

LA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA: EJE DE LA GESTIÓN ESTATAL

DIANA GÓMEZ SALDARRIAGA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ DC.

2010

INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA: EJE DE LA GESTIÓN ESTATAL

DIANA GÓMEZ SALDARRIAGA

Seminario de Investigación

Docente

Faneth Serrano Ledesma

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ DC.

2010

INTRODUCCIÓN

La contabilidad pública es una aplicación especializada de la contabilidad que, “a partir de propósitos específicos, articula diferentes elementos para satisfacer las necesidades de información y control financiero, económico, social y ambiental, propias de las entidades que desarrollan funciones de cometido estatal, por medio de la utilización y gestión de recursos públicos”¹.

En este sentido, la contabilidad pública contribuye a una gestión más transparente del Estado, permite ejercer control social y fiscal, sirve como soporte en la formulación de las políticas públicas y exige la valoración de los impactos sociales y ambientales de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios hacia el entorno y los individuos.

Así las cosas, el papel que desempeña la contabilidad en los procesos de gestión pública es preponderante para lograr avances significativos en materia de desarrollo. Sin embargo, no se le ha dado la importancia que requiere y merece, pues es relegada sólo a la mera técnica y a la producción de datos financieros, sin la más mínima consideración frente a los inmensos aportes que ésta disciplina puede producir en pro de la satisfacción de necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Nación, es decir, como motor impulsor del desarrollo de la colectividad.

Jesús Alberto Suárez, en su obra *La Contabilidad en la Modernidad y sus Referentes Social Históricos*, expresa con gran inquietud que “los distintos sistemas económicos vigentes en el mundo requieren de una contabilidad más

¹ COLOMBIA – CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – Diccionario de términos de Contabilidad Pública. Bogotá, 2010. 33 p.

rigurosa en lo técnico, tecnológico, científico, social y ético, para construir tejido social sostenible y defendible frente a las arremetidas de la injusticia social, la corrupción y la violación creciente de los derechos humanos”.

En concordancia con el anterior planteamiento, quiero desarrollar el presente ensayo como un mecanismo para destacar la importancia de la contabilidad como instrumento para la toma de decisiones. Además de resaltar el papel de la contabilidad como insumo para la construcción del plan de desarrollo y el presupuesto, y señalar la incidencia de la contabilidad en el proceso de gestión pública.

El ensayo se estructura en tres capítulos. El primero es la contabilidad y sus referentes históricos. El segundo es la contabilidad pública como insumo para la formulación del plan de desarrollo y el presupuesto y el tercer y último es la contabilidad en el proceso de gestión pública colombiana.

Quiero invitar al lector a tomar una postura diferente respecto de la concepción que se tiene de la contabilidad. La contabilidad está inmersa en todos los espacios económicos, sean grandes o pequeños, personales o grupales, todos necesitamos del lenguaje contable.

CAPÍTULO 1

LA CONTABILIDAD Y SUS REFERENTES HISTÓRICOS

La contabilidad, en su concepto más simple es el “sistema que permite identificar, medir, procesar y comunicar información financiera para tomar decisiones, emitir juicios y ejercer la función de control²”, esta es la definición general de contabilidad, una definición que para muchos profesionales del área contable, reduce el verdadero concepto y significado de la contabilidad.

Es preciso señalar, que la contabilidad ha estado en constante evolución y que actualmente se plantean nuevas corrientes que introducen la discusión y el debate entre los investigadores contables que tratan de centrar sus teorías en visiones más modernas de la contabilidad y el ejercicio de la profesión contable. Bajo esta premisa es pertinente efectuar un análisis retrospectivo que permita observar el funcionamiento de la contabilidad desde sus orígenes facilitando la comprensión de su evolución, pero sobre todo las nuevas tendencias de la disciplina contable como aporte fundamental al desarrollo.

A continuación se relacionan brevemente los lugares y acontecimientos que dan cuenta de los primeros vestigios en materia contable.

Creta, Egipto, Grecia y Roma, ocupan sin lugar a duda un lugar bastante importante en el inicio de la contabilidad. Para las tres primeras, el estilo de administración patrimonial sobresalía, cabe destacar que en Creta se redactaban en arcilla las cuentas de costos, ingresos y resultados. En Egipto conservaban sus registros plasmados en tablas de arcilla en estuches asemejándose a un archivo.

² *Ibíd.* Pág. 41

Entre tanto en Grecia se estableció un tipo de partida doble sui géneris, ya que utilizaban un sistema de representación llamado epígrafes donde se hacían los asientos contables y otro llamado antígrafos los cuales permitían la comprobación y el control.

Por su parte Roma efectuó distinciones entre patrimonio público y privado, además se implementaron cuentas y escrituras, ya no se registraba sobre arcilla, sino sobre tablas de bronce o roble, existía un código de cuentas riguroso que servía para controlar la administración pública del estado, donde se vigilaban los recaudos, los bienes y los gastos del imperio. También surgió la palabra “RACIONERÍA”, que significa contabilidad.

Posterior a estos acontecimientos, aproximadamente entre los siglos XII y XV, Se da paso al segundo término contable importante de la época, “RENDICIÓN DE CUENTAS”, que da lugar a la elaboración del Estado de Pérdidas y Ganancias y surge a raíz de las expediciones marítimas que hacían los comerciantes, ya que al regreso de las mismas acostumbraban a distribuir entre ellos las ganancias y asumir las pérdidas de la expedición.

Los actos comerciales que eran de carácter privado comenzaron a abrirse hacia la relación con proveedores y acreedores, la contabilidad comienza a visualizarse como un tipo de garantía para negociaciones con terceras personas y se constituye entonces como una herramienta eficaz para la administración de las empresas, que para la época, alrededor de los siglos XV y XVIII se hacía más exigente.

Instrumentos como el Balance General y Estado de Resultados comenzaron a cobrar gran importancia, a esto se agrega la utilización de la contabilidad como un instrumento de control de la riqueza y sus incrementos de rentabilidad dado por la consideración de la soberanía política como patrimonio del pueblo.

Además de lo anterior, entre los siglos XIX y XX se fundamentaron las bases del estudio de los costos, ingresos y gastos del capital, el diseño de los estados financieros y el análisis de los resultados económicos como consecuencia de la creación de las empresas industriales y los grupos financieros, se abre paso al uso de la auditoría al utilizar procedimientos como la comprobación científica de libros de cuentas y registros y se consolida la Ley del equilibrio, conocida también como el “método de la partida doble”. A finales del siglo XIX, la contabilidad inicia un proceso de transformaciones tanto de forma como de fondo sustentadas en las leyes y principios de contabilidad.

Esta época y las múltiples situaciones que se dan en torno a la contabilidad, arroja como resultado el inicio de la contabilidad científica precedida por la escuela Italiana, cuyos precursores fueron Francesco Villa, Cerboni, Besta, Masi, Rossi, Zappa, y Ceccherelli, quienes rotulan a la contabilidad como una ciencia de la dirección y el control de fenómenos administrativos, económicos y financieros de las empresas.

Cabe señalar también el gran bagaje terminológico que se desprende del conjunto de sucesos y transformaciones que hasta esta fecha había sufrido la contabilidad. Dentro de los conceptos pueden destacarse el de rentabilidad, planeamiento, eficiencia, estrategia y sistematización los cuales permitieron instrumentos como el análisis de los estados financieros, la aplicación de presupuestos, el procesamiento de datos, entre otros.

Es así como comienza a referirse de la contabilidad un carácter científico, que más tarde conllevaría a hablar de “la ciencia de la contabilidad” que, aunque no existe una teoría que le de tal calificativo, pues en la actualidad todavía se discute sobre si es o no una ciencia, si se encuentra argumentada en las diversas hipótesis,

postulados, principios y leyes que a través de la historia han manifestado sus precursores.

Italia ha sido considerada como el país que más aportes ha dado a la disciplina contable. Federico Melis, (citado por Régulo Millán Puentes en el libro 100 años de Investigación Científica de la Contabilidad, pág. 63), agrupa en su libro “Historia de la Contabilidad” (1950) a los autores italianos precursores de la contabilidad como ciencia, en tres escuelas:

- ✚ La Escuela Lombarda, encabezada por Francesco Villa.
- ✚ La Escuela Toscana, encabezada por Giuseppe Cerboni.
- ✚ La Escuela Veneciana, encabezada por Fabio Besta.

ESCUELA	PRECURSOR	CARACTERÍSTICAS
LOMBARDA	FRANCESCO VILLA	<p>Considerado el padre de la contabilidad Italiana. En 1850 editó “Elementos de la contabilidad y la Administración”. Consideraba que la contabilidad era un conjunto de principios económicos y administrativos y que por tanto no debía limitarse solo a la teneduría de libros ya que esta era la parte mecánica de la contabilidad a la cual no podía darse el calificativo de ciencia.</p> <p>Para Francesco Villa el control administrativo era el objetivo de la contabilidad, y reconoce a la organización de la empresa y la administración del patrimonio como campo de acción de la contabilidad.</p>

TOSCANA	GIUSEPPE CERBONI	<p>Presenta un método de registro contable llamado “logismografía” la cual significaba ordenación, razón de las cuentas. La logismografía es la expresión más moderna de la teoría personalista de las cuentas, considera que toda operación administrativa produce una relación de cargo y abono entre las personas naturales o jurídicas, en las cuales exista la posibilidad de que ejerzan derechos y adquieran obligaciones.</p> <p>Cerboni define a la ciencia contable como el conjunto de conocimientos de funciones administrativas, considerando así que el objeto de la contabilidad es observar y consignar los actos de sus diversos órganos administrativos, con vista a vigilar y controlar su gestión y comprobar si se ajustan a las normas administrativas y a las obligaciones de los empleados. Para este precursor la contabilidad es la ciencia que administra el patrimonio de la empresa.</p>
VENECIANA	FABIO BESTA	<p>Se apoya en los trabajos realizados por Francesco Villa y se aparta totalmente de Cerboni. Según Régulo Millán en su obra 100 años de investigación científica de la contabilidad señala que para Besta es objeto de la cuenta toda magnitud material que se pueda medir y expresar en valor monetario, las cuentas son abiertas a</p>

		valores y no a personas y por lo tanto únicamente están destinadas a registrar movimientos de activos y pasivos. Para Besta la contabilidad es la ciencia del control económico.
--	--	--

FUENTE: CONSTRUCCIÓN PERSONAL, CON BASE EN INFORMACIÓN TOMADA DE: CARTILLAS DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sin más datos bibliográficos.

El anterior planteamiento pone de manifiesto la manera como la contabilidad ha ido evolucionando a la par con la evolución de la sociedad que cada día presenta nuevas y diversas necesidades. Todo el conjunto de elementos que han intervenido en el desarrollo de la contabilidad, manifestado en su evolución, se ha soportado en diferentes teorías, enfoques y/o paradigmas que han impactado los distintos actores económicos, sociales, políticos y culturales.

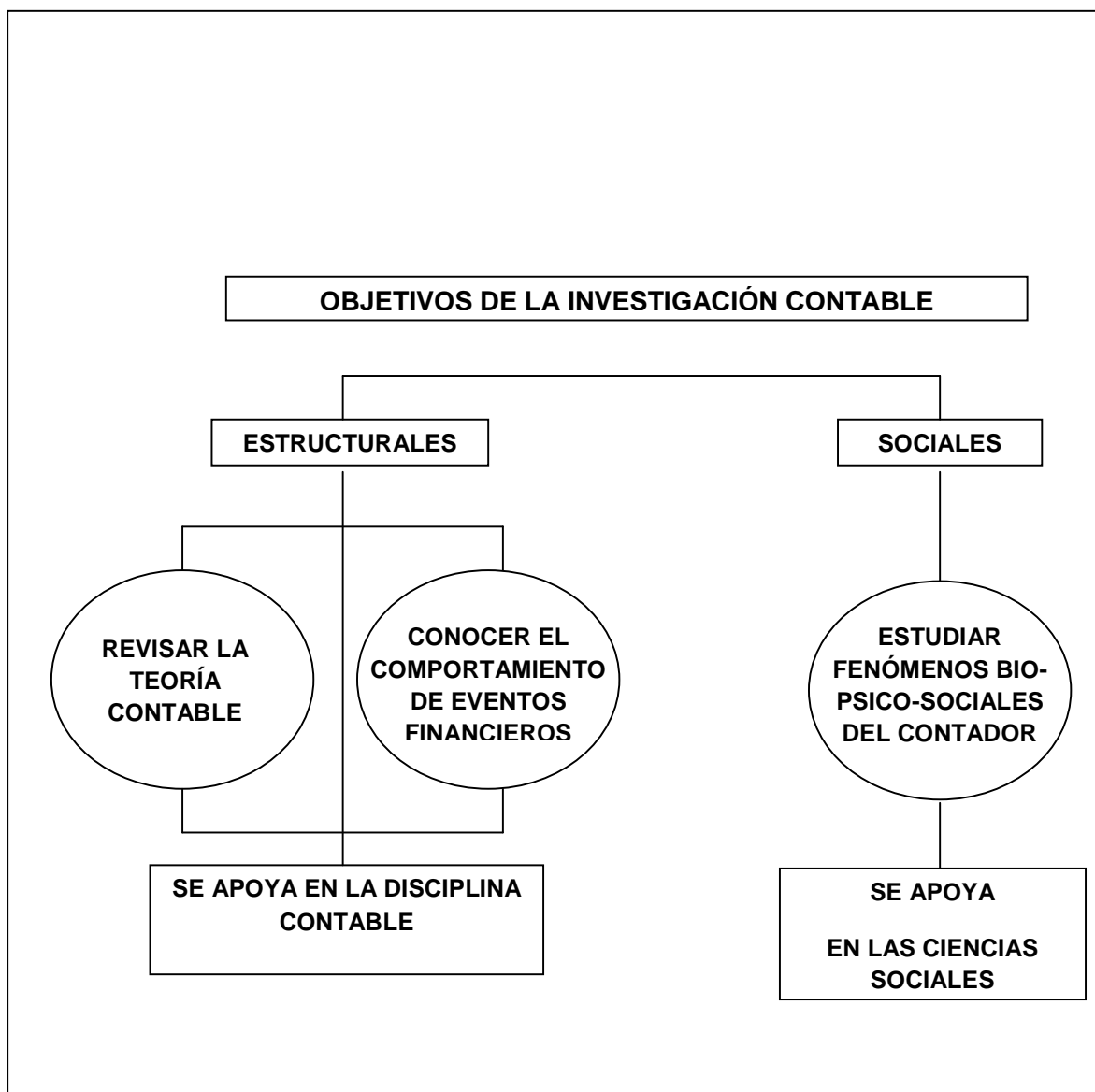
La contabilidad se considera multiparadigmática, por cuanto en su búsqueda por trascender las esferas del conocimiento científico ha transformado y adoptado nuevas formas de pensar y actuar. No obstante, existen dos paradigmas que han influido significativamente en el desarrollo de la ciencia contable, estos son: el paradigma del beneficio o enfoque deductivo – normativo y el paradigma de la utilidad de la información.

El paradigma del beneficio consiste básicamente en estimar la utilidad operativa de la empresa, teniendo en cuenta la medición e información de los activos, pasivos, el patrimonio y la utilidad, considerados estos como objetivos de la contabilidad. En este paradigma la contabilidad tiene un enfoque legalista, su orientación está hacia el registro y a dar cuenta de la situación del patrimonio al propietario; frente a la presentación de los estados financieros, es más importante el concepto de verdad que el de utilidad, vale la pena señalar, que este

planteamiento hace referencia a la presentación única y exclusivamente de cifras y no a su interpretación

El paradigma de utilidad de la información, surge de la necesidad de modificar uno de los objetivos de la contabilidad en cuanto a la presentación de la información financiera. Se sustituye la presentación de información a la gerencia y a los acreedores por la de suministrar dicha información a los inversionistas y accionistas. Con este cambio se tienen en cuenta dos elementos fundamentales: El primero son las necesidades de los usuarios de la información, y que se deben satisfacer con diligencia. El segundo, consiste en determinar la forma más adecuada de suplir esas necesidades.

Sin duda alguna el paradigma de la utilidad de la información, constituye el punto de partida en los nuevos desarrollos del pensamiento y el accionar contable, los cuales incluyen un trascender de la contabilidad hacia otros campos del saber. La investigación contable, se ha constituido quizá, en herramienta fundamental en el desarrollo de la disciplina. El siguiente gráfico proporciona un enfoque de la investigación contable desde una visión tradicional, la cual se consideró pertinente para el presente ensayo ya que permite conocer elementos importantes de la investigación contable que han surgido de los paradigmas de desarrollo.



FUENTE: CONSTRUCCIÓN PERSONAL, CON BASE EN INFORMACIÓN TOMADA DE: EDITORIAL THOMPSON. CAPÍTULO 2 LA INVESTIGACIÓN CONTABLE. Sin más datos bibliográficos.

El gráfico nos muestra los objetivos de la investigación contable desde dos perspectivas: una estructural y otra social.

Dentro del enfoque estructural se encuentra la revisión de la teoría contable y el comportamiento de los hechos financieros, comprende “la búsqueda metódica, racional y objetiva de conocimientos que permitan la descripción, explicación y

control de fenómenos de naturaleza financiera”³ ; estos dos enfoques encuentran su apoyo en la disciplina contable.

El enfoque social tiene como propósito el estudio de los fenómenos bio-psico-sociales del contador y de todo el recurso humano relacionado con el campo contable a partir de “la búsqueda metódica, racional y objetiva de conocimientos que permitan la descripción, explicación, control, generalización y predicción”⁴ de dichos fenómenos, encuentra su apoyo en las ciencias sociales.

Aunque en la actualidad el debate está abierto alrededor de las discusiones sobre si la contabilidad es o no una ciencia, desde mi punto de vista comparto aquellas afirmaciones que la catalogan dentro de las ciencias sociales, porque esta tiene la capacidad o más bien los elementos para la solución de problemas sociales relacionados con el reconocimiento de los hechos y fenómenos económicos y financieros de las organizaciones sean públicas o privadas.

Ahora bien, partiendo de que la contabilidad es catalogada como una ciencia social su práctica también lo es, es decir, que la profesión de Contaduría debe considerarse una práctica social, por cuanto las actividades que desarrolla no tendrían razón de ser sino se aplican a sistemas sociales, como por ejemplo las empresas. A este respecto vale la pena preguntarse ¿Qué nivel de responsabilidad tienen las empresas en relación con el impacto social negativo que surge de sus actividades? ¿Tienen estas empresas planes y programas que permitan contrarrestar ese impacto negativo?. De interrogantes como los anteriores surge en la sociedad un nuevo concepto “*Responsabilidad Social*”.

La responsabilidad social hace referencia a un tipo de sensibilidad por lo social, bajo esta premisa, la ciencia contable necesariamente debe transformarse para

³ Editorial Thompson. La Investigación Contable Capítulo 2. Sin más datos bibliográficos. Pág. 61

⁴ *Ibíd.*, Pág. 61

satisfacer las necesidades de información internas y externas que le plantea este nuevo esquema de desarrollo. De allí que el objetivo de la contabilidad de revelar información financiera a inversionistas y accionistas se amplía para cumplir las exigencias de la transparencia y el control de todo lo que afecta al interés y bienestar colectivo.

Como respuesta a las exigencias planteadas en el párrafo anterior, propendiendo por el mejoramiento de la calidad de vida, es necesario agregar a la información tradicional la presentación de una información más completa y útil, que contenga no sólo datos económicos y financieros, sino de tipo social, ético y medioambiental. Lo anterior trae consigo un nuevo elemento para la disciplina contable, constituyendo así un factor de desarrollo no solo económico y financiero, sino social y cultural, se trata de la Contabilidad Social.

El concepto de contabilidad social está asociado a los recursos humanos, el medio ambiente, la responsabilidad social, la gestión social, la contabilidad cultural, la contabilidad del balance social, entre otros.

La contabilidad social, se encuentra también apoyada por paradigmas que justifican y soportan su actuación e intervención, por ejemplo, el paradigma funcionalista o de mercado agrupa las teorías basadas en la teoría económica neoclásica y la teoría clásica de gestión. Se apoya para explicar la presentación de información en los argumentos relacionados con el mercado.

Otro paradigma, es el interpretativo o social, que se basa en razones de tipo social que argumentan la existencia de un mundo con pluralidad de actores, usuarios de la información que generan las unidades económicas.

Y por último el paradigma radical, que se soporta en líneas de pensamiento con una posición crítica sobre una situación existente.

La contabilidad social propone tres ramas dentro de su actuar. La primera es la contabilidad medioambiental, la cual tiene un gran impacto en la actualidad, ya que el nivel creciente del deterioro del medio ambiente ocasionado por la actividad productiva y de consumo del hombre, es generado principalmente por las actividades desarrolladas en las empresas, esto ha conllevado a que las mismas incluyan dentro de sus planes de gestión y operativos, programas para la preservación del entorno en el que se desenvuelven, social y ambientalmente.

Con la incorporación de estos programas se hace necesaria la conformación de sistemas de información empresariales, incluidos por supuesto los sistemas de información derivados de la contabilidad, tanto convencional como medioambiental que permitan la revelación de información a usuarios internos y externos.

Una segunda rama es la contabilidad de los recursos humanos, que incorpora dentro de la información revelada uno de los componentes más importantes de la organización, el capital humano.

El objetivo de esta rama de la contabilidad, es valorar y presentar la información concerniente al capital humano de la empresa.

Y como valor agregado a lo anterior, hay que tener en cuenta la información de carácter ético que tiene como finalidad incluir los datos correspondientes a los valores éticos de la empresa y a sus actuaciones frente a la protección del consumidor y de la comunidad en general.

Otra importante rama de la contabilidad que está en procura del desarrollo económico y social es la contabilidad pública, que tiene por objetivo la identificación, clasificación, medición, registro y divulgación de los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales de las entidades que tienen bajo

su responsabilidad la administración y custodia de los recursos públicos y que tienen como fin último coadyuvar al Estado en el cumplimiento de las funciones que constitucionalmente se le han asignado y que responde esencialmente a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Así las cosas, se requiere entonces de una visión de la contabilidad más allá del simple registro, es decir, se demanda con urgencia una actitud más conciente por parte de los profesionales contables respecto del gran aporte de la contabilidad a los problemas que afronta al país. Es fundamental entonces, poner a la contabilidad al servicio del desarrollo.

Es importante resaltar, que para que este tipo de teorías y prácticas a partir de la contabilidad en beneficio del interés colectivo se materialicen, se requiere que desde la academia se motive el estudio y la investigación de las mismas, pues aunque las universidades en general vienen desarrollando diversas actividades en pro del mejoramiento de la calidad de los profesionales contables, en muchas ocasiones las medidas que se implementan resultan ineficaces o retardadas, postergando así las acciones pertinentes para el logro de los objetivos académicos que deben caracterizar al buen profesional de la contaduría, pues su formación se ve reducida al simple tecnicismo, alimentando la formación de profesionales con capacidad solo para la teneduría de libros y no con habilidades necesarias para la construcción de conocimiento que fortalezca a la disciplina contable y el ejercicio profesional como práctica social. En este sentido, es pertinente indicar que:

“Se ha venido afirmando insistentemente, en los distintos escenarios nacionales e internacionales, que la formación del

contador público amerita una reflexión académica rigurosa para promover un cambio de paradigma curricular, alimentado por procesos de mejoramiento en lo investigativo, científico, tecnológico, social y ético, en la perspectiva de formar profesionales contables con competencias cognitivas, interpretativas, analíticas y propositivas, al servicio del desarrollo económico, político y social de la Nación⁵

En tal sentido, lograr que los profesionales contables orienten su quehacer no solo a la preparación y rendición de cuentas a través de los estados financieros, sino al análisis y argumentación de los fenómenos del entorno, a direccionar estratégicamente desde su área las diferentes situaciones tanto económicas, como sociales, políticas y ecológicas de las empresas donde prestan sus servicios, es una tarea bastante difícil, sobre todo, por lo que la cultura actual aplica y trae desde tiempo atrás. Sin embargo, la acelerada transformación de la sociedad en lo político, económico, social, ético, ha conllevado a la reflexión frente al papel del Contador Público en la sociedad relacionado con su actuar tanto profesional como personalmente.

⁵ PINILLA FORERO, José Dagoberto. La Contaduría Pública y la Consolidación de la Cultura Investigativa. En: Conciencia, órgano de difusión cultural y científico de la Facultad de Contaduría de la Universidad San Martín. Bogotá, D.C. No. 5. Septiembre de 2005; p. 8.

CAPÍTULO 2

LA CONTABILIDAD COMO INSUMO PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y EL PRESUPUESTO

La humanidad a lo largo de la historia se ha visto afectada por múltiples factores como la violencia, la desigualdad, no solo económica sino de oportunidades, esta situación es generada por las condiciones sociales, culturales, políticas y religiosas que rigen al mundo. Sumado a esto, encontramos las diversas transformaciones en los modos de producción, que han generado traumatismos tanto en la forma de producir bienes y servicios, como en la conciencia de todos los actores involucrados.

Lo anterior no quiere significar que la evolución hacia nuevas formas de desarrollo se considere como algo catastrófico, por el contrario, la sociedad ha gozado de innumerables beneficios por cuenta del desarrollo económico, social, cultural, político, religioso y humano. Lo problemático se concentra en las siguientes preguntas: ¿Qué tan efectivos han sido los mecanismos utilizados para lograr el desarrollo en sus diferentes manifestaciones?, ¿Qué tan eficiente ha sido la administración de los recursos financieros, ambientales y humanos disponibles?, ¿Qué tan conscientes hemos sido para considerar la igualdad en todo sentido como principio fundamental del desarrollo social?.

Vale la pena señalar algunos factores que inciden en los anteriores interrogantes:

Sin duda alguna, pertenecer al grupo de países tercermundistas o en vía de desarrollo trae consigo implicaciones no muy positivas, pues ello significa estar siempre a la sombra de las invenciones de los países desarrollados, tanto en la producción de nuevos modelos contables como en la participación en los

diferentes organismos normalizadores de la contabilidad, la auditoría, la ética, entre otros.

Sumado a lo anterior, el apoyo gubernamental juega un papel imprescindible en la medida en que se visualiza el rol que ejerce el Estado en las diferentes entidades económicas y los diversos procesos que él mismo está implementando para administrar adecuadamente sus recursos, como el control fiscal, el control interno, el sistema de contabilidad patrimonial, el sistema de contabilidad presupuestal, entre otros. A partir de allí es pertinente proponer soluciones desde el desarrollo de la actividad contable, como por ejemplo, abrir paso a la contabilidad y auditoría ambiental, la contabilidad social, donde se refleje la responsabilidad social que debe caracterizar al profesional de la contaduría y fortalecer en gran medida el sistema de contabilidad pública.

Se resalta la importancia de adelantar procesos de armonización contable con distintos países, a propósito se señala la guía No. 9 emitida por el Comité de Educación de la Federación Internacional de Contadores Públicos – IFAC. Dicha guía referencia parámetros sobre la educación en pregrado y sugiere que se efectúe mayor énfasis en los deberes que tiene el contador en los diferentes ambientes profesionales: social, económico y jurídico; resalta la importancia de la calidad en el conocimiento para brindar a sus clientes y empleados mejores servicios y oportunidades.

El presente capítulo está orientado a resaltar la importancia de la contabilidad como insumo para la formulación del Plan de Desarrollo y el Presupuesto, y en este sentido está enfocado a los sistemas que contemplan dentro de su dinámica elementos que sirven de base para la identificación y valoración de los impactos

que generan las organizaciones públicas en desarrollo de su actividad económica y que afectan la integralidad del ser, la sociedad y el medioambiente.

Se busca a partir de dicho análisis identificar los ámbitos de aplicación en los cuales se pueden generar propuestas que contribuyan a la promoción del Desarrollo Social como alternativa para el logro del Desarrollo Humano Integral y Sustentable.

La Organización de la Naciones Unidas – ONU, define el Desarrollo como “un amplio proceso económico, cultural, político y social el cual se dirige al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en desarrollo y distribución de los beneficios derivados del mismo”.⁶

Bajo este concepto de Desarrollo puede inferirse que el Desarrollo no está dado solamente desde un enfoque economicista, sino que contempla toda una serie de factores culturales, sociales, políticos y medioambientales que lo hacen integral, y se consolida desde los diferentes enfoques de Desarrollo (Económico, Social, Humano, Ambiental).

La construcción de escenarios y la apertura de espacios que posibiliten procesos de crecimiento económico, político, cultural y social, se materializan cuando se efectúa una óptima planeación del Desarrollo.

La planeación “es un proceso integral, sistemático que permite gestionar el cambio y crear el mejor futuro posible para una determinada organización, entidad,

⁶ Citado en el Documento de Redimensión Curricular de la Especialización en Planeación, Gestión y Control del Desarrollo Social-Universidad de la Salle.

empresa o territorio”⁷. Si planificamos el Desarrollo podremos identificar y ejecutar de manera prioritaria las acciones correspondientes, efectuando un análisis cuidadoso de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas del contexto.

La contabilidad pública debe ser vista y entendida como un instrumento que contribuye al desarrollo de alternativas frente a la problemática social actual, en una dinámica centrada no sólo en identificar los problemas que aquejan la realidad nacional, sino proporcionando las herramientas necesarias para abordar dicha problemática.

Es necesario “articular la planeación y la gestión del desarrollo desde una mirada multidimensional de las problemáticas sociales”⁸. Por ello es indispensable abordar diferentes temas como el desarrollo local, regional y nacional, la formulación y evaluación de los planes de desarrollo y presupuestos municipal, departamental y nacional, así como la formulación, implementación y evaluación de proyectos sociales, políticas públicas y desarrollo de la gerencia social en una interacción entre las organizaciones públicas y privadas, de tal forma que exista una influencia positiva aplicada en diferentes contextos y situaciones de la realidad nacional e internacional.

El Estado colombiano como garante de derechos y deberes, con fines y finalidades asignadas constitucionalmente, dentro de su estructura económica, administrativa y jurídica, crea y consolida mecanismos que le permiten materializar los objetivos y metas propuestos en el plan de desarrollo, garantizando la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

⁷ Ibid

⁸ Ibid

Uno de los componentes fundamentales que mide la capacidad del Estado para atender a sus funciones lo constituye la información de tipo contable que se deriva de todos los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales de las entidades que conforman ese gran Estado.

En Colombia, son considerados sistemas de información contable el Sistema de Contabilidad Pública regulado por la Contaduría General de la Nación, el Sistema Presupuestal, cuya contabilidad está bajo la responsabilidad de la Contraloría General de la República y el Sistema de Planeación, coordinado por el Departamento Administrativo Nacional de Planeación.

La contabilidad pública constituye un instrumento de gran valor dentro de la planeación, gestión y control del Desarrollo por cuanto “comprende, además de la contabilidad General de la Nación, la de las entidades u organismos descentralizados, territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan y la de cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y sólo en lo relacionado con éstos”⁹.

Las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios cumplen una función importante en el desarrollo de alternativas que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de todos los integrantes de la Nación. Una contabilidad pública transparente, permite un mayor nivel de eficiencia en el manejo y gestión de los recursos públicos.

Las entidades que se encuentran dentro del ámbito del Régimen de Contabilidad Pública, emiten información contable pública que responde a las necesidades actuales, pues emiten a la Contaduría General de la Nación – CGN (Órgano

⁹ CONTADURIA GENERAL DE LA NACIÓN, Régimen de Contabilidad Pública.

regulador en materia de contabilidad pública), información sobre los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales a través de los diferentes estados contables e informes anexos, para luego ser consolidados y generar el Balance General de la Nación.

Ahora bien, como se señalaba anteriormente, el Estado tiene unos fines y unas finalidades que procuran el bienestar general. Según el artículo 2 de la Constitución Nacional "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución..."¹⁰, en cuanto a las finalidades, versa el artículo 366 que señala "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".¹¹

Así las cosas, el Estado colombiano para el óptimo cumplimiento de sus fines y finalidades se apoya en dos instrumentos fundamentales: El Plan de Desarrollo y el Presupuesto.

Entiéndase por Plan de Desarrollo el "Documento que establece los propósitos y objetivos de largo plazo, metas y prioridades a mediano plazo y las estrategias y líneas generales de política que orientan las actividades para cada período de

¹⁰ MUÑOZ LAVERDE Sergio, SOLARTE RODRÍGUEZ Arturo y otros. Constitución Política de Colombia. Fundación Social. Ediciones Librería La Constitución. Santafé de Bogotá 1993. Pág. 4.

¹¹ *Ibíd.* Pág. 257

gobierno”¹², es decir, en el Plan de Desarrollo están contempladas todas las acciones que deberán emprenderse para atender las necesidades básicas que se presentan en un determinado sector.

El Plan de Desarrollo se compone de una parte general y un plan de inversiones públicas, en este último deben ir contenidos todos los programas, subprogramas y proyectos a desarrollar con su correspondiente costo, fuentes de financiamiento y plan plurianual de inversiones para aquellos proyectos que superen la vigencia fiscal. Es así entonces, como se busca el apoyo en el Sistema Presupuestal, que obedece a la “Estructura conceptual e instrumental para la identificación, estimación y justificación de los recursos humanos y financieros necesarios para el desarrollo de una actividad”¹³, en conclusión, el Presupuesto es el instrumento de corto plazo que permite la materialización del Plan de Desarrollo.

Constitucionalmente se busca que los Planes de Desarrollo cuenten con mecanismos pertinentes para su armonización con los presupuestos elaborados anualmente, por tanto, la herramienta presupuestal se convierte, como se señala anteriormente, en el instrumento de corto plazo a través del cual se ejecuta y monitorea que los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo se cumplan a cabalidad.

Por lo anterior, es que el Departamento Nacional de Planeación – DNP, requiere periódicamente de las entidades públicas, información concerniente al presupuesto de ingresos y gastos, así como sus ejecuciones, indicadores físicos de inversión por sectores, endeudamiento, entre otros. Con esta información el

¹² CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Diccionario de Términos de Contabilidad Pública. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá 2010. Pág. 89.

¹³ *Ibíd.* Pág. 91.

DNP construye los indicadores y demás informes que dan cuenta del grado de cumplimiento del Plan de Desarrollo.

Una vez conocidos los instrumentos que sirven de base al Estado para orientar sus acciones hacia el cumplimiento de sus fines y finalidades, cabe preguntarse ¿Y la contabilidad qué tiene que ver en todo esto?, pues bien. Según el diccionario de términos de contabilidad pública emitido por la Contaduría General de la Nación, la contabilidad pública se concibe como la "Aplicación especializada de la contabilidad que, a partir de propósitos específicos, articula diferentes elementos para satisfacer las necesidades de información y control financiero, económico, social y ambiental, propias de las entidades que desarrollan funciones de cometido estatal, por medio de la utilización y gestión de recursos públicos"¹⁴, la contabilidad pública, en conjunto con otros elementos, se articulan y conforman el Sistema Nacional de Contabilidad Pública, el cual comprende "el conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos técnicos de contabilidad, estructurados lógicamente, que al interactuar con las operaciones, recursos y actividades desarrolladas por los entes públicos, generan la información necesaria para la toma de decisiones y el control interno y externo de la administración pública"¹⁵.

Quiero resaltar de la cita anterior la parte que reza: que al interactuar con las operaciones, recursos y actividades desarrolladas por los entes públicos, generan la información necesaria para la toma de decisiones y el control interno y externo de la administración pública. Es en este punto donde la contabilidad toma gran importancia, pues el fin último de la contabilidad, es precisamente servir de base para la toma de mejores decisiones.

¹⁴ CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Diccionario de Términos de Contabilidad Pública. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá 2010. Pág. 33.

¹⁵ CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Régimen de Contabilidad Pública. Editorial Legis. 2ª Edición. Bogotá 2010. Pág. 1.

Es de suma importancia la adecuada ejecución del proceso contable en cada una de sus fases: identificación, clasificación, registro y ajustes, generación de informes y, análisis, interpretación y comunicación, máxime cuando el proceso contable como conjunto ordenado de etapas que se materializan en el reconocimiento y la revelación de todos los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales influyen de forma significativa en la situación, actividad y capacidad de las entidades públicas para generar flujos de recursos y/o prestar servicios.

El proceso contable público se desarrolla con el propósito de generar información contable pública, es decir, todas las actividades desarrolladas en el proceso desembocan en los estados, informes y reportes contables. Para este resultado, el proceso contable captura los datos de la realidad y situación económica y jurídica de las entidades públicas, efectúa un procedimiento de análisis metodológico, desarrolla procesos de medición de las dimensiones de los recursos incorporados en los datos, los agrupa en la estructura de clasificación conceptual y cronológica, los representa por medio de elementos como la partida doble y el sistema de causación.

Como se observa, cada una de las actividades contenidas en las fases del proceso y a su vez cada una de las fases, constituye un elemento fundamental para la generación de la información contable pública, sin embargo, la última fase del proceso contable reviste mayor trascendencia, pues es la fase en la cual se toman los datos procesados durante todo el proceso y se efectúa el análisis e interpretación de los mismos, posteriormente se toman todas las decisiones a que haya lugar.

Con base en lo anterior, puede afirmarse con total convencimiento, que la contabilidad es fundamental y constituye un insumo de gran valor en la formulación del Plan de Desarrollo y el Presupuesto. Es fundamental, fomentar una cultura contable de mayor impacto dentro de las organizaciones estatales, extensiva no sólo a los responsables de la preparación de la información contable, sino a quienes tienen en sus manos el poder de decidir, pues deciden no en virtud del ánimo de lucro o interés particular como sucede en las empresas del sector privado, sino en virtud de una comunidad que busca en sus dirigentes y gerentes la solución a las necesidades básicas y el mejoramiento de su calidad de vida, de una forma diligente, transparente y eficiente.

CAPÍTULO 3

LA CONTABILIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública se concibe como el proceso que articula en forma estratégica las acciones de una entidad del Estado - en cualquier nivel o sector – con su misión y objetivos, teniendo en cuenta las prioridades identificadas y asignadas en el Plan de Desarrollo. Su propósito es garantizar que exista la mayor coincidencia entre las decisiones que se derivan de la planeación y las acciones que efectivamente se reflejan en el presupuesto aprobado para la respectiva vigencia fiscal.

De la contabilidad, ya hemos observado el gran papel que desempeña como insumo para la formulación del Plan de Desarrollo y el Presupuesto, así como la influencia que ejerce en la toma de decisiones. El presente capítulo quiere mostrar otra funcionalidad de la contabilidad, y es el rol que ella desempeña en el proceso de gestión pública, desde el punto de vista del control.

El control se puede ejercer desde diferentes ámbitos: político, disciplinario, interno, fiscal y social. Para nuestro caso particular se analizará el control desde el punto de vista social, es decir, donde la comunidad es juez natural que evalúa al Estado y le exige el cumplimiento de sus fines y finalidades.

Dentro de los espacios de participación que los gobiernos han abierto para que los habitantes puedan ejercer su ciudadanía y sus derechos está el control social a la gestión pública, el cual consta de diversas herramientas que brindan a las personas los mecanismos necesarios para vincularse a la vigilancia de la planeación y ejecución de los recursos públicos, entre ellas las veedurías ciudadanas y la rendición de cuentas.

El control social es un derecho que se ejerce “a través de observaciones, sugerencias y, llegado el caso, mediante denuncias”.¹⁶ Además de encargarse de vigilar los posibles casos de corrupción y malas prácticas dentro de la función pública, el control social busca regular los acuerdos hechos en materia de satisfacción de las necesidades básicas, asignación de recursos, respeto a las normas, entre otros, en un marco legítimo, más que legal.

Este derecho, por tanto, marca la llegada de una nueva forma de relación entre el Estado y el ciudadano, exigiéndole a éste último que no limite sus derechos políticos a votar por sus representantes y gobernantes preferidos, sino que se comprometa con el seguimiento de dichas gestiones y acompañe los procesos de transformación social con una participación activa, incluyéndose a sí mismo dentro de los procesos que marcarán pautas de vida en su futuro.

¹⁶ Plan Nacional de Formación para el Control Social en la Gestión Pública, 2003.

Reconociendo todos estos matices del ejercicio ciudadano, la Carta de 1991 estableció en los artículos 2, 3, 103 y 270, entre otros, el poder para vigilar la gestión pública y sus resultados, el cual recae en las manos de la ciudadanía.

Este derecho va mucho más allá de la radicación de quejas o reclamos, es una práctica democrática basada en la participación, que busca que los ciudadanos asuman su rol como veedores y fiscalizadores del aparato estatal.

Para ejercer correctamente este derecho, los habitantes deben estar informados y formados en aspectos como el realismo para entender las posibilidades reales de la administración para ejecutar cabalmente su gestión, saber qué pedir, qué esperar y de cuál instancia de la administración, tener argumentos y razones objetivas que les permitan explicar a la administración lo que observan de su gestión, generar propuestas que orienten a la administración sobre lo que quiere la comunidad y por qué, tener una actitud respetuosa, asumiendo que a través del control social los ciudadanos son colaboradores de la administración, solicitar con precisión lo que se requiere, promoviendo que la administración entregue la información de forma clara, suficiente y oportuna y haciendo una revisión seria de ella, ser solidarios en la representación de las comunidades destinatarias de la gestión y asumir responsablemente las consecuencias positivas y negativas de las acciones que se adelanten.¹⁷

Por su parte, el Ministerio Público tiene un compromiso de responsabilidad con la ciudadanía, al aceptar que el Estado no lo “puede hacer ni controlar todo”; por el contrario, debe enriquecer su función articulándose con los diferentes espacios públicos, para lograr un sistema de gestión eficaz y eficiente.

¹⁷ Plan Nacional de Formación para el Control Social en la Gestión Pública, 2003.

El Sistema de Contabilidad Pública, representa un componente vital para coadyuvar al Estado en su función de control, pues permite la verificación del cumplimiento de los Planes de Desarrollo que hayan sido propuestos por las administraciones vigentes.

Sin duda alguna, la contabilidad pública al suministrar datos históricos facilita el seguimiento de situaciones pasadas producto de la gestión y resultados de cada gerente público, así como la forma en que cada uno de ellos al término de la vigencia fiscal entrega la entidad en lo que respecta a los recursos gestionados, su ejecución, nivel de activos, pasivos y patrimonio.

Además, con el registro de los hechos presentes, ofrece la posibilidad de que la comunidad pueda evaluar la manera en cómo están siendo ejecutados los Planes de Desarrollo y los Presupuestos, reflejado en la adquisición y construcción de nuevos bienes que apoyarán los diferentes servicios ofrecidos a la comunidad, como los servicios de educación, salud, infraestructura, vivienda, saneamiento básico, recreación, entre otros.

Sumado a lo anterior, la contabilidad permite conocer la situación financiera de la entidad en el presente y hacia el futuro, ya que permite la elaboración de informes financieros proyectados que servirán como base confiable en la elaboración de los Planes de Desarrollo y los Presupuestos.

Es así como la contabilidad pública constituye un importante instrumento de control social, sus objetivos, cualidades y características responden a las necesidades del entorno y a sus usuarios internos y externos, incluyendo a los ciudadanos comunes y corrientes quienes deberíamos participar activamente

como sujetos de derechos pero también de obligaciones en lo que respecta a la salvaguarda de los recursos públicos, los recursos de todos.

CONCLUSIONES

No hay discusión frente a la importancia de la contabilidad en la gestión estatal, pues el Sistema de Contabilidad Pública posee una característica esencial como sistema integral, que articula no sólo los procesos relacionados con la información financiera y económica sino que está fuertemente involucrada con los procesos de planeación y presupuesto.

Considero de vital importancia fomentar la cultura contable dentro de las organizaciones estatales, pues en muchas ocasiones ni siquiera los profesionales contables toman actitudes concretas frente a la importancia de la contabilidad como instrumento útil para la toma de decisiones.

Es urgente realizar acciones tendientes a la realización de ejercicios de empoderamiento sobre el valor de lo público, mientras no tomemos conciencia de los recursos públicos como recursos de todos, que son escasos y que son indispensables para generar el progreso de los pueblos, no lograremos mitigar los focos de corrupción que permean las instituciones del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Régimen de Contabilidad Pública. Legis. Bogotá DC., 2010.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Diccionario de Términos de Contabilidad Pública. Imprenta Nacional. Bogotá DC., 2010.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Textos de Contabilidad Pública No. 3. La Contabilidad y su Utilidad en el Sector Público. Bogotá DC.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. La Contabilidad Pública: Una Estrategia de Modernización y Control. Imprenta Nacional. Bogotá DC. 1998

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y otros. Plan Nacional de Formación-Serie Documentos de Consulta Participación en el Control Social a la Gestión Pública Módulo 1. Bogotá DC., 2006.

Documento de Redimensión Curricular de la Especialización en Planeación, Gestión y Control del Desarrollo Social-Universidad de la Salle. Sin más datos bibliográficos.

Editorial Thompson. La Investigación Contable Capítulo 2. Sin más datos bibliográficos

GARCÍA GALINDO, Germán. BOLÍVAR RAMÍREZ Jorge Enrique. Fundamentos de Gestión Pública. Universidad EAN. Bogotá DC.

MUÑOZ LAVERDE, Sergio. SOLARTE RODRÍGUEZ, Arturo y otros. Constitución Política de Colombia. Fundación Social. Bogotá DC., 1993

PINILLA FORERO, José Dagoberto. La Contaduría Pública y la Consolidación de la Cultura Investigativa. En: Conciencia, órgano de difusión cultural y científico de la Facultad de Contaduría de la Universidad San Martín. Bogotá, D.C. No. 5. Septiembre de 2005

Plan Nacional de Formación para el Control Social en la Gestión Pública. 2003. Sin más datos bibliográficos.

PULGARÍN GIRALDO, Hernán. La Contabilidad Pública en Colombia y su Papel Frente a la Planeación Estatal. En Revista Contaduría No. 39 – Universidad de Antioquia. Medellín. 2001.

SUÁREZ PINEDA, Jesús Alberto. PINILLA FORERO, Dagoberto. Arqueología e Historia de la Contabilidad. Universidad Incca de Colombia. Bogotá DC. 2004.

SUÁREZ PINEDA, Jesús Alberto. La Contabilidad en la Modernidad: Referentes Filosóficos y Social históricos. FIDESC. Bogotá DC. 2006