoyo a sus planes y decisiones de corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, se allanó el camino para la elaboración de análisis económicos coyunturales de las áreas específicas donde cada uno de los entes realice inversiones o ejecute gastos.

Asumir el Plan General diseñado desde la Contaduría General de la Nación como referente básico obedeció a requerimientos legales y técnicos. En lo legal, porque, como lo reafirmó la Corte Constitucional hace una semana, nuestra entidad es la única autoridad gubernamental en materia de contabilidad pública, investida con poderes para regular y sancionar el incumplimiento de las normas que expida y sus decisiones son de obligatoria observancia.

En lo técnico, porque como lo reconocen hoy diversos organismos nacionales e internacionales, el conjunto de objetivos, postulados y principios que conforman su marco conceptual, así como la estructura de su modelo instrumental, poseen universalidad suficiente para asimilar la armazón y los requerimientos de nuestro sector gubernamental.

La flexibilidad del Plan General de Contabilidad Pública le posibilita adaptarse a campos específicos, siempre y cuando se realicen los respectivos ajustes tanto en

cuentas de balance, como en cuentas de estado de actividad financiera, económica y social, respondiendo así a la naturaleza y evolución de cada entidad.

La amplitud de su estructura lo hace compatible con planes contables como el que cobija a las empresas de servicios públicos o a los organismos del sector hospitalario, que también se encuentra en plena vigencia, sin que desatienda su propia identidad o perturbe los mecanismos de consolidación de la información por parte de la Contaduría General de la Nación.

Los anteriores rasgos se constituyen en indicadores incontestables de que la contabilidad pública colombiana ha adquirido una identidad propia que la distingue claramente de otras áreas del ejercicio disciplinar y le asignan un rol en los propósitos nacionales de defensa de la democracia, la transparencia y la modernización.

Por corresponder a un ámbito de honda dimensión social, también le es inherente hacer efectivo un propósito de confianza pública, gracias al cual los individuos y la sociedad aceptan o admiten un suceso o informe sin ninguna reserva sobre su certeza y autenticidad, pues se supone que dicha información refleja hechos verídicos.

El citado contexto hace pensar que sobre ella recaen responsabilidades especiales, porque de la probidad con que se ejerza, los métodos que aplique, los procesos financieros y contables que examine y la calidad de sus informes, depende en gran medida la preservación de la fe en la nueva concepción del Estado que consagramos en la actual Carta Política.

Al definir a Colombia como un Estado Social de Derecho, se otorgó un nuevo rol



a nuestro ordenamiento público, el cual debe enfocar su actividad hacia el bienestar social en una búsqueda permanente de mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos.

Indudablemente, uno de los elementos determinantes del bienestar de una sociedad es la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, en especial el de acueducto, toda vez que es el elemento básico para la subsistencia del ser humano.

Ante las grandes implicaciones que para la sociedad tiene esta área, el legislador dejó en el Estado la responsabilidad de su prestación, bien en forma directa o a través de terceros, pero siempre bajo su inspección y vigilancia, buscando eficiencia en el servicio y cubrimiento total del territorio colombiano.

Aquí deseo recalcar que si una empresa es de naturaleza jurídica privada y entrega servicios públicos, se encuentra igualmente obligada a adoptar el Plan de Contabilidad, puesto que presta una función pública delegada por el propio Estado.

Tradicionalmente en el país los servicios públicos fueron suministrados por instituciones gubernamentales que, al manejarlos bajo criterios de monopolio, asumieron que el costo de los mismos se constituía en una variable más dentro de los gastos.

Esta situación hizo que se desconociera el valor real de su prestación. Lo que sí fue muy claro para el Estado era el elevado gasto en que se incurría por parte de estas entidades, sin que hubiese una correspondencia en cuanto a la calidad del servicio y a su cobertura.

Buscando superar esta deficiencia, se expidió la Ley 142 o Ley de los Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la cual

se reglamentó su prestación. Para ello fue necesario transformar o crear entes cuya actividad única fuese el suministro de uno o varios de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía, gas domiciliario y telefonía.

De acuerdo con la magnitud de las necesidades que deben satisfacer, en el país se pueden identificar tres categorías de empresas: las grandes, que se ubican en las ciudades de mayor tamaño, las medianas y las pequeñas organizaciones.

Desde esta perspectiva ha sido necesario normalizar su actividad teniendo en cuenta las características de cada grupo, ya que resulta imposible homogeneizar infraestructuras y procesos tan diversos.

El fundamento de este nuevo ordenamiento es la necesidad de abandonar la posición paternalista del Estado que había sido característica en nuestro país y propender por la prestación de unos servicios públicos eficientes y calificados, cuyo costo sea asumido por el ciudadano a través del pago de una tarifa que refleje el valor real de su prestación, lo que además implica la concientización en la comunidad sobre su cuidado y uso racional.

Vale la pena señalar que conociendo las desigualdades sociales propias de Colombia, se buscó la equidad en la estructura tarifaria a través de la redistribución del ingreso vía subsidios, para lo cual los estratos 5 y 6 sufragaban un sobre costo que se destina a cubrir el faltante de la tarifa que se aplica en los estratos 1 y 2 y eventualmente el 3. Por su parte, el estrato 4 paga una tarifa de equilibrio, que es igual al valor del costo real de la prestación del servicio.

Ahora bien, el enorme rezago tarifario acumulado luego de muchos años de mo-

nopolio estatal no puede nivelarse en forma inmediata dada la alta incidencia que ello significaría para los ingresos de los usuarios y su peso en la canasta familiar, por lo cual se concibió que las tarifas se incrementen de manera progresiva hasta el 2001, año en el cual deben estar plenamente niveladas.

Para cumplir con los nuevos requerimientos, las empresas debieron acoger esquemas modernos y ágiles de organización. Algunas los pudieron incorporar de manera más o menos rápida. Sin embargo, todavía observamos carencias sobre todo en algunos municipios y organizaciones comunales que tienen incertidumbres en cuanto al manejo de las cuentas de costos, el presupuesto y los ajustes por inflación.

La implementación del Plan General de Contabilidad Pública, expedido por la Contaduría General de la Nación, ha enmendado en parte esas deficiencias al propiciar un modelo general de organización. Pero, ¿cómo fue posible ajustar el Plan General de Contabilidad Pública para que satisficiera las necesidades de información en las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios?

Lo primero fue crear en el Modelo Instrumental las cuentas de ingresos necesarias para el registro de las operaciones relacionadas con la prestación de cada uno de los servicios y de cada uno de los negocios que de ellos se derivan.

Igual tratamiento se dio a la cuenta de costos, en la que, en relación con la de ventas, la Contaduría General de la Nación habilitó hasta el nivel de 4 dígitos, dejando a la Superintendencia de Servicios Públicos la clasificación desde el quinto dígito de acuerdo con sus requerimientos. En relación con las cuentas de

costos de producción que pertenecen al grupo 75, la Contaduría General dejó a discreción de los entes públicos el desarrollo desde el tercer dígito en adelante, para que este se adapte a los sistemas de costos que las mismas entidades desarrollen.

Como también es importante que las empresas de servicios públicos puedan identificar sus ingresos con los costos y gastos que de ellos se derivan, es necesario adoptar contabilidades por centros de responsabilidad, centros de costos, etc., que les permitan separar los costos y gastos relacionados con cada servicio. De lo anterior se concluye que la Contaduría General de la Nación mantuvo el rigor característico de su Plan Contable, no obstante, dejó abierta la posibilidad para que se formularan los ajustes del caso.

Otro aspecto que quiero abordar en mi intervención es el relacionado con la inquietud que existe respecto a las contabilidades separadas por cada servicio público que preste una misma organización.

Parece existir confusión en algunas empresas en lo referente a la interpretación de la Ley 142 de 1994 en su artículo 18, cuando refiere que “en todo caso, las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán llevar contabilidad separada para cada uno de los servicios que presten y el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio deben registrarse de manera explícita”.

Es importante aclarar que la separación de las cuentas por clase de servicio, bien de acueducto, alcantarillado o cualquier otro, no tiene por objeto poseer dos o más contabilidades. Su separación solamente obedece a la obligación que tienen las en-





tidades de llevar en forma individual los ingresos y los centros de costos por cada uno de los servicios prestados. De acuerdo con lo anterior, las empresas de servicios domiciliarios deben llevar una sola contabilidad diferenciando los ingresos y los costos para cada uno de estos servicios.

Pensar que cada área de desempeño merece un sistema de contabilidad particular es retroceder un buen tramo en la historia y la modernización. Además, es negar las ventajas que hoy nos ofrece el sistema único contable, por ejemplo cuando de consolidar la información se trata, o si se pretende vincular la información de un sector de la economía nacional con otro que en principio no pertenece al mismo ámbito.

No podría finalizar mi intervención sin recalcar el respaldo que recibimos hace pocos días del Señor Presidente de la República quien, mediante la Directiva Presidencial número veinte, ordenó a todos los responsables de las entidades estatales dar riguroso cumplimiento al Plan General de Contabilidad Pública, así como a las demás normas expedidas o que en el futuro promulgue el Contador General de la Nación en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

De la misma manera, dispuso fomentar y estimular en las entidades las prácticas de análisis y verificación de la información contable, con el propósito de garantizar su consistencia frente a los bienes, derechos y obligaciones estatales. Requirió la implementación de proyectos de modernización, basados en la sistematización


de procesos de información integrada que faciliten la generación de estados financieros confiables y oportunos. Demandó de los funcionarios responsables de las áreas financieras y contables estricto control sobre el proceso de producción de la información que debe rendirse a la Contaduría General, asegurando que sea veraz y oportuna.

Por último, ordenó a los jefes de las Oficinas de Control Interno o quienes tengan esas atribuciones, adoptar las medidas de control procedentes dentro del ámbito de sus facultades legales, encaminadas a la revisión sobre el cumplimiento de las normas y procedimientos contables públicos, como sobre la calidad de la información que se genere con destino a nuestra entidad.

En esta breve conferencia he pretendido presentar a ustedes el marco general que orienta la nueva contabilidad pública de nuestro país. También he querido dejarles el mensaje de que los nuevos vientos que soplan para nuestro sector público lo están empujando, a paso firme, hacia un horizonte que promete ser cada vez más transparente, seguro y de desarrollo para el país al que se debe.

A ustedes señores representantes de las empresas de servicios públicos domiciliarios les corresponde ahora hacer que este acervo de recursos tenga la relevancia esperada, sobre todo en un sector de tanta incidencia en la vida diaria de los colombianos.

Muchas gracias.



## La nueva dinámica del sector público y su interacción con el mercado de valores

*“La Contaduría General de la Nación, en virtud de la norma general de la prudencia contable, es consciente de que la información financiera de las entidades públicas debe revelar su situación real tanto en materia de endeudamiento, como de estructura de activos y en particular sobre su liquidez”.*



## 2.5. La nueva dinámica del sector público y su interacción con el mercado de valores<sup>7</sup>

### 1. Generalidades

Si bien la actividad financiera de los entes públicos está, por definición, altamente reglamentada, particularmente por encontrarse inscritos bajo los lineamientos de un estricto régimen presupuestal, en el desarrollo de su cometido estatal es frecuente encontrarlos participando activamente en los mercados financieros y de capitales, bien sea como demandantes o bien como oferentes de títulos, todo bajo el contexto de una precisa delimitación constitucional y legal de competencias para las distintas autoridades económicas.

En este orden de ideas, las entidades públicas, al adelantar sus transacciones financieras como agentes fundamentales en la definición de la corriente total de ingresos y gastos de la economía, suelen poseer, temporal o definitivamente, activos financieros representados en portafolios de inversiones o cartera, los cuales evidencian una determinada participación en la regulación de la oferta monetaria agregada y en la estructuración del aparato estatal.

No obstante, las tradicionales posibilidades de registro contable, al igual que acontecía con el sector privado, hacen de

los administradores de los entes públicos unas personas prácticamente insensibles a los riesgos inherentes al manejo de portafolios de inversión. En consecuencia, no es de extrañar el verlos expuestos a complejos riesgos de mercado, máxime cuando por ejemplo, ante necesidades inesperadas de liquidez o sencillamente por programaciones inadecuadas de los desembolsos o pagos, se ven abocados a realizar sus portafolios por sumas inferiores a las inicialmente invertidas, incurriendo eventualmente en procesos disciplinarios de rendición de cuentas.

La Contaduría General de la Nación, en virtud de la norma general de la prudencia contable, es consciente de que la información financiera de las entidades públicas debe revelar su situación real tanto en materia de endeudamiento como de estructura de activos, y en particular sobre su liquidez. Por ello, y considerando que en el manejo de portafolios de inversión, es tanto o más importante el momento de su realización que el de su constitución, ha estimado necesario que los portafolios de los entes públicos sean valorados constantemente a precios de mercado con el fin de prever las eventuales pérdidas en que se incurriría si al momento de su realización, o conversión a efectivo, las condiciones de liquidez del mercado resultan

<sup>7</sup> Discurso pronunciado en la ciudad de Bogotá, Superintendencia de Valores, el 28 de mayo de 1997.

ser desfavorables frente a las existentes en el momento de su estructuración.

### *Participación del sector público en la regulación y estabilización monetaria*

Si bien es claro que el Ministerio de Hacienda en su calidad de agente regulador fiscal, recoge ahorro del público mediante la emisión y colocación de Títulos de Tesorería –TES– principalmente, también lo es que por esta vía participa en la determinación de la tasa de interés y regula la cantidad de oferta de dinero del mercado afectando su escasez relativa. Con lo anterior deseo destacar que, desde el mismo momento en que una emisión de títulos es colocada en el mercado, se induce un efecto sobre la tasa de interés que afectará en lo sucesivo a el(los) tenedor(es) de dicho(s) título(s), máxime cuando su demanda esté orientada por el motivo de especulación, esto es, como una manera de disponer temporalmente de su liquidez y bajo determinadas consideraciones de aversión o gusto frente al riesgo.

La demanda de títulos por parte de las entidades públicas ocasionalmente obedece a una política de inversiones forzosas bajo determinadas directivas generales para el manejo de la liquidez del sector. No obstante, tal hecho no las exime de enfrentar el riesgo derivado del mercado o, eventualmente, el de solvencia del emisor u otras posibles situaciones jurídicas que afecten su reconversión a efectivo. Sencillamente, los entes públicos no pueden abstraerse de la realidad económica del país.

### *Administración de portafolios en el sector público y el manejo de la liquidez*

Ya es hora de que los entes públicos en Colombia sean conscientes de los riesgos financieros y se familiaricen con su administración, contribuyendo de paso

a la estimulación del mercado de capitales no solo mediante la tradicional oferta de títulos con propósitos de financiación de mediano y largo plazo, sino con una demanda profesional y calificada de títulos en busca de mejorar su situación temporal de liquidez, considerando técnicamente sus expectativas de mercado en términos de la evolución posible de las tasas de interés o, en general, de los precios de referencia.

### *Consideraciones en torno a la administración del riesgo por parte de los entes públicos (inversiones de cobertura y régimen de provisiones).*

Respecto del riesgo deben existir consideraciones “a priori” y no “a posteriori”, para el efecto es necesario aprender a identificarlo, medirlo, reconocerlo y administrarlo. En suma, la Administración Pública debe sensibilizarse frente al riesgo y sus efectos.

No cabe duda de que la inobservancia de los anteriores aspectos explica en gran medida la ineficiencia de nuestro sistema financiero o, dicho de otra manera, la abundancia de situaciones de arbitraje sin aprovechar. Hasta el momento, para el manejo del riesgo, nos hemos conformado con definir contablemente sistemas de provisiones, con reversa, más o menos sofisticados, al tiempo que mantenemos la posibilidad de que las inversiones de portafolio sean contabilizadas por el tradicional método del costo histórico, el cual esconde, en el mejor de los casos, pérdidas reales de mercado que son experimentadas tan solo en los momentos de su venta o realización.

De todos es sabido que mientras en la mayoría de los sistemas financieros avanzados existen normas que disponen la

obligatoriedad de cubrir oportunamente los riesgos, en nuestro país no existen aún instrumentos ni normas suficientemente desarrolladas para la adecuada cobertura de los riesgos de mercado.

## **2. Dimensionamiento del portafolio de inversiones en el sector público**

El sector público se incorpora a los mercados de dinero y de capitales nacionales e internacionales mediante el manejo de los recursos de la nación; es así como sus inversiones, de acuerdo con la información presentada al 31 de diciembre de 1996, alcanzan los \$56.6 billones (incluidas las cifras del Banco de la República por \$10.07 billones), distribuidos así: \$48.7 billones corresponden a las entidades del Nivel Nacional y \$7.9 billones a las del Nivel Territorial. En el Nivel Nacional, \$17.1 billones pertenecen al Sector descentralizado y \$31.6 billones al sector central. En promedio, el 49% de las entidades del sector público posee inversiones de portafolio, destacándose la participación de aquellos entes que conforman el nivel nacional.

Las inversiones del sector público se encuentran representadas en inversiones de renta fija y de renta variable. Para el caso de las entidades que conforman el nivel territorial y el sector central nacional, las inversiones de renta variable tienen mayor representatividad dentro del total de inversiones, es decir, un 82% (\$6.5 billones) y 92% (\$28.9 billones), respectivamente; esto debido al monto de los aportes de las entidades del sector central en sus adscritas y vinculadas. Para las entidades del sector descentralizado nacional, la mayor participación la tienen las inver-

siones de renta fija, con un 62% (\$4.4 billones).

Refiriéndonos especialmente a aquellas inversiones de renta fija, podemos determinar que, en general, las entidades invierten en Títulos de Tesorería-TES, Certificados de Depósito a Término (CDT), Bonos privados y otras inversiones de renta fija.

Es así como del total de las 211 entidades del nivel nacional que reportaron saldo en las subcuentas de inversiones de Renta Fija, el 55% (117 entidades) posee el 27% de las inversiones en CDT; el 49% (103) posee el 29% de las inversiones en TES (\$2 billones); y el 18% (40) posee el 8% (\$18 mil millones) en otras Inversiones de Renta Fija.

En el nivel territorial, por su parte, de las 220 entidades que reportaron saldos en las subcuentas de Renta Fija, es evidente su preferencia por invertir en CDT, ya que el 67% de las mismas (147) posee el 57% (\$800 MM) de los recursos invertidos en esta clase de títulos.

Así mismo, y en forma gradual, las entidades públicas han iniciado un proceso de diversificación de su portafolio, de tal suerte que algunos se encuentran compuestos hasta por 10 clases de títulos. Esta situación se refleja más significativamente en el grupo de entidades del Nivel Nacional, tales como Dirección Nacional del Tesoro, el Ministerio de Salud, el Instituto de Seguros Sociales, el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, las entidades financieras, etc. En el Nivel Territorial la mayor diversificación se puede observar en entidades como el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y en las Empresas Públicas Municipales de Medellín.

A su vez las áreas contables de las entidades han iniciado el proceso de im-

plantación de procedimientos con miras a reflejar un valor real de las inversiones en sus estados contables, optando por su valoración a precios de mercado, metodología utilizada por un buen número de entidades, en especial aquellas que cuentan ya con una infraestructura tanto de recursos humanos, técnicos y financieros.

La Contaduría General de la Nación, consciente de la importancia del tema que nos ocupa, ha efectuado un estudio detallado para estimar el impacto que la implantación de la metodología de valoración de portafolios de inversión a precios de mercado puede generar sobre los “Estados de Actividad Financiera, Económica y Social” de los entes públicos a partir de la información reportada por estos a diciembre 31 de 1996.

### 3. Estimación del impacto por niveles y sectores

Para el caso concreto de los entes públicos colombianos del nivel nacional, sector central, que no valoran sus portafolios a precios de mercado, sino por el método del costo histórico, se observó una tendencia a la subvaluación de sus portafolios de Renta Fija en contraste con los precios que el mercado pagaría por ellos, hecho que significa un efecto adverso sobre los resultados.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el citado efecto adverso, no obstante reconocer una realidad de mercado, resulta como consecuencia del cambio en la metodología de valoración de portafolios, atendiendo a su magnitud, debería someterse a un proceso gradual de ajuste.

*Portafolio de inversiones en el nivel nacional sector central.*

Como era de esperarse, el portafolio de estas entidades está conformado funda-

mentalmente por inversiones de renta variable (91.2%) equivalentes a \$9.911 MM y éstas, a su vez, en un 96.4%, son el resultado del proceso mismo de estructuración de nuestro aparato estatal mediante la asignación de recursos de la Nación en calidad de aportes patrimoniales.

En cuanto a los títulos de renta fija, que representa tan solo el 8,78% del portafolio y alcanzan la suma nada despreciable de \$955.3 MM, se destaca la participación de los tradicionales COT en un 42.51 %, seguida de los bonos privados en un 21.81%, los TES en un 12.27% y los bonos públicos en un 9.29%.

Estas inversiones presentan una tasa interna de retorno baja que, por contraste con la del mercado para el mismo tipo de títulos, permite concluir que, de haberse realizado dicha inversión en esa fecha, el mercado los habría adquirido con un descuento que se reflejaría contablemente en los respectivos resultados de los entes públicos inversionistas.

La situación descrita revela un manejo particular de las inversiones del sector central, el cual necesariamente está orientado por principios cuya principal premisa no es necesariamente la de obtener utilidades. Lo importante está en advertir que este tipo de fenómenos no está siendo percibido en toda su magnitud por nuestros administradores públicos. No obstante, y sin ser alarmistas, la afirmación según la cual las entidades públicas no se quiebran, no es del todo cierta. ¡Casos se han visto!

### 4. Recomendaciones y conclusiones

Si queremos una participación activa, profesional y prudente de los entes públicos en nuestro mercado monetario y de



capitales, sin perjuicio de las obvias consideraciones propias de su naturaleza estatal, es absolutamente necesario que sus portafolios de inversión sean valorados a precios de mercado. Adicionalmente, si la técnica de medición y registro es sencilla ¡tanto mejor!

En este mismo orden de ideas, y luego de evaluar las características generales de las metodologías existentes en el país para valorar los portafolios de inversión a precios de mercado, estamos trabajando en el diseño de una circular mediante la cual se adopte un método de valoración similar al definido por la *Superintendencia de Valores* (hoy *Superintendencia Financiera*).

Dado el impacto reseñado como ejemplo a partir del ejercicio de realización del portafolio de inversiones, es indudable que las entidades públicas aplicarán tal metodología en forma gradual de tal manera que su efecto sobre los Estados de Actividad Financiera, Económica y Social pueda diferirse.

Es necesario que los entes públicos dispongan de los elementos logísticos necesarios para adelantar este tipo de valoración de sus portafolios de inversiones, en materia de software y, por supuesto, contando con la adecuada ca-

pacitación para su manejo e interpretación de resultados.

Finalmente, es preciso destacar que la Contaduría General de la Nación efectuará las modificaciones requeridas al Catálogo General de Cuentas, con el fin de que los entes públicos y demás interesados dispongan, en todo momento y a nivel del documento fuente, de la información básica necesaria para adelantar la valoración de sus portafolios de inversión a precios de mercado.

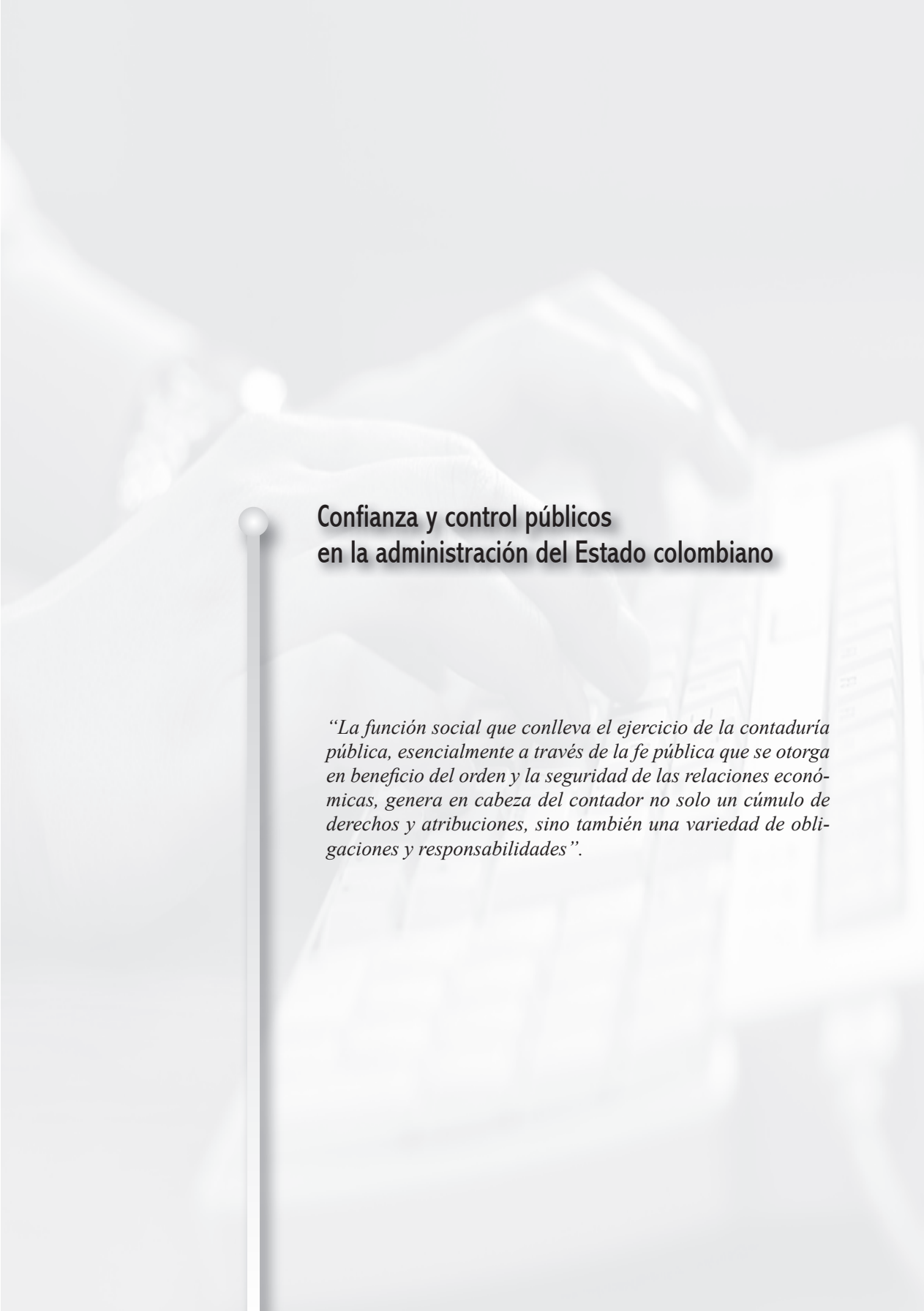
En este sentido:

- Se definirán las cuentas y subcuentas necesarias con sus respectivas definiciones y dinámicas contables.
- Se precisará una clasificación exhaustiva de los títulos en función de su negociabilidad, tratándose de renta fija, y grado de bursatilidad, en el caso de los títulos de renta variable.
- Se desagregará la subcuenta 147002 “Rendimientos de inversiones” por título.
- Se establecerá explícitamente una relación contable de causalidad entre cuentas reales y de resultado, para efectos de la valoración de portafolios a precios de mercado.

Muchas gracias.





The background of the page is a grayscale, high-key photograph showing a pair of hands holding a document. The hands are positioned as if presenting or examining the paper. The document has some faint, illegible text and a grid-like structure, possibly a ledger or a form. The overall tone is professional and focused on the theme of trust and control.

## Confianza y control públicos en la administración del Estado colombiano

*“La función social que conlleva el ejercicio de la contaduría pública, esencialmente a través de la fe pública que se otorga en beneficio del orden y la seguridad de las relaciones económicas, genera en cabeza del contador no solo un cúmulo de derechos y atribuciones, sino también una variedad de obligaciones y responsabilidades”.*



## 2.6. Confianza y control públicos en la administración del Estado colombiano<sup>8</sup>

Una de las principales preocupaciones de la Banca Multilateral con respecto a la planeación de la política macroeconómica colombiana ha sido la falta de información económica confiable, oportuna y veraz para la construcción de regresiones, proyecciones y simulaciones aproximadamente ciertas del escenario económico del sector público colombiano.

Para nadie es un secreto que por falta de cobertura en la recepción, compilación y estructuración de la información financiera que suministran las entidades del Estado, hoy se tienen datos poco confiables para la construcción de las cuentas agregadas.

Es muy común encontrar dentro de las distintas autoridades económicas del país substanciales diferencias en las cifras finales obtenidas, v. gr. Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, Consejo Superior de Política Fiscal. Recientes investigaciones, al referirse a la diferencia en la proyección del Producto Interno Bruto calculado por el DANE y Planeación Nacional, plantean que la falta de un norte único en la obtención de las cifras se constituye en uno de los principales causantes de la imprevisión y

ausencia de planeación en nuestro Estado de Derecho.

Así las cosas, la relación del análisis macroeconómico dentro del espacio conceptual de la contabilidad pública nos lleva a proyectar a la Contaduría General de la Nación como el único centro de información financiera de donde se puede obtener no solo la determinación del valor agregado del sector público consolidado y su contribución al sector de las familias y las empresas, sino también la determinación del resultado fiscal del sector público, de cara a la búsqueda del crecimiento y del desarrollo económico.

El Estado, en su papel de agente económico, desempeña una función mixta, pues actúa como agente de consumo, y en algunos casos, como en los sectores descentralizados nacional y territorial, ejerce la función de oferente de bienes y servicios.

El sector público, en cumplimiento de los propósitos que le asigna la hacienda, dinamiza en el contexto macroeconómico las variables de oferta y demanda agregada, y en consecuencia incide en la formación del ingreso nacional, o lo que es su equivalente del Producto Interno Bruto. La medición de estos fenómenos típicos del ámbito público requiere no solo de conceptos propiamente económicos, sino

<sup>8</sup> Discurso pronunciado en la ciudad de Cartagena de Indias, el 24 de junio de 1997.

también de algunas técnicas fundadas en principios de contabilidad.

Es precisamente esta incorporación de las operaciones económicas del sector público con métodos de registro contable lo que da origen a la contabilidad pública como instrumento de singular importancia para el apoyo en la toma de decisiones, el control y la gestión. Para cumplir con el anterior cometido es necesario que la información contable refleje lo que el usuario requiere en materia económica.

Desde ese precepto y con base en el estado consolidado de ahorro, inversión y financiamiento, se puede conseguir la mejor aproximación de la información contable al proceso de formación de las Cuentas Nacionales, así:

En cuanto al *factor trabajo*, cuando se identifican registros como los gastos de personal. En el *factor capital*, el aporte del sector público se encuentra registrado en el estado de ahorro, en la cuenta de ingresos financieros. Por el lado de las operaciones de inversión, en la cuenta de utilidad en venta de activos fijos. En el *factor productivo renta*, se observa cuando la Adminis-

tración Pública, encauzando su dinámica a la recepción de rentas tributarias, no tributarias y de capital, capta recursos para cumplir con los objetivos doctrinarios de la teoría y la política fiscal.

Por otra parte, del estado de ahorro, inversión y financiamiento también se puede extractar información valiosa para la construcción del valor agregado monetario, como resultado de analizar cuentas como los gastos de operación y los pagos de capital.

La sumatoria de los valores agregados del ente público debe referir, en consecuencia, al nivel de contribución, bien por la vía de la distribución del ingreso, o de la generación del producto. Determinar esta participación a través del gasto implica considerar el consumo de los entes públicos y adicionar el monto de las inversiones registradas como variación en los activos fijos, resultado que a la postre permite determinar el déficit neto del sector público.

En lo que se refiere al comportamiento de los entes públicos, sus relaciones económicas bien podrían detallarse así:

### VALOR AGREGADO DE UN ENTE PÚBLICO

MÉTODO DE PRODUCCIÓN O GENERACIÓN	MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN O INGRESO
1. INGRESOS POR VENTAS Venta de bienes Venta de servicios Menos	FACTOR TRABAJO GASTOS Servicios personales (Operación)
2. CONSUMOS INTERMEDIOS a. Mercancías procesadas b. Bienes comercializados	FACTOR CAPITAL Gastos financieros Rentas de Capital
3. GASTOS DE OPERACIÓN a. Materiales y suministros	FACTOR COMUNIDAD Transferencias

No obstante estas innegables posibilidades de aporte de la macrocontabilidad pública a unas Cuentas Nacionales claras y fundadas en principios de objetividad, su función no puede ser eficaz mientras no cuente con el apoyo de estructuras que complementen y enriquezcan su desempeño, al garantizar que la información de la que se surte mantenga siempre condiciones de fidelidad a los hechos económicos y sociales a los que se refiere, salvaguardando de paso el patrimonio de la sociedad, de una de las calamidades más acentuadas en el mundo contemporáneo: la corrupción.

Está plenamente demostrado que este mal tiene la capacidad de debilitar las instituciones democráticas, distorsionar la distribución de los recursos económicos, impedir el desarrollo, a la vez que aleja a la ciudadanía de cualquier proceso político. Una de las causas que ha propiciado que este flagelo anide en nuestro medio ha sido la limitación del control a aspectos exclusivos de formalidad o de carácter temporal, respondiendo siempre a requerimientos de corto plazo.

Es sabido que la Contraloría General de la República viene adelantando un importante programa para fortalecer la estructura de control sobre los resultados de la gestión pública en Colombia. A pesar de tan valioso esfuerzo, aún existen carencias, tanto en lo referido al castigo penal por parte del sistema judicial que, por ejemplo, aún no establece en su normatividad la figura del llamado *delito contable*, como en la acción de otros organismos e instrumentos internos y externos a las instituciones.

### El delito contable

Diversos países han dado seguros pasos para tipificar esta forma de transgresión.

España, por ejemplo, posee una larga tradición al respecto que data de más de un siglo de existencia. Hoy, en su actual Ley General Tributaria establece cuantiosas multas a quienes incurran en infracciones como:

- La inexactitud u omisión de una o varias operaciones en la contabilidad y en los registros exigidos por normas de naturaleza fiscal.
- La utilización de cuentas con significado distinto del que les corresponda, según su naturaleza, que dificulte la comprobación de la situación tributaria.
- La transcripción incorrecta en las declaraciones tributarias de los datos que figuran en los libros y registros obligatorios.
- El incumplimiento en la obligación o el retraso en más de cuatro meses en la llevanza de la contabilidad o de los registros establecidos por las disposiciones fiscales.
- La llevanza de contabilidades distintas que, referidas a una misma actividad y ejercicio económico, no permita conocer la verdadera situación de la empresa.
- La falta de aportación de pruebas y documentos contables requeridos por la administración tributaria,

De otra parte, el Código Penal español prescribe, además de la sanción de tipo pecuniario, una pena de arresto de entre siete y quince semanas.

En Colombia, la legislación al respecto no ha logrado todavía la claridad que se puede esperar. No siendo penalizada en nuestro país la evasión tributaria, recor-

demos que hace tres días fracasó en el Congreso de la República una iniciativa que pretendía castigar con penas entre 6 y 9 años de cárcel a los contribuyentes que lleven doble contabilidad, resulta muy difícil tipificar el delito contable como tal. No obstante, cabe recordar que la Ley 222 de 1995 en su artículo 43 consigna que “sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas, serán sancionados con prisión de uno a seis años, quienes a sabiendas

- Suministren datos a las autoridades o expidan constancias o certificaciones contrarias a la realidad.
- Ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades en los estados financieros o en sus notas”.

Un año después la Corte Constitucional, luego de estudiar la exequibilidad de dicho artículo, conceptuó que los sujetos activos a los que se refiere la norma “son única y exclusivamente los administradores, contadores y revisores fiscales de las sociedades mercantiles reguladas por el libro II del Código de Comercio, cuyo régimen se ha extendido a las compañías civiles”.

En este orden de ideas, la función social que conlleva el ejercicio de la contaduría pública, esencialmente a través de la fe pública que se otorga en beneficio del orden y la seguridad de las relaciones económicas, genera en cabeza del contador no solo un cúmulo de derechos y atribuciones, sino también una variedad de obligaciones y responsabilidades.

Por esta razón, cuando el contador público en ejercicio de su profesión, más aún cuando actúa como revisor fiscal de cualquier ente, no cumple, ya sea por acción o por omisión, las reglas de obligatoria

observancia que la regulan, se expone a las distintas sanciones previstas en la ley y que pueden ser de tipo pecuniario, administrativo o incluso de orden penal. Lo anterior indica que la responsabilidad del contador público en ejercicio de su actividad abarca simultáneamente varios ordenamientos normativos.

No en vano se señalan como inhabilidades para la inscripción ante la Junta Central de Contadores, además de las faltas a la ética profesional, haber sido sentenciado por algunos delitos contemplados en el Código Penal.

### **Confianza pública, legitimidad y ética profesional**

En lo público, en muy buena medida la confianza está relacionada directamente con el Estado de Derecho. La vigencia y legitimidad de los poderes y de las normas y regulaciones en materia de derechos y obligaciones, restricciones y prohibiciones, reglas de juego para las transacciones comerciales, impuestos, procedimientos y mecanismos de control, entre otros, exigen el respeto y la confianza pública que definitivamente no se consiguen únicamente por imposición, sino que deben estar acompañados de probidad y transparencia en el funcionamiento de las instituciones y de los funcionarios que las integran.

En cuanto a la confianza pública evaluada en función de la legitimidad, respaldo y respeto que inspiran los actos de gobierno, también puede haber métodos de medición que van desde los más elementales hasta los más sofisticados.

Podría decirse que el sistema electoral y sus niveles de participación ciudadana en las urnas están expresando los niveles de

confianza en el sistema democrático. A mayor concurrencia, mayor expectativa y confianza y a más alta abstención, mayor indiferencia, incredulidad o rechazo en las posibilidades de la participación electoral.

En este proceso también las sociedades establecen sanciones a quienes defraudan la confianza pública. Ellas van desde el desprestigio de una persona, empresa o institución, hasta la aplicación de códigos disciplinarios o penales.

El ejercicio de las profesiones también está enmarcado en el cumplimiento de sus respectivos códigos de ética. Los médicos, abogados, economistas, contadores y en general todos los profesionales deben ejercer su labor en estricto cumplimiento de parámetros de lealtad, seriedad, compromiso profesional, respeto a las normas sobre competencia y reserva profesional y en general a los principios y valores que les dieron méritos para que se les otorgara su respectivo título.

De estos principios y valores se derivan la honra y el buen nombre del ciudadano como profesional, y por tanto el prestigio personal y el de la comunidad a la que pertenece. En ello se conjugan las condiciones éticas, académicas y científicas de las universidades, el papel que cumplen las asociaciones y gremios profesionales encargados de velar por su cumplimiento, además de otros factores propios del entorno particular y social en el que se desempeñe.

Muy ligado a esta situación se encuentra un factor que desde diversos foros he venido tratando: las circunstancias de las universidades y la concepción que sobre la contaduría en su mayoría han adoptado. Se trata de una noción que cada vez se

asemeja más a un “recetario” de fórmulas y procedimientos que poco o nada tienen que ver con la naturaleza social de una disciplina que hoy por hoy tiene un fuerte peso sobre el desempeño de las entidades no solo privadas, sino públicas.

La miopía con la que desde algunos enfoques se asume la profesión contable ha llevado a que se le considere solamente como un conjunto de herramientas que permite registrar los estados financieros de una empresa, eso sí, haciendo énfasis en la legalidad de las acciones que desempeña el contador.

Si bien estos son elementos básicos, y hasta podríamos decir que elementales del acervo que le corresponde al profesional de la contaduría, no son todo. Es necesario iniciar una profunda reflexión teórica sobre el papel de la disciplina en la preservación y desarrollo de la democracia, su rol social y ambiental, sus posibilidades de liderazgo gerencial, por ejemplo, en un mundo que le exige cada vez más cualificación. Ello redundaría no solamente en la cimentación de un nuevo “soporte epistemológico” de la profesión, sino que ofrecería posibilidades de ampliar sus campos de acción, al abandonar la tradicional “mentalidad de siervo” con respecto a otras profesiones y disciplinas.

En las facultades de contaduría pública se debe asumir el reto de formar personas dispuestas a colaborar dentro de su actividad en la lucha contra la corrupción, uno de los flagelos más terribles que acosan a nuestro país y para lo cual la contabilidad es fundamental.

El objetivo debe ser formar profesionales que no solo se desempeñen como contadores o revisores fiscales, sino como



gerentes, gerentes financieros, tesoreros, y en general empresarios con una visión amplia no solo de sus posibilidades profesionales e individuales, sino del servicio que le prestan al país.

Estas referencias vinculadas con la ética, los principios y los valores, son elementos fundamentales para lograr la confianza pública. Los anglosajones la denominan, en el terreno de las actividades privadas, el *good will* o sea el prestigio reconocido a una marca o a una empresa, por la calidad de sus productos, su servicio al cliente, el cumplimiento que da a normas sanitarias e incluso las promociones a precios razonables que ofrece. Ese *good will* llega a tener un valor monetario calculado con fórmulas matemáticas y contables, al momento de venta de la empresa o de operaciones de refinanciamiento en la bolsa de valores, que es incorporado como un patrimonio de la experiencia y solvencia de sus negocios.

Este prestigio se podría asimilar con la confianza que genera y se deposita en el contador público.

En el campo económico, la confianza pública juega un papel primordial. El papel moneda, por ejemplo, una vez levantado el patrón oro como respaldo a su valor, depende de la capacidad adquisitiva que mantenga y de su aceptación para el pago de las transacciones nacionales o extranjeras. El dólar como divisa general, una vez derogado el acuerdo de Breton Woods sobre el patrón oro, respalda su aceptación universal en la magnitud del poderío industrial y económico de los Estados Unidos dentro y fuera de su geografía.

En las condiciones actuales, marcadas por la denominada “revolución de las comunicaciones”, que se acompañan de un creciente fortalecimiento de las organiza-

ciones de la sociedad civil, la confianza pública es un aval que exige transparencia, probidad, cumplimiento, lealtad a la palabra empeñada y a los marcos regulatorios y un principio de consecuencia entre los encargos, las promesas y las realizaciones efectivas.

La misma capacidad de la ciudadanía para denunciar y la del Estado para sancionar son instrumentos que convierten el examen de las gestiones en un ejercicio permanente y propio de una nueva conciencia ciudadana.

El citado contexto hace que sobre la contaduría Pública recaigan responsabilidades especiales, porque de la probidad con que se ejerza, de los métodos que aplique, de los procesos financieros y contables que examine y de sus informes, depende en gran medida el restablecimiento de la confianza pública en el Estado en todos sus niveles.

El fenómeno de la corrupción, por ejemplo, que hoy afecta a muchas economías y que en nuestro medio tiene delicadas manifestaciones no podrá superarse, sino fortaleciendo los principios éticos, sin los cuales el desarrollo de sistemas contables y la aplicación de manuales o planes de contabilidad, es insuficiente.

Es cada vez más patente que la corrupción encarece la inversión, tanto pública como privada, frena la ejecución, en forma eficiente, de las políticas de gasto social, resta fuentes de financiamiento al sector público y desvía recursos productivos hacia actividades que no generan beneficio alguno para la sociedad. Es palpable la manera como dificulta la administración tributaria, entorpece las aduanas y anula los esfuerzos oficiales por extender la cobertura de la educación, la salud y la seguridad social. La corrupción, además,

aumenta la criminalidad y reduce la acción de la justicia.

### **El Sistema Nacional de Control**

Es por esta razón que, desde hace algún tiempo y en diversos escenarios, he venido insistiendo sobre la necesidad de que en Colombia se instituya de una vez por todas un Sistema Nacional de Control, con la suficiente competencia para generar dinámicas en su propia estructura, que redunden en una verificación clara y desde diversos puntos de vista, de la acción de los administradores y funcionarios en general.

Uno de los pilares del mencionado sistema es la Contaduría General de la Nación, organismo que ha establecido metodologías que permitan presentar la información financiera de tal forma que sean verificables los objetivos de cumplimiento, situación financiera, proyecciones y control de la gestión pública, al tiempo que contribuyen con la información que debe ser utilizada para la determinación de los planes de desarrollo.

A través de un registro único y sistemático de las operaciones del Estado, con base en el marco conceptual y los instrumentos técnicos establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública, es posible ejercer controles de legalidad, gestión, resultados y financieros, en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

Proporciona además a la ciudadanía y a los órganos de control Estados Contables con información clara, veraz y relevante que facilite el cabal desarrollo de la función fiscalizadora, la verificación en la aplicación de los recursos y el crecimiento del patrimonio público, producto de una adecuada gestión no solo para el nivel nacional, sino para los departamentos y en general los entes territoriales.

Otra pieza del sistema es el Control Interno, regulado por la Ley 87 de 1993, cuyos preceptos lo responsabilizan de que, mediante un control previo, sea el garante de la oportunidad, veracidad, certeza y exactitud de la información que remitan los entes públicos a la Contaduría General de la Nación, de acuerdo con los parámetros, las metodologías y los procedimientos establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública.

Un tercer elemento del sistema lo constituye la Contraloría General de la República, entidad que en desarrollo del control externo asignado legalmente, debe conceptuar por la calidad y la eficiencia del control interno asumido por cada ente público, de tal manera que se asegure el adecuado manejo y la correcta consolidación interna de la respectiva información. De otra parte, esta misma entidad es la autoridad máxima para auditar el Balance General preparado por la Contaduría General de la Nación.

Estos tres segmentos avalan la existencia de un riguroso control técnico en el cual se unifican procesos. A partir de sus resultados, se crean las condiciones para que la vigilancia de tipo político, ciudadano y disciplinario cumpla su misión.

La Constitución Nacional señala que el Balance General preparado por el Contador debe ser objeto de control político por parte del Congreso de la República a través de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes; ella es quien dice al país si aprueba o desaprueba dicho Balance, resultado del proceso iniciado con base en las normas generadas en la Contaduría General de la Nación, respaldado en el Control Interno de cada ente público, y complementado en el Control Externo y auditaje de la Contraloría.

La siguiente fase del Sistema Nacional de Control propuesto le corresponde a la ciudadanía, a través de los diferentes mecanismos de participación. Cabe recordar aquí que, entre otros, el ciudadano cuenta con los derechos de Petición, Revocatoria del Mandato y Denuncia.

En este aspecto quiero detenerme un momento, pues esta modalidad de vigilancia sobre la gestión ha sido ejercida de manera incipiente por los colombianos. Más bien se limita a unas pocas experiencias que no logran despertar todavía la suficiente conciencia sobre el papel del ciudadano en la lucha contra la corrupción, muchas veces porque existe una posición ambigua respecto a ella y en muchos sectores se ha generado una cultura de convivencia con sus prácticas, sobre el supuesto de que la corrupción hace al Estado más eficiente a la hora de negociar intereses individuales.

De otro lado, la crisis, en buena parte de las organizaciones representativas de la sociedad civil, ha traído como consecuencia la imposibilidad para generar estructuras lo suficientemente fuertes como para constituir poderes antagónicos a la acción de reducidos grupos de funcionarios venales.

Una de las tareas que nos corresponde mantener desde cada una de las instituciones vinculadas con el Sistema es propiciar la propagación, a través de la transparencia en nuestras propias acciones, de una cultura política contra la corrupción, que redima la confianza que por puro sentido común debe despertar en cualquier ciudadano la figura del Estado.

Además, en la medida en que cada municipio o ente público disponga de la información contable oportuna, avalada y

auditada, sus habitantes estarán en condiciones de realizar el seguimiento y ejercer control sobre los estados financieros, para cumplir el designio constitucional de vigilar la gestión pública, así como evaluar el cumplimiento de las propuestas de gobierno presentadas en las campañas electorales.

Existe adicionalmente otra gran instancia en la estructura que propongo: la Procuraduría General de la Nación, cuya naturaleza le obliga a actuar desde el punto de vista disciplinario y legal, sancionando con severidad a aquellos funcionarios que no respondan a los mandatos de la Constitución y que impidan el adecuado funcionamiento de los sistemas de contabilidad y control.

En síntesis, lograr la marcha armónica y concertada del Sistema Nacional de Control es la propuesta y el empeño presente de la Contaduría General de la Nación. Es pieza fundamental de la lucha contra la corrupción administrativa porque permite la inspección regular sobre la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos. En el proceso de su implementación, están sentados los fundamentos de una cultura contable que haga suyo un nuevo concepto de la administración, del manejo riguroso del gasto público y de la responsabilidad ciudadana frente a ellos.

Las razones de mi propuesta son bastante claras: las suscitan los graves obstáculos que ha creado la corrupción en el funcionamiento de la política, la Administración Pública y la actividad privada.

Afortunadamente, uno de los principios básicos que ordena hoy nuestro sistema contable público se funda y pone en práctica el hecho de que debe permitir suministrar evidencias de la realidad finan-

ciera, económica y social, para ejercer verificaciones de diversa índole.

Ese es uno de los compromisos esenciales que asumimos desde el inicio de nuestra labor al frente de la Contaduría General de la Nación, al incorporar a nuestras acciones un importante componente ético, técnico y académico.

Luego de dos años de existencia institucional, son diversos los resultados que hemos entregado al país, los cuales además dan testimonio de nuestro grado de compromiso con la profesión por la que un día optamos y decidimos defender.

Conseguimos, por ejemplo, que en un tiempo récord de seis meses, el Congreso de la República sancionara la Ley 298 de 1996 que creó la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, dotada con autonomía y recursos propios para su gestión. Igualmente, construimos una organización administrativa acorde con su naturaleza y convocamos para su servicio a un notable grupo de profesionales comprometidos con la tarea de sacar adelante la misión de la contabilidad pública colombiana. Su aporte ha sido fundamental para alcanzar los logros que nos hemos propuesto.

Entregamos también el primer *Plan General de Contabilidad Pública*, que recoge la normatividad básica para el desarrollo del *Sistema Nacional de Contabilidad Pública*, elementos claves para otorgar orden a la administración financiera del Estado.

Nuestra entidad produjo el año pasado su primer informe para el Congreso de la República. A pesar de no haber sido fenecido, mereció estimulantes elogios por parte de la Comisión Legal de Cuentas y la Contraloría General de la República. A esta última entidad rendimos también

hace pocos días el informe contable correspondiente a 1996. Hoy estamos a la espera de su respectivo auditaje.

A la fecha hemos emitido cerca de mil conceptos sobre diferentes temas atinentes al ámbito de nuestra competencia, los cuales serán el insumo para la edición en los próximos días del primer libro que sobre doctrina contable pública se produce en Colombia, y que servirá de guía a todos aquellos interesados en la materia en el país.

Otras publicaciones que se encuentran próximas a ser editadas son la cartilla pedagógica *Cuentas y cuentos* dirigida a los niños, *Historia de la Contaduría General de la Nación* y el documento oficial con el que participamos en la compilación sobre *Sistemas de Contabilidad y Administración de los Países Iberoamericanos*, adelantada por el Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública, con sede en Madrid, España.

Con el ánimo de mantener actualizado el Plan General de Contabilidad Pública y de responder a las necesidades expresadas por diversos organismos, se ha emitido un conjunto de circulares, instructivos y cartas circulares que orientan a los administradores del sector público sobre temas específicos. Justamente ante la importancia que han adquirido las circulares, hemos decidido incorporarlas próximamente como componentes del propio Plan.

Desde la Junta Central de Contadores y a través de nuestro delegado, hemos apoyado procesos de investigación que garanticen un comportamiento ético de los contadores en el sector público y ayuden a mantener la imagen que sobre nuestra profesión tenemos ganada en la administración del Estado.

Hemos recibido el reconocimiento de organismos multilaterales como el Banco



Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, entidades que han comenzado a tener en cuenta nuestro sistema contable como modelo para la modernización de las finanzas públicas de otros países. Este hecho se corrobora con la invitación que recibimos para exponer nuestras experiencias en diferentes países iberoamericanos.

Para octubre del presente año, se ha previsto la realización del Primer Congreso Nacional de Contabilidad Pública, con la participación de cerca de 1.500 responsables de las áreas contables gubernamentales y la presencia de conferencistas nacionales e internacionales. Será sin duda un encuentro crucial para la solidificación y el intercambio de experiencias en materia de contabilidad pública en Colombia.

Propiciamos la creación del Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública, cuya primera reunión se celebró en nuestro país y en el cual obtuvimos muchas luces que nos han señalado el camino. Tenemos una muy seria probabilidad de que nuestro país sea escenario del tercer encuentro.

Aspiramos también, y en ello estamos trabajando, a que en poco tiempo la Contaduría General de la Nación se constituya en el soporte básico para el ordenamiento de la macrocontabilidad colombiana, a la vez que se fortalezca como el primer gran centro de información y análisis, que proveerá al Estado de un norte en la generación de cifras que ayuden a planificar en forma más coherente sus finanzas.


Aunque todos estos frutos nos enorgullecen y son indicativos de nuestra gestión en la entidad, no son tan importantes como el grado de respetabilidad y reconocimiento que en diferentes ámbitos de

la vida nacional ha adquirido la Contaduría General de la Nación. Ese es para nosotros el verdadero triunfo porque demuestra que es posible diseñar y poner en marcha en poco tiempo una institución que pueda legitimarse en el país como garante de un manejo serio y responsable de la información.

Para responder a esa confianza depositada, estamos dispuestos a apoyar a los departamentos, municipios y en general a las entidades que nos requieran, brindando asistencia técnica y capacitación, de tal forma que al mismo tiempo que se contribuye al cumplimiento de las normas contables avancemos en su fortalecimiento institucional.

Colegas y amigos: Con la exposición que acabo de presentarles he querido demostrar que la contaduría pública se encuentra hoy en una situación inmejorable para confirmar que está en condición de asumir nuevos retos y puede responder a las exigencias que día a día le hace el país. Es innegable el hecho de que nuestra profesión tiene ante sí un horizonte cada vez más amplio que, si lo comprendemos, nos permitirá incorporarnos de manera más comprometida y en situación más favorable al desarrollo del país.

Debemos asumir ese reto aprovechando momentos tan propicios como el presente para iniciar una profunda reflexión sobre el papel de la disciplina en los espacios con los que cada día se relaciona. Nos hallamos ante una Colombia que a pesar de las dificultades, nos demuestra con actos como el que estamos celebrando, que hay un país que necesita de nuestro tesón. Esta es nuestra gran oportunidad. Tenemos la tarea de no dejarla languidecer.



## La contabilidad como fundamento de un nuevo control

*“El sistema contable vigente permite, en pocas palabras, el entrecruzamiento de información que hacen que el control no esté parcelado sino que actúe en forma integral”.*





## 2.7. La contabilidad como fundamento de un nuevo control<sup>10</sup>

Uno de los objetivos que nos propusimos cuando, al dar curso a lo expresado por la nueva Carta, se creó la Contaduría General de la Nación, fue desarrollar un Sistema Nacional de Contabilidad Pública que atendiera las necesidades de información en los procesos de gestión y control de la Administración Pública, a partir de la uniformidad de las normas y procedimientos contables.

Como resultado de estas medidas, los gobernantes y gerentes de los entes territoriales, así como los organismos de control, han obtenido herramientas idóneas para el cumplimiento de las metas y objetivos que se les asignaron dentro del nuevo ordenamiento del Estado colombiano.

Para lograr estos cometidos, fue necesario realizar profundos cambios en lo relativo a los esquemas de producción y manejo de un cúmulo cada vez mayor y cualificado de información. En efecto y hasta 1995, las prácticas estatales de manejo de este insumo presentaban limitaciones evidentes que no permitían un análisis completo de las finanzas públicas, para conocer su verdadera situación financiera en los planos coyuntural e histórico.

Los sistemas de información presupues-

tales, que hasta esa época se utilizaban, constituían las únicas formas de medición de la actividad financiera pública. De este modo, se asignaba casi con exclusividad a estos mecanismos la proyección financiera y la realización de informes de ejecución. Igualmente, era el Presupuesto el instrumento que permitía derivar análisis sobre los estados y las finanzas públicas.

Este enfoque eminentemente legalista del registro y control del desempeño de nuestra administración, se restringía a verificar la aplicación del conjunto de normas que regían la conformación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos públicos, así como determinar las responsabilidades de sus administradores.

Así, durante un largo período, el sistema público colombiano, motivado y orientado por el afán de cumplir con la rendición de cuentas y frente a la imperiosa necesidad de justificar sus gastos de conformidad con las normas existentes, siguió un sistema de registro presupuestal o de caja, para determinar su estado de tesorería. Ello le acarreó significativos rezagos, al no permitirle establecer sistemas integrales de información para apreciar objetivamente una gestión financiera acorde con su naturaleza.

De igual manera, el área del control, tan imprescindible en un medio como el

<sup>10</sup> Discurso pronunciado en la ciudad de Tolú Sucre, el 20 de junio de 1997.



nuestro, acusaba limitaciones para su ejecución, al presentar insuficiencia técnica y poca infraestructura para la obtención y examen de información.

Esa condición que limitaba el ejercicio de la función pública en Colombia comenzó a percibir importantes cambios luego de la promulgación de la Constitución de 1991 y como consecuencia de la demanda de un mayor rigor en la fiscalización, el cual depende fundamentalmente de los criterios con los cuales se reconozcan y registren los diferentes hechos económicos, y la capacidad para expresar simultáneamente derechos y obligaciones, ingresos, costos y gastos de los entes públicos.

Como un aporte a este nuevo panorama, la Contaduría General de la Nación, en cumplimiento del mandato constitucional y a fin de proveer al Estado de información adicional a la presupuestal, diseñó el modelo de Sistema Nacional de Contabilidad Pública, que en conjunto con su herramienta fundamental, el Plan General de Contabilidad Pública, permite enmarcar la información financiera estatal como un todo sin descuidar los diferentes niveles que la componen.

Derivadas de este nuevo Sistema, se han establecido metodologías que permiten presentar la información financiera de tal forma que se realicen los objetivos de cumplimiento, situación financiera, proyecciones en el futuro y control de la gestión pública. Así mismo, contribuyen con la información que debe ser utilizada en la determinación de las políticas para diseñar los planes de desarrollo.

A través de un registro único y sistemático de las operaciones del Estado, con base en el marco conceptual y los instrumentos técnicos establecidos, es posible

ejercer controles de legalidad, gestión, resultados y financiero, en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

Proporciona, además, a la ciudadanía y a los órganos de control, un Balance General con información clara, veraz y relevante que facilite el cabal desarrollo de la función fiscalizadora, la verificación en la aplicación de los recursos y el crecimiento del patrimonio público, producto de una adecuada gestión no solo para el nivel nacional, sino también para los departamentos y en general los entes locales.

Fue con base en este sistema que realizamos, por segundo año, la evaluación y análisis de la información financiera, económica y social de las entidades del nivel territorial, con sus sectores central y descentralizado. A los resultados correspondientes a 1996 quisiera dedicar parte de mi intervención.

### **Los planes de desarrollo y sus niveles de ejecución**

Una de las áreas más significativas para la planeación y ejecución de políticas sociales en nuestras organizaciones territoriales se concentra en los denominados planes de desarrollo. Esto se debe a que constituyen un conjunto organizado de objetivos y estrategias, fruto de una visión sobre los problemas de las poblaciones y de unas políticas generales. Mediante ellos, se pretende orientar las acciones y dar prioridad a los recursos en programas y proyectos que permitan lograr el bienestar general.

Son por estas particulares condiciones que la Contaduría General de la Nación ha hecho especial énfasis en su análisis. Como resultado de este examen encontramos, por ejemplo, que en los Planes

de desarrollo y presupuestos aprobados, la mayoría de los entes territoriales tanto del sector central como descentralizado, no manejan técnicamente las herramientas de planeación y financiación de corto y largo plazo.

Generalmente ocurre que el Plan Financiero es superior al Plan de Inversiones, situación que denota la utilización de este instrumento de proyección financiera para incluir al mismo tiempo los gastos de inversión, funcionamiento y servicio de la deuda. A su vez, el Presupuesto de Ingresos Aprobado no guarda equilibrio con el de Gastos Aprobado.

Efectivamente, el conjunto del nivel territorial aprobó planes de inversión por \$9 billones mientras que los planes financieros fueron del orden de \$12.2 billones. Esta diferencia de \$3.2 billones es elocuente de lo que afirmo.

Así mismo, los presupuestos de ingresos aprobados alcanzaron \$12.8 billones y los presupuestos de gastos fueron de \$11.9 billones. La diferencia en este caso significó \$849 MM.

También hallamos que cumplidos dos tercios de la actual administración territorial, los niveles de ejecución se encuentran muy por debajo de lo esperado. En efecto, la realización global del Plan de Inversiones en los departamentos es del 42%, en las ciudades capitales del 44% y en el sector descentralizado del 68%. Los dos primeros indicadores resultan preocupantes, si se tiene en cuenta que el grado de ejecución de programas del Plan de Desarrollo refleja la capacidad de liderar y direccionar los recursos hacia los programas de interés de las comunidades.

No obstante la concentración de los mayores esfuerzos en programas de inver-

sión social e infraestructura, que apoyan efectivamente el desarrollo económico y social de las comunidades, es inquietante el hecho de que los programas de Inversión en Medio Ambiente cubran solo el 2% del total de los recursos del sector central, mientras el sector descentralizado asigna un 6%. Dadas nuestras excepcionales condiciones de biodiversidad, estas asignaciones ameritarían un incremento significativo.

En relación con las Inversiones en Administración del Estado, consecuentes con los programas de modernización en todos los niveles de su estructura y los destinados a Ciencia y Tecnología, no participan significativamente en los Planes de Inversiones Públicas. Los programas de inversión en estos segmentos claves de nuestra economía deben apuntar a las regiones y a los municipios que requieren incentivar estos sectores para equilibrar y armonizar las condiciones económicas y sociales.

Los gastos de funcionamiento tienen un impacto del 41% dentro del total aprobado, mientras que la participación de los gastos de inversión representa el 47%. Esto nos hace suponer que el grado de atención que se concede a la esfera administrativa deprime las posibilidades de apoyo a la franja de inversión, indispensable para la vida local y regional.

Aparte de estos hechos, la Contaduría General de la Nación consideró conveniente evaluar los niveles de gestión, de resultado y verificar las fuentes de financiación más importantes de los entes territoriales.

### Los ingresos

En el terreno de los ingresos, específicamente en lo pertinente a la tributación, se concluye que los departamentos en gene-

ral obtienen recaudos por rentas propias que les permiten su supervivencia. Los ingresos tributarios garantizan básicamente el funcionamiento de estas entidades, no permitiéndoles mayores excedentes para coadyuvar a la inversión social de sus municipios.

Se tiene también que solamente las ciudades capitales presentan adopción y reglamentación de la mayor parte de los impuestos cedidos y, adicionalmente, recaudos suficientes para garantizar su funcionamiento y generar ahorro operacional que permita realizar la inversión social en mayor porcentaje con ingresos propios.

Los municipios intermedios del país generan ingresos fiscales que, conjuntamente con las transferencias, les permiten realizar básicamente la inversión social que les obligan las competencias establecidas por Ley.

En cuanto a los municipios restantes, la generación de ingresos tributarios y no tributarios es baja y deben recurrir a las transferencias a fin de cumplir su cometido estatal.

Las transferencias de la Nación en la mayoría de las ciudades capitales constituyen una fuente importante de recursos mas no la principal. Es el caso del Distrito Capital, Medellín, Cali, Barranquilla y algunas ciudades intermedias.

Los demás ingresos de relativa representatividad en el sector central municipal tienen que ver con la venta de bienes, prestación de servicios y otros ingresos. A título de ejemplo, podemos decir que las ciudades capitales percibieron beneficios del orden de \$2.3 MM por concepto de venta de bienes, \$31.4 MM por venta de servicios y \$330.2 MM por otros ingresos.

De otra parte, las ciudades intermedias y algunas ciudades capitales cuentan con recursos no provenientes de la tributación, los cuales se orientan a inversión social y a apoyar proyectos de modernización en administración del Estado. Aquí se encuentran las tasas, sobretasas, y servicios que prestan estos entes territoriales.

Los tributos que pueden ser de alto recaudo y que financiarían los grandes proyectos de inversión son de baja tributación o en muchos casos inexistentes en los otros municipios. Prevalecen como fuente de financiación básica las transferencias del gobierno central, que a su vez apalancan el crédito de las entidades territoriales intermedias y de categorías 1, 2 y 3.

### Los gastos

En desarrollo de la función estatal que compete a las entidades territoriales dentro del Estado, con la utilización eficiente de los recursos que por Constitución y por ley les corresponde, se deberá garantizar en primera instancia la solución de las necesidades básicas insatisfechas de la población.

En general, se evidencia que los gastos de las entidades territoriales están orientados a su operación, esto es, erogaciones que realiza el organismo en la producción, construcción o compra de bienes y servicios públicos; gastos de administración, que tienen que ver con los desembolsos relativos a la administración del Estado y su desarrollo institucional; gastos financieros o derivados del servicio de la deuda; gastos por seguridad social, que incluyen las destinaciones a los aportes de seguridad social establecidos por ley, y las transferencias con destino a otras entidades de su propio territorio o

del sector descentralizado, para apoyar su función social.

Una evaluación del conjunto de estos rubros permite verificar que los gastos de administración prevalecen sobre los de operación en más de un 100%, situación que es creciente en el sector territorial y básicamente en el centralizado, originando pérdida en la capacidad para generar ahorro operacional. Esto incrementa los gastos corrientes.

Las ciudades capitales vienen descentralizando los servicios en salud, vivienda, deporte y recreación, agua potable y saneamiento básico; este último ha constituido el servicio de más rápida descentralización.

Desde este enfoque, los municipios capitales presentaron relativamente altos niveles de eficiencia, generando mayores recursos propios que a su vez les permiten incrementar el gasto en administración del Estado. Invierten directamente y trasladan recursos a título de transferencias o de inversión financiera a su sector descentralizado. Así, se presentan ante el país como entidades territoriales con capacidad de asumir sus competencias y con todo rigor la autonomía administrativa y financiera que establece la Constitución.

Ya en el ámbito de la deuda pública, detectamos que el nivel territorial en general mantiene créditos de largo plazo con la banca comercial, dado que esta parece ser de más fácil acceso.

Créditos con otras entidades o emisión de bonos menos costosos y de más amplios plazos no son los más utilizados, factor que incide notablemente en el alto valor del endeudamiento y que se refleja en el hecho de que las gobernaciones registren

compromisos por \$874 MM y los municipios \$1.2 billones, para un total de \$2 billones.

Las tres entidades que evidencian las mayores obligaciones de este tipo son los departamentos de Antioquia y el Valle del Cauca con \$356 MM y \$531 MM respectivamente y el Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá con \$452 MM.

Estas cifras nos indican que la situación del endeudamiento del nivel territorial colombiano sigue siendo preocupante. Por ejemplo, encontramos que en el sector central el servicio de la deuda interna representa el 11% de la participación en el gasto total.

En las finanzas de las ciudades capitales, el grupo preponderante en los pasivos corresponde a la deuda pública, que asciende a 1 billón y representa el 32% de las obligaciones. Consecuente con esta situación, su servicio tiene un efecto importante sobre las finanzas. Creemos que este riesgo debe ser objeto de estudio por parte de las respectivas entidades.

No sobra recordar aquí lo consignado en la ley sobre endeudamiento cuando afirma, en su exposición de motivos, que el incremento real de la deuda tanto en el entorno municipal como departamental ha alcanzado tendencias que superan lo financiera y económicamente sostenible en el mediano plazo.

No quisiera finalizar este segmento de mi intervención sin referirme con más detenimiento a lo que hemos encontrado en materia de cuentas novedosas, como las referidas a los Recursos Naturales y del Ambiente:

En la esfera de las contabilidades departamentales, solo aparece registrada infor-

mación sobre este sector por \$2.8 billones, básicamente invertidos en recursos no renovables. Esto seguramente amerita una evaluación juiciosa, comoquiera que en los programas de inversiones en Medio Ambiente contemplados en los planes de desarrollo de las gobernaciones, aparecen previstos recursos por \$25.5 MM que deben reflejarse capitalizados en campañas u obras específicas.

Igualmente, en los balances de las ciudades capitales de departamento se registra información al respecto por valor de \$14 MM, lo que refleja una ejecución parcial de programas ambientales.

En el sector descentralizado, la valoración real y técnica de estas cuentas aún no ha sido adelantada en forma eficiente, debido a las dificultades de orden técnico y de idoneidad para inventariar y valorar estos recursos. No obstante, las cifras presentadas indican que para 1995 su valor ascendía a \$11.6 MM, y pasó a 22.4 MM en 1996, lo que representa un incremento del 83%.

La Contaduría General de la Nación, a fin de evaluar en forma más detallada la situación financiera, económica y social de las entidades territoriales, estableció parámetros de agregación y verificación que permiten analizar desde diversos enfoques cómo programan y ejecutan su inversión social las entidades territoriales, el manejo que hacen de los Presupuestos y finalmente la situación financiera que como consecuencia de los dos procesos anteriores presentan estos entes públicos.

La evaluación de los diferentes aspectos financieros, apoyada en los estados e informes contables básicos, permite conocer desde diferentes perspectivas, cómo abordan hoy los gobernantes y gerentes

públicos la descentralización y la capacidad de gerenciar recursos, en respuesta a los requerimientos de sus localidades, con el objetivo primordial e irrenunciable de garantizar “Bienestar, mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo humano sostenible”.

No obstante, los anteriores logros en materia de análisis de información y que cada vez encontramos mejor respuesta en los organismos que deben implementar el Plan General de Contabilidad Pública, quiero llamar la atención sobre el grado de acatamiento en materia de presentación de la información por parte de los entes territoriales:

De 3.400 entidades públicas de este nivel que existen en el país, 1.241 registraron su información oportunamente ante nuestra entidad. Esto nos indica un grado de cumplimiento del 40%. De este grupo de organismos, 691 no cumplieron con las normas establecidas en el Plan General de Contabilidad.

En síntesis, nuestros análisis se fundaron en los registros de las 547 entidades que siguieron con rigor las normas establecidas, 378 del sector central y 169 del sector descentralizado.

Si bien es cierto que los datos con los que trabajamos son de un alto grado de confiabilidad, el bajo nivel de compromiso por parte de un buen número de entidades, limita significativamente el proceso de consolidación del Balance General del Sector Público y el alcance del informe sobre las finanzas territoriales de 1996. También obliga a la Contaduría General de la Nación y a los órganos de control como los que ustedes lideran, a reflexionar sobre las razones que motivaron el incumplimiento de las obligaciones re-

lacionadas con el diseño, desarrollo e implementación del Sistema Nacional de Contabilidad Pública, así como la elaboración de Estados e Informes Contables por parte de los gobernantes y gerentes públicos.

Los anteriores hechos no solo afectan los sistemas domésticos de toma de decisiones, la comunicación idónea con las comunidades a las cuales responden, sino que limitan el acceso de los demás usuarios de información, esto es, directores o jefes de Control Interno, Contaduría General de la Nación, Contraloría General de la República y en general el Gobierno Central.

Pese a estas cortapisas, hemos encontrado acciones ejemplificantes llevadas a cabo por administradores y organizaciones que nos merecen especial reconocimiento, como el del municipio de Bosconia en el departamento del Cesar, cuyo alcalde se apersonó de las obligaciones ante nuestra entidad y viajó a Santa Fe de Bogotá; una vez allí, indagó sobre las deficiencias que presentaba la información contable de su administración y solicitó en el mismo momento que le enviaran desde el municipio las correcciones que le solicitaron nuestros funcionarios. El resultado de esa gestión fue que dos días después de haber sido iniciada, el alcalde regresó a su sitio de origen con la seguridad de que su administración no tenía pendientes asuntos contables.

Lo anterior resulta paradójico si se coteja con departamentos de los que se espera un buen comportamiento, como en el caso de Cauca, de donde solamente el municipio de Popayán presentó información consistente.

El episodio del alcalde de Bosconia afortunadamente no fue único. Diversos

municipios que tienen como factores comunes ser pequeños y estar en extremo distantes de la capital de la República, cumplieron con sus obligaciones, a veces con mayor diligencia que los llamados municipios “grandes”. Eso fue lo que ocurrió con Providencia, en San Andrés y San Juan del Palomar, en Chocó, únicas administraciones de sus departamentos que presentaron su información oportuna y satisfactoriamente, Fortul, Saravena, Puerto Rondón y Cravo Norte en Arauca, San Luis de Palenque en Casanare y diez de los 16 municipios del Caquetá, que a pesar de tener serios problemas de orden público, cumplieron íntegramente sus compromisos.

Estas referencias no solo nos indican que es posible navegar con los nuevos vientos que en materia financiera y contable soplan en nuestro país, sino que comienza a derrumbarse el mito según el cual existe una relación directamente proporcional entre el tamaño de un municipio, su distancia con Bogotá y el grado de eficiencia que pueden desplegar.

Es también pertinente señalar que los entes públicos territoriales que manejan los ingresos más altos del país, y a su vez aplican mayormente sus recursos en inversión social como parte fundamental de su cometido estatal, reportan oportunamente su información contable, a la vez que ella presenta aceptables niveles de consistencia y razonabilidad.

Se tiene entonces que los niveles centrales del sector territorial, a saber, gobernaciones y municipios capitales, manifiestan un nivel de cumplimiento del 98%. Igualmente, del sector descentralizado se tiene que las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios, las cuales tienen



una gran incidencia en el cubrimiento de las necesidades básicas insatisfechas del país, rinden información oportuna y confiable.

En la misma forma, los entes públicos, antes enunciados tanto del sector central como descentralizado, poseen los niveles de ingresos y activos más altos del país. En consecuencia, la información que nos reportaron y evaluamos es representativa de las entidades territoriales.

No sobra recordar que precisamente estas empresas presentaron recientemente al país su propio Plan Contable, el cual se diseñó en conjunto con la Contaduría General de la Nación, siguiendo los preceptos consignados en el Plan General de Contabilidad Pública.

### Por qué el incumplimiento

Un detenido examen ha permitido establecer algunas causas de la inobservancia en la elaboración y presentación de la información financiera, económica y social de los entes territoriales.

En primer lugar, se evidencia falta de capacidad institucional que permita el diseño, desarrollo e implementación de sistemas que respalden la elaboración de estados contables e información financiera confiables.

También la pervivencia de una “Cultura del Presupuesto” propicia que algunos gobernantes vean en esta herramienta de proyección financiera, el único instrumento para toma de decisiones y medición de su gestión estatal. Con esta perspectiva, reducen además la contabilidad a una simple “rendición de cuentas”.

Por diversas razones, algunos entes no han creado o reestructurado centros con-

tables que garanticen el diseño, desarrollo e implementación de sistemas contables, que respalden la elaboración de estados e informes. A esto suele sumarse la inexistencia de la figura del Contador vinculado laboralmente y nombrado para tal fin, de tal manera que se garantice la formulación, existencia y permanencia de los desarrollos logrados por la entidad.

Al respecto, sabemos de la experiencia de diez municipios de Cundinamarca que contrataron a un mismo contador externo para que realizara sus informes. El “profesional” en cuestión, sin ningún reparo elaboró un solo informe de notas a los estados contables, lo multicopió y anexó sin hacerle modificación alguna a cada uno de los balances que le fueron encargados.

De otro lado, se percibe la inexistencia de Control Interno o baja gestión de las oficinas correspondientes, que garanticen la implementación de un sistema de contabilidad, de tal forma que permita ejercer un adecuado control de gestión, resultado y financiero sobre el gobernante o gerente público.

Tampoco el Control Fiscal por parte de las Contralorías Territoriales se ejerce sobre la base del sistema de contabilidad pública, sino vía presupuesto, lo que acrecienta el uso de esta herramienta entre los gobernantes y gerentes que luego lo asimilan como la única alternativa integral, volviendo a las épocas ya superadas de las que les hablaba al principio de mi intervención.

Así mismo, no hemos hallado en las contralorías la colaboración que esperamos, ni el cumplimiento en el desempeño de acciones específicas. De las 32 contralorías departamentales, solamente hemos recib-

do seis informes que acatan la norma sobre auditaje de los balances en las entidades que les corresponde vigilar y siete solicitudes de ampliación de plazo para hacerlo. Igualmente, de 177 contralorías municipales que existen en el país, sólo 30 nos han enviado algún tipo de comunicación, bien aceptando los datos que se les presentan, formulando salvedades, absteniéndose de opinar o pronunciándose negativamente. Diecinueve nos han solicitado ampliación del plazo para responder.

El no seguimiento de disposiciones como la mencionada, oscurece la posibilidad de tener información objetiva sobre un número cada vez más creciente de entidades del país, al mismo tiempo reduce la factibilidad de tener en Colombia, y en un futuro no muy lejano, un Sistema de Control en el que interactúen la Contraloría General, las contralorías territoriales, la Procuraduría General y la Contaduría General de la Nación, todas con el objetivo común de lograr efectivos resultados en la inspección regular sobre la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos y sentar los fundamentos de una cultura contable que haga suyo un nuevo concepto de la administración, del manejo riguroso del gasto público y de la responsabilidad ciudadana frente a ellos.

En lo que respecta a nuestra entidad, dentro de una estrategia tendiente a aportar soluciones a estos problemas, durante 1997 tenemos previsto adelantar programas de divulgación y capacitación guiados por parámetros que permitan no solo el conocimiento de las normas, sino brindar apoyo para mejorar la capacidad institucional de las entidades, básicamente municipios de categoría 4, 5 y 6, en la formulación de los sistemas contables y su adopción.

Igualmente, la Contaduría propenderá por el establecimiento de programas académicos que permitan la formación de profesionales idóneos en las materias propias de la Administración del Estado, indispensables para llevar a cabo los procesos de Planeación, Presupuesto y Contabilidad, de tal forma que puedan responder efectivamente por la información relacionada con su área de dominio.

Esperamos que todas estas acciones redunden en un mejor desempeño en materia financiera y contable por parte de los administradores de recursos públicos. Sin embargo, esta tarea debe ser desarrollada por el conjunto de instituciones que tienen que ver con el desempeño del sector público, en este caso, los organismos de control del nivel territorial.

La Contaduría General de la Nación con el fin de alcanzar estos objetivos, apoyará a los Departamentos, brindando asistencia técnica y capacitación a los municipios de cada región, de tal forma que al mismo tiempo que se contribuye al cumplimiento de las normas contables, se facilite la labor de evaluación y control a los planes de desarrollo y presupuesto.

No podría concluir mi intervención sin hablar con ustedes, señores contralores, sobre el papel que la contabilidad tiene en la lucha contra la corrupción.

Una de las causas que propiciaron que este flagelo anidara en nuestro medio fue la limitación del control a aspectos exclusivos de formalidad o de carácter temporal, respondiendo siempre lo que denominamos la “cultura presupuestal”.

Hoy, uno de los principios básicos que ordenan nuestro actual sistema contable público se funda en el hecho que debe permitir suministrar evidencias de la rea-





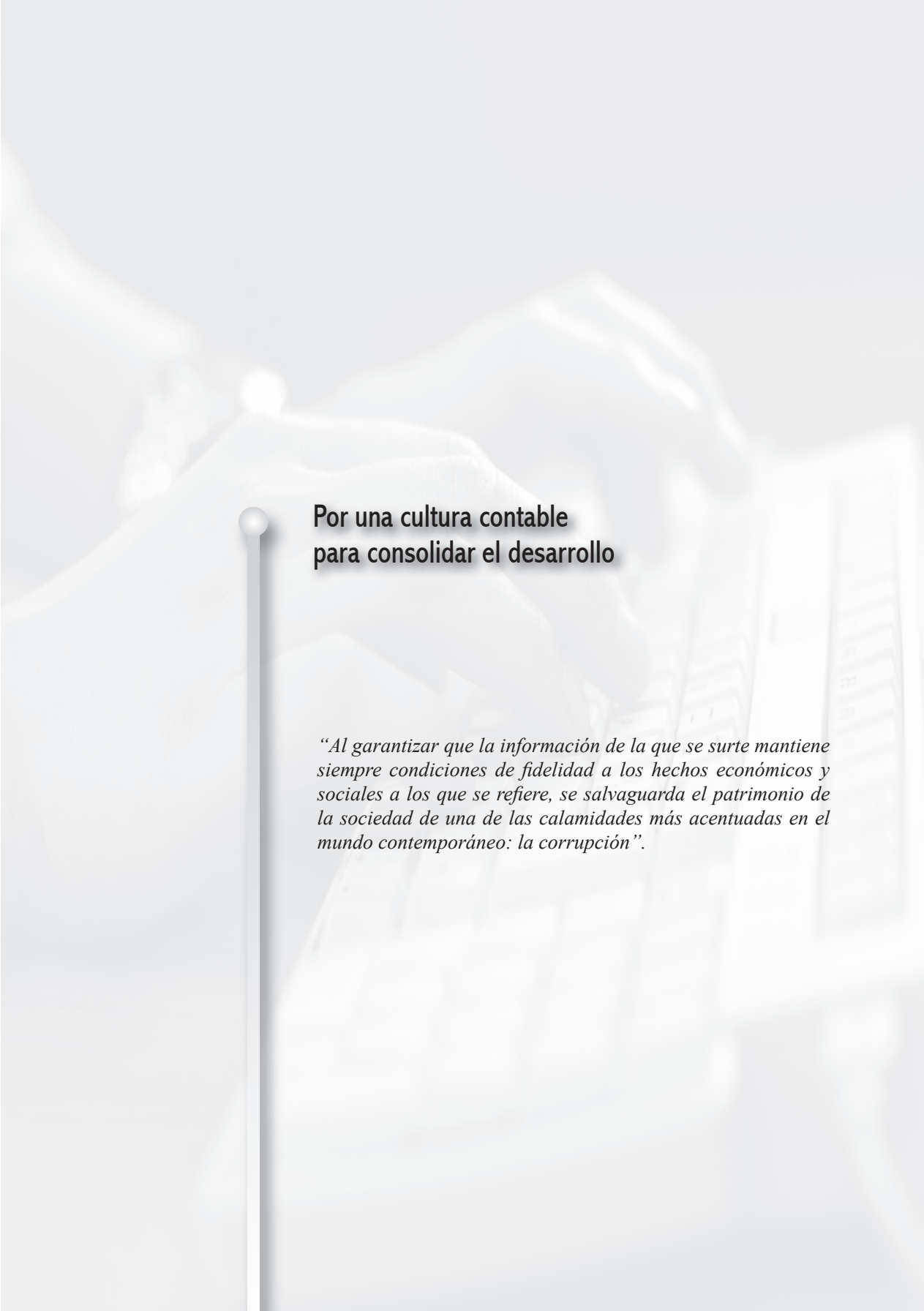
lidad financiera, económica y social, para ejercer la revisión en todas sus manifestaciones.

De allí que sea factible observar, sin temor a equívocos, los procesos de evaluación y verificación de los planes y programas relacionados con el Plan de Desarrollo, los Presupuestos, la posición financiera, la obtención de recursos y la aplicación de los mismos a las necesidades de cada entidad, las fuentes de financiación, si los recursos se obtuvieron y utilizaron de acuerdo con el Presupuesto legalmente aprobado, al igual que manifestar la condición financiera de las entidades y los cambios efectuados de un período a otro. Con los nuevos elementos también se puede observar la formación bruta de capital fijo, que no es más que el

legado que dejamos con nuestro trabajo a las nuevas generaciones.

El sistema contable vigente permite, en pocas palabras, el entrecruzamiento de información que hacen que el control no esté parcelado, sino que actúe en forma integral.

En medio del horizonte que acabo de describirles, sólo puedo concluir que los instrumentos están, las entidades están, los recursos, aunque limitados, están. Lo que en realidad nos falta es un poco más de voluntad para hacer realidad nuestros anhelos de modernización institucional, que van de la mano de una contabilidad debidamente articulada y armónica con un país que, aunque algunos todavía no lo crean, está en constante cambio.



**Por una cultura contable  
para consolidar el desarrollo**

*“Al garantizar que la información de la que se surte mantiene siempre condiciones de fidelidad a los hechos económicos y sociales a los que se refiere, se salvaguarda el patrimonio de la sociedad de una de las calamidades más acentuadas en el mundo contemporáneo: la corrupción”.*



## 2.8. Por una cultura contable para consolidar el desarrollo<sup>10</sup>

He dividido en tres partes la exposición que presentaré a ustedes.

En la primera reseñaré brevemente la condición en la que se encontró la contabilidad pública durante buena parte de nuestra vida democrática y la confrontación con su nuevo estatus luego de los cambios introducidos por la Constitución de 1991.

En un segundo segmento subrayaré el papel que la recién instaurada contabilidad pública colombiana representa como alternativa en la determinación de indicadores del sector gubernamental, su dimensión como factor para recuperar la confianza pública en las instituciones y su utilidad a la participación ciudadana. En el apartado final referiré algunos logros que en los dos años de existencia ha alcanzado nuestra institución. Igualmente, mencionaré algunas de sus proyecciones y tareas próximas.

El sector público de muchos países ha venido presentando profundos cambios que han sido dinamizados por medio de instrumentos como reformas financieras y económicas. Para alentar aún más estos procesos, se han adoptado variadas técnicas entre las que se cuentan programas de

presupuesto, indicadores de desempeño y *benchmarking*, por medio de las cuales se pretenden niveles más elevados de recursos y de eficiencia gerencial entre los administradores públicos.

Las presiones internas de recesión económica y las contracciones presupuestarias por las que han atravesado diversas naciones, han requerido importantes reformas para mejorar, entre otras, la competitividad en costos, eficiencia y calidad de servicios. Ante estas circunstancias y para apuntalar esta renovación, se realizaron transformaciones dramáticas en la contabilidad del sector público, ya que el tradicional énfasis en la contabilidad de caja resultó inadecuado al no poder reconocer los costos verdaderos de los activos y pasivos.

Frente a este hecho tomó fuerza la adopción del modelo de contabilidad acumulativa, que sirvió para forzar a la Administración a implementar adecuados sistemas de manejo de activos, de costeo de productos y de servicios, lo mismo que técnicas financieras esenciales para planificar, evaluar y tomar decisiones.

Nuestro país, lo podemos afirmar de manera categórica, careció históricamente de un sistema de contabilidad pública. Ante el caos financiero constante, ante la corrupción tantas veces denunciada,

<sup>10</sup> Discurso pronunciado en el primer Congreso Nacional de Contabilidad Pública, en la ciudad de Bogotá, el 1º de octubre de 1997.



pocos, tímidos e infructuosos esfuerzos se realizaron en el transcurrir de nuestros 170 años de vida republicana. Cómo no recordar en este encuentro que ya en 1814 el Libertador proclamaba que la Hacienda Nacional no puede ser de quien gobierna. En consecuencia, todos aquellos a quienes se hace depositarios de los intereses colectivos tienen la obligación de demostrar el uso que de esos bienes hacen.

Para verificar el destino de esos recursos se creó en aquel entonces la Contaduría General de Hacienda. Infortunadamente la proclama de Bolívar no obtuvo, en su época, ni durante mucho tiempo, la resonancia que él mismo esperaba, en buena medida porque en lo financiero no se logró unificar un lenguaje de alcance nacional que hiciera posible el entendimiento entre los niveles de la Administración Pública, así como entre gobernantes y gobernados, aún a fuerza de que, siguiendo el ejemplo del libertador, algunos colombianos intentaran dotar al país de un esquema estable y homogéneo para clarificar sus cuentas.

Rememoro entre esos precursores a José María del Castillo y Rada, primer Secretario de Hacienda que tuvo la Gran Colombia. Hombre visionario y adelantado respecto al momento que le tocó vivir, propuso en 1827 una legislación de hacienda fija e invariable, con una administración activa, vigilante y severa y con agentes que rindieran cuentas oportunas y verificables a una institución denominada Contaduría Mayor o General. Estas eran condiciones irrefutables para que el naciente Estado fuera mirado con respeto.

A Florentino González, político y uno de los más importantes hacendistas de mediados del siglo pasado, quien veinte años después de proclamada nuestra indepen-

dencia abogaba porque el registro de las cuentas del sector público abandonara de una vez por todas la estructura colonial y se colocara a la altura de la del sector privado, que ya para aquel entonces podía exhibir desarrollos sustanciales.

Tampoco podría dejar de evocar al presidente Carlos Lleras Restrepo, quien en 1968 infructuosamente pretendió romper con la desafortunada concentración de las funciones de contabilidad y control en una sola entidad.

Ese factor, sumado al manejo de la organización económica del Estado sobre la base de un sistema de formulación y ejecución presupuestal, impidió conocer el proceso de las operaciones acumuladas a través del tiempo y limitó la posibilidad de obtener sistemas contables acordes con la nueva realidad del país.

Sólo a partir de la Constitución de 1991, más específicamente desde sus desarrollos auspiciados por la administración del Presidente Ernesto Samper Pizano, podemos empezar a hablar de la creación de espacios que nos encaminan hacia la concreción de un Sistema Nacional de Contabilidad Pública, concebido, conforme a la ley, como el conjunto organizado de políticas, instrumentos, principios, normas y procedimientos contables, estructurados lógicamente en el Plan General de Contabilidad Pública.

El Plan, al interactuar con las operaciones, los recursos y las actividades desarrolladas por los entes públicos, ha comenzado a generar la información necesaria para la toma de decisiones y los controles internos y externos de la administración gubernamental. Nuestro sistema contable, igualmente, garantiza la existencia de registros financieros, económicos y socia-

les, debidamente soportados.

Los dos elementos: registro contable y soporte, crean las condiciones para un real seguimiento, esto es, para la presencia eficiente y eficaz de la auditoría por parte de quienes por mandato constitucional cumplen la función de control fiscal, es decir, la Contraloría General de la República y las contralorías del nivel territorial. En la medida en que así se actúa, los márgenes para el manejo indebido de los bienes del Estado se reducen sustancialmente, por cuanto las obligaciones reales adquiridas por los distintos organismos públicos se hacen identificables. Aquí radica parte de sus bondades respecto a la prevención de conductas dolosas, en aras de un manejo eficiente dentro del Estado.

El Plan General, adoptado a partir de 1996 por todas las entidades públicas de los niveles nacional y territorial, promueve, en primera instancia, una nueva cultura contable. A partir de la aplicación de este plan se reflejan acumulativamente los hechos financieros, económicos y sociales. El registro de estos eventos garantiza el conocimiento de la realidad financiera de la Nación, lo que involucra sus bienes, inversiones, inventarios, rentas por cobrar, obligaciones contraídas por concepto de deuda pública, pasivos laborales, de proveedores, entre otros.

Sólo así es posible determinar el verdadero patrimonio de cada ente público considerado individualmente y de la nación como un todo, es decir, el patrimonio que poseen los ciudadanos en esa empresa llamada Colombia.

Desde otro ángulo, el Sistema Nacional de Contabilidad Pública se apoya en aquellos avances tecnológicos que coadyuvan a la modernización del Estado a través de

la implantación de sistemas integrados de información financiera, garantes de la confiabilidad y oportunidad de los registros. Así, se fundamenta en una gran base de datos que involucra tanto las entidades del nivel nacional como territorial.

De esta manera, los departamentos, los municipios, los ministerios, los diversos establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, progresivamente se hacen dueños de la cultura y organización contables que los hace competentes para manejarse con criterio empresarial-gerencial, en tanto disponen de información financiera histórica, confiable, eficiente y oportuna.

Con esta nueva perspectiva, cada administrador o funcionario público debe recibir y entregar las respectivas entidades con los correspondientes estados financieros que hagan viable la construcción de indicadores de gestión, rentabilidad y productividad. Estos factores son definitivos en el desempeño de una gestión exitosa.

Además, en la medida en que cada municipio o ente público disponga de información contable oportuna, avalada y auditada, sus habitantes estarán en mejores condiciones para adelantar seguimiento y ejercer control, ejercitar el mandato constitucional de vigilar la gestión pública y evaluar el cumplimiento de las propuestas de gobierno presentadas en las campañas electorales.

Sobre este último aspecto quisiera hacer particular énfasis.

En un momento como el actual cuando el país se encuentra próximo a elegir gobernantes municipales y departamentales, la ciudadanía debe exigir que los mandatarios salientes presenten un informe de

su gestión, debidamente sustentado en los correspondientes estados financieros. Hago esta invitación apoyado en la seguridad de que, luego del proceso electoral y cumplidas estas acciones, la democracia y la equidad saldrán mejor libradas.

El segundo aspecto que quiero abordar en mi intervención tiene que ver con la contabilidad como alternativa de construcción de indicadores del sector público. Una de las principales preocupaciones de la Banca Multilateral respecto a la planeación de la política macroeconómica colombiana ha sido la falta de información confiable, oportuna y veraz para la construcción de regresiones, proyecciones y simulaciones aproximadamente ciertas del escenario económico del sector público colombiano.

Para nadie es un secreto que por la falta de cobertura en la recepción, compilación y estructuración de la información financiera que suministran las entidades del Estado, hoy se cuenta con datos poco confiables para la construcción de las cuentas agregadas. Es muy común encontrar dentro de las distintas autoridades económicas del país, substanciales diferencias en las cifras finales obtenidas, V. gr. Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, Consejo Superior de Política Fiscal y la Contraloría General de la República.

Recientes investigaciones, al referirse a la diferencia en la proyección del Producto Interno Bruto calculado por el DANE y Planeación Nacional, plantean que la falta de un norte único en la obtención de las cifras se constituye en uno de los principales causantes de la imprevisión y ausencia de planeación en nuestro Estado

de Derecho.

Así las cosas, la relación del análisis macroeconómico dentro del espacio conceptual de la contabilidad pública nos lleva a proyectar a la Contaduría General de la Nación, como el principal centro de información financiera de donde se puede obtener no solo la determinación del valor agregado del sector público consolidado y su contribución al sector de las familias y las empresas, sino la determinación del resultado fiscal del sector público, de cara a la búsqueda del crecimiento y el desarrollo económico.

El Estado, en su papel de agente económico, desempeña una función mixta, pues actúa como agente de consumo, y en algunos casos, como en los sectores descentralizados nacional y territorial, ejerce la función de oferente de bienes y servicios. El sector estatal, en cumplimiento de los propósitos que le asigna la hacienda, dinamiza en el contexto macroeconómico las variables de oferta y demanda agregada, y en consecuencia incide en la formación del ingreso nacional, o lo que es su equivalente del Producto Interno Bruto. La medición de estos fenómenos típicos del ámbito público requiere no solo de conceptos propiamente económicos, sino también de algunas técnicas fundadas en principios de contabilidad.

Es precisamente esta incorporación de las operaciones económicas con métodos de registro contable, lo que da origen a la contabilidad pública como instrumento de singular importancia para el apoyo en la toma de decisiones, el control y la gestión. En concordancia con lo expuesto, la Contaduría General de la Nación adelanta actualmente con el DANE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la homolo-

gación de las cuentas del Plan General de Contabilidad Pública con las Cuentas Nacionales y la definición de sus contenidos.

Mediante la elaboración de un solo informe que se remita a nuestra entidad, se cubrirán las necesidades y expectativas de todos aquellos que requieran este tipo de información, generando de paso dentro de las entidades la racionalización y optimización en el uso de los recursos técnicos y del capital humano.

No obstante estas innegables posibilidades de aporte de la macrocontabilidad pública a unas Cuentas Nacionales claras y fundadas en principios de objetividad, su función no puede ser eficaz mientras no cuente con el apoyo de estructuras que complementen y enriquezcan su desempeño.

Al garantizar que la información de la que se surte mantiene siempre condiciones de fidelidad a los hechos económicos y sociales a los que se refiere, se salvaguarda el patrimonio de la sociedad de una de las calamidades más acentuadas en el mundo contemporáneo: la corrupción.

Está plenamente demostrado que este mal tiene la capacidad de debilitar las instituciones democráticas, distorsionar la distribución de los recursos económicos, impedir el desarrollo, a la vez que desestimula la intervención de la ciudadanía en los procesos políticos.

Una de las causas que ha propiciado que este flagelo anide en nuestro medio ha sido la limitación del control a aspectos exclusivos de formalidad o de carácter temporal, respondiendo siempre a requerimientos de corto plazo.

Es cada vez más patente que la corrupción encarece la inversión, tanto pública

como privada, frena la ejecución eficiente de las políticas de gasto social, resta fuentes de financiamiento al sector público y desvía recursos productivos hacia actividades que no generan beneficio alguno para la sociedad.

Es palpable la manera cómo dificulta la administración tributaria, entorpece las aduanas y anula los esfuerzos oficiales por extender la cobertura de la educación, la salud y la seguridad social. Además, aumenta la criminalidad y reduce la acción de la justicia.

El presente gobierno ha puesto en ejecución un conjunto de estrategias para enfrentar con decisión este azote. Grosso modo destacaría el Plan Transparencia “*para volver a creer*”, el estatuto anticorrupción y la ley de extinción de dominio, las normas antitrámite, las disposiciones contra el lavado de activos, y la que más nos atañe que es la creación de la Contaduría General de la Nación.

Sabemos que la Contraloría General de la República adelanta también un importante programa para fortalecer la estructura de control sobre los resultados de la gestión pública en Colombia. A pesar de tan valioso esfuerzo, aún existen carencias, tanto en lo referido al castigo penal por parte del sistema judicial que, por ejemplo, todavía no establece en su normatividad la figura del llamado *delito contable*, como en la acción de otros organismos e instrumentos internos y externos a las instituciones, que no concretan estrategias de acción conjunta.

Como una propuesta encaminada a afianzar definitivamente estos logros, desde hace algún tiempo y en diversos escenarios, he venido insistiendo sobre la necesidad de que en Colombia se instituya



un Sistema Nacional de Control, con la suficiente competencia para generar dinámicas que redunden en una verificación clara, y desde diversos marcos de intervención, de la acción de los administradores y funcionarios en general.

El primer eslabón de este proceso deben ser las normas, procedimientos y metodologías expedidas por la Contaduría General de la Nación para registrar y revelar la información contable y financiera.

Esta labor se complementarí con un Sistema de Control Interno que garantice la oportunidad, veracidad y exactitud de la información que originen los entes públicos.

Una siguiente instancia correspondería a la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales, municipales y distritales, auditando los estados financieros y conceptuando sobre la calidad y eficiencia del control interno.

El cuarto componente sería la Procuraduría General la Nación, actuando en el plano disciplinario y legal y sancionando con severidad a aquellos funcionarios que no respondan a los mandatos de la Constitución.

La Comisión Legal de Cuentas del Congreso de la República se constituiría en elemento nodal del sistema ya que le corresponde el fenecimiento del Balance General de la Nación, del Balance Consolidado del Sector Público y los demás informes financieros.

Ahora bien, este sistema no podría funcionar si no cuenta con una ciudadanía vigilante de la administración de los recursos que le pertenecen. Ese sería el elemento que le otorgue vida y justifique su existencia.

Lograr la marcha armónica y concertada del Sistema Nacional de Control es uno de los proyectos en que está empeñada la Contaduría General de la Nación.

La evidencia más irrefutable de que esta propuesta es perfectamente viable lo constituye la participación en este certamen de los más connotados representantes de cada una de las instancias que acabo de mencionar.

Las razones de mi propuesta son bastante claras: las suscitan los graves obstáculos que genera la corrupción y la necesidad de contar con un Estado moderno y eficiente con la competencia para recuperar la confianza pública y legitimidad que lo justifican.

Sobre este último tópico quisiera hacer una breve reflexión.

En lo público, en muy buena medida la confianza está relacionada directamente con el Estado de Derecho.

La vigencia y legitimidad de los poderes y de las normas y regulaciones en materia de derechos y obligaciones, restricciones y prohibiciones, reglas de juego para las transacciones comerciales, impuestos, procedimientos y mecanismos de control, entre otros, exigen el respeto y la confianza pública que definitivamente no se consiguen solo por imposición, sino que deben estar acompañados de probidad y transparencia en el funcionamiento de las instituciones y de los funcionarios que las integran.

En cuanto a la confianza pública evaluada en función de la legitimidad, respaldo y respeto que inspiran los actos de gobierno, también puede haber métodos de medición que van desde los más elementales hasta los más sofisticados.

Podría decirse que el sistema electoral y sus niveles de participación ciudadana en las urnas expresan los niveles de confianza en el sistema democrático. A mayor concurrencia, mayor expectativa y confianza y a más alta abstención, mayor indiferencia, incredulidad o rechazo en las posibilidades de la participación electoral.

En este proceso también las sociedades establecen sanciones a quienes defraudan la confianza pública. Ellas van desde el desprestigio de una persona, empresa o institución, hasta la aplicación de códigos disciplinarios o penales.

En el campo económico, la confianza pública juega un rol primordial. El papel moneda, por ejemplo, una vez levantado el patrón oro como respaldo a su valor, depende de la capacidad adquisitiva que mantenga y de su aceptación para el pago de las transacciones nacionales o extranjeras.

En las condiciones actuales, marcadas por la denominada “revolución de las comunicaciones”, que se acompañan de un creciente fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, la confianza pública es un aval que exige transparencia, probidad, cumplimiento, lealtad a la palabra empeñada y a los marcos regulatorios y un principio de consecuencia entre los encargos, las promesas y las realizaciones efectivas.

La misma capacidad de la ciudadanía para denunciar y la del Estado para sancionar son instrumentos que convierten el examen de las gestiones en un ejercicio permanente y propio de una nueva conciencia ciudadana.

El citado contexto hace que sobre la Contaduría General de la Nación recaigan

responsabilidades especiales, porque de la probidad con que ejerza sus funciones, los métodos que aplique, los procesos financieros y contables que examine y sus informes, depende en gran medida el restablecimiento de la confianza pública en el Estado en todos sus niveles.

Uno de los deberes que le corresponde a nuestra entidad dentro de la tarea de reivindicación de la confianza en su sector público es convertirse en el primer centro para la obtención de información, que solucione el problema generado por la multiplicidad de entidades que acopian y analizan información con resultados poco coincidentes lo cual crea, en el mejor de los casos, desconcierto entre los usuarios de este insumo.

Pero, por más buenas intenciones y mejor estructura conceptual, normativa, operativa y de gestión que posea nuestra entidad, es prácticamente imposible que cumpla con su Misión si no cuenta con dos elementos claves.

El primero es aquel que no sólo le otorga legitimidad en la sociedad, sino que completa cada uno de sus objetivos y funciones. Me refiero a la participación que la ciudadanía debe ejercer para que la contabilidad pública sea efectiva.

En este aspecto quiero detenerme un momento, pues esta modalidad de vigilancia sobre la gestión pública ha sido ejercida de manera incipiente por los colombianos. Más bien se limita a unas pocas experiencias que no logran despertar todavía la suficiente conciencia sobre el papel del ciudadano en la lucha contra la corrupción.

Muchas veces porque existe una posición ambigua respecto a ella y en diversos sectores se ha generado una cultura de convivencia con sus prácticas, sobre

el supuesto de que hace al Estado más eficiente a la hora de negociar intereses individuales.

De otro lado, la crisis en buena parte de las organizaciones representativas de la sociedad civil ha traído como consecuencia la imposibilidad para generar estructuras lo suficientemente fuertes y edificadoras de poderes antagónicos a la acción de reducidos grupos de funcionarios venales.

Una tarea que le corresponde a nuestra institución es propiciar la construcción de una cultura política que redima la confianza que por puro sentido común debe despertar en los ciudadanos la figura del Estado.

El segundo elemento que quiero reseñar siempre me ha llamado la atención y es el relacionado con la formación profesional. Ocurre que en la mayoría de nuestras universidades se tiene una noción cada vez más restringida sobre el carácter social de una disciplina, que como la Contaduría Pública, hoy por hoy tiene un fuerte peso en el desempeño de las entidades no solo privadas sino públicas.

La profesión contable no puede reducirse exclusivamente al dominio de un conjunto de herramientas para registrar los acontecimientos financieros de una organización, obedeciendo exclusivamente a requerimientos circunscritos a lo técnico o lo legal. Las facultades de contaduría pública tienen ante todo la misión de formar personas dueñas de una alta responsabilidad con el país.

Es precisamente a un número cada vez más creciente de estos profesionales a quienes les corresponde producir y certificar la información financiera que debe ser remitida a la Contaduría General de

la Nación. La idoneidad de ellos implica su compromiso con la credibilidad, la certeza y la confianza pública que debe generar la información de todos los entes estatales.

Es por ello que en este Congreso, que reúne a un notable grupo de profesionales vinculados con este contexto, quiero hacer un llamado urgente al Ministerio de Educación Nacional y al Icfes para que de manera perentoria se adelante un estudio que derive en determinaciones radicales con el fin de evitar la exagerada proliferación de facultades de contaduría pública.

Al mismo tiempo, que se vigile la calidad académica de los programas existentes, por cuanto se está poniendo en peligro la credibilidad de esta profesión que tiene la función principal de dar fe pública sobre hechos de interés social.

La certificación de finalización de estudios universitarios no debe tomarse como único elemento para permitir el ejercicio profesional en cualquier campo. Es imperativo establecer exámenes de suficiencia que el contador aplique dependiendo de la actividad a la cual proyecta dedicarse bien en el ámbito privado o en el público.

En el caso del sector público, sin lugar a dudas correspondería a la Contaduría General de la Nación realizar dichas pruebas, por intermedio del Centro de Estudios Superiores en Contabilidad Pública, CESCOP, que nos proponemos establecer, con el fin de garantizarle a la comunidad que los profesionales son idóneos para desempeñarse en los cargos de directores financieros o jefes de contabilidad en cualquier entidad del Estado.

De otra parte, hago un llamado a las agremiaciones de contadores y de otras pro-

fesiones, para que piensen que su papel no se reduce a la simple defensa de sus afiliados, sino también a la salvaguardia de los derechos de los usuarios de sus servicios profesionales, quienes pueden ser víctimas de acciones irresponsables por acción u omisión. En estos casos es necesario que opere la sanción disciplinaria por parte de estos organismos asociativos.

La desactualización profesional, con la consecuente falta de idoneidad, es otro factor de corrupción por cuanto el profesional en esas condiciones suele verse abocado a ofrecer sus servicios al mejor postor, sin que exista una garantía de capacidad, de suficiencia y de ética.

Definitivamente, la contaduría pública no es una profesión para todo el mundo. Es fundamental que existan compromisos con la ética, con la excelencia y con la moral, para un cabal desempeño de estas funciones.

Quien no esté dispuesto a cumplirlas no tendrá cabida dentro de la profesión.

No podría finalizar mi intervención sin hacer algunas breves anotaciones sobre los logros que después de dos años de existencia hemos obtenido en nuestra institución.

Conseguimos, por ejemplo, que en un tiempo récord de seis meses el Congreso de la República aprobara la Ley 298 de 1996 que presentó el Gobierno Nacional, por medio de la cual se creó la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, dotada con autonomía y recursos propios para su gestión.

Igualmente construimos una organización administrativa acorde con su natu-

raleza y convocamos para su servicio a un notable grupo de profesionales comprometidos con la tarea de sacar adelante la misión de la contabilidad pública colombiana. Su aporte ha sido fundamental para alcanzar los logros que nos hemos propuesto.

Entregamos también el primer *Plan General de Contabilidad Pública*, que recoge la normatividad básica para el desarrollo del *Sistema Nacional de Contabilidad Pública*, elementos claves para otorgar orden a la administración financiera del Estado.

Nuestra entidad produjo sus dos primeros informes anuales sobre la situación de las finanzas públicas de Colombia. El último de ellos mereció un dictamen favorable por parte de la Contraloría General de la República, luego de su respectivo auditar. Hoy estamos a la espera de su fenechimiento por parte de la Comisión Legal de Cuentas del Congreso de la República.

A la fecha hemos emitido cerca de mil conceptos sobre diferentes temas del ámbito de nuestra competencia, los cuales aparecen recogidos en el “primer libro sobre doctrina contable pública” que se elabora en el país, editado con el apoyo del Proyecto para la Modernización de la Administración Financiera Pública, MAFP, y que entregamos a ustedes dentro del material de este Congreso. Sabemos que será guía imprescindible en la actividad que realizan cotidianamente.

Otras publicaciones que pronto estarán a su alcance son la cartilla pedagógica *Cuentas y cuentos* dirigida a los niños de quinto y sexto grado de educación básica; *Historia de la Contaduría General de la Nación*, y el documento oficial con el que participamos en la compilación sobre Sis-

*temas de Contabilidad Administración de los Países Iberoamericanos*, adelantada por el Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública, con sede en Madrid, España.

Con el ánimo de mantener actualizado el Plan General de Contabilidad Pública y de responder a las necesidades expresadas por diversos organismos, se ha emitido un conjunto de circulares, instructivos y cartas circulares que orientan a los administradores del sector público sobre temas específicos. Justamente ante la importancia que han adquirido las circulares, hemos decidido incorporarlas a la nueva versión del Plan que también les estamos entregando.

Hemos recibido el reconocimiento de organismos multilaterales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, entidades que han comenzado a tener en cuenta nuestro sistema contable como modelo para la modernización de las finanzas públicas de otros Estados. Este hecho se corrobora con la invitación que recibimos para exponer nuestras experiencias en diferentes países del continente.

Propiciamos la creación del Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública, cuya primera reunión se celebró en Colombia. Allí obtuvimos aportes relevantes para la organización financiera de cada una de las naciones participantes en él.

A la fecha hemos llevado a cabo cerca de 175 talleres y seminarios aplicativos en los que se han capacitado 25.000 funcionarios de la Administración Pública en sus niveles nacional y territorial. De la misma manera realizaremos entre el 9 de octubre y el 21 de noviembre próximos, 13 talleres orientados al nivel territorial

con los que aumentaremos nuestra cobertura de capacitación.

Estas acciones tendientes a cualificar a las personas vinculadas con las áreas financieras y contables recibirán un vital impulso cuando hagamos realidad el Centro de Estudios Superiores en Contabilidad Pública, CESCOP, proyecto que se encuentra en marcha y desde el cual fortaleceremos nuestra presencia institucional de cara a la modernización del país.

Aspiramos también y en ello estamos trabajando, a que en poco tiempo la Contaduría General de la Nación se constituya en el soporte básico para el ordenamiento de la macrocontabilidad colombiana, a la vez que se fortalezca como el primer gran centro de información y análisis, que proveerá al Estado de un norte en la generación de cifras que ayuden a planificar en forma más coherente sus finanzas.

Teniendo en cuenta la necesidad que tienen las entidades de conocer, estimar y registrar su pasivo pensional, estamos desarrollando metodologías de reconocido valor técnico que posibiliten determinar el compromiso que le significa al aparato público este tipo de exigibilidades. En cuanto al nivel nacional de la Administración Pública, nos encontramos elaborando un diagnóstico financiero y administrativo sobre la situación y resultados de las finanzas de estos organismos y el estado de los procesos de información, tecnológicos y de control, con el fin de monitorear la consistencia, transparencia y razonabilidad de la información que nos aportan.

Así mismo, y como ustedes pudieron constatar durante los últimos días, estamos elaborando informes sectoriales denominados “De coyuntura” en los que

damos cuenta de las finanzas en áreas específicas del sector público. El objetivo de esta labor es brindar elementos de análisis a las autoridades económicas y a la ciudadanía en general sobre el comportamiento de esas actividades en particular.

Ya en el orden territorial, tenemos proyectado integrar a los contadores de las entidades públicas entre nuestros clientes más importantes, en favor de ellos desarrollaremos programas de apoyo específico para lograr cumplimiento y calidad en la información remitida. Estableceremos asociaciones con las gobernaciones de cada departamento, de tal manera que en ejercicio de su función de intermediación, apoyo e interventoría a los municipios en materia de planeación y presupuesto, lo sean también en materia de contabilidad pública. De esta manera contarán con un nuevo soporte para el desempeño de su actividad cotidiana.

Queremos compartir con ustedes la grata noticia que recibimos ayer de que la Contaduría fue preseleccionada por el Departamento Administrativo de la Función Pública como una de las doce entidades que desde ahora conforman el “Banco de Éxitos de la Administración Pública Nacional”, que recoge las experiencias más representativas de entes públicos que han incorporado filosofías gerenciales modernas, innovación tecnológica y adopción de nuevos modelos administrativos para la solución efectiva de problemas de la comunidad. Además de complacerlos porque nos indica un reconocimiento especial, la inserción en este banco nos obliga a no menguar en el empeño por fortalecer una estructura organizativa y de servicio al país.

Aunque estos frutos y proyecciones nos enorgullecen y son indicativos de nuestra gestión en la entidad, no son tan importantes como el grado de respetabilidad y reconocimiento que en diferentes ámbitos de la vida nacional ha adquirido la Contaduría General de la Nación. Ese es para nosotros el verdadero triunfo, porque demuestra que es posible diseñar y poner en marcha en poco tiempo una institución que pueda legitimarse en el país como garante de un manejo serio y responsable de la información.

Como ustedes lo han comprobado durante los dos últimos años, pueden contar con la Contaduría General de la Nación. Saben que en ella encontrarán un inmejorable socio para cristalizar sus propósitos de lograr unas entidades transparentes, ordenadas y modernas. Sin embargo, así como cuentan con nosotros, es imprescindible que nosotros también contemos con ustedes, pues son ustedes los que hacen posible que elaboremos informes financieros certeros que reflejen la dinámica de nuestro sector público. De allí que aproveche este encuentro para invocar nuevamente el compromiso que tienen de reportar oportunamente y con base en los criterios establecidos, la información de cada una de sus entidades.

Dirijo este llamado en especial a los funcionarios del nivel territorial, teniendo en cuenta que transcurridos nueve meses de este año, apenas hemos recibido los informes de 412 organismos entre municipios y gobernaciones, lo cual nos da un promedio de cumplimiento de apenas un 37%. Es imperativo que los responsables de ese 63% restante se apersonen de su compromiso y nos envíen sus informes lo más pronto posible.



Estimados amigos: En este Primer Congreso de Contabilidad Pública hemos reunido a los personajes más representativos de la contabilidad pública, no solo de Colombia sino del mundo.


Tengo la esperanza de que mañana, cuando estemos clausurándolo en las horas de la tarde, y cuando seguramente muchos de ustedes inicien el regreso a su lugar de origen, sentirán que fue un

evento que les aportó ideas, les brindó conocimiento y les hizo sentir que no se encuentran aislados por más distante que se halle la entidad para la que prestan sus servicios.

Si esa es la sensación que los invade mañana en la tarde, este Congreso habrá cumplido con su misión.

Muchas gracias.





## La transparencia y la efectividad en la gestión administrativa

*“Es cada vez más patente que la corrupción encarece la inversión, tanto pública como privada, frena la ejecución eficiente de las políticas de gasto social, resta fuentes de financiamiento al sector público y desvía recursos productivos hacia actividades que no generan beneficio alguno para la sociedad”.*





## 2.9. La transparencia y la efectividad en la gestión administrativa<sup>11</sup>

La revisión de los esquemas con los que tradicionalmente operaron las organizaciones que componen la Administración Pública es una de las estrategias que con más ímpetu ha asumido nuestro país dentro del proceso tendiente a su modernización.

Como expresión de este movimiento transformador, se han replanteado aquellas concepciones propagadas desde el denominado modelo fordista que dominó este lado del mundo desde mediados de siglo y arraigó en nuestro país hacia los años setenta dentro del llamado desarrollismo.

Recordemos que el modelo fordista se fundó en una división radical del trabajo a través de la parcelación de las actividades y estandarización de las necesidades, los recursos y los gastos, todo ello complementado por procesos de automatización y mecanización de las funciones dentro de las organizaciones bien fueran fábricas, organismos del sector terciario o entidades públicas.

Se pretendía con este modelo organizativo alcanzar niveles ideales de eficiencia y profesionalidad para el desempeño de las funciones asignadas tanto a la indus-

tria como al propio Estado, y responder al requerimiento de lograr un Estado “visible” a los ojos del ciudadano común.

Esa concepción, que inspiró y orientó el destino de nuestro aparato gubernamental por un buen trecho de las últimas décadas, entró en crisis en el momento en que se hizo inocultable que el sector gubernamental que perfiló había pecado de gigantismo, rigidez, burocratización, además de generar altos niveles de corrupción e ineficiencia.

En consecuencia, fue menester readecuarlo para ajustar su acción a espacios en los que, o no había logrado desempeñarse a cabalidad hasta el momento, o resultaban novedosos para su pesada armazón. Los resultados de este proceso de transformación se sintetizan en un conjunto de alternativas en las que confluyen elementos provenientes de diferentes tendencias y corrientes de pensamiento, originadas en los más disímiles puntos geográficos del mundo y utilizadas en diversas formaciones sociales.

Entre las principales fórmulas para instaurar este nuevo esquema figura el asentamiento de novedosos sistemas de administración con enfoque gerencial, que deben conducir las actividades individuales y sectoriales a los resultados que el conjunto social espera de ellos, logrando

<sup>11</sup> Discurso pronunciado en el Foro Empresarial del Diario *La República* en la ciudad de Bogotá, el 25 de noviembre de 1997.

la coordinación de las partes por armonía de dirección de esfuerzos y no por la conducción autoritaria. Este esquema de gestión implica la fijación de metas, el seguimiento del proceso para cumplirlas, el control sobre el desempeño y la evaluación de sus resultados.

Debido a su gran importancia, el sector de las finanzas públicas ha sido particular objeto de este tipo de readecuaciones, mucho más cuando controlar la agobiante corrupción o cualificar los canales para la concurrencia de la ciudadanía en las decisiones se han convertido en tareas prioritarias.

El mencionado contexto posibilitó durante y después del último período constituyente que vivió nuestro país, vislumbrar e instrumentar nuevas estructuras de contabilidad tendientes a conseguir la actualización, modernización y por tanto transparencia en el manejo de los recursos públicos.

De esa manera se incorporó el modelo de contabilidad acumulativa, gracias al cual la Administración implementó efectivos sistemas de manejo de activos, de costeo de productos y de servicios, lo mismo que técnicas financieras esenciales para planificar, evaluar y tomar decisiones.

En efecto, sólo a partir de la Constitución de 1991, más específicamente desde sus desarrollos auspiciados por la actual administración, podemos empezar a hablar en nuestro país de la creación de espacios que llevaron a la concreción de herramientas como el Sistema Nacional de Contabilidad Pública y su principal instrumento, el Plan General de Contabilidad Pública.

El primero fue concebido como el conjunto organizado de políticas, instrumentos, principios, normas y procedimientos

contables. El segundo, como su materialización en un producto concreto, que al interactuar con las operaciones, los recursos y las actividades desarrolladas por los entes públicos, genera la información necesaria para la toma de decisiones y los controles internos y externos de la administración gubernamental.

El Plan General, adoptado a partir de 1996 por todas las entidades públicas de los niveles nacional y territorial, promueve, en primera instancia, una nueva cultura contable. A partir de su aplicación se reflejan acumulativamente los hechos financieros, económicos y sociales. El registro de estos eventos garantiza el conocimiento de la realidad financiera de la Nación, lo que involucra sus bienes, inversiones, inventarios, rentas por cobrar, obligaciones contraídas por concepto de deuda pública, pasivos laborales, de proveedores, entre otros.

Sólo así es posible determinar el verdadero patrimonio de cada ente público considerado individualmente y de la nación como un todo, es decir, el patrimonio que poseen todos los colombianos. El Sistema Nacional de Contabilidad Pública se apoya en aquellos avances tecnológicos que coadyuvan a la modernización del Estado a través de la implantación de sistemas integrados de información financiera, garantías de la confiabilidad y oportunidad de los registros. Así, se fundamenta en una gran base de datos que involucra tanto las entidades del nivel nacional como territorial.

De esta manera, los departamentos, municipios, ministerios, los diversos establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, progresivamente incorporan la cultura y organización contable que los hace

competentes para manejarse con criterio empresarial-gerencial, en tanto disponen de información financiera histórica, confiable, eficiente y oportuna.

Con esta nueva perspectiva, cada administrador o funcionario público debe recibir y entregar las respectivas entidades con los correspondientes estados financieros que hagan viable la construcción de indicadores de gestión, rentabilidad y productividad. Estos factores son definitivos en el desempeño de una gestión exitosa.

Además, en la medida en que cada municipio o ente público disponga de información contable oportuna, avalada y auditada, sus habitantes estarán en mejores condiciones para adelantar seguimiento y ejercer control, ejercitar el mandato constitucional de vigilar la gestión pública y evaluar el cumplimiento de las propuestas de gobierno presentadas en las campañas electorales. Este hecho es mucho más relevante en un momento como el actual, cuando el país se dispone a reemplazar a los gerentes de sus municipios y departamentos.

Además de garantizar que la información de la que se surte mantiene siempre condiciones de fidelidad a los hechos económicos y sociales a los que se refiere, la contabilidad pública salvaguarda el patrimonio de la sociedad de la calamidad que encarna la corrupción.

Está plenamente demostrado que este mal tiene la capacidad de debilitar las instituciones democráticas, distorsionar la distribución de los recursos económicos, impedir el desarrollo, a la vez que desestimula la intervención de la ciudadanía en los procesos políticos.

Una de las causas que ha propiciado que este flagelo anide en nuestro medio, ha sido la limitación del control a aspectos

exclusivos de formalidad o de carácter temporal, respondiendo siempre a requerimientos de corto plazo.

Es cada vez más patente que la corrupción encarece la inversión, tanto pública como privada, frena la ejecución eficiente de las políticas de gasto social, resta fuentes de financiamiento al sector público y desvía recursos productivos hacia actividades que no generan beneficio alguno para la sociedad. También es palpable la manera como dificulta la administración tributaria, entorpece las aduanas y anula los esfuerzos oficiales por extender la cobertura de la educación, la salud y la seguridad social. Además, aumenta la criminalidad y reduce la acción de la justicia.

Nuestros aportes en la lucha contra este flagelo se desarrollan en tres campos específicos. El primero tiene que ver con el fortalecimiento de los sistemas de control al interior de cada organismo. Un principio básico de los modernos sistemas de contabilidad radica en que debe incluir, en forma integrada, los elementos necesarios para favorecer el control interno sobre las operaciones financieras de las entidades. Entre estos elementos se cuentan la organización, los procedimientos y los registros que conciernen a la vigilancia de los recursos financieros y materiales y la verificación de la exactitud y confiabilidad de cada uno de los registros. Así, el control se hace más expedito y efectivo.

De otra parte, la administración gerencial que hoy se promueve exige que cada organismo público incluya en su flujo normal de operaciones, un adecuado control con el que se garantice que la información consignada en sus registros corresponde efectivamente a hechos verídicos, para que ni la propia entidad ni el sistema

contable en general operen sobre datos incorrectos o inexistentes en la realidad. De allí que para tener una adecuada incorporación de la entidad al sistema contable público sea imprescindible la presencia de mecanismos de vigilancia en cada una de sus actuaciones.

La segunda área de trabajo consiste en la tecnificación de los registros y soportes que posibiliten una labor cualificada y eficiente por parte de los contralores, quienes cumplen la función de auditoría sobre las entidades públicas. En ese sentido hemos logrado acercamientos importantes con estos agentes de control fiscal, para que utilicen nuestros informes como materia básica en sus actuaciones. Los organismos de control disciplinario y penal también cuentan con referentes objetivos y oportunos que les permitan investigar y castigar a quienes sobornen o negocien contratos.

El tercer espacio en el que nos desempeñamos para frenar las irregularidades radica en el desarrollo de bases de datos que posibiliten cruces de información entre entidades públicas y privadas. En esa materia, hemos adquirido serios compromisos para la constitución de los Sistemas Integrados de Información Financiera y de Información Territorial, que pronto entregarán sus primeros resultados al país y gracias a los cuales estaremos dejando atrás la dispersión de esfuerzos y resultados institucionales.

Las acciones en estas áreas son fundamentales no solo por traducirse en un manejo más honrado de los dineros públicos, sino que contribuyen a recuperar y robustecer la credibilidad de los ciudadanos en la figura de nuestro Estado de Derecho.

En la Contaduría General de la Nación consideramos que de la manera como en nuestra Administración Pública se ejerzan las responsabilidades asignadas, de la probidad con que se ejerzan las funciones, se apliquen los métodos y se generen los procesos financieros y contables depende en gran medida el restablecimiento de la confianza pública en el Estado en todos sus niveles.

Pero, por más buenas intenciones y mejor estructura conceptual, normativa, operativa y de gestión que posea nuestra entidad, es prácticamente imposible que cumpla con su misión si no cuenta con un elemento clave, que no solo le otorga legitimidad en la sociedad, sino que completa cada uno de sus objetivos y funciones. Me refiero a la participación que la ciudadanía debe ejercer para que la contabilidad pública sea efectiva. Esta modalidad de vigilancia sobre la gestión gubernamental ha sido ejercida de manera incipiente por los colombianos. Más bien se limita a unas pocas experiencias que no logran despertar todavía la suficiente conciencia sobre el papel del ciudadano en la lucha contra la corrupción.

Muchas veces porque existe una posición ambigua respecto a ella y en diversos sectores se ha generado una cultura de convivencia con sus prácticas, sobre el supuesto de que hace al Estado más eficiente a la hora de negociar intereses individuales. De otro lado, la crisis en buena parte de las organizaciones representativas de la sociedad civil ha traído como consecuencia la imposibilidad para generar estructuras lo suficientemente fuertes y edificadoras de poderes antagónicos a la acción de reducidos grupos de funcionarios venales.

Una tarea que le corresponde a nuestra institución es propiciar la construcción de una cultura política que redima la confianza que por puro sentido común debe despertar en los ciudadanos la figura del Estado. Actuando en concordancia con esos preceptos, nuestra entidad produjo sus dos primeros informes anuales sobre la situación de las finanzas públicas de Colombia. El último de ellos mereció un dictamen favorable por parte de la Contraloría General de la República, luego de su respectivo auditaje. Hoy estamos a la espera de su fenecimiento por parte de la Comisión Legal de Cuentas del Congreso de la República.

A la fecha hemos emitido cerca de mil conceptos sobre diferentes temas del ámbito de nuestra competencia, los cuales aparecen recogidos en el primer libro sobre doctrina contable pública, que ya se encuentra al alcance de todos los funcionarios públicos y los ciudadanos en general. Con el ánimo de mantener actualizado el Plan General de Contabilidad Pública y de responder a las necesidades expresadas por diversos organismos, emitimos un conjunto de circulares, instructivos y cartas circulares que orientan a los administradores del sector estatal sobre temas específicos. Ante la importancia que han adquirido las circulares, las incorporamos a la nueva versión del Plan que entregamos el pasado primero de octubre.

A la fecha hemos llevado a cabo cerca de 200 talleres y seminarios aplicativos en los que se han capacitado no menos de 30.000 funcionarios de la Administración Pública en sus niveles nacional y territorial. Aspiramos también, y en ello estamos trabajando, a que en poco tiempo la Contaduría General de la Nación se

constituya en el soporte básico para el ordenamiento de la macrocontabilidad colombiana, a la vez que se fortalezca como el primer gran centro de información y análisis, que proveerá al Estado de un norte en la generación de cifras que ayuden a planificar en forma más coherente sus finanzas.

En cuanto al nivel nacional de la Administración, elaboramos un diagnóstico financiero y administrativo sobre la situación y resultados de las finanzas de estos organismos y el estado de los procesos de información, tecnológicos y de control, con el fin de monitorear la consistencia, transparencia y razonabilidad de la información que nos aportan. A partir de sus conclusiones, el próximo año continuaremos ejecutando un plan que nos permita brindarles asistencia técnica y ayudarles a solucionar las deficiencias que detectamos.

Así mismo, estamos elaborando informes sectoriales denominados “De coyuntura” en los que damos cuenta del estado de las finanzas en áreas específicas del sector público. El objetivo de esta labor es brindar elementos de análisis a las autoridades económicas y a la ciudadanía sobre el comportamiento particular de esas actividades. Ya en el orden territorial, hemos integrado a los contadores de las entidades públicas como nuestros clientes más importantes. En favor de ellos estamos desarrollando programas de apoyo específico para lograr cumplimiento y calidad en la información que nos remiten.

Estableceremos acuerdos con las gobernaciones de cada departamento, de tal manera que en ejercicio de su fun-

ción de intermediación, apoyo e interventoría a los municipios en materia de planeación y presupuesto, lo sean también en materia de contabilidad pública. De esta manera contarán con un nuevo soporte para el desempeño de su actividad cotidiana.

No podría finalizar mi intervención sin recalcar dos nuevos hechos que le dan a la contabilidad pública un nuevo impulso y legitiman nuestra acción en aras de una gestión pública transparente. El primero tiene que ver con el aval que recibimos hace pocos días por parte de la Corte Constitucional, que ratificó a la Contaduría General de la Nación como la única autoridad gubernamental en materia de contabilidad pública, investida con poderes para sancionar el incumplimiento de las normas y directrices que expida.

En su pronunciamiento el alto tribunal indicó que las decisiones en materia contable que adopte la Contaduría de conformidad con la ley son obligatorias para las entidades del Estado, y lo son porque hacen parte de un complejo proceso en el que el desempeño de cada una de ellas es fundamental para determinar el manejo de las finanzas gubernamentales en su conjunto.

Con la garantía que nos ofrece este fallo perfeccionaremos los mecanismos de interacción con los organismos de vigilancia, ya que quedó claro que corresponde a la Contaduría poner en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, el no acatamiento de las normas contables expedidas por este organismo, para que se traduzcan en sanciones disciplinarias.

De la misma manera podremos proceder cuando observemos conductas ilícitas por parte de los responsables de las

áreas financieras del sector público, para lo cual daremos cuenta de ello a la Fiscalía General de la Nación, entidad que los sancionará penalmente. Así queda abierta una nueva puerta para que en el país constituyamos un Sistema Nacional de Control que vigile y regule el desempeño de la Administración Pública colombiana. Con él se garantizará mayor transparencia y eficiencia en el uso de los fondos públicos.

El segundo acontecimiento provino del señor Presidente de la República, quien mediante la Directiva Presidencial número veinte, ordenó a todos los responsables de las entidades estatales dar riguroso cumplimiento al Plan General de Contabilidad Pública, así como a las demás normas expedidas o que en el futuro promulgue el Contador General de la Nación en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

El primer mandatario también dispuso fomentar y estimular al interior de las entidades prácticas de análisis y verificación de la información contable, con el propósito de garantizar su consistencia frente a los bienes, derechos y obligaciones estatales. Requirió la implementación de proyectos de modernización, basados en la sistematización de procesos de información integrada, que faciliten la generación de estados financieros confiables y oportunos.

Demandó de los funcionarios responsables de las áreas financieras y contables estricto control sobre el proceso de producción de la información que debe rendirse a la Contaduría General, asegurando que sea veraz y oportuna. Por último, ordenó a los jefes de las Oficinas de Control Interno o quienes tengan esas atribuciones, adoptar



las medidas procedentes dentro del ámbito de sus facultades legales, encaminadas a revisar el cumplimiento de las normas y procedimientos contables públicos y la calidad de la información que se genere con destino a nuestra entidad.


Estos dos nuevos testimonios sobre la validez de nuestra labor nos estimulan a seguir por la senda que ya trazamos. Con estas breves reflexiones he presentado a

ustedes el marco general que vincula la nueva contabilidad pública de nuestro país con un desempeño gubernamental más transparente y moderno.

El nuevo contexto en el que se ubica nuestro sector público hace entrever un horizonte que promete ser cada vez más claro, seguro y de desarrollo para este país que, aunque algunos todavía no lo crean, está en constante cambio.







## La ética en el sector público

*“El funcionario oficial es un dinamizador moral desde el momento en que asume determinadas funciones en órganos cuya finalidad es satisfacer las necesidades comunes en forma regular y continuamente”.*



## 2.10. La ética en el sector público<sup>12</sup>

Los organizadores de este encuentro me han solicitado que realice una presentación sobre la ética en el sector público. La verdad, no quisiera aventurarme en una disertación sobre fundamentos epistemológicos de la relación ética y esfera pública. Más bien aspiraría a presentar, en términos un poco más prácticos, la experiencia que en este campo hemos logrado acopiar durante estos tres años de ejercicio al frente de la Contaduría General de la Nación. Igualmente, esbozar algunos de los planteamientos que nos formulamos, respecto a los aportes que podemos hacer para estimular y conseguir comportamientos éticos en la institución y en general en los organismos públicos del país.

Nuestro interés en ese campo está motivado, en buena medida, por la relevancia que la dimensión ético-moral del ejercicio de la función pública ha adquirido en estos últimos años en el mundo y en particular en nuestro país, lo que se ha traducido en diversas acciones de tipo legislativo, tendientes a garantizar un comportamiento socialmente pulcro entre los encargados de manejar el patrimonio público.

La importancia del tema deviene del hecho irrefutable de que a las tradicionales causas de comportamientos no éticos,

como los desajustes estructurales en los países subdesarrollados, la cada vez más profunda brecha entre ricos y pobres, y las deficiencias educacionales, se han agregado nuevos factores como el aumento de la competencia individual, el uso de la información con los más diversos fines y la llamada crisis de los valores considerados como fundamentales. Estas circunstancias han acrecentado la ocurrencia de conductas no deseadas, no solamente en el seno de los entes públicos, sino en la sociedad en general.

Para orientar nuestra actuación en ese contexto, hemos asumido algunos conceptos muy sencillos, pero a la vez muy profundos sobre moral y ética. Respecto a la primera, pensamos que constituye una combinación de referentes de comportamiento que, por haber sido aceptados por el conjunto de la sociedad como válidos, se traducen en prácticas que contribuyen a gobernar, en algún sentido, la conducta de los hombres. A la segunda, la concebimos como la estructura normativa que propone pautas y reglas de pensar y hacer consideradas como correctas.

Reconocemos también que al Estado le corresponde una de las tareas más importantes en la configuración de parámetros de moralidad y ética, no solo porque en él se sintetiza el mayor y más depurado grado de organización social, sino porque

<sup>12</sup> Discurso pronunciado en la ciudad de Bogotá, el 10 de marzo de 1998

desempeña una función pública, es decir, ejecuta un conjunto de actividades dirigidas a satisfacer las necesidades de sus asociados.

Existen dos instancias básicas desde donde el Estado trabaja en aras de conseguir esos frutos de moralidad y ética:

La primera tiene que ver con el ordenamiento jurídico que explicita la observación por parte de todos los individuos de un conjunto de normas que, de transgredirse o no observarse, bien pueden tipificarse como delitos o faltas administrativas. Este ordenamiento jurídico establece preceptos muy precisos para el comportamiento de los sujetos una vez se incorporan al ámbito público.

Al respecto, es sabida la existencia y funcionamiento de un conjunto de instituciones denominadas genéricamente como “de control”, encargadas de vigilar el desempeño en los planos político, disciplinario, fiscal, penal, etc.

La segunda instancia está relacionada con la presencia de elementos culturales en la sociedad, que si bien no necesariamente se encuentran expresos en el ordenamiento jurídico, sí implican un compromiso por parte de los funcionarios en cuanto a calidad de responsabilidad frente a sus tareas. Este contexto, que algunos llaman de “discrecionalidad administrativa”, significa que existen ciertas orientaciones básicas en el ámbito de los principios y valores morales que establecen un marco general para la acción y de los cuales el funcionario se sirve de acuerdo con su propio juicio.

Es, en resumidas cuentas, la existencia de un *clima* en el que los individuos se ven motivados a obrar éticamente, ante todo porque sienten que esa es su responsa-

bilidad y el entorno social se lo reclama. En ese marco, el funcionario elige, entre muchas, la alternativa que considera más acorde tanto con la moral como con el fin público.

Formular afirmaciones como la anterior resulta fácil. Muy fácil. El problema es ponerla en práctica. Sin embargo, es fundamental abordarlas porque de ellas depende en mucho la confianza pública en la figura del Estado. Además, desde diversos lugares se estima que alentar la apertura de estos espacios de consenso entre los grupos y los individuos, es más benéfico que la exclusiva expedición de normas, ya que esta última estrategia suele limitar en grado sumo la libertad y la actividad creativa de las personas y ha llevado al estigma respecto a que el Estado es legalista e ineficiente por definición.

Cuál ha sido nuestro proceder en los dos campos descritos.

En cuanto al primero, de ordenamiento normativo, hemos venido movilizándolo en especial un proyecto. Lo denominamos “Sistema Nacional de Control”.

Como todos sabemos, la Constitución de 1991 determinó un conjunto de estructuras de control específicas para cada una de las áreas en las que el Estado tiene dominio. De esa manera, estableció un control interno que debe ejecutarse al interior de cada una de las instituciones. Un control fiscal, a cargo de la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales y las Revisorías Fiscales. Un control político, en cabeza del Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales. Un control disciplinario en manos del Ministerio Público y un control ciudadano vigente en las diferen-

tes formas en que se expresa la denominada sociedad civil.

Si bien cada uno de estos órdenes ha ratificado su congruencia con el espíritu de la Constitución de 1991 y han alcanzado su propia legitimidad, es necesario tender puentes entre ellos para garantizar una acción mucho más integral.

Uno de esos puentes debe ser la información que les aporta la Contaduría General de la Nación, en la medida en que les entrega instrumentos que agilizan su gestión. Este es el caso del Plan General de Contabilidad Pública y los informes que de él se derivan.

Los primeros pasos para la puesta en marcha de este proyecto ya se dieron. Hemos convocado a la Procuraduría General de la Nación para que revise el comportamiento de los funcionarios que no cumplen con sus obligaciones contables. La Contraloría General de la República ha hecho lo propio en acatamiento del mandato constitucional, cuando audita el Balance General de la Nación. La Comisión Legal de Cuentas del Congreso de la República ya participa observando también la voluntad manifiesta en la Carta en lo referente al ejercicio de control político. La ciudadanía se ha incorporado, entre otras cosas, gracias al papel que han jugado los Medios de Comunicación, que nos han permitido difundir al país nuestros informes regulares y estudios especiales.

Aclaro lo siguiente: El Sistema Nacional de Control NO es un nuevo organismo suprainstitucional que devorará la autonomía de los entes de control ya constituidos. Ni será una macroentidad que se colocará “por encima del bien y del mal” de la gestión pública. Por el contrario, será la herramienta de dinamización

de las estructuras actuales, a partir de la apertura de canales de comunicación y de acción entre ellas que faciliten su desempeño en el campo asignado.

En lo que tiene que ver con el segundo espacio, de “discrecionalidad administrativa”, estamos sentando las primeras bases de una *Cultura Contable* que redima el valor que lo público debe tener para la sociedad.

Aunque en los últimos años Colombia, y en general nuestro continente, ha experimentado no solo en el campo económico una marcada tendencia hacia la privatización, y en general la vida de los ciudadanos se desenvuelve cada vez más en el espacio individual, creemos que es fundamental actualizar la dimensión de lo colectivo. En nuestro caso que es el de la contabilidad pública, el valor económico y social que poseen los bienes y recursos del Estado.

Es por ello que hemos dedicado parte de nuestros esfuerzos a incorporar en el lenguaje de la contabilidad pública que ya se habla en nuestro país, a los funcionarios responsables del manejo de los bienes comunes, bien sean alcaldes, gerentes, administradores, contadores, jefes de presupuesto o, en general, las personas que tienen algún tipo de vinculación con la gestión financiera de las entidades.

La razón para esta integración en torno a la contabilidad pública es muy clara: Hay quienes sostienen que dentro de la administración del Estado, los ámbitos de acción que están más expuestos a faltas contra la ética son los niveles directivos y la administración fiscalizadora. La experiencia colombiana nos demuestra que esto es parcialmente cierto. Hay sectores con igual o mayor grado de vulnerabili-

dad. Suelen ser los mandos medios quienes, aprovechando el desconocimiento que el administrador general o gerente posee sobre cuestiones específicas del funcionamiento de la entidad, usufructúan beneficios personales sin que al interior del organismo otras personas alcancen a percatarse.

Lo anterior nos ha inducido a que dentro de los programas de formación en contabilidad pública contemplemos la presencia no solo de los funcionarios responsables del área financiera o contable, sino de los gerentes, los jefes de control interno, de presupuesto, los entes fiscalizadores, entre otros, para que en conjunto regulen las actividades que desarrolla cada uno.

Otra acción específica dentro de esta estrategia ha sido la producción de materiales pedagógicos destinados a la ciudadanía en general; a los niños y a los jóvenes, para que desde edad temprana comprendan y adquieran conciencia del significado de la elaboración de las cuentas públicas, la imperiosa necesidad de preservar los bienes que conforman el patrimonio general y las responsabilidades de asumir las tareas que les compete respecto a su Nación. Estos productos ya se están incorporando dentro de los programas académicos de los últimos años de educación básica primaria y primeros de secundaria.

Nuestros programas de formación están inspirados por el concepto de “Educación moral” que propone Adela Cortina, cuando manifiesta que es imperativo “ayudar a la persona de modo que se sienta en forma, deseosa de proyectar, encariñada con sus proyectos de autorrealización, capaz de llevarlos a cabo”, y lo que es más

importante para nosotros, “consciente de que para ello necesita contar con otros igualmente estimables”.

En otro frente, sabemos que en la Administración Pública la información posee un papel muy importante. De hecho, la figura del Contador General y la misma Contaduría General de la Nación fueron creadas para garantizar la producción, el flujo y el análisis transparente de la información financiera y contable del sector gubernamental del país.

Ese criterio de transparencia significa que debemos velar para impedir el manejo inadecuado, el ocultamiento o la difusión incorrecta de datos, ya que el uso de este elemento vital puede originar beneficios particulares a un funcionario o empresa que posea vínculos con la Administración Pública.

En ese sentido, nos hemos empeñado en que los resultados de nuestras acciones sean del conocimiento de la mayor cantidad de público posible. Así obtenemos una situación de equidad en cuanto al acceso a la información. Por disposiciones constitucionales y legales debemos presentar periódicamente un conjunto de informes que dan cuenta del comportamiento financiero, económico y social de la gestión pública. Adicionalmente, elaboramos informes coyunturales o sectoriales en los que escrutamos con mayor detalle el desempeño de los servidores y los estamentos oficiales.

Con ese “exponer en público” lo que efectivamente “es público” hemos sometido al juicio ciudadano situaciones que antes ni se sabían, o apenas eran conocidas por los órganos de control. Así, los funcionarios comprenden que por más extraviada que aparentemente se encuentre una entidad

en el denso entramado de organismos que componen el Estado, siempre estará sujeta al control social del resto del país.

Como dije, en esa labor de hacer aflorar la realidad del aparato gubernamental, el papel de los medios ha sido muy importante. Si en ciertas ocasiones las apreciaciones de los medios sobre nuestra Administración Pública no han sido las más optimistas, debemos reconocer que en lo que tiene que ver con nuestro desempeño, su colaboración ha sido fundamental. Gracias a una paciente labor en la que los invitamos a que conozcan y compartan las virtudes del nuevo ordenamiento contable público, ellos han ido descubriendo su valor y nos apoyan generosamente.

Gracias a esa cooperación, le hemos explicado al país cuáles son las cuentas que maneja su sector público en los niveles nacional y territorial. A través de los informes puntuales, periódicamente detallamos, entre otros, la condición contable de las principales empresas del Estado, la situación de su sector eléctrico, el nivel de sus inversiones, el grado de endeudamiento.

Pero nuestro interés no es reducirnos al puro “denuncismo” sobre el desenvolvimiento de las entidades, para poner en la picota pública a tal o cual funcionario. La intención de fondo es promover una cultura en la que la Administración esté sujeta a la observación pública, máxime si se tiene en cuenta que el funcionario oficial es un dinamizador moral desde el momento en que asume determinadas funciones en órganos cuya finalidad es satisfacer las necesidades comunes en forma regular y continuamente.

Estas referencias vinculadas con la ética, los principios y los valores son elementos fundamentales para lograr la

confianza pública. Les corresponde a los funcionarios gubernamentales colombianos apropiarse de los avances temáticos y procedimentales de los campos en que se desempeñan, los cuales, orientados por un desarrollo profesional ético, contribuirán en forma determinante a la eficiencia, la transparencia y el control de los dineros públicos, más aún en tiempos tan convulsionados como los que vivimos.

Igualmente, por sus propios avances disciplinares, la dinámica económica y social que ha adquirido nuestro país, y no pocas batallas libradas para elevar su estatus, el sector público tiene un terreno ganado en el espacio social colombiano. Este lugar se ha conseguido sólo en la medida en que se ha constituido como elemento fundamental para el desarrollo nacional, como herramienta básica de manejo y circulación equitativa de bienes y servicios, pilar del orden e ingrediente del proyecto de futuro. Pero lo más importante, cuando satisface necesidades sociales. La confianza pública en este contexto se obtiene cuando la sociedad acepta, de manera consensual, que el funcionario y la función pública son idóneos para garantizar sus intereses.

Es claro que una de las tareas prioritarias de la contabilidad es seguir desarrollando lo concerniente a su desempeño en el sector público; ello significa servir de instrumento para el control que, técnicamente desarrollado, permite tanto a los administradores de las finanzas públicas, como a las entidades que cumplen funciones fiscalizadoras, ejercer el seguimiento riguroso del manejo eficiente y eficaz de los recursos y organismos estatales.

Así lo hemos entendido desde el inicio de nuestra labor al frente de la Contaduría General de la Nación, al incorporar a






nuestras acciones un importante componente ético. El *Plan General de Contabilidad Pública*, el *Sistema Nacional de Contabilidad Pública* y los distintos instructivos y circulares en los que hemos profundizado y aclarado el manejo de cuentas, fórmulas de cálculo, aplicación de criterios y parámetros poseen este sustrato básico. El postulado de confianza pública que figura en el propio Plan Contable, lo sintetiza cuando afirma que “la información contable pública contentiva de confiabilidad y utilidad, permite que el hombre y la sociedad acepten o admitan un hecho, informe o suceso del ente público, sin ninguna reserva de su veracidad y autenticidad”.

Podríamos decir que la confianza pública, el grado de respeto y credibilidad que

alcancemos, dependen del éxito que tengamos en el aprovechamiento de nuestra dimensión institucional que, por ubicarse en el plano de lo público, posee especiales retos.

La formación de una conciencia moral es una tarea dificultosa, rodeada de inconvenientes, pero la viabilidad de las sociedades requiere de ella. Sencillamente, es ineludible. En la Contaduría General de la Nación le apostamos a esa propuesta desde dos terrenos, el del perfeccionamiento de los sistemas de control y el del establecimiento de consensos en los que los colombianos comprendamos que la claridad, la rectitud y la ética son imperativas si pretendemos un país con un mejor porvenir.

Nuestra tarea sigue.



## Por el fortalecimiento ético y la eficacia de la gestión estatal

*“Es evidente que países que han logrado controlar o mantener bajos niveles de corrupción, deben en buena medida este logro a los esfuerzos realizados para desarrollar sistemas de información de naturaleza contable: solo así las autoridades y los ciudadanos pueden indagar permanentemente por el manejo de los recursos y bienes públicos”.*



## 2.11. Por el fortalecimiento ético y la eficacia de la gestión estatal<sup>13</sup>

En nombre de la Contaduría General de la Nación, reciban ustedes una calurosa bienvenida a este Segundo Congreso Nacional de Contabilidad Pública, evento que realizamos en momentos en que se cumplen los primeros tres años de sanción de la ley que dio vida a nuestra entidad, como espacio de modernización y democratización de la información financiera estatal.

Han transcurrido cerca de dos años desde que nos reunimos con muchos de ustedes en este mismo recinto, para compartir por primera vez en un gran Congreso, diversos planteamientos referidos a la contabilidad, la transparencia y la administración financiera pública, no solo de nuestro país sino de otras naciones y organismos internacionales; ellos nos acompañaron a través de conferencistas que expresamente quisieron respaldar el proceso que en estas materias recién iniciaba nuestra institución.

Es mucho lo que tenemos que contarles sobre el itinerario seguido en este par de años.

### **Cumplimiento**

El primer aspecto al que quiero referirme se relaciona con la cobertura alcanzada al

lograr incorporar un número creciente de entidades al sistema de información contable nacional. Pues bien, si para comienzos de octubre de 1997, período en el cual realizábamos nuestro Primer Congreso, llamé la atención sobre los bajos niveles en la observancia de las normas previstas para el envío de la información a nuestra entidad, fundamentalmente en el nivel territorial, cuyo promedio de cumplimiento alcanzó en diciembre de 1996 un modesto 45%, y en el primer semestre de 1997 sólo el 37%, hoy la situación es diferente.

Debo reconocer, públicamente, que ese comportamiento cambió de manera significativa, hasta el punto en que nuestro informe sobre el sector público colombiano, a diciembre de 1998, recogió las cifras del 88% de las entidades del nivel territorial y el 99% del nivel nacional.

Sin embargo, es preciso señalar que posterior a la fecha definida por la Contaduría como límite para la recepción de informes, con los cuales se elaboró el referido balance, a la entidad le fue remitida una cantidad significativa de estados contables, con los cuales se alcanzó el 98% de cobertura entre las entidades.

Una consecuencia tangible de este giro en el acatamiento del nuevo orden contable se evidencia en la evolución de las cifras económicas y financieras, las cuales

<sup>13</sup> Discurso pronunciado en el segundo Congreso Nacional de Contabilidad Pública en la ciudad de Bogotá, el 4 de agosto de 1999.

progresivamente se han hecho más veraces. A diferencia del último Balance de la Nación, elaborado antes de la aparición de nuestra entidad, donde se incluyeron sólo 93 entidades del orden nacional y ninguna del territorial, con un patrimonio que se acercó a la exigua suma de \$7 billones, hoy los activos del sector público están valorados en \$186.8 billones, los pasivos alcanzan \$113.3 billones y el patrimonio \$73.5 billones.

Los datos que acabo de mencionar significan que cada vez nos alejamos más del período en el que el registro de las finanzas públicas del país constituía una verdadera nebulosa, en tanto se carecía de la institución y de los instrumentos técnicos de medición de los recursos públicos que ahora poseemos; ello ocasionaba que muy pocos organismos nacionales tuvieran sistemas contables y se ignorara todo sobre el desempeño económico y financiero de las entidades territoriales.

Existiendo ya una institución incuestionablemente en camino firme de consolidación y por ello dueña de las herramientas pertinentes, nuestra meta en términos de cobertura radica en que teniendo la decidida colaboración de todos ustedes, muy pronto alcancemos un cubrimiento del cien por ciento; lo que querrá decir, en plata blanca, que por fin nuestro Estado se ha integrado dentro de un solo sistema contable, y cualquiera de los entes que lo conforman será capaz de dar cuenta de la manera como administra los recursos y bienes que son de la comunidad.

Hago énfasis en que esa cobertura total sobre las entidades que manejan bienes públicos es uno de nuestros objetivos inmediatos, y esperamos que esta reunión sirva para afianzar el compromiso ético y legal de ustedes con este propósito.

## De la calidad de la información

Si bien la cobertura es meta, el problema de la calidad es preocupación fundamental. Encontramos que a pesar de los sustantivos desarrollos alcanzados, y en ello tienen razón la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, municipales y distritales, no se ha aplicado en su totalidad la normatividad expedida por la Contaduría General de la Nación, particularmente en lo atinente al inventario de bienes, el registro de las deudas, en especial la pensional, la depuración y conciliación de saldos antiguos, entre otros. Estos vacíos sin lugar a dudas afectan el balance general consolidado del sector público.

Esta realidad llevó a la Contaduría a implementar nuevos programas de capacitación, divulgación, apoyo y asesorías, en alianzas estratégicas con las contralorías y distintos organismos gubernamentales, cuyos resultados, con el compromiso de quienes aquí nos encontramos reunidos, esperamos se materialicen en el suministro de información más confiable.

Adicionalmente, y frente a quienes persisten en desconocer el valor e importancia que el nuevo ordenamiento contable entraña para el país, se aplicarán los mecanismos previstos en la Ley 200 de 1995 y en la Resolución Orgánica No. 03466 de 1994, modificada por la Resolución 320 de 1998. Para ello, con el concurso de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, se sancionará a las entidades y funcionarios que incumplan sus compromisos frente a nuestra institución.

Así mismo, la ley que reestructuró el sistema financiero incluye un artículo que determina la obligación, para los es-

tablecimientos crediticios, de exigir a los entes gubernamentales que aspiren a obtener créditos, la presentación de los estados financieros, elaborados conforme a la normatividad expedida por la Contaduría General de la Nación.

### **Modernización del Estado**

Otra materia sobre la que les quiero hacer una breve mención es la relacionada con los pasos que hemos adelantado en aras de solidificar la modernización del Estado colombiano. En ese sentido, asumimos un concepto de modernización que implica la necesidad de una gestión más responsable y eficiente en la prestación de servicios por parte del aparato gubernamental. También, una mayor cercanía de los organismos a las personas y, a la vez, transparencia y eficacia en la utilización de los recursos fiscales. Por otra parte, defendemos el imperativo de que Colombia rescate un valor de lo público, que le permita actuar en el ámbito internacional con sentido de unidad nacional, con espíritu de “país”.

Estas premisas, unidas al incuestionable hecho de que la información de base contable adquiere en la moderna gestión pública una importancia estratégica, nos motivan a desarrollar iniciativas, con el concurso de agencias multilaterales y organismos nacionales responsables de atender la vigilancia y la administración pública. De aquí nuestra participación en el Sistema de Información Financiera Territorial, FOSIT, y el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF.

Estas iniciativas constituyen dos pilares básicos para la consecución de una información financiera oportuna y veraz, elemento fundamental de una gestión que se ajuste a los estándares contemporáneos.

De otro lado, la participación de la Contaduría General de la Nación en el seno de la Comisión de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, CEFP, es también evidencia del reconocimiento de los aportes de la información de base contable al proceso de unificación de las estadísticas gubernamentales.

Otro espacio en el que hemos considerado vital focalizar nuestras actuaciones es el relacionado con las instancias de control.

### **Control Interno**

Hemos puesto el acento en el control interno, ya que el uso de la información contable se orienta a apoyar la gestión y los resultados de la Administración, y a verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos y los sistemas de información de la entidad, para recomendar de esta manera los correctivos que sean necesarios.

Con base en tales postulados, desarrollamos una campaña nacional de capacitación que recientemente ha contado con la participación y el apoyo decididos del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. Con esa estrategia, desarrollada desde el pasado mes de abril, cubriremos el conjunto de los departamentos del país con un total de 2.300 personas responsables del autocontrol. Son alianzas que permiten potenciar las fortalezas de cada entidad, a la vez que desde una perspectiva sinérgica, ponen al servicio del proceso de modernización el cúmulo de experiencias mutuas, haciendo de esta manera eco a los mandatos constitucionales y legales.

En desarrollo de nuestra función normativa, preparamos la Resolución 320 de 1998, mediante la cual se insta a los

jefes de las oficinas de Control Interno a adicionar a los estados financieros de junio y diciembre de cada año, un informe evaluativo del Sistema de Control Interno Contable, referido a los procesos de manejo de los recursos, de los bienes y de los sistemas de información. De la misma manera, deben precisar si el registro de las transacciones se realiza en forma exacta, veraz y oportuna, de acuerdo con las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.

Con esta disposición, la información que se obtenga de los sistemas de contabilidad de las entidades será cada vez más segura y confiable; a la vez, se da cumplimiento al artículo segundo de la Ley 87 que fijó como uno de los objetivos del Control Interno, asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros.

### **Control Fiscal**

En lo que respecta al control fiscal, ejercido por las contralorías nacional y territoriales, adelantamos iniciativas de apoyo interinstitucional en razón del papel fundamental que cumplen para nuestra sociedad, derivado de las funciones que la Constitución y las leyes les han otorgado.

En este sentido, hemos construido herramientas conceptuales y técnicas para que los agentes de control fiscal verifiquen la oportunidad y confiabilidad de la información y de los registros contables que la soportan, establezcan el grado de exactitud y veracidad con que se registran las operaciones de las entidades, al tiempo que adelanten el debido reconocimiento de los derechos, de las obligaciones y del patrimonio público.

De la misma manera, gracias al acervo de información ordenada en cuentas y sub-

cuentas que se aglutinan en el Plan General de Contabilidad Pública y las normas que lo complementan, los contralores tienen una guía para realizar los controles de legalidad, gestión y resultados con base en una evaluación de las diferentes actividades del proceso contable, el cual registra la totalidad de los hechos económicos, financieros y sociales de las entidades.

Alentar y mantener la relación entre la contabilidad pública y la función ejercida por las contralorías resulta misión impostergable, ya que es poco lo que puede hacer la vigilancia fiscal cuando no dispone de información contable. A su vez, una contabilidad sin el adecuado control resulta inocua.

Ahora, es irrefutable que controles de naturaleza técnica, como lo son el interno y fiscal, deben complementarse siempre con la vigilancia disciplinaria que ejerce la Procuraduría General de la Nación, como organismo custodio de la ética entre los responsables del patrimonio público.

### **Control Político**

Otra instancia de gran valía para asegurar el cabal desempeño de las funciones públicas es la relativa al control político, que se ejerce en los diferentes niveles de la administración. En el nivel nacional, por ejemplo, con base en la información que recibe la Contaduría General de la Nación, se elaboran diversos informes como el Balance de la Nación, el del nivel territorial y el consolidado del Sector Público, los cuales son presentados a la Contraloría General de la República para su auditaje, así como para el control político de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.

En el nivel territorial, esta modalidad de vigilancia corresponde a las asambleas

departamentales y a los concejos municipales. Las primeras lo practican cuando, de acuerdo a lo consignado en la Carta Política, autorizan al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos o enajenar bienes. Igualmente, en el momento en que solicitan informes sobre el desempeño de los responsables de las diferentes entidades departamentales o cuando expiden disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social de su departamento o de los municipios.

En el ámbito municipal y en concordancia con la Carta Política, los concejos ejercen la potestad de control al adoptar los planes y programas de desarrollo que la Administración les presente. También cuando regulan la contratación en la Administración, dictan las normas orgánicas del presupuesto municipal, expiden anualmente el presupuesto de rentas y gastos o dictan las normas necesarias para la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Para fortalecer el control político en el ámbito territorial, la Contaduría General de la Nación se encuentra adelantando una campaña de sensibilización entre los concejales y diputados a fin de que acudan a los informes contables que las administraciones y entidades municipales y departamentales elaboran; a partir de ellos podrían con elementos de juicio, realizar su propia vigilancia sobre los mismos. Para este propósito, propongo la creación de “Comisiones de Cuentas” al interior de asambleas y concejos cuyas funciones serían equiparables a las que con eficiencia viene desempeñando la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.

Esta figura crearía una instancia política apropiada para el control territorial de las cuentas y balances, haciendo más transparente la descentralización y autonomía, elevando a un nivel técnico las funciones de diputados y concejales, y articulando desde la base unos esquemas que fortalezcan el control democrático de la gestión pública.

### **Control ciudadano**

En igual sentido, la vinculación del tema de la contabilidad pública con las prácticas de control ciudadano ocupa lugar preponderante en la agenda que nuestra entidad se ha trazado para fomentar una cultura contable.

La propuesta de promover o, como hoy se denomina, “empoderar” a las comunidades, estimulándolas para que hagan uso de los recursos informativos, no obedece al prurito de la información *per se*, pues es bien sabido que ella, por sí misma, no tiene la capacidad de generar acciones concretas por parte de quienes la inquieran.

Los sistemas de información contable recogen múltiples referencias, las procesan y las hacen disponibles para que las personas, sin mayores esfuerzos, puedan apropiarse de ella. Solo mediante esta apropiación de la información el ciudadano estará en capacidad de comprender y, por ende, de intervenir los procesos de administración de lo público, ejerciendo derechos constitucionales de participación.

Se trata de una información susceptible de ser asimilada e interpretada para generar actuaciones conducentes a la resolución de problemas, necesidades o conflictos. Es decir, un insumo apto para convertirse en conocimiento social y transparencia



pública para, y discúlpenme la redundancia, hacer “público lo público”.

Una información contable comprensible y relevante es condición inseparable de la participación ciudadana porque le otorga herramientas para vigilar que la organización del Estado cumpla con los fines que se le asignaron. En esa tarea, instituciones como las universidades y las asociaciones cívicas tienen un prometedor campo de acción.

Conscientes de estas realidades y de la necesidad de que nuestros ciudadanos ejerzan una verdadera auditoría social sobre los recursos, desde el año pasado se encuentra vigente una norma que induce a los representantes legales de organismos públicos a garantizar que una copia de los estados contables remitidos a la Contaduría General de la Nación sea expuesta en un lugar visible y de fácil acceso a la comunidad. Con esta medida pretendemos mantener bajo la luz y el escrutinio público las actividades de los administradores y gerentes.

Por otro lado, próximamente iniciaremos actividades con organismos de representación ciudadana, con el ánimo de promover la creación de veedurías contables cívicas, a través de las cuales se mantenga un control óptimo sobre los organismos y los fondos públicos, porque el ciudadano, más que un sujeto sometido a la voluntad del Estado, es su accionista.

Pero nuestras acciones en el campo del “empoderamiento” de la sociedad civil trascienden también lo estrictamente normativo. Ya se encuentran en pleno vigor una serie de convenios con instituciones académicas que han incorporado dentro de sus programas de pregrado y posgrado el tema de la contabilidad pública.

Así mismo, hemos conseguido que las facultades de contaduría pública se vinculen a los municipios de las zonas geográficas donde se encuentran, a fin de que sus estudiantes brinden apoyo técnico dentro de sus prácticas.

Como puede observarse, disponer de una contabilidad pública significa repensar los instrumentos que debe tener la administración gubernamental para efectos de su propio autocontrol, así como para el control externo, político y ciudadano y garantizar eficiencia, eficacia, economía y transparencia en su gestión y respuesta a la población.

Esta información, podemos afirmar que constituye el “know how” del reforzamiento ético de la Administración Pública y su lucha anticorrupción, y del logro de resultados.

Es allí donde el Sistema Nacional de Contabilidad Pública se convierte en la herramienta óptima para llevar a cabo esta función, dada su connotación de contabilidad integral, que relaciona los procesos de planeación, presupuesto y el efecto permanente e histórico de su ejecución, garantizando simultáneamente el registro de un hecho económico paralelamente en los tres procesos.

### **Corrupción**

Es evidente que países que han logrado controlar o mantener bajos niveles de corrupción deben en buena medida este logro a los esfuerzos realizados para desarrollar sistemas de información de naturaleza contable: sólo así las autoridades y los ciudadanos pueden indagar permanentemente por el manejo de los recursos y bienes públicos.

Ellos generan instrumentos claves para rastrear el destino de los bienes, evitando

que desaparezcan sin causa justa o inexplicablemente terminen en poder de particulares.

Precisamente, uno de los objetivos fundamentales para la Contaduría General es propiciar elementos que contribuyan a erradicar el flagelo de la corrupción cuyos efectos, como lo ha analizado el señor Daniel Kaufmann, socavan preocupantemente no solo la economía nacional al imponer impuestos regresivos que reducen drásticamente las actividades comerciales y de servicios, sino que minan la legitimidad del Estado.

De allí el énfasis en auspiciar los vínculos con organismos de control fiscal, de control político, así como las veedurías ciudadanas; a través de ellos se desarrollan iniciativas conjuntas en áreas de apoyo institucional, capacitación y divulgación, en el entendido de que sólo mediante una acción mancomunada entre las entidades del Estado, los organismos de control y la ciudadanía, es posible obtener, en el corto y mediano plazo, un desempeño transparente por parte de quienes tienen a su cargo los bienes y recursos públicos, y desde la perspectiva de futuro nutrir las iniciativas de paz.

Porque el proceso de reconciliación implica no solo deponer las armas y erradicar la violencia visible y hasta cierto punto cuantificable; exige imperativamente la superación de los fenómenos de corrupción, cáncer mayor de nuestra sociedad, así como propiciar la participación ciudadana y la consecución de un Estado más transparente, eficiente y democrático. Esa es una de las cuotas institucionales que está aportando la Contaduría General de la Nación.

Es innegable que la contabilidad tiene dentro de sus cometidos propender por la

transparencia y apoyo de la gestión de la administración con criterios gerenciales, fortaleciendo a su vez el examen y control de las operaciones. Así se ha entendido en el sector privado y es elocuente su impacto a nivel de cualquier empresa que aspire a su crecimiento y desarrollo.

La Contabilidad Pública no escapa a esta favorable condición, y por el contrario produce un mayor y trascendental efecto, dado que ordena e informa sobre el estado y resultados del manejo de los recursos públicos, constituyéndose en instrumento que por excelencia revela las acciones y decisiones de los administradores públicos frente a los compromisos financieros, legales y morales adquiridos con la sociedad. De esta manera, la administración estatal asume una dimensión gerencial y empresarial.

Así se demuestra cómo la aplicación de la contabilidad pública tiende a generar orden, organización, transparencia y rendición de cuentas en las entidades. Su carencia es el caldo de cultivo de las operaciones corruptas de las administraciones públicas.

La tarea de poner en orden la contabilidad del país ha abierto entonces la posibilidad de identificar eventos poco claros en el manejo de las finanzas del país, como por ejemplo, la presencia de recursos de liquidez ociosos en entidades financieras, es decir, que no producen ningún tipo de rentabilidad, pero que, en cambio, sí podrían representar prebendas para el funcionario encargado de su administración.

Ese fue el caso que oportunamente denunciamos sobre los saldos oficiales disponibles en las cuentas de Caja y Bancos que ascendieron al 31 de diciembre del año anterior a \$4.2 billones.

Así mismo, la compra de grandes inventarios por parte de algunas entidades que adquieren más de lo que en realidad necesitan, lo que puede ocasionar la pérdida de elementos bien porque se deterioran, porque se convierten en obsoletos o porque ante la falta de un efectivo control interno, son sustraídos ilegalmente de las entidades.

La contabilidad en el sector público permite también detectar contratos que privilegian a ciertos proveedores y contratistas, conducta que antes, por la inexistencia de sistemas contables, no era identificable.

Igualmente, gracias a estos nuevos sistemas, puede detectarse la no ejecución y el incumplimiento de proyectos financiados con crédito externo. Sólo en este caso, entidades del Estado, ya sean de carácter nacional, y territorial, o empresas industriales y comerciales, están generando cuantiosas pérdidas, puesto que los intereses y comisiones de compromiso deben atenderse puntualmente, aunque no se perciba ningún beneficio.

Un efectivo sistema de contabilidad hace evidente, en la misma forma, el “maquillaje” de los estados financieros, los cuales son presentados ante los organismos de vigilancia y ante la opinión pública para enmascarar situaciones distintas a las que realmente poseen algunas entidades.

De otra parte, facilita la adecuada incorporación de los bienes de propiedad de los entes públicos. Por ello, sabemos que el primer gran inventario referido a los bienes inmuebles que se está elaborando como resultado de la aplicación de la Circular Externa No. 029 de este año, dará cuenta al país sobre un conjunto de bienes acerca de los cuales poca o nin-

guna información se poseía. Igualmente, servirá como herramienta de trabajo a la recién creada Dirección General del Patrimonio Público, del Ministerio de Hacienda.

La circular en mención cubre los inmuebles representados en terrenos públicos, urbanos y rurales; los edificios, casas y apartamentos; bienes de uso público como parques recreacionales, plazas, estadios o coliseos; bienes históricos y culturales, entre los que se cuentan monumentos y bibliotecas; bienes adquiridos en dación de pago o mediante *leasing*; entregados en custodia o en garantía y aquellos incautados, aprehendidos o pendientes de legalización.

Otro recurso de gran valor está constituido por los registros sobre inversiones en recursos naturales y del ambiente que, como efecto de la aplicación de la Circular Externa No. 023 de 1998, ya evidencian las erogaciones que se realizan en las actividades relacionadas con este capital renovable y en conservación.

El año pasado, por ejemplo, el sector público contabilizó activos en recursos naturales por un valor de \$19.3 billones. Allí, y en vía de ejemplo, se destacó el municipio de Rioviejo en el departamento de Bolívar, que registró recursos renovables de flora y fauna por \$48.5 MM. Por su parte, La Jagua de Ibirico valoró sus minas de carbón en \$951 MM. En el nivel nacional, el Ministerio de Minas y Energía reportó reservas de crudo y de gas por \$15.6 billones.

### **Proyectos inmediatos**

Quiero finalizar mi intervención mostrándoles algunas de las actividades que venimos adelantando, pues considero importante darlas a conocer. De una parte,

acabamos de publicar, en versión de CD-ROM, el informe financiero de 1998 que incluye las cifras de las 2.444 entidades que se incorporaron en el Balance Consolidado del Sector Público.

Esta primera versión electrónica de un estado contable de tal magnitud, seguramente permitirá un manejo más ágil y eficiente por parte de los investigadores, las autoridades económicas, los funcionarios interesados en conocer sobre el tema, y en general sus beneficiarios directos y los ciudadanos que deseen saber sobre el comportamiento económico, financiero y social de su municipio, de su departamento o de su país.

Por otra parte, teniendo en cuenta las responsabilidades legales, éticas y técnicas que le son propias, la Contaduría adelanta una revisión integral al actual Plan General de Contabilidad Pública, con el fin de poner al día el Catálogo de Cuentas que permita la obtención de información según los distintos requerimientos de las entidades individualmente consideradas y de los diferentes usuarios.

Este proyecto se ha puesto en marcha en tanto sabemos de la movilidad de nuestra infraestructura estatal que, además de cambiar constantemente, genera nuevas necesidades en materia de contabilidad a las que es preciso responder con oportunidad.

Así mismo, con el fin de proporcionar análisis financieros más dinámicos, hemos definido los parámetros para la elaboración del “Estado de ahorro, inversión y financiamiento”, informe que, a partir del sistema de causación contable, permite la construcción rigurosa de los “flujos efectivos de caja”, para revelar la manera como los entes públicos generan recursos

de ahorro y contrastarlos con la aplicación que de ellos hacen en actividades de funcionamiento o inversión.

Antes de concluir, quiero agradecer inmensamente el apoyo de los funcionarios de la Contaduría para la realización de este evento. Agradecer también y de manera muy especial a las entidades nacionales, a los organismos multilaterales y a los países amigos que con sus aportes y participación hicieron posible este congreso. Me refiero al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo, a la Intervención General del Estado y el Instituto de Estudios Fiscales de España, a la Contaduría Pública de la Nación del Perú, al Banco de la República, la Imprenta Nacional, Telecom, Bancolombia y Servientrega.

Señoras y señores participantes en este encuentro:

Esta sucinta relación de acontecimientos acaecidos en el más reciente bienio de nuestra institución, solo pretende poner en evidencia que a pesar de las crisis distintas y profundas en las cuales se ve inmerso nuestro país, sus instituciones y, en particular, su sector público, cuando se tiene fe en el futuro, cuando cada funcionario de una entidad asume ética y eficientemente sus responsabilidades, es posible construir la esperanza; y permítanme decirles, con algo de inmodestia, que este ha sido el trasegar de la Contaduría General de la Nación en el corto lapso de su existencia. Por ello mi gratitud eterna a todos y cada uno de quienes conforman el equipo de nuestra institución. A él debemos los logros alcanzados.

Somos conscientes de que apenas iniciamos la travesía; pero igualmente, con el poeta, sabemos que “se hace camino al

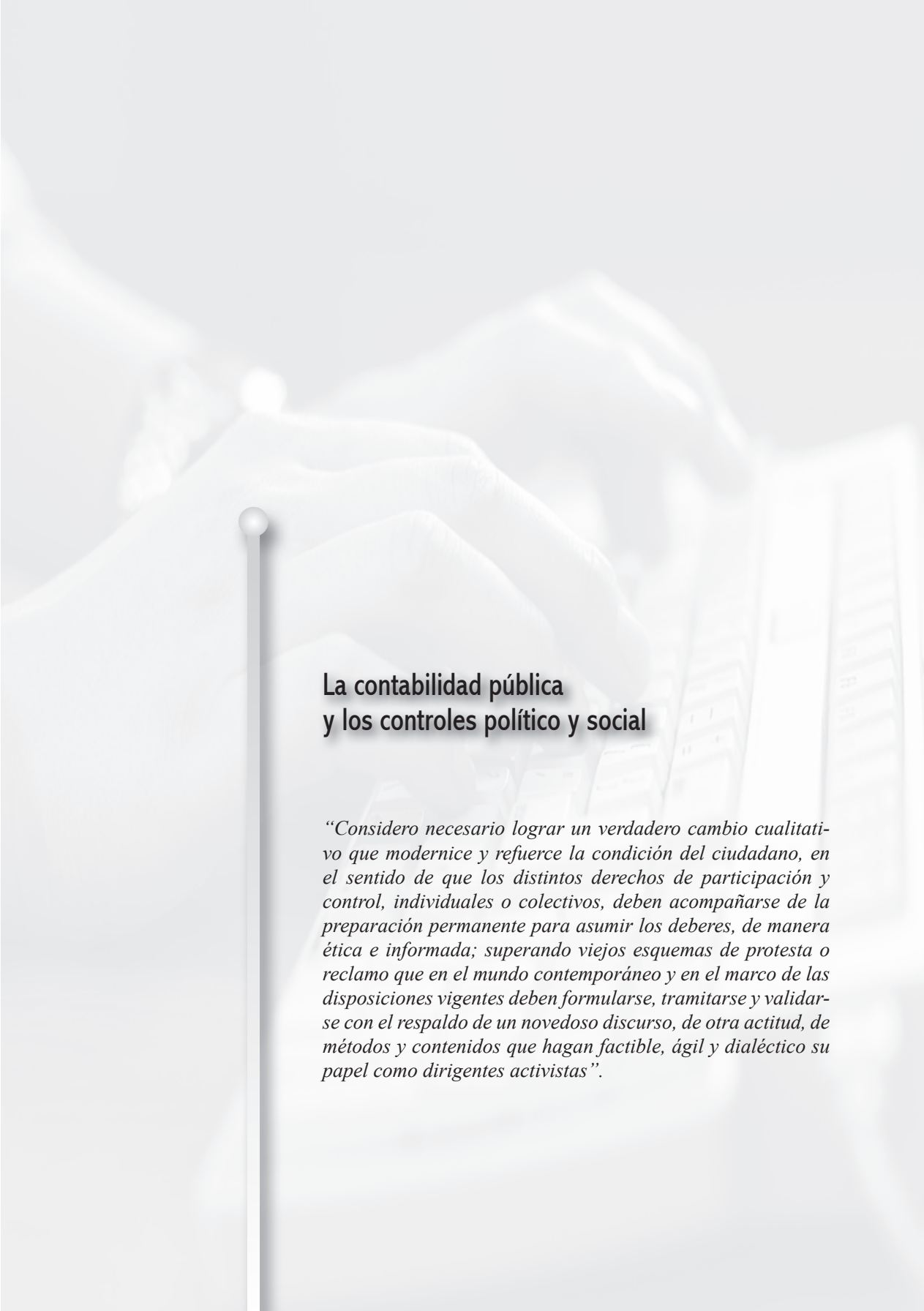


andar”. Y ese andar de la Contaduría General de la Nación empieza a dar frutos que incuestionablemente aportarán en la reconstrucción de un Estado que se moderniza sobre tres pilares fundamentales: la transparencia, la eficiencia, el espíritu democrático.

Tres pilares cuyos tejidos reclaman el concurso comprometido de todos. Por ello mi llamado de esta tarde convoca la

voluntad, la creatividad, la ética de los aquí reunidos para que estas jornadas de reflexión signifiquen, al retornar a sus lugares de origen, un renovado compromiso con la Contaduría.

Pensemos: Colombia será lo que queramos que ella sea; la responsabilidad de su mañana no es del otro. Es de cada quien y de lo que entonces cada uno le brinde a su construcción.



## La contabilidad pública y los controles político y social

*“Considero necesario lograr un verdadero cambio cualitativo que modernice y refuerce la condición del ciudadano, en el sentido de que los distintos derechos de participación y control, individuales o colectivos, deben acompañarse de la preparación permanente para asumir los deberes, de manera ética e informada; superando viejos esquemas de protesta o reclamo que en el mundo contemporáneo y en el marco de las disposiciones vigentes deben formularse, tramitarse y validarse con el respaldo de un novedoso discurso, de otra actitud, de métodos y contenidos que hagan factible, ágil y dialéctico su papel como dirigentes activistas”.*



## 2.12. La Contabilidad pública y los controles político y social<sup>14</sup>

Resulta grato llevar a cabo hoy este acto de integración académica y la oportunidad de hacerlo en el auditorio Jorge Enrique Molina Mariño de la Universidad Central, institución a la cual, por ser uno de sus egresados y uno de sus decanos durante muchos años, guardo especial afecto.

Y resulta grato también poder contar con la participación de ustedes para la presentación del texto *La contabilidad pública y los controles político y social*, una nueva publicación de la Contaduría General de la Nación, entidad que me honro en dirigir.

Asumo este evento como un espacio de integración académica por diversas razones: En primer lugar, porque posibilita el encuentro de los diversos estamentos directivos, docentes y estudiantiles de las 19 universidades y facultades de Contaduría Pública que hacen parte del Convenio de Cooperación, suscrito con la Contaduría General de la Nación, desde diciembre del año anterior.

A través de este convenio, buscamos dar vía al propósito de conjugar esfuerzos en torno de proyectos en materia de in-

vestigación, de formación, de identificación y puesta en marcha de estrategias de participación ciudadana, teniendo en la mira objetivos que, desde lo curricular, pedagógico y desde lo investigativo, se involucren en erigir una nueva ética ciudadana que, desde lo público y lo privado, garantice ejercicios profesionales realmente comprometidos con la construcción de una nueva sociedad, en la cual la gran mayoría de los colombianos estamos empeñados.

En segundo lugar, es un encuentro académico al contar en esta noche con distinguidos representantes del sector público, esto es, magistrados de las altas cortes jurisdiccionales, senadores y representantes, generales de la República, embajadores, auditor general y muy especialmente con nuestros oradores el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar; el señor Contralor General de la República, doctor Carlos Ossa Escobar; el señor Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuéllar, y el señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, doctor Mauricio Zuluaga Ruiz.

A todos mil gracias por su presencia en este acto propicio para plantear unas breves reflexiones que buscan aproximarlos a la obra que ahora presentamos; esto es,

<sup>14</sup> Discurso pronunciado en el Auditorio Jorge Enrique Molina Mariño de la Universidad Central, en la ciudad de Bogotá, 25 de mayo de 2000.



al lugar que ella ocupa en el proceso de la Contaduría General de la Nación, a los contenidos y a las proyecciones de la publicación que, anticipándonos, dan cuenta del cumplimiento de los compromisos que a partir de sus orígenes adquiriera nuestra entidad.

De una parte, es preciso comprender que desde los inicios de la tarea que por mandato constitucional nos fuera encomendada, la Contaduría General se trazó una serie de políticas que con rotunda fidelidad se ha empeñado en cumplir como parte de su misión.

Una de ellas es la política de formación y capacitación, implementada invariablemente desde una doble perspectiva: cualificar técnicamente a las entidades y personas involucradas en el radio de acción de nuestra institución y auspiciar, en estas mismas dependencias y en el país, en general, la generación y consolidación de una cultura contable que con transparencia, eficiencia, eficacia y con una visión de gerencia, muestre el papel fundamental de la información contable pública como estrategia sin la cual no es posible la organización de la Administración Pública y, por ende, la lucha concertada contra la corrupción, fenómeno que al superarse allanará el camino hacia la paz.

Es decir, una nueva cultura contable que entienda que la información producida desde la Contaduría General de la Nación es herramienta indispensable de un productivo control público y de una eficiente modernización del Estado, al servicio entonces del bienestar integral de la sociedad y no de mezquinos intereses particulares.

En el despliegue de nuestra política de formación han participado los alcaldes,

gobernadores, los directivos, los funcionarios de las áreas contables y financieras, los jefes de control interno, los responsables de los controles fiscal y político en sus distintas escalas y, en general, aquellos funcionarios del Estado involucrados directa o indirectamente con los sistemas de gestión financiera.

Solo a manera de ilustración frente a la naturaleza y cobertura de los programas de formación y capacitación de nuestra Institución, veamos algunos indicadores:

En cinco años, hemos capacitado, a través de seminarios y talleres, a más de 48.000 servidores públicos a lo largo y ancho de la geografía nacional, inicialmente en la aprehensión y aplicación del Plan General de Contabilidad Pública en sus dos componentes básicos: el marco conceptual y el catálogo general de cuentas.

Y complementariamente en temas claves para la transparencia de la gestión, tales como la valoración de inversiones a precios de mercado, los pasivos pensionales y sus cálculos actuariales, la valoración de los recursos naturales y del ambiente, y el control interno contable, entre otros.

Hemos realizado dos congresos nacionales en cada uno de los cuales han participado 1.500 representantes de los distintos sectores, niveles y escalas del Estado, contando con la presencia de conferencistas nacionales e internacionales del más alto rango académico y profesional.

Para lograr estas metas de formación, hemos sorteado con buen éxito las restricciones presupuestales, gestionando alianzas estratégicas con instituciones como los Corpes, las Bolsas de Valores, las contralorías departamentales, mu-

nicipales y distritales, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la ESAP y, por supuesto, hemos contado con el apoyo del Ministerio de Hacienda.

Otra alianza, de la mayor pertinencia, es la adelantada con la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y la Comisión legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, que nos ha permitido avances significativos en el camino hasta hoy recorrido.

Una segunda política directriz de nuestro proceso institucional ha convertido a la investigación y reflexión metódicas en parte del quehacer cotidiano de la Contaduría General de la Nación, y como actividades que necesariamente deben traducir sus resultados en publicaciones de distinta naturaleza, acorde con el público al cual estén destinadas.

Si no damos a conocer los desarrollos alcanzados en las señaladas investigaciones, sencillamente estos pierden gran parte de su validez. Por fortuna y a pesar de las impenitentes limitaciones presupuestales ya aludidas, gestionando en diferentes ámbitos, hemos logrado generosos copatrocinios que han posibilitado amplias ediciones; de esta manera, hemos multiplicado coberturas geográficas y poblacionales.

Entre las publicaciones señaladas se encuentran *El Diccionario de Términos de Contabilidad Pública*, *La Doctrina Contable Pública*, de la cual van ya los tres primeros tomos; colecciones de ensayos, artículos y ponencias de doctrina contable como *La Contabilidad Pública: Una Estrategia de Modernización y Control*, y *El ciudadano, accionista del Estado*.

Además, una cartilla denominada *Cuentas y cuentos*, dirigida a niños y jóve-

nes estudiantes del país; con ella, en un lenguaje sencillo e ilustrado didácticamente, se intenta introducirlos en los conceptos básicos de la contabilidad y de las cuentas y en la importancia que estas guardan frente a la gestión pública local y nacional.

Es una estrategia que, con visión de futuro, busca crear la ya mencionada “nueva cultura contable”.

La vocación pedagógica de nuestra institución se ha tornando continua, pertinente y creativa, conforme a las demandas de los nuevos paradigmas contables públicos; solo así, consideramos, apuntala los objetivos de una formación hacia una novel ética, hacia la eficiencia gerencial y hacia la debida rendición de cuentas, propias del mandato de los servidores públicos de las sociedades contemporáneas, víctimas de crisis diversas, pero ansiosas de profundas transformaciones.

Un testimonio adicional de las afirmaciones anteriores es la feliz culminación de otro proceso investigativo-editorial como el que estamos registrando esta noche. En efecto, luego de un sostenido trabajo en equipo, entregamos a ustedes esta nueva obra, que tiene también el carácter de una pedagógica cartilla, destinada, por un lado, a redimensionar los conocimientos sobre los niveles territoriales de descentralización y el moderno ordenamiento contable. Conocimientos de los cuales deben apropiarse los responsables del control político; esto es, los miembros actuales y futuros de las corporaciones de representación como las Asambleas departamentales y los Concejos municipales.

De otro lado, será material fundamental para las comunidades y la sociedad civil organizada en veedurías o juntas, en aso-

ciaciones gremiales, productivas o profesionales, e incluso será herramienta del ciudadano individualmente considerado, a fin de “empoderar” su rol como protagonistas de la democracia participativa y de la reconstrucción moral, derivada de su creciente y activa presencia en contra de la corrupción y el seguimiento de las gestiones oficiales, como ejercicio de sus prerrogativas y derechos.

Hemos determinado esfuerzos y prioridades complementarios en las estrategias de divulgación y capacitación. Creo que a ustedes les resulta fácil comprender que de nada valen los esfuerzos aislados si ellos no involucran propuestas novedosas de cambio, como ya lo aseveramos.

Bajo esta premisa, se desarrolla la obra que hoy inicia su incursión para contribuir en la calificación de los directivos y servidores de los organismos de control político y social o ciudadano en los espacios territoriales. Sobre ella, debo decir que es dueña de dos componentes temáticos fundamentales.

El primero, abarca explicaciones didácticas sobre los temas de la descentralización y los controles, enseñando la arquitectura normativa, presupuestal y de gestión de las entidades locales y departamentales e ilustrando sobre la rendición de cuentas a la que están obligadas, en el marco de la descentralización y autonomía, consagradas constitucional y legalmente.

En la segunda parte, se muestran los esquemas metodológicos y técnicos del ordenamiento contable público, aplicables en estos niveles y en particular los instrumentos que este brinda para que los diputados, concejales y la ciudadanía organizada, ejerzan sus respectivos dere-

chos de control interpretando informes y balances, más allá de su consistencia simplemente formal; extrayendo de ellos elementos de juicio o análisis que se derivan de comportamientos, indicadores y escrutinios un poco más complejos, pero transmitidos en una secuencia conceptual y lógica que no ofrece mayores complicaciones.

Para tal efecto, la cartilla presenta las cifras del municipio *Cuentas claras*, que nos permiten saber a cuánto asciende su patrimonio, conocer el valor de sus bienes y recursos y el monto de sus obligaciones o deudas, lo mismo que los ingresos y gastos, para, a partir de ellas, obtener importantes indicadores financieros y de gestión.

Tal vez valga la pena, sobre estos aspectos, plantear una recomendación constructiva.

Considero necesario lograr un verdadero cambio cualitativo que modernice y refuerce la condición del ciudadano, en el sentido de que los distintos derechos de participación y control, individuales o colectivos, deben acompañarse de la preparación permanente para asumir los deberes, de manera ética e informada; superando viejos esquemas de protesta o reclamo que en el mundo contemporáneo y en el marco de las disposiciones vigentes deben formularse, tramitarse y validarse con el respaldo de un novedoso discurso, de otra actitud, de métodos y contenidos que hagan factible, ágil y dialéctico su papel como dirigentes activistas.

Señalo lo anterior, porque esos criterios juegan en el ánimo de la Contaduría General de la Nación para propender a esa nueva y reiterada cultura contable, que permita a los agentes sociales apropiar-

se de lo contable público, realizar otras lecturas a la gestión y desempeño de los responsables oficiales y asumir una visión que, de las cifras y cuentas, derive conclusiones propositivas o críticas según sea el caso.

Así mismo, que en su accionar contribuyan de manera efectiva a enfrentar drásticamente la corrupción, a abrir espacios dinámicos de participación, a construir sociedad, gerencia estatal, lo mismo que a inyectarle público a lo público, y disculpen la redundancia, suscitada a veces por una especie de devaluación de los conceptos.

Quiero concluir refiriéndome brevemente a los propósitos éticos que abriga la publicación. Su concepción didáctica, además de formar ciudadanía y redimensionar los controles políticos y sociales, sin dudas considero que todo colombiano que abreve en los contenidos de la publicación que presentamos, verá afianzado sustancialmente su capacidad de solidaridad, de control, de comprensión del funcionamiento estatal y de su compromiso personal, social y político frente a la Nación y a sus compatriotas.

En ese orden, formar conciencias, calificaciones, actitudes y empeños entre las actuales y futuras generaciones de contadores públicos hacia los procesos señalados resulta igualmente un imperativo.

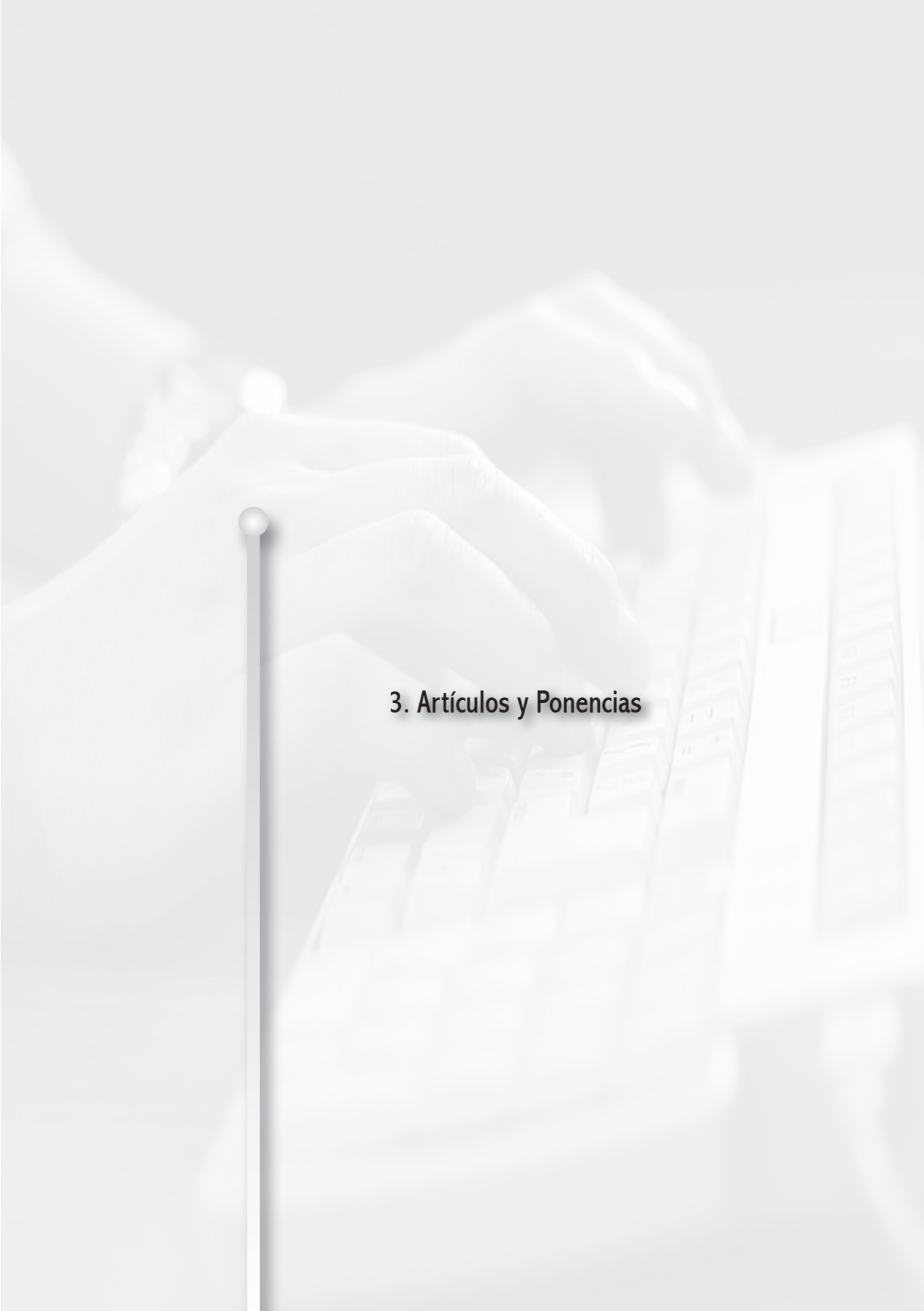
Por ello agradezco la amplia presencia de los estamentos estudiantiles, docentes

y directivos, de los rectores y decanos pertenecientes a las distintas facultades integrantes del Convenio de Cooperación con la Contaduría General de la Nación, pues la voluntad que a todos nos inspira es de largo aliento; dueña de un horizonte que hoy sembramos como pioneros de un proceso complejo y arduo, colmado de retos técnicos, profesionales, gremiales, institucionales y académicos y a los que pienso estamos imprimiendo un afortunado carácter de no retorno, para bien de nuestros complementarios objetivos misionales, para bien del Estado y de la Colombia distinta que todos podremos forjar.

Al señor rector de la Universidad Central, doctor Rubén Amaya Reyes, representado por el Dr. Billy Escobar, a las directivas y a su decano de contaduría nuestro reconocimiento institucional y personal por su apoyo a la celebración de este acto de confluencia y proyección.

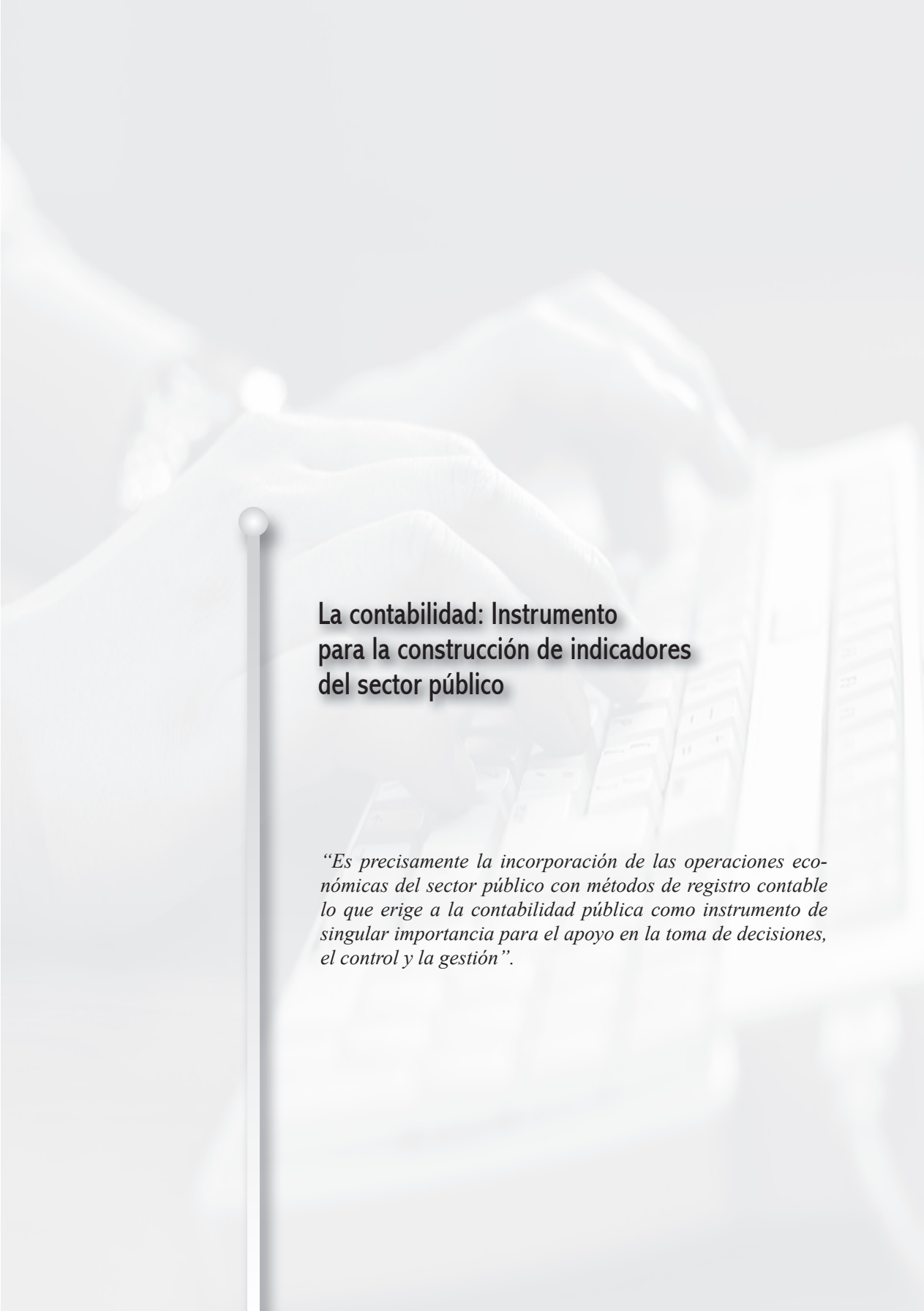
Y, al doctor Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Hacienda, nuestros mejores agradecimientos por su continuo apoyo, que sabemos surge de su formación y voluntad académica, al igual que de identidades gracias a las cuales podemos mostrar grandes avances en la contabilidad pública del país y estar preparados para superar los retos que en estas materias nos depare el porvenir. Contar es poder.





### 3. Artículos y Ponencias





## La contabilidad: Instrumento para la construcción de indicadores del sector público

*“Es precisamente la incorporación de las operaciones económicas del sector público con métodos de registro contable lo que erige a la contabilidad pública como instrumento de singular importancia para el apoyo en la toma de decisiones, el control y la gestión”.*





### 3.1. La contabilidad: Instrumento para la construcción de indicadores del sector público

Una de las principales preocupaciones de la Banca Multilateral respecto a la planeación de la política macroeconómica colombiana radica en la ausencia de información confiable, oportuna y veraz para la construcción de regresiones, proyecciones y simulaciones aproximadamente ciertas del escenario económico de nuestro sector público.

La propia Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas señala en el informe que acaba de publicar que, por problemas de oportunidad, duplicidad de esfuerzos, incompatibilidades metodológicas y cobertura de la información que generan las entidades del Estado, hoy se cuenta con datos poco confiables para la construcción de cuentas agregadas. De allí que sea común encontrar substanciales diferencias en las cifras finales obtenidas entre distintas autoridades económicas del país como el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República o el Consejo Superior de Política Fiscal.

De la misma manera, recientes investigaciones, al referirse a la diferencia en la proyección del Producto Interno Bruto calculado por diversas entidades, plantean que la falta de un norte único en la obtención de las cifras es uno de los principales causantes de la imprevisión y

deficiente planeación en nuestro Estado Social de Derecho.

#### **Macrocontabilidad y cuentas nacionales**

El Estado en su papel de agente económico desempeña una función mixta, pues actúa como agente de consumo y, en algunos casos, como en los sectores descentralizado nacional y territorial, ejerce la función de oferente de bienes y servicios. El sector estatal, en cumplimiento de los propósitos que le asigna la Hacienda Pública, dinamiza en el contexto macroeconómico las variables de oferta y demanda agregada; en consecuencia, incide en la formación del ingreso nacional o Producto Interno Bruto. La medición de estos fenómenos requiere no solo de conceptos propiamente económicos, sino de técnicas fundadas en principios de contabilidad.

Es precisamente la incorporación de las operaciones económicas del sector público con métodos de registro contable lo que erige a la contabilidad pública como instrumento de singular importancia para el apoyo en la toma de decisiones, el control y la gestión.

Un ejemplo ilustrativo de esta relación se puede encontrar en el denominado *Estado consolidado de ahorro, inversión y financiamiento*, un análisis de tipo conta-

ble que revela los orígenes y usos de los recursos durante un período y del cual se puede conseguir la mejor aproximación al proceso de formación de las cuentas nacionales, así:

En cuanto al *factor trabajo*, cuando se identifican registros como los gastos de personal.

En el *factor capital*, el aporte del sector público se encuentra registrado en cuentas como la de ingresos financieros. Por el lado de las operaciones de inversión, en cuentas como la de utilidad en venta de activos fijos.

En el *factor productivo renta*, se observa cuando la Administración Pública, encauzando su dinámica a la recepción de rentas tributarias, no tributarias y de capital, capta recursos para cumplir con los objetivos doctrinarios de la teoría y la política fiscal.

Del *Estado de ahorro, inversión y financiamiento* también se puede extraer información valiosa para la construcción del valor agregado monetario, como resultado de analizar cuentas como los gastos de operación y pagos de capital.

La sumatoria de los valores agregados del ente público debe referir en consecuencia al nivel de contribución, bien por la vía de la distribución del ingreso, o de la generación del producto. Determinar esta participación a través del gasto implica considerar el consumo de los entes públicos y adicionar el monto de las in-

versiones registradas como variación en los activos fijos, resultado que a la postre permite conocer el déficit neto del sector público.

Frente al nuevo espacio que surge de la confluencia entre el análisis macroeconómico y el entorno conceptual de la contabilidad pública, la Contaduría General de la Nación adelanta actualmente con el Departamento Nacional de Planeación, el DANE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la homologación y definición de contenidos de las cuentas del Plan General de Contabilidad Pública con el Sistema de Cuentas Nacionales. Se pretende con esta iniciativa que mediante la elaboración de un solo informe que se remita a la misma Contaduría General, se cubran las necesidades y expectativas de quienes requieran este tipo de información, generando de paso dentro de las instituciones la racionalización y optimización de los recursos técnicos y el factor humano.

En esta forma la Contaduría General de la Nación se proyecta como el principal centro de información financiera del país, de donde será posible determinar no solo el valor agregado del sector público consolidado y su contribución al sector de las familias y las empresas, sino también establecer el resultado fiscal del sector público, de cara a la búsqueda del crecimiento y el desarrollo económico sustentable.



## **Contabilidad y confianza pública en la administración del Estado colombiano**

*“La miopía con la que desde algunos enfoques se asume la profesión contable ha llevado a que se le considere solamente como un conjunto de herramientas que permite registrar los estados financieros de una empresa, eso sí, haciendo énfasis en la legalidad de las acciones que desempeñe el contador”.*



## 3.2. Contabilidad y confianza pública en la administración del Estado colombiano

### Confianza pública, legitimidad y ética profesional

En lo público, en muy buena medida la confianza está relacionada directamente con el Estado de Derecho. La vigencia y legitimidad de los poderes y de las normas y regulaciones en materia de derechos y obligaciones, restricciones y prohibiciones, reglas de juego para las transacciones comerciales, impuestos, procedimientos y mecanismos de control, entre otros, exigen el respeto y el respaldo que definitivamente no se consiguen únicamente por imposición, sino que deben estar acompañados de probidad y transparencia en el desempeño de las instituciones y de los funcionarios que las integran.

En cuanto a la confianza pública evaluada en función de la legitimidad, respaldo y respeto que inspiran los actos de gobierno, puede haber métodos de medición que van desde los más elementales hasta los más sofisticados.

Podría decirse que el sistema electoral y sus niveles de participación ciudadana en las urnas expresan los niveles de confianza en el sistema democrático. Así, a mayor concurrencia, mayor expectativa y confianza y a más alta abstención, mayor indiferencia, incredulidad o rechazo en las posibilidades de participación electoral.

Las encuestas son otro método de evaluación cada vez más ampliamente aplicado. Con ellas y sobre la base de que sus fichas técnicas posean consistencia científica y su autor solvencia moral, se logran medir propensiones, respaldos o rechazos a una medida, a un proyecto, a la imagen de un gobernante o dirigente o los niveles de aceptación a una política o programa. Dichos procedimientos deben estar sujetos a mecanismos de control social que incluso establezcan sanciones a quienes defrauden la confianza ciudadana.

Estas referencias vinculadas con la ética, los principios y los valores, son elementos fundamentales para lograr la confianza pública. Los anglosajones la denominan, en el terreno de las actividades privadas, el *good will* o sea el prestigio reconocido a una marca o a una empresa, por la calidad de sus productos, su servicio al cliente, el cumplimiento que da a normas sanitarias e incluso las promociones a precios razonables que ofrece. Ese *good will* llega a tener un valor monetario calculado con fórmulas matemáticas y contables, al momento de venta de la empresa o de operaciones de refinanciamiento en la bolsa de valores, que es incorporado como un patrimonio de la experiencia y solvencia de sus negocios.

En el campo económico, la confianza pública juega un papel primordial. El papel

moneda, por ejemplo, una vez levantado el patrón oro como respaldo a su valor, depende de la capacidad adquisitiva que mantenga y de su aceptación para el pago de las transacciones nacionales o extranjeras. El dólar como divisa general, una vez derogado el acuerdo de Breton *Woods* sobre el patrón oro, respalda su aceptación universal en la magnitud del poderío industrial y económico de los Estados Unidos dentro y fuera de su geografía.

En las condiciones actuales, marcadas por la denominada “revolución de las comunicaciones”, que se acompañan de un creciente fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, la confianza pública es un aval que exige transparencia, probidad, cumplimiento, lealtad a la palabra empeñada y a los marcos regulatorios y un principio de consecuencia entre los encargos, las promesas y las realizaciones efectivas.

La misma capacidad de la ciudadanía para denunciar y la del Estado para sancionar son instrumentos que convierten el examen de las gestiones en un ejercicio permanente y propio de una nueva conciencia ciudadana.

Las prácticas profesionales también están enmarcadas en el cumplimiento de sus respectivos códigos de ética. Los médicos, abogados, economistas, contadores y en general todos los profesionales deben ejercer su labor en estricta observancia de parámetros de lealtad, seriedad, compromiso profesional, respeto a las normas sobre competencia y reserva profesional y en general a los principios y valores que los hicieron meritorios para que se les otorgara su respectivo título.

Nos referimos a los principios y valores que les son propios, porque de allí de-

rivan la honra y el buen nombre de los ciudadanos como individuos competentes y por tanto su prestigio personal y el de la comunidad profesional a la que pertenecen. En ello se conjugan también las condiciones éticas, académicas y científicas de las universidades y el papel que cumplen las asociaciones y gremios profesionales encargados de velar por su cumplimiento, además de otros factores propios de la estructura social, económica y cultural.

### **Las universidades**

Muy ligado a la situación descrita se encuentra un factor que desde diversos foros se viene abordando: las circunstancias de las universidades y la concepción que sobre ciertas disciplinas en su mayoría han adoptado. El caso de la Contaduría Pública es ilustrativo: Se trata de una noción que cada vez se asemeja más a un “recetario” de fórmulas y procedimientos que poco o nada tienen que ver con la naturaleza social de una disciplina que hoy por hoy tiene un fuerte peso sobre el desempeño de las entidades no solo privadas, sino públicas.

La miopía con la que desde algunos enfoques se asume la profesión contable ha llevado a que se le considere solamente como un conjunto de herramientas que permite registrar los estados financieros de una empresa, eso sí, haciendo énfasis en la legalidad de las acciones que desempeñe el contador. Si bien estos son elementos básicos, y hasta podríamos decir que elementales del acervo que le corresponde al profesional de la contaduría, no son todo. Es necesario iniciar una profunda reflexión teórica sobre el papel de la disciplina en la preservación y desarrollo de la democracia, su rol social y

ambiental, sus posibilidades de liderazgo gerencial, por ejemplo, en un mundo que le exige cada vez más cualificación. Esto redundaría no solamente en la cimentación de un nuevo “soporte epistemológico” de la profesión, sino que ofrecería posibilidades de ampliar sus campos de acción, al abandonar la tradicional “mentalidad de siervo” con respecto a otras profesiones y disciplinas.

En las facultades de contaduría pública se debe asumir el reto de formar personas dispuestas a colaborar desde su actividad, en la lucha contra la corrupción, uno de los flagelos más terribles que acosan a nuestro país y para lo cual la contabilidad es fundamental.

El objetivo debe ser formar profesionales que no solo se desempeñen como contadores o revisores fiscales, sino como gerentes, gerentes financieros, tesoreros, y en general empresarios con una visión amplia no solo de sus posibilidades profesionales e individuales, sino del servicio que le prestan al país.

En cuanto a la Contabilidad Pública, es decir, a la rama especializada de la contabilidad que permite desarrollar diversos procesos de medición, información y control en la actividad económica de la Administración Pública, sí que posee responsabilidades especiales, porque de la probidad con que se ejerza, de los métodos que aplique, de los procesos financieros y contables que examine y sus

informes, depende en gran medida el restablecimiento de la confianza pública en la Administración del Estado en todas sus escalas.


De esta manera, la gestión pública cumplida frente a una opinión cada vez más ilustrada deja de ser una rutina burocrática o una oportunidad de enriquecimiento, en la misma proporción en que los encargados de certificar los manejos contables y dar fe de la veracidad y juridicidad de los informes y decisiones financieras o contractuales, mantienen por sobre cualquier consideración los principios éticos insoslayables sin los cuales es poco exitosa la aplicación de manuales, planes de contabilidad o esquemas tributarios y presupuestales.

Pero el otro gran componente del proceso es de carácter ético y profesional y corresponde a los contadores públicos colombianos, quienes deben apropiarse de los avances temáticos y procedimentales y sobre todo de una actitud inquebrantable de honestidad, pues su contribución es determinante para la eficiencia, la transparencia y el control de los dineros públicos.

Podríamos decir que la confianza pública, el grado de respeto y credibilidad en el Estado, depende en alto grado del éxito que tengamos los contadores en el aprovechamiento de nuestra nueva dimensión profesional, que en el caso del sector público es, como hemos visto, muy importante.







## La contabilidad pública: Fundamento de un sistema de control interno

*“A través de un registro único y sistemático de las operaciones del Estado, con base en el marco conceptual y los instrumentos técnicos establecidos, es posible ejercer controles de legalidad, gestión, resultados y financiero, en el manejo de los fondos y los bienes públicos”.*



### 3.3 La contabilidad pública: Fundamento de un sistema de control interno

Una de las tendencias que con mayor vigor se han asumido en nuestro país y que ha adquirido verdaderas características de política orientadora de su Administración Pública tiene que ver con la revisión de los esquemas con los que tradicionalmente operaron las organizaciones que la componen.

Como una expresión más del movimiento modernizador del Estado, se ha replanteado aquella concepción según la cual cada organismo es considerado como una estructura independiente, con su propia actuación y propósitos, en cuyo interior interviene un agregado de personas que cumplen determinadas funciones y quienes responden exclusivamente por su “parcela de trabajo” a él o los encargados de gerenciar la entidad.

Esa concepción, que inspiró y orientó el destino de nuestro aparato estatal por un buen trecho de las últimas décadas, entró en crisis en el momento en que el propio Estado debió readecuarse para ajustar su acción dentro de espacios en los que, o no había logrado desempeñarse a cabalidad hasta el momento, o resultaron novedosos para su propia estructura.

Esta nueva perspectiva, que aún está en proceso de consolidación, ha abandonado la imagen de las organizaciones y su disposición interna como un conjunto

de compartimentos estanco, así como la idea de que son pocas las relaciones que posee con el medio en el que se encuentran. En su lugar, ha adoptado una visión *sistémica*, es decir, ha pasado a percibir a las instituciones como un conjunto de componentes estrechamente relacionados, difícilmente aislables y en constante interacción entre ellos y con el entorno al que en buena medida se deben.

Algunas fórmulas para instaurar esta nueva estructura organizacional se basan en la participación efectiva de sus integrantes, para compatibilizar sus objetivos personales con los de la entidad que los reúne; la administración por objetivos, para conducir efectivamente las actividades personales y grupales a los resultados que el conjunto de la sociedad espera de ellos, y, por último, la descentralización, que permita el fortalecimiento de la autoridad, al concentrarla en la planificación estratégica, mientras unidades autónomas acometen la ejecución con base en un alto nivel de participación y de capacidad de adaptación.

Este nuevo marco para pensar la Administración Pública, unido a otros factores como la necesidad de controlar la cada vez más agobiante corrupción o abrir canales para la concurrencia de la ciudadanía en las decisiones, es el que posibilitó durante y después del último período constituyente que vivimos, vislumbrar e

instrumentar estructuras de control interno y contabilidad pública autónomas y claramente delineados.

### **Contabilidad pública y control: La perspectiva tradicional**

Hay un conjunto de características que hacen coincidir en una coyuntura específica: la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la aparición en nuestro país del Sistema de Control Interno y de la Contaduría General de la Nación, y por medio de ella una contabilidad Pública adecuada a nuestras particulares condiciones. En la presente intervención quisiera referirme a dos de ellas, por constituir quizá las de mayor pertinencia para este encuentro.

La primera tiene que ver con las condiciones que hicieron viable su instauración en nuestro país, y la segunda, las congruencias y articulaciones que entre ellas son perceptibles.

La consideración inicial tiene que ver con el hecho de que antes de la promulgación de nuestra actual Carta, lo que se denominaba *control* en el Estado, se circunscribía, en el plano fiscal, básicamente, a la auditoría de cuentas y al llamado *control previo*.

Cabe aquí recordar el diagnóstico que la misma Asamblea Nacional Constituyente elaboró al respecto: las prácticas de control existentes permitían el escamoteo de las responsabilidades propias de la dirección, y el control previo se había convertido fundamentalmente en un artificio que hacía lenta y dudosa la administración.

Pero lo más grave es que este sistema se robusteció con el tiempo, al punto de convertirse en un inconveniente hábito de coadministración que terminó en una creciente interferencia política sobre la

gestión.

De esta manera, el pretendido control derivó, más que en garantía de transparencia, en obstáculo que convirtió al controlador en coadministrador de los bienes públicos. Este emborronamiento de las responsabilidades y las actuaciones, hizo posible que en nuestra Administración incubaran y se fortalecieran censurables conductas administrativas.

Precisamente, el análisis que se formulaba desde el propio gobierno un año después de que adquiriera vida la Ley 87 de 1993, resaltaba la dificultad para determinar el costo que este estado de cosas acarreó para el conjunto de la Administración Pública, en términos de eficacia y eficiencia.

Si bien uno de los precios que hubo que pagar por ese sistema de control fue su incidencia en la promoción de comportamientos perniciosos, el mayor monto significó que los gerentes y las entidades a su cargo no tomaron conciencia ni interiorizaron su verdadera responsabilidad en el diseño y desarrollo de adecuados sistemas de vigilancia institucional, y en concordancia, en la proyección de sistemas y métodos idóneos para el manejo de los fondos y bienes.

Esta problemática terminaba afectando no solo el área específica en la que se desenvuelven las instituciones, sino que, como una reacción en cadena, no permitía que las políticas orientadoras de amplios sectores de la Administración Pública prosperaran.

En lo que se refiere a la Contabilidad Pública, su reducido campo de aplicación, así como su carácter eminentemente legalista, la hicieron poco operativa a la hora de proceder a evaluar o planificar la

actividad económica y social del aparato estatal.

En efecto, los sistemas de información presupuestales que hasta hace pocos años se emplearon, constituían las únicas formas de medición de la actividad financiera pública. De este modo, se asignaba casi con exclusividad a estos mecanismos la proyección financiera y la realización de informes de ejecución.

Al ser el presupuesto el fundamento de la contabilidad pública, esta última se organizó para hacer manifiesta la comparación entre los créditos presupuestados y los ingresos y gastos realizados. A ello lo denominamos en la Contaduría General de la Nación, la *cultura presupuestal*. El énfasis de este tipo de información sobre la contabilidad fue quizá el principal factor para que en muchos ámbitos se le caracterizara como dueña de una gran rigidez.

La contabilidad igualmente funcionaba con un sistema de caja, que en lo fundamental recogía los movimientos de tesorería. Así, los derechos y obligaciones no se registraban hasta que no se produjera su cobro o pago correspondiente. Derivado de lo anterior, no se tenía la posibilidad de planificación en el mediano y largo plazo, ni se llevaba registro sobre los costos de los servicios. Se trataba en esencia de una contabilidad de flujos, poco capaz de representar una imagen fiel de la entidad en términos realmente contables.

Otra característica de este esquema, en la que coincide con el tradicional control, es su énfasis en la legalidad orientado a la rendición de cuentas. De allí aquella definición que, como la “acción de llevar cuentas”, tanta carrera hizo en nuestro medio.

De igual manera, su apoyo al área de control, tan imprescindible en un medio como el nuestro, acusaba limitaciones para su ejecución, al presentar insuficiencia técnica y poca infraestructura para la obtención y examen de información.

Como dije, esas condiciones que limitaban el ejercicio de la función pública en Colombia comenzaron a percibir importantes cambios luego de la promulgación de la Constitución de 1991 y como consecuencia de una nueva visión sobre las entidades, acompañada de un mayor rigor en la fiscalización, lo cual depende fundamentalmente de los criterios con los cuales se reconozcan y registren los diferentes hechos económicos, y la capacidad para expresar simultáneamente derechos y obligaciones, ingresos, costos y gastos del sector público.

### **Contabilidad pública y control en la nueva perspectiva. El valor de la información**

Una de las ideas-fuerza que inspiraron la promulgación de la ley 87 de 1993 fue la necesidad de aportar soluciones a un conjunto de necesidades que hasta ese momento no habían sido suplidas a cabalidad por las organizaciones públicas. La generación y análisis de información se situó entre las más importantes carencias identificadas. De allí que este factor obtuviera un lugar preponderante dentro del conjunto de estrategias que componen el Sistema de Control Interno.

Efectivamente, entre los objetivos asignados a este sistema, se encuentran *asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros y garantizar que disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación*.

Entre sus características se cuentan:

*Formar parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad.*

*Así mismo, todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna en forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.*

Como uno de sus elementos, se promueve el *establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control.*

Acorde con los anteriores enunciados, el principal objetivo que nos propusimos cuando se creó la Contaduría General de la Nación fue desarrollar un Sistema Nacional de Contabilidad Pública, que agrupa en forma organizada las políticas, principios, normas y procedimientos contables, a fin de atender las necesidades de información en los procesos de gestión y control de la administración Pública.

Como tarea fundamental, dirigimos nuestros esfuerzos al proceso de normalización contable, es decir, al establecimiento de reglas basadas en principios de general aceptación, que permitieran un mayor grado de intercambio de información. Como resultado de esta labor surgió el primer Plan General de Contabilidad Pública del país, que compila un marco conceptual y un modelo instrumental.

Con el acceso a este producto, los gobernantes y gerentes de los entes territoriales, así como sus respectivas unidades de control interno, han obtenido herramientas idóneas para el cumplimiento de las metas y objetivos que se les asignaron dentro de nuestro nuevo ordenamiento estatal.

Derivadas de este nuevo Sistema, se han establecido metodologías que permiten presentar la información financiera de tal forma que se realicen los objetivos de cumplimiento, situación financiera, proyecciones y control de la gestión pública. Así mismo, contribuyen con la información que debe ser utilizada en la determinación de las políticas para diseñar los planes de desarrollo.

A través de un registro único y sistemático de las operaciones del Estado, con base en el marco conceptual y los instrumentos técnicos establecidos, es posible ejercer controles de legalidad, gestión, resultados y financiero, en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

Proporciona además a la ciudadanía y a los órganos de control, un Balance General con información clara, veraz y relevante que facilite el cabal desarrollo de la función fiscalizadora, la verificación en la aplicación de los recursos y el crecimiento del patrimonio público, producto de una adecuada gestión no solo para el nivel nacional, sino para los departamentos y en general los entes locales.

El sistema contable vigente hace posible, en pocas palabras, el entrecruzamiento de información que posibilita que el control no aparezca parcelado, sino que actúe en forma integral.

Fue con base en este sistema que realizamos, por segundo año desde que nos constituimos en entidad, un conjunto de análisis sobre la información financiera, económica y social de las entidades de los niveles nacional y territorial, con sus respectivos sectores (central y descentralizado), cuyos resultados ofrecen algunos indicios que bien pueden orientar el itine-

rario de las áreas de control interno en los diferentes organismos, en la medida en que dan cuenta de asuntos relacionados con la gestión y los resultados.

A ese respecto hemos encontrado, por ejemplo, que cumplidos dos tercios de la actual administración territorial, los niveles de ejecución de sus planes de desarrollo se encuentran muy por debajo de lo esperado. En efecto, la realización global del Plan de Inversiones en los departamentos es del 42%, en las ciudades capitales del 44% y en el sector descentralizado del 68%.

Los dos primeros indicadores resultan preocupantes, si se tiene en cuenta que el grado de ejecución de los programas del Plan refleja la capacidad de liderar y direccionar los recursos hacia las áreas de interés de las comunidades, además de contarse como uno de los parámetros para el examen de los niveles de gestión en las administraciones.

En el terreno de los gastos, aquellos destinados al funcionamiento tienen un impacto del 41% dentro del total de erogaciones aprobadas, mientras que la participación de la inversión representa el 47%. Esto nos hace suponer que el grado de atención que se concede a la esfera administrativa deprime las posibilidades de apoyo a la franja de inversión, indispensable para la vida local y regional.

Respecto a la deuda pública, las cifras nos indican que su impacto en el nivel territorial colombiano sigue siendo preocupante. Por ejemplo, encontramos que en el sector central el servicio de la deuda interna representa el 11% de la participación en el gasto total.

No sobra recordar aquí lo consignado en la ley sobre endeudamiento cuando afir-

ma, en su exposición de motivos, que el incremento real de la deuda, tanto en el entorno municipal como departamental, ha alcanzado tendencias que superan lo financiera y económicamente sostenible en el mediano plazo.

La evaluación de los diferentes aspectos financieros, apoyada en los estados e informes contables básicos, permite conocer desde diferentes perspectivas, cómo abordan hoy los gobernantes y gerentes públicos la descentralización y la capacidad de gerenciar el desarrollo. Esta gerencia se entiende como el ejercicio efectivo de una competencia legítima para decidir respecto al uso de diversos recursos, con el ánimo de lograr unos objetivos acordes con los fines propuestos.

No obstante los anteriores logros en materia de análisis de información y que cada vez encontramos mejor respuesta entre los organismos que deben implementar el Plan General de Contabilidad Pública, con lo que cada vez se hace más factible la idea de erigir a la Contaduría General como el gran centro de información financiera que debe ser, quiero llamar la atención sobre el grado de acatamiento en materia de presentación de la información por parte de los entes territoriales:

De 3.400 entidades públicas de este nivel que existen en el país, 1.241 registraron su información oportunamente ante nuestra entidad. Esto nos indica un grado de cumplimiento del 40%. De este grupo de organismos, 691 no siguieron en rigor las normas establecidas en el Plan General de Contabilidad.

Si bien es cierto que los datos con los que trabajamos son de un alto grado de confiabilidad, porque se basan en los informes de las entidades más representativas



del nivel territorial colombiano, entre las que se cuentan la mayoría de las administraciones departamentales y capitales de departamento, los 40 primeros municipios intermedios, 322 municipios de las categorías 4, 5 y 6 y los más significativos entes del sector descentralizado, no puedo dejar de comentarles mi preocupación sobre el bajo nivel de compromiso por parte de un buen número de organismos.

Mi inquietud radica en que la inobservancia de las disposiciones contables limita significativamente el proceso de consolidación de informes sobre las finanzas territoriales. De allí que una reflexión sobre las razones que motivaron estas faltas, sea necesaria por parte de la Contaduría General de la Nación y las estructuras de control interno como las que ustedes lideran, en razón a que situaciones como estas, no solo afectan las posibilidades de elaborar grandes informes agregados y consolidados, sino que en los espacios regionales y locales menoscaban los sistemas domésticos de toma de decisiones, la comunicación idónea con las comunidades y en general el acceso de todos los usuarios de la información.

Un detenido examen sobre este incumplimiento ha permitido establecer algunas causas de la inobservancia en la elaboración y presentación de la información financiera, económica y social de los entes territoriales. Enumeraré las más estrechamente relacionadas con el control interno:

En primer lugar, se evidencia falta de capacidad institucional que permita el diseño, desarrollo e implementación de sistemas que respalden la elaboración de estados contables e información financiera confiables.

También la pervivencia de una *cultura del presupuesto*, propicia que algunos gobernantes vean en esta herramienta de proyección financiera el único instrumento para toma de decisiones y medición de su gestión estatal. Con este punto de vista, repito, se reduce la contabilidad a una simple “rendición de cuentas” y se desanda mucho de lo que con gran esfuerzo hemos recorrido.

Por diversas razones, algunos entes no han creado o reestructurado centros contables que garanticen el diseño, desarrollo e implementación de sistemas contables, que respalden la elaboración de estados e informes.

De otro lado, se percibe la inexistencia de control interno o baja gestión de las oficinas correspondientes, que garanticen la implementación de un sistema de contabilidad, de tal forma que permita ejercer un adecuado control sobre el gobernante o gerente público.

Sobre este aspecto quiero hacer énfasis porque el no seguimiento de las disposiciones contables y de control interno oscurece la posibilidad de tener información objetiva sobre un número cada vez más creciente de entidades del país, al tiempo que reduce la factibilidad de tener en Colombia, y en un futuro no muy lejano, un Sistema Nacional de Control en el que interactúen la Contraloría General, las contralorías territoriales, la Procuraduría General, el sistema de control interno y la Contaduría General de la Nación, todas con el objetivo común de lograr efectivos resultados en la inspección regular sobre la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos y sentar los fundamentos de una cultura contable que haga suyo un nuevo concepto de la Administración, del ma-

nejo riguroso del gasto público y de la responsabilidad ciudadana frente a ellos.

La participación de ustedes, señores responsables del control interno, es fundamental para lograr que tanto los objetivos de su área como los de la Contaduría General de la Nación, que como creo haber expuesto en esencia son los mismos, tengan cabal cumplimiento. En la labor que realicemos ustedes y nosotros en conjunto radica buena parte del éxito del nuevo paradigma que se ha propuesto para la administración pública colombiana.


Con un control interno que haga valedera esa condición de *sistema*, es decir, que como la misma Ley 87 lo dice, *integre* el esquema de la organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación, y con una Contaduría General de la Nación normalizando

toda la contabilidad del país, acopiando información, analizándola y presentando sus resultados, el ideal de una Administración Pública más clara, equitativa y consecuente, será cada día más real.

En lo que a nosotros respecta y dentro de una estrategia que hemos diseñado tendiente a aportar soluciones a los problemas que percibimos, durante 1997 tenemos previsto adelantar programas de divulgación y capacitación guiados por parámetros que permitan no solo el conocimiento de las normas, sino brindar apoyo para mejorar la capacidad institucional de las entidades, básicamente municipios de categorías 4, 5 y 6, en la formulación de los sistemas contables y su adopción.

Esperamos que estas acciones redunden en un mejor desempeño no solo contable, sino administrativo y gerencial por parte de los responsables de los recursos públicos.





## La contabilidad pública: Instrumento esencial para el control interno y el control fiscal

*“La función pública de control fiscal se vería altamente beneficiada si contara para sus fines con un sistema que provea todos los elementos necesarios para realizar una labor de control en beneficio primordialmente de la comunidad, que espera de estos organismos una verdadera garantía en la vigilancia de la gestión pública”.*



### 3.4. La contabilidad pública: Instrumento esencial para el control interno y el control fiscal

La experiencia que se ha generado en los dos últimos años derivada de la aplicación de la Ley 298 de 1996, en cuanto a un ordenamiento contable público, ha posibilitado a la Contaduría General de la Nación identificar instrumentos y mecanismos que contribuyen con mayor eficacia a la adopción de nuevos preceptos para la gestión en el sector público.

A partir de ellos, se ha hecho factible el suministro oportuno y adecuado de información, un examen dinámico de las cuentas, el escrutinio fiscal, político y legal del manejo de los recursos oficiales y, por tanto, los propósitos de una gestión moderna, eficiente, gerencial y transparente del Estado.

Estos preceptos hacen parte de la modernización institucional que adquirió particular impulso luego de promulgarse nuestra Carta Política en 1991 y se han desarrollado, legal, institucional y técnicamente en el último lustro. Con ellos se han abierto espacios participativos en todas las escalas y asignado a los gobernantes y servidores un estricto código de conducta y de responsabilidades de cara a la ciudadanía o constituyente primario.

El primero, estrechamente ligado a la formulación y ejecución de planes estratégicos de gestión en cada una de las entidades públicas y el segundo, como

reemplazo de las actuaciones de control previo que adelantaban las contralorías en el marco de un modelo ya superado.

Para otorgar estatus legal al control interno, se expidió la ley 87 de 1993, por medio de la cual se trazaron objetivos e instrumentos precisos para funciones a cargo de oficinas especializadas en los esquemas orgánicos de las entidades. Entre estos cometidos se recalcan los siguientes:

- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de sus propios objetivos. Esto es, que los esfuerzos se encaminen a gestionar recursos y aplicarlos a la función básica de entidad pública, traducida luego en bienes y servicios a la comunidad. Ello significa, por ejemplo, no distraer esfuerzos ni recursos en actividades como la compra de bienes suntuarios o realización de inversiones financieras en desmedro de la inversión social o en infraestructura.
- Garantizar la eficacia, eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.

Esto renueva la importancia que tiene hoy en día para el Estado el cumplimiento en



cada período de gobierno, de las metas propuestas, tratando de que los bienes y servicios suministrados se ajusten a parámetros de calidad y menor costo posible.

De ello se derivan acciones que eviten el uso inadecuado de los bienes y equipos o la realización de gastos innecesarios, al tiempo que se mantiene la planta de personal estrictamente necesaria.

- Verificar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional, soportada en objetivos y metas precisos y en una correcta asignación de funciones. Esto hace necesario la existencia de sistemas de información en la entidad que garanticen el permanente y oportuno flujo de información para efectos de control interno, administrativo y financiero.
- Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros. Los sistemas de información por sí solos no constituyen un eficiente control si los mismos no garantizan integralmente que todas las operaciones, en el momento en que se realizan, sean debidamente registradas.

Así se asegura un control de totalidad y oportunidad, necesarios en la toma de decisiones. Lo anterior implica adoptar un verdadero sistema de contabilidad, manifiesto en documentos y libros, así como en estados contables e informes complementarios referentes a aspectos como la deuda pública, rotación de cartera, inventarios o verificación de los niveles de ejecución de los planes de desarrollo y presupuestos, integrados debidamente a un resultado de tipo financiero, siempre con base en datos confiables y oportunos.

- Corroborar que todas las transacciones de las entidades se registren en forma

exacta, veraz y oportuna, de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros, controlando no solo la integralidad y oportunidad de la información, sino procesos de valoración relativos a transacciones o hechos económicos como compras, ventas, ingresos, deudas y gastos.

- Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten. Esto es, llevando a cabo adecuados procesos de reconocimiento y valoración de los bienes del Estado, garantizando su debido registro para un efectivo control y seguimiento, adaptando procedimientos de orden administrativo y financiero como compra de seguros, arqueos e inventarios físicos, circularización a clientes o determinación de procedimientos.

En los tres últimos objetivos y actividades enumerados para el control interno, surge con claridad el papel fundamental de la contabilidad. Además, se pone en evidencia una verdadera interacción entre la información contable y el control interno.

En efecto, la Contabilidad Pública:

- Identifica la totalidad de los hechos financieros, económicos y sociales que sucedan.
- Establece el debido reconocimiento de los derechos, bienes y obligaciones de la entidad.
- Verifica y evalúa la situación de los bienes y derechos que posee un ente público y el resultado de las operaciones durante un período determinado.

- Permite apreciar la capacidad de los gobernantes para generar y mantener los activos y servicios que beneficien la comunidad.
- Registra histórica y permanentemente los hechos que suceden en la Administración del Estado.
- Revela, a través de estados e informes contables, la gestión, resultados, situación financiera de la entidad pública y el patrimonio creado en cumplimiento de los fines del Estado ya enunciados.
- Exigir informes sobre la gestión fiscal a las entidades sujetas a su competencia.
- Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno de las entidades y organismos estatales.

Las funciones de los Contralores, así establecidas en el ordenamiento constitucional y legal de nuestro país, constituyen factor básico de la definición y desempeño del Sistema Nacional de Contabilidad Pública, ya que influyeron en la Contaduría General de la Nación para que, al formular los productos del sistema, se contemplaran estados e informes contables, de naturaleza cualitativa y cuantitativa, que soportan el proceso de rendición de cuentas a las Contralorías.

### Contabilidad Pública y control fiscal

El desempeño del control fiscal al Estado se realiza mediante el ejercicio de los controles financiero, de legalidad, de gestión y de resultados, teniendo como parámetros la eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales.

Los estados con información cualitativa proporcionan información sobre los fines, objetivos y metas estratégicas de corto, mediano y largo plazo, así como el grado de avance de los mismos. Por su parte los estados que contienen información cuantitativa permiten determinar y evaluar la situación del ente público, en términos concretos, a fin de establecer la capacidad de nuestros gobernantes y gerentes públicos, de generar los ingresos necesarios para la ejecución del Plan de Inversiones que se debe reflejar en el suministro de bienes y la prestación de servicios a la comunidad, lo que se traduce luego en desarrollo económico, social y bienestar general.

Una vez que la Administración Pública obra en armonía y concurso con todas las entidades que la componen para cumplir los objetivos prescritos, debe someterse al juicio y vigilancia de otra función pública establecida en nuestra Carta Política: el control fiscal, cuyo propósito es vigilar la gestión de la Administración y de los particulares o entidades que manejan bienes o fondos del Estado, en todos sus órdenes o niveles. Esta función se ejerce de manera posterior y selectiva sobre las actividades, operaciones y procesos ejecutados.

En ese orden, las Contralorías, en su función de evaluación y control de la Administración Pública, deben:

Igualmente, decidimos en la Contaduría General de la Nación que los informes contables, una vez elaborados y preparados por cada administración, deben contener, antes de someterse al escrutinio del control fiscal, la firma del gobernante o gerente, como responsable de que lo allí consignado corresponde al resultado de

- Establecer el grado de eficiencia, eficacia y economía con que obra la Administración Pública.





su gestión. Así mismo, dichos informes deben ser certificados por un Contador Público, con tarjeta profesional, como garantía legal de que los hechos económicos, financieros y sociales allí expresados sucedieron en el ente público y fueron identificados, evaluados, registrados y revelados por el profesional asignado para ello en la legislación colombiana y siguiendo los principios generales y las normas técnicas de Contabilidad Pública emitidas por la Contaduría General de la Nación.

Con los anteriores elementos, los contralores pueden dictaminar sobre la razonabilidad de la información, entendida como la propiedad de revelar sin ambigüedades y con precisión, tanto la situación como los resultados de las operaciones efectuadas por una empresa o entidad.

Tenemos entonces que para efectos de la revisión y feneamiento de las cuentas el Contralor puede:

- Verificar la existencia del Sistema de Contabilidad Pública en la entidad que vigile, bien sea del Sector Central o Descentralizado, así como la aplicación en todas sus partes del Plan General de Contabilidad Pública –PGCP.
- Solicitar los libros de contabilidad registrados conforme a las normas que para tal efecto ha expedido la Contaduría.
- Verificar que los Estados e Informes Contables presentados a la Contaduría General de la Nación se encuentren debidamente soportados en registros y documentos conforme a las normas de contabilidad pública. Si lo consideran pertinente, están facultados para exigir los soportes correspondientes.
- Emitir opinión acerca de la razonabilidad del Balance General y demás esta-

dos contables de las entidades públicas del departamento o municipio sujetas al Control Fiscal.

Para efectos del registro de la deuda pública, las contralorías están en capacidad de verificar periódicamente en los libros de contabilidad de las entidades, así como en el informe rendido periódicamente a la Contaduría General de la Nación, el valor de dicho rubro, a fin de garantizar la consistencia de dichos registros.

De la misma manera y cuando lo considere oportuno, cada contraloría podrá solicitar a las administraciones centrales y entidades descentralizadas, la certificación suscrita por el gobernador, alcalde o representante legal y el Contador General de la entidad, sobre el valor y composición de la Deuda Pública en un período determinado.

En cuanto a solicitud de informes, el Contralor General del departamento o del municipio tiene la discrecionalidad para exigir, en cualquier tiempo, los estados e informes contables a las entidades, elaborados conforme al Plan General de Contabilidad Pública –PGCP– con el fin de verificar o coadyuvar a la vigilancia de la gestión en las administraciones.

### **Eficiencia del Control Interno**

Con el fin de apoyar su conceptualización sobre la calidad y eficiencia del control interno de las entidades y organismos de la Administración Pública, las contralorías, con base en el sistema de contabilidad y normas del Plan General de Contabilidad Pública –PGCP– vigente, pueden:

- Verificar la oportunidad y confiabilidad de la información y de los registros contables que la soportan.

- Establecer que las transacciones de las entidades y organismos se hayan registrado en forma exacta, veraz y oportuna, de tal forma que permita preparar los estados e informes necesarios para la toma de decisiones de las administraciones y el cumplimiento de obligaciones ante terceros.
- Establecer el debido reconocimiento de los derechos y obligaciones por parte de las entidades y organismos.
- Verificar y evaluar la situación de los fondos y bienes públicos que poseen las entidades y organismos, y el resultado de las operaciones durante un período determinado.
- Medir la capacidad de las administraciones para mantener y crear nuevos activos.
- Verificar el mantenimiento del patrimonio público.
- Realizar control de legalidad, gestión y resultados, con base en una evaluación de las diferentes actividades del proceso contable, el cual registra la totalidad de los hechos económicos, financieros y sociales de las entidades.
- Determinar, a partir de la evaluación del control interno contable, la confiabilidad y razonabilidad de los estados e informes de gestión, resultados y financieros que emita la entidad pública sujeta al control.

La Contraloría podrá promover ante las autoridades competentes, aportando las

pruebas que fueren del caso, las investigaciones disciplinarias y sanciones contra los funcionarios que incumplen las normas de contabilidad expedidas por el Contador General de la Nación.

Lo anterior hace viable repensar los instrumentos que debe tener la administración pública para efectos de su propio autocontrol y garantizar eficiencia, eficacia, economía y transparencia en su forma de administración y respuesta a la población. Así, el Sistema Nacional de Contabilidad Pública se convierte en la herramienta más eficaz y eficiente para llevar a cabo esta función pública dado que su connotación de contabilidad integral, que relaciona los procesos de Planeación, Presupuesto y el efecto permanente e histórico de su ejecución en la contabilidad financiera, garantiza de una vez el registro de un hecho económico paralelamente en los tres procesos.

Es por lo expuesto que la Contaduría General de la Nación, hoy encaminada dentro de los proyectos de modernización del Estado colombiano, a constituirse en la única fuente de información financiera, económica y social, considera que la función pública de control fiscal se vería altamente beneficiada si contara para sus fines con un sistema que provea todos los elementos necesarios para realizar una labor de control en beneficio primordialmente de la comunidad, que espera de estos organismos una verdadera garantía en la vigilancia de la gestión pública.



Carrera 66 No. 24-09 Bogotá, D. C.  
PBX: (571) 457 8000 - Fax: 457 8034  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)  
e-mail: [correspondencia@imprenta.gov.co](mailto:correspondencia@imprenta.gov.co)