

TENDENCIAS DE LA CONTABILIDAD INTERNACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA*

AÍDA PATRICIA CALVO V.**
UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

Recibido: 01 de noviembre de 2006

Aprobado: 29 de noviembre de 2006

Resumen

El presente artículo es parte de una propuesta de investigación con la que se pretenden construir elementos para identificar, analizar y comprender las principales tendencias de la contabilidad internacional en el sector público; haciendo énfasis en aquellas que en Colombia aparecen como respuesta al contexto global, y partiendo de allí interpretar los procesos de normalización y armonización contable. La perspectiva de la investigación está en generar nuevas interpretaciones de las organizaciones socio-económicas, sus dimensiones y actuaciones. Es allí donde resulta válido el acercamiento a las tendencias de los sistemas de información contable.

Palabras clave: Globalización, contabilidad, disciplina contable, sector público.

Abstract

This article is part of a research project through which it is intended to construct elements to identify, analyze and understand the main trends of international accounting in the public sector. It also makes emphasis on those trends that in Colombia appear as a response to the global context. As of this point, it interprets the standardization and harmonization of accounting processes. The research perspective lies on generating new interpretations, dimensions and acts of socio-economic organizations. It is right, at this point, where the approach to the systems of accounting information turns out to be valid.

Key words: Globalization, accounting, accounting discipline, public sector.

Introducción

Considerar la contabilidad como saber estratégico amplía el enfoque de análisis de la función desempeñada por la información en el marco de las organizaciones y en el contexto socio-económico; para esto es importante tener en cuenta lo planteado por los estudios interdisciplinarios, tales como los estudios históricos, epistemológicos, sociológicos, entre

otros. En la época actual se han enfatizado los estudios en torno a la contabilidad internacional, con respecto al escenario global, puesto que a partir de las configuraciones de la sociedad de la información, se han demandado mayores desarrollos teóricos y prácticos con el fin de diseñar elementos de análisis y comprensión de las implicaciones de este campo de la contabilidad en el ámbito socio-económico. Dichos desarrollos deben necesariamente confron-

* El artículo es parte del marco teórico del proyecto de Investigación: Tendencias de la Contabilidad Internacional en el Sector Público en Colombia, desarrollado en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada.

** Contadora Pública, Universidad del Valle; especialista en Historia Contemporánea de Colombia y Desarrollo Regional, Universidad Tecnológica de Pereira; candidata a Magister en Sociología, Universidad Nacional de Colombia. Docente Investigadora del Programa de Contaduría Pública, Universidad Militar Nueva Granada. E-mail: apcalvo@umng.edu.co

tarse con las nuevas dinámicas organizacionales e informativas en el orden económico, social, político, en los niveles local, regional, nacional y global.

Los procesos de investigación deben ofrecer alternativas conducentes a la comprensión de los entornos cambiantes. Por tanto, los cuestionamientos que se presenten con respecto al contexto internacional de la contabilidad deben orientarse hacia el análisis de las nuevas dinámicas y no sólo responder a problemáticas coyunturales. Lo anterior implica, en el plano del estudio de la contabilidad, dimensionarla desde los ámbitos informativos y decisionales, en contraste con visiones en las cuales se reduce su papel a una función instrumental.

1. Contextualización de la problemática de estudio

Los sistemas de información contable deben desarrollarse de acuerdo con las necesidades del entorno. En el caso colombiano, en los sistemas contables del sector público se han dado diversos cambios, interrelacionados con las transformaciones en el sector público. Es importante el estudio de estas dinámicas con el fin de interpretar fenómenos tales como: el impacto de la información contable en los procesos decisionales, la implementación de nuevos mecanismos de control y las orientaciones de la gestión pública, entre otros.

Para el desarrollo de procesos de investigación, en el marco de la contabilidad internacional, es necesario considerar, en un primer momento, el análisis del contexto socio-económico global desde la perspectiva de la contabilidad internacional. En este análisis es importante la identificación del papel de los organismos de control internacional, Estados-Nación y/u organismos locales de control, pues por medio de su seguimiento como interlocutores de la contabilidad, se puede ampliar el ámbito de análisis del impacto de sus acciones en lo relacionado con los procesos de internacionalización.

A la vez es importante la identificación de las tendencias de los distintos procesos de internacionalización de la contabilidad, identificando enfoques y

finalidades de los mismos en relación con sus ámbitos de aplicación, con el fin de ubicar y comparar los conceptos y elementos más influyentes en los procesos implementados en los diversos escenarios. La identificación de estas tendencias y categorías permitirá generar algunos de los elementos para que en años venideros se emprenda la construcción de una propuesta metodológica para el abordaje interpretativo y comparativo de los cambios presentados en los marcos conceptuales del proceso de la regulación contable colombiana en el sector público.

En esta propuesta de investigación se propone el estudio de las tendencias de la contabilidad internacional en el sector público, en el marco de la globalización e integración económica regional, partiendo de los desarrollos de la contabilidad como sistema de información y control, y estudiando las tendencias desde los procesos de normalización y armonización de la contabilidad. Desde esta óptica, la investigación en contabilidad debe involucrar un acercamiento al estudio de la misma en relación con el contexto socio-económico, y en este sentido, brindar acercamientos para la comprensión de los diferentes agentes y factores relacionados con los cambios sociales, en interacción con la conformación y/o construcción del proyecto de contabilidad.

En Colombia actualmente se pueden ubicar algunas de las problemáticas del plano contable altamente relacionadas con el énfasis regulativo del mismo, con incipientes desarrollos de reflexión conceptual propios. Al respecto, se han realizado críticas frente a la dependencia que se tiene de las exigencias del capital financiero internacional, orientadoras de transformaciones en el plano local. Esta situación ha generado mayores inconvenientes en cuanto a la implementación e impacto en los sistemas de información contable ya que no se cuenta con los suficientes soportes conceptuales, metodológicos e instrumentales.

“La contabilidad internacional no ha sido ajena a la lógica de racionalidad del sistema económico imperante; bajo esta óptica, pueden plantearse las siguientes hipótesis de trabajo: ¿cuál es la lógica que ha estado inmersa en la construcción de los referentes teóricos de la contabilidad internacional pública? ¿Qué tipo

de revelación de información contable pública se exige en el contexto internacional y por qué? ¿Cuál es la relación existente entre tendencias teóricas y ámbitos regulativos de la contabilidad internacional pública? En breve síntesis, el objeto de la investigación es identificar las tendencias actuales que sigue la contabilidad internacional en el sector público, teniendo en cuenta lo histórico, lo teórico y lo metodológico. Y a la vez, analizar las dificultades de la actual regulación contable, en el contexto colombiano, para ubicar los principales vacíos e inconsistencias que presenta y que dificultan su relación con el contexto internacional” (Calvo, 2004, p. 37).

2. Marco Referencial

Como respuesta al contexto de internacionalización de la economía, desde aproximadamente 1960 se dieron transformaciones en distintos ámbitos como el de la gestión, la información y el control. Los antecedentes de la contabilidad internacional como campo de estudio pueden ubicarse en esta misma época y se evidencian a través del apoyo a la realización de procesos de difusión del conocimiento, a través de eventos, seminarios y/o revistas especializadas sobre la temática.

Los principales actores e interlocutores de los procesos de internacionalización de la contabilidad han sido los promotores de las discusiones sobre la evolución de la contabilidad internacional. Estas discusiones se han dado especialmente al interior de los gremios profesionales de países desarrollados y en organismos de control económico internacional, y se han centrado en el estudio de la realidad contable y la problemática contable de las organizaciones, así como, reflexiones en torno a las construcciones conceptuales de la contabilidad internacional con posterior énfasis en lo instrumental.

En el ámbito privado, los estudios sobre la contabilidad internacional se iniciaron con el seguimiento de situaciones dadas en el plano real, tales como: las problemáticas contables en las multinacionales, el desarrollo de los sistemas contables, los principios de contabilidad de general aceptación, la presentación de información financiera y la revelación de

información, entre otros. En el ámbito público, los acelerados cambios de la sociedad de la información han implicado cambios relacionados con los procesos de modernización del Estado y de su inserción en las dinámicas globales, enfrentándose a diversos retos como el de la utilidad de la información en la toma de decisiones, la cual ha sido una transformación importante en el desarrollo disciplinar-profesional y en los controles económicos y de gestión. “Hoy en día el discurso de la modernización del estado implica, en los países insertos en dicha programación, una serie de tópicos comunes, entre ellos el impulso a políticas de descentralización desconcentración y autonomía en la gestión de las entidades públicas, otorgándoles a sus mandos una responsabilidad grande y disminuyendo el peso, paternal o autoritario, de los niveles superiores” (Varela, 1988, p. 242).

En cuanto a los retos de la globalización, cada vez se dan más escenarios en los cuales las condiciones del sistema social se encuentran en permanente contradicción. En alguna medida, lo global se ha focalizado en dar mayor importancia al ámbito económico aislando lo social, y en consecuencia lo social se ha debilitado, lo cual ha llevado nuevamente a que en los análisis del contexto socio-económico sea necesaria la mirada de posturas interdisciplinarias que apunten a la comprensión integral de la realidad. A la vez, es necesaria la construcción de nuevos contextos orientados, en gran parte, por los análisis integrales, interdisciplinarios y participativos que se presentan, sin desconocer que bajo las nuevas dinámicas en el escenario global surgen mecanismos y alternativas de control social - institucional con orientaciones diferentes a las existentes.

La globalización, como resultado de la revolución tecnológica e informacional y de la mundialización del mercado, da más poder a la voluntad ciudadana, ya que permite la conexión de todos los ciudadanos del mundo, a través de redes de comunicación y circuitos comerciales, regidos por intereses de interacción e interdependencia. Esto, que da la idea de una soberanía compartida en la que aumenta el poder de las multinacionales, no obstante nos hace perentorio volver la mirada a las regiones y a lo local como foco de desarrollo.

Entre las diversas contradicciones de la globalización hay una que reviste especial interés: la lógica de la unificación en relación con la del fraccionamiento, las microregiones y las regiones están llamadas a participar en los cambios a nivel mundial y el nuevo mapa del mundo debe construirse en búsqueda de un equilibrio. La clave radica, como manifiesta Boisier (1987), en la cultura de lo colectivo, del proyecto común, de la asociatividad, cuya presencia favorece el desarrollo endógeno y cuya ausencia frena cualquier tipo de desarrollo. O como señala Milton Santos (1987), se necesitan formas creativas de solidaridad y cooperación a nivel del lugar y la región, “pues el universo es ante todo un conjunto de posibilidades por realizar pero que lo están siempre de forma incompleta”, sobre todo en esta época actual, pues “como jamás antes en la evolución de la humanidad, las condiciones soporte de la historia permiten edificar un mundo nuevo”.

Las regiones han de desarrollar la capacidad de aprender las reglas del juego de la globalización para movilizar sus nuevas riquezas sociales y responder a las revoluciones científico - técnicas y a las reformas macroeconómicas y políticas que tienden a redefinir el papel de la región y sus objetivos. A su vez, las diferentes organizaciones transforman sus configuraciones iniciales y se hace necesaria la revisión de procesos productivos, alianzas estratégicas, donde empiezan a tener reconocimiento algunos elementos que, con anterioridad, no eran fundamentales en el desarrollo de las mismas: lo intangible, lo social, cultural y lo público. El Estado abandona su función benefactora y proteccionista, planteada bajo la óptica anterior de desarrollo y asume funciones reguladoras como eje para el desarrollo de las actuales estrategias de mercado, como controlador y regulador.

Cabe resaltar, según Boisier, que un Estado moderno incorpora a su proyecto político nacional el de ordenamiento territorial más allá de la lógica económica, lo que implica una conducción de los procesos de regionalización y descentralización. Tener en cuenta las regiones implica en primer lugar construir un proyecto nacional que involucre los elementos institucionales, ideológicos y sociales, y a la vez, se constituya en la base jurídica fundamental y necesaria para el desarrollo de los contextos regionales.

El desarrollo regional, en la medida que reconozca a los actores específicos y con ellos se construyan proyectos de competitividad y productividad, deberá considerar el planteamiento de las transformaciones en las instituciones y organismos de control, tanto desde las dinámicas económicas como desde de gestión e información. Si no se parte de esta articulación, las propuestas presentadas en cuanto a transformación y modernización de las instituciones estatales pueden quedar aisladas de la realidad pues se desconocerían las diferentes interacciones. “La reforma del Estado que sacude a América Latina ha sido frecuentemente percibida en forma negativa por parte de vastos sectores de la opinión pública que la consideran una moda pasajera como tantas otras que -se dice- a menudo aparecen en el campo de la gerencia (reingeniería, calidad total, justo a tiempo, bechmarking, etc.), o fruto de una imposición de los organismos multilaterales de crédito y los países industrializados” (Varela, 1998, p. 248)

Otra paradoja que se presenta en el caso colombiano tiene que ver con la concepción de lo público sólo a través de la figura del Estado; en Colombia se ha dado la interacción de instituciones, poderes públicos y sociedad civil a través de ideologías y elementos materiales que quizá no dejan muy clara la función socio-política del Estado. Históricamente la orientación del Estado ha respondido más a la orientación pragmática, y en este sentido, cada una de las instituciones ha actuado según las políticas orientadoras de las mismas. Por ello es necesario considerar y comprender los anteriores cuestionamientos esbozados desde los planos de análisis de lo global, lo regional y lo público, con el fin de contextualizar la problemática entre globalización y contabilidad, la cual se encuentra expresada a través de procesos como el de normalización y armonización contable.

Por lo anterior, es importante establecer claramente el significado y alcance de lo que se está denominando como regulación. “La importancia de comprender el sentido del concepto de regulación y su relación con la contabilidad, se deriva básicamente de la necesidad de establecer el papel de las normativas contables en el marco del enfoque de la economía denominado ‘institucional’ o también por algunos denominado como ‘neoinstitucionalismo económi-

co', donde la 'teoría de la agencia' o 'teoría de los derechos de propiedad' adquiere una evidente importancia en razón a que el foco de interés de esta teoría recae sobre la institución del 'contrato' que regula las relaciones y funciones desempeñadas por un mandatario (principal) y un ejecutor (agente)" (Gracia, 2002).

La contabilidad, considerada como saber estratégico y desde el análisis de su proceso de desarrollo histórico hasta nuestros días, ha proporcionado elementos para que su estudio sea considerado en torno a los ámbitos económicos y de gestión; sin embargo, bajo diversas ópticas, estas interacciones se han visto fragmentadas por miradas instrumentales. En la actualidad, el desarrollo de la contabilidad está implicando, desde el mundo global y dinámico, el predominio de lógicas de control más amplias y por lo tanto, lecturas e interpretaciones más relacionadas con el análisis del contexto actual.

En este sentido, es de vital importancia el planteamiento de procesos de investigación a través de los cuales se interpreten las tendencias de la contabilidad, puesto que aparentemente la mayoría de éstas corresponden a las exigencias del mercado; sin embargo, en la actualidad se hace necesario comprender dicha perspectiva, pero a la vez, ofrecer alternativas para el desarrollo de marcos conceptuales y aplicativos de la contabilidad desde los contextos locales en relación con lo internacional.

3. Hacia una propuesta de un itinerario de investigación

La siguiente propuesta parte de una perspectiva metodológica de carácter interdisciplinario y crítico, puesto que se trabajará con referentes teóricos, no sólo de disciplinas económicas como la gestión, la economía y la contabilidad, sino también de las dinámicas que se dan en los procesos de regulación contable internacional, para lo cual es necesario el estudio de procesos socio-económicos y de sus agentes. Con el fin de dar una primera aproximación al estudio de las tendencias de la contabilidad internacional en el sector público, se proponen las siguientes fases de estudio:

- Analizar las tendencias de la contabilidad internacional pública y evaluar su impacto socio-económico en el plano de la revelación de la información, planteando, a partir de allí, referentes de comparación con el ámbito contable colombiano.
- Estudiar la incidencia de los enfoques contables en el desarrollo de la contabilidad del sector público en el contexto colombiano, en especial los que han estado presentes en los procesos de normalización y armonización contable pública.
- Examinar el impacto del ámbito regulativo contable colombiano con relación a la revelación de información contable pública partiendo del estudio de las tendencias internacionales.
- Proponer alternativas de análisis ante las posibles problemáticas que puede presentar el proceso de implantación de regulaciones contables, con enfoque internacional, en el ámbito de la contabilidad pública en Colombia.

De acuerdo con este plan de trabajo, se plantea abordar una metodología de investigación analítica y comparativa, en la cual, con base en las tendencias teóricas de la contabilidad internacional en el sector público, se realizará el estudio de los diversos enfoques presentes en los procesos de normalización y armonización contable a nivel internacional, lo cual se relacionará con el desarrollo de la contabilidad pública en Colombia.

Partiendo de los enfoques de la teoría contable se identificarán las categorías conceptuales más significativas en los procesos de normalización y armonización contable como referente de análisis del ámbito regulativo colombiano, en cuanto a la revelación de información. Seguidamente, se identificarán elementos de análisis de los posibles problemas que se puede presentar el proceso de implantación de regulaciones contables, con enfoque internacional, en el ámbito de la contabilidad pública en Colombia. Lo anterior permitirá identificar los factores y componentes nuevos que relacionan los ámbitos de la contabilidad local, regional, nacional e internacional. Con esta metodología se espera un acercamiento a captar fielmente las contradicciones propias de la realidad económica y social.

Mediante el análisis y la contrastación de estos elementos emergerán las tendencias teóricas de la contabilidad pública, con sentido comparativo, entre el orden internacional y el orden local. A través del presente proyecto de investigación se realizará la confrontación entre algunas tendencias teóricas y empíricas, teniendo en cuenta la complejidad existente al formular categorías sustentadas en referentes históricos, socio-políticos, económicos, jurídicos y contables, de manera que permitan orientar el análisis e interpretar esta realidad.

En términos metodológicos, se hace necesario aclarar que las categorías serán orientadoras de la comprensión de la contabilidad internacional como campo de estudio e investigación, posibilitando de esta manera un acercamiento a la formulación de conocimientos disciplinares y profesionales, siendo éste el aporte más significativo. En síntesis, la metodología abordará procesos de análisis de los enfoques internacionales en los procesos de normalización y armonización contable pública; comparación de los procesos de normalización y armonización colombiano y las tendencias internacionales; análisis del impacto del ámbito regulativo contable Colombiano

en cuanto a la revelación contable pública y, por último, el planteamiento de una propuesta analítica y metodológica en cuanto al estudio de la revelación de información pública.

Referencias

- Boisier, S. (1987). "La modernización del estado: una mirada desde las regiones". En: Medina, J. (comp.) *Globalización y gestión del desarrollo regional*. Cali: Universidad del Valle.
- Calvo, A. (2004). "La Contabilidad en el escenario internacional: Campo de estudio estratégico". En: *Revista Facultad de Ciencias Económicas*. Universidad Militar Nueva Granada. Volumen XII No 1., Julio. Bogotá.
- Gracia, E. (2002). *Globalización y Economía*. Documento de Trabajo. Seminario Contabilidad Internacional. Manizales: Universidad de Manizales, 2002.
- Santos, M. (1987) "Los espacios de la Globalización". En: Medina, J. (comp.) *Globalización y gestión del desarrollo regional*. Cali: Universidad del Valle.
- Varela, E. (1998) "Modernización Institucional y nuevas funciones públicas". En: *Desafíos del interés público*. 1ª edic. Cali: Universidad del Valle.