

El régimen de contabilidad pública 2007 y la preparación para su aplicación en las entidades territoriales

Mario Herrera Ortega*
Proyecto_2_6@hotmail.com



Eje temático: Régimen de Contabilidad Pública

Subtema: Ejecución presupuestal y reportes de información

Resumen

El manejo de cuentas del gobierno de una sociedad ha sido desde la antigüedad tema de estudio y controversias, la realidad de las cifras que muestran se cuestiona, pero sirven de base a las decisiones que se adoptan en las finanzas públicas. En Colombia se efectuó un saneamiento contable para depurar las cifras contables que no tuvieran soportes tangibles y legales, pero existen dudas sobre la realización total y a cabalidad del mismo, igual suerte tiene el último Censo Poblacional que servirá como referente para la distribución del sistema general de participaciones a los municipios y departamentos.

Estando en la era del conocimiento y de las predicciones con base en el mismo, si estas situaciones se presentan obedecen a una problemática que merece investigación científica que determine las causas humanas, técnicas o de otro orden, para encontrar los mecanismos que sirvan de solución.

El primero de enero de 2007, entra en vigencia el nuevo régimen de contabilidad pública y es inquietante, teniendo en cuenta los aspectos anteriores de las dudas, responder la pregunta si los funcionarios públicos encargados de la contabilidad en

* Tecnólogo en Gestión Bancaria y Financiera, Administrador Financiero, Universidad de Córdoba; Especialista en Finanzas Públicas, Universidad Pontificia Bolivariana; Asesor Independiente.

Artículo recibido el 28 de enero de 2008 y aprobado para su publicación el 4 de septiembre de 2007.

los municipios están preparados para su aplicación en los entes territoriales, ya que se adopta el 22 de julio de 2006, cinco meses antes de entrar en vigencia. El catálogo general de cuentas se expide el primero de diciembre y las modificaciones a las dinámicas de cuentas se efectúan el trece como se puede observar en la página web de la Contaduría General de la Nación.

Palabras Clave:

Régimen, Contabilidad, Pública, Territorio.

Abstract

The government's handling of accounts of a society since ancient times has been a subject of study and controversy, the reality of the figures that show is in dispute, but serve as a basis for decisions on public finances. In Colombia took place sanitation accounting for debugging accounting figures that did not have tangible media and legal, but there are doubts about the complete and full realization of it, has the same fate last population census which will serve as a benchmark for the distribution system overall shares to the municipalities and departments.

Being in the era of knowledge and predictions based on the same, if these situations are due to a problem that deserves scientific research to determine the causes of human, technical or otherwise, to find mechanisms that will serve as a solution.

The first of January 2007, comes into force the new regime of public accounting and was disturbing, taking into account the previous doubts, answer the question whether government officials responsible for accounting in the municipalities are ready for implementation in local authorities as it adopts the July 22, 2006, five months before entering into force. The general catalogue of accounts issued the first of December and changes to the dynamics of the thirteen accounts are made as can be seen on the website of the Accounts of the Nation.

Key Words:

Regime, Accounting, Public, Territory.

► Introducción

El manejo de las cuentas que sirven para reportar los haberes y deudas de unos grupos humanos ha tenido muchos cambios en el tiempo, desde nuestros indígenas como los Aztecas que ya medían el tiempo con un calendario anual de casi 365 días y cuantificaban grandes volúmenes de sus existencias materiales de maíz y otros productos, incluidas también civilizaciones como Grecia, Roma, Persia e India hasta la actualidad.

El manejo de la hacienda pública como es conocido hoy día, ha sido un tema que despierta bastantes controversias respecto a la finalidad y estrategias que deben guiar las finanzas públicas, por razones que van desde la utilidad de sus recursos en el bien general hasta la forma como se obtienen y gastan o invier-

ten estos. Pero las decisiones que se adoptan en el manejo de lo público sólo pueden ser analizadas dependiendo del tipo de registro contable que se haga de ellas, por lo tanto, es tan importante la toma de decisiones como el registro de las mismas para poder consultar la historia financiera de una entidad pública. Hoy los archivos contables de la mayoría de entidades territoriales no presentan las mínimas condiciones de archivo y eso que existe una ley (Ley 504 de 2000) especialmente para regular y unificar la forma de archivar en todas las entidades públicas.

▽ Régimen de Contabilidad Pública

Actualmente se habla de producto interno bruto PIB, inflación, recesión económica, manejo de divisas y libre comercio como conceptos inherentes al tema de las finanzas públicas de un país en general, con sus repercusiones en cada una de sus entidades administrativas. Los cuales deben ser tenidos en cuenta al momento de la toma de decisiones. Pero, si los registros contables no muestran de manera fidedigna las transacciones realizadas en lo público y los bienes y derechos, al igual que las obligaciones, no están valorados contablemente en su valor real; se podría estar tomando decisiones financieras públicas equivocadas, que repercutirían en un mal manejo de estas finanzas o mostrando inexactitudes cruciales.

El caso más reciente lo constituye los resultados del nuevo Censo Poblacional mostrado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE], según esta nueva "realidad" *"el último censo desapareció a 8.155 habitantes de Sevilla, la pérdida de esos ciudadanos le significan al municipio 2.400 millones menos de la nación"* anuales (El Tiempo, 2006: 3); el gobierno nacional basado en un censo anterior y las proyecciones de crecimiento; según esto estaba efectuando la distribución del Sistema General de Participaciones a muchas entidades territoriales de forma inequitativa, ya que algunas ciudades no crecieron tanto como se esperaba y otras sí, en estas cuentas cualquier pequeña variación porcentual (0.01%) equivale a millones de pesos en transferencias giradas de más a un municipio o departamento, pero dejadas de girar a otro que si los necesita para satisfacer las necesidades de su comunidad que es mayor en número de habitantes. Claro está que en la fórmula de repartición del SGP y de la nueva propuesta que se tramita en el Congreso de la República no solamente incide el factor poblacional, pero no hay duda de que hace parte importante del mismo. Lo que si queda claro de todo esto, es que hubo factores externos como los desplazamientos forzados por ejemplo, que hicieron variar mucho, en algunos casos las proyecciones del crecimiento poblacional. Pero también que hubo serias inconsistencias, tantas, que en algunos municipios hay menos población según el último censo que los sisbenizados y que *"alcaldes y gobernadores le van a solicitar al gobierno que se aplique el de 1985 para el tema de las transferencias"*, otros como el alcalde de Cúcuta, Ramiro Suárez Corzo *"insistió en que realizará en enero del año entrante un censo en la ciudad, porque el realizado por el DANE es impreciso y tiene cifras mentirosas"* (Federación Colombiana de Municipios, ,2006:1) .

Ravi Batra (1988) quien ha sido maestro en teoría de comercio internacional, con grandes credenciales a nivel mundial y merecido reconocimiento a su desarrollo del conocimiento de esta actividad, autor de prestigiosos libros como *“Studies in the Pure Theory of International Trade”* y *Theory of International Trade Under Uncertainty* y La Gran Depresión de 1990, escrito en 1980, demuestra que mediante la observación y el estudio del manejo de las finanzas públicas y privadas se puede predecir de manera acertada un futuro escenario financiero. La caída de la Bolsa de Nueva York, a un 22.6% en 1987 tuvo repercusiones en todo el mundo, y fueron predichas por él basado en sus observaciones, mediante las cuales concluye que *“la concentración creciente de riqueza desestabilizaría el sistema bancario y crearía una fiebre especulativa en el mercado de valores estadounidense, produciéndose un crac que inauguraría una gran depresión en los Estados Unidos, la cual seguiría a una depresión mundial a manera de efecto dominó”* (Batra, 1988:143). Pero como todo científico no debe únicamente mostrar el problema sino presentar alternativas de soluciones, este autor dice que: *“el único medio para frenar la depresión que se avecina es imponer gravámenes, exentos de subterfugios fiscales a la riqueza, a ese uno por ciento de los habitantes más ricos de todas las naciones”*, (35.000 personas naturales y jurídicas que en Colombia serían los que pagarían el impuesto al patrimonio) *“y aplicar la recaudación, o bien a la eliminación de los déficit públicos, o en forma de desgravaciones a favor de los pobres y de las clases medias”* (acá será aplicado al mantenimiento de la guerra). Según Ravi Batra (1988: 144) *“con ello desaparecería el peligro que amenaza a la paz internacional, a la estabilidad y a la prosperidad”* (acá se dice que con aplicarla a la guerra se conseguirá la paz).

Lo expresado anteriormente, respecto al censo poblacional, las políticas fiscales y los demás aspectos generales expuestos, tienen mucho que ver con el manejo de las finanzas públicas concernientes a las decisiones, pero en este documento se quiere resaltar el registro presupuestal y contable de las decisiones públicas. En Colombia, se instauró la figura del Contador General de la Nación a partir de la Constitución de 1991 y es sólo cinco años después que se reglamenta este cargo y se crea la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación el 25 de julio de 1996 bajo la ley 298 de 1996, como un ente público adscrito al Ministerio de Hacienda con la personería jurídica independiente.

El 21 de noviembre de 1995 se entregó el Primer Plan General de Contabilidad Pública, el cual se convirtió en el referente único para todas las entidades del Estado colombiano y se adoptó mediante resolución 4444 de noviembre de 1995. A partir de ahí empieza una serie de arduos trabajos para homogenizar y cuantificar las cuentas del Estado colombiano, desde las entidades del nivel central y territorial hasta las descentralizadas.

Con la Ley 617 de Saneamiento Contable de 2001, se intentó hacer un saneamiento a las cifras que muestran la situación financiera de la nación en su balance general, partiendo desde la contabilidad de las unidades que la conforman

(entidades territoriales, centrales, descentralizadas del orden nacional y territorial, y otros entes como Congreso de la República, Contralorías, Concejos y Personerías), se dictaron reglamentos y procedimientos para que cada una efectuará ese saneamiento a las cifras presentadas en la Contabilidad, se postergó el término de la misma hasta diciembre de 2005 por la Ley 901 de 2004 y luego intentó seguirse postergándose, pero se fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional el artículo mediante el que se pretendía continuar con las postergación en el tiempo de las medidas contables especiales adoptadas durante la vigencia de la Ley 617 de 2001 o Ley de Saneamiento Contable.

A la fecha todavía no se conoce el resultado general de dicho trabajo, cuantas entidades lograron culminarlo o en que porcentaje de su ejecución quedó dicho trabajo y a mi parecer dicha verificación se limitó al tiempo durante el cual estaba vigente la ley, como se desprende del artículo 7 de la Ley 901 de 2004:

“Verificación del saneamiento contable. La Contaduría General de la Nación solicitará, en cualquier momento, durante la vigencia de la presente ley, información relativa al proceso de saneamiento contable de las entidades públicas, y realizará inspecciones y verificaciones a los sistemas contables de las mismas, para determinar que se hayan cumplido a satisfacción las disposiciones relacionadas con el proceso de saneamiento contable y, en consecuencia, que los entes públicos suministran información contable que refleja la realidad económica, financiera y social” (Congreso de Colombia, 2006: 3).

Se tiene información de que muchas entidades ejecutaron dicho saneamiento contable en forma incompleta, no depuraron el 100% de las cuentas, en la mayoría de los casos porque había dudas en los procedimientos a pesar de que la CGN, Contaduría General de la Nación, impartió seminarios de preparación para dicho proceso, otras al temor por parte de contadores a bajar cifras encontradas de vigencias anteriores sin ningún respaldo documentario aunque eso lo permitía la Ley 716 con un procedimiento fijado para tales casos y que unas entidades contrataron en más de una ocasión asesorías o incluso la ejecución de dicho trabajo, sin que al fin se pueda decir que lo ejecutaron bien.

La Ley de Saneamiento Contable quedó sin aplicación, tal como lo informó el contador general de la Nación, Jairo Alberto Cano:

“al señalar que mediante la sentencia C-457/08 del 7 de junio de 2006, se declaró inexecutable el artículo 79 de la ley 998 de 2005 que prorrogaba hasta el 31 de diciembre de 2006, el proceso de saneamiento contable, por violación del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

Por lo tanto a partir del 7 de junio de 2006 dejó de tener aplicabilidad el proceso de saneamiento contable establecido en la Ley 716 de

2001 y sus decretos reglamentarios, además de las normas contables expedidas con fundamento en la misma.

Cano Pabón anotó que en consecuencia, las entidades públicas deberán continuar depurando su información contable, como una actividad permanente propia del proceso, de tal manera que los saldos de las cuentas que se presenten en los diferentes informes revelen en todo momento la realidad financiera, económica y social, en procura de mejorar la calidad de los datos y como una política del Gobierno Nacional" (Portafolio, 2006:1).

Como solución a esta declaración de inexecutableidad; se propone estar pendiente del cumplimiento del artículo 7 del Decreto 1914 de 2003 *"el representante legal y el máximo organismo colegiado de dirección, según sea la entidad pública que se trate, serán responsables de adelantar las gestiones necesarias que conduzcan a garantizar la sostenibilidad y permanencia de un sistema contable que produzca información razonable y oportuna"* (2003:2).

Hay que darle la importancia que se merece al registro contable de lo público, si hasta ahora no se venía dando, es necesario que empiecen los funcionarios públicos a entender dicha importancia relevante al momento de mostrar la situación financiera del ente, más aún para acceder a los beneficios del Gobierno Nacional concerniente al buen desempeño administrativo y financiero.

No hay justificaciones para que los registros contables públicos sigan con el trato que se les viene dando, darle la magnitud e importancia que merece el conocimiento cierto de los derechos y obligaciones del Estado, hoy cuando estamos en una época en la que se reconoce que *"el recurso principal es el conocimiento"* como lo expone el célebre Peter F. Drucker (1994: 7), ¿por qué en algunas entidades públicas todavía se mantiene un clima laboral donde a quien trata de hacer la contabilidad más razonable y verificable se le empieza a marginar?

Drucker (1994), gran consultor de administración para algunas de las empresas más grandes de Estados Unidos, al igual que otras del exterior, nos alecciona en nuestro proceder gerencial y financiero en su libro *La sociedad postcapitalista*, donde expone su tesis de las grandes transformaciones sociales que siguen a ciclos de periodos de tiempos largos (200 años), después de tiempos cortos (40-60 años), donde según él procede un reacomodoamiento, y el fenómeno resultante es que los nietos y los hijos nacidos en esa transición, no pueden imaginarse el mundo en que vivieron sus abuelos, ni siquiera el de sus propios padres.

Aplicado este concepto a las finanzas públicas, en la sociedad postcapitalista el Estado es manejado de una forma tal que ni los hijos ni los nietos, personas que nacieron de 1990 en adelante podrán comprender o imaginar el manejo administrativo anterior. Según Peter F. Drucker (1994: 60):

“el mundo que va a salir del actual reajuste de valores, creencias, estructuras sociales y económicas, conceptos y sistemas políticos y hasta visiones mundiales, será distinto de lo que se pueda imaginar hoy. Y de que el recurso principal será el conocimiento. Será una sociedad de organizaciones. No esconde que dicho comportamiento obedece a ciclos. O sea que estas cosas ya han ocurrido y por lo tanto no es difícil describirlas”.

Es muy cierto que son muchos los cambios que se necesitan en el manejo de las finanzas públicas, sobre todo en el reajuste de valores y la estructura económica y de los sistemas políticos, porque la pérdida del valor de la honradez y el acumular riquezas individualmente, a costa del bienestar de las demás personas que hacen parte del grupo humano poblacional en que se está viviendo en sociedad es como lo dijo cierto periodista *“lo más subversivo que puede haber”*. En otras palabras, seguir hurtando o robando al Estado, mediante los diversos procedimientos que vienen haciendo, se facilita más todavía por los malos registros contables y presupuestales y la pérdida de documentos soportes que son justificados con robos o incendios en las entidades públicas.

Drucker (1994: 15), hablando de las últimas transformaciones por él enunciadas, afirma que *“comenzó en 1776, año de la Revolución Norteamericana; Watt perfeccionó la máquina de vapor y Adam Smith escribió La riqueza de las naciones”*. Llegando a su término *“cuarenta años después -en Waterloo-. Cuarenta años en los que nacieron el capitalismo, el comunismo y la Revolución Industrial; la creación de la Universidad Moderna de Berlín (1809) y la escolaridad universal; la emancipación de los judíos y en 1815 los Rothschilds se habían convertido en la gran potencia que eclipsó a reyes y príncipes. Se produjo la nueva civilización europea”*. Es cierto, ninguna persona nacida de 1820 en adelante, puede imaginarse aproximadamente el mundo que vivieron sus abuelos, e incluso en el que nacieron sus propios padres y nosotros mismos cuando hacemos un estudio histórico del manejo de las finanzas del Estado encontramos esas grandes diferencias.

Pero lo más preocupante, digno de tener presente es que en nuestros tiempos, 200 años después, tal como predice Drucker (1994: 18) *“se está nuevamente en un período de transformaciones, donde nosotros podemos ser actores y no simples espectadores de las mismas”*. Como es bien sabido, ya no se tratará solamente de la historia occidental o la historia oriental, sino que será *“historia y civilización universal”* aunque con la visión de occidente.

La transformación actual se dice comienza con el surgimiento del primer país no europeo, el Japón, como una gran potencia económica hacia 1960; en especial con la computadora y es cuando la información empieza a ocupar un lugar privilegiado, de importancia vital y central en todas las actividades del ser humano; dándose paso a la *“sociedad de conocimientos”*.

Ciertamente todavía estamos en medio de esta transformación y según las predicciones históricas no se terminará sino entre los años 2010-2020. El panorama político, económico, social y moral del mundo ha cambiado sin ninguna duda, y *"quizá ninguna persona nacida en 1990 podrá imaginar el mundo en el que vivieron sus abuelos y en el que nacieron sus propios padres"* (Drucker,1994: 18).

De la lectura de estos dos celebres autores Ravi Batra y Peter Drucker, además del nuevo *"Régimen de Contabilidad Pública"* adoptado por la CGN según resolución No.222 de julio de 2006, se pueden sugerir algunos cuestionamientos que permitan su integración en el conocimiento no sólo respecto a la economía y contabilidad de nuestro país, sino también a la calidad del registro contable y presupuestal, como soportes de las cuentas públicas, que son la base para deducir los porcentajes de endeudamiento público, y el superávit o déficit primario de las entidades territoriales y de la nación en general. Toda vez que son estas cifras las que se toman para las proyecciones sobre necesidad de financiamiento externo e interno del Estado y, en general, las que muestran la situación financiera de éste en un momento dado.

Por otra parte mediante la resolución 555 de diciembre 1 de 2006 se expide "el catálogo general de cuentas del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública", el cual trae modificaciones sustanciales como lo expresa el Contador General Jairo Cano Pabon:

"El Plan General de Contabilidad Pública adoptado mediante la Resolución 222 de 2006, tiene una estructura diferente a la que se adoptó inicialmente con la Resolución 4444 de 1995 y, posteriormente, con la 400 de 2000, expedidas por el Contador General de la Nación. Puede afirmarse que se trata de un nuevo instrumento, no sólo porque tiene cambios importantes en términos de la estructura de su marco conceptual y de los criterios para procesar información, sino porque se encuentra estructurado por dos componentes que pretenden darle estabilidad a este instrumento de regulación, a saber: marco conceptual y estructura y descripciones de las clases de cuenta" (Contaduría General de la Nación, 2006).

Es práctico y necesario exponer las conclusiones del doctor Cano Pabón, respecto a las implicaciones del nuevo Régimen de Contabilidad Pública:

- El nuevo esquema de regulación contable (Régimen de Contabilidad Pública con sus elementos) comprende el carácter vinculante de las decisiones que en materia contable pública adopte el Contador General de la Nación, de conformidad con lo interpretado en varias oportunidades por la Honorable Corte Constitucional.
- *Las modificaciones a las normas técnicas de contabilidad pública y demás estructuras de regulación tienen el firme propósito de promover*

el mejoramiento de la calidad de la información que producen las entidades sujetas a su ámbito de aplicación de manera individual y, por supuesto, la información contable que consolida la Contaduría General de la Nación.

- *La nueva estructura del marco conceptual hace más tangible la lógica deductiva como metodología utilizada para su construcción.*
- *Con las modificaciones al marco conceptual de la contabilidad pública se le da una mayor preponderancia a la información contable como instrumento de gestión pública.*
- *La armonización del Régimen de Contabilidad Pública con normas y prácticas de mayor aceptación a nivel internacional, en lo referente al sector público, significa avanzar en la misma dirección de las corrientes contables internacionales para lograr información contable de alta calidad y, al mismo tiempo, lograr un mayor ámbito de la comparabilidad de la información.*
- *Cabe destacar que el nuevo Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante resolución 222 de 2006 regirá a partir del primero de enero del año 2007" (Contaduría General de la Nación, 2006).*

Puede ser que algunas respuestas a los cuestionamientos que se formulan a continuación, sean de fácil deducción, a medida que se expongan los cambios esenciales dados en el nuevo Régimen de Contabilidad Pública, pero indudablemente que otras tendrán que plantearse como inquietudes para algunos interesados en profundizar investigaciones en estas temáticas, sobre todo si se integra también a la lectura y análisis el libro sobre Gasto Público, del doctor Juan Camilo Restrepo y otros estudiosos del tema macroeconómico y sobre gasto público del país.

Como una forma de discurrir la temática que se afronta, es oportuno encontrar respuestas sólidas al siguiente cuestionario o en su defecto, plantear la necesidad de una mayor documentación e investigación al respecto:

- *¿Siendo los impuestos factores reguladores del equilibrio social, económico y político, el sistema de registro o causación en las entidades territoriales se está dando con razonable seguridad y las cifras que se muestran son las que deben ser?*
- *¿En qué forma, siendo considerado el conocimiento como principal recurso de las instituciones, se está aprovechando e incentivando en las entidades territoriales?*

- ¿Cómo se está aprovechando el desarrollo tecnológico para el manejo eficiente y eficaz de los datos que reportan o alimentan al Balance General de la Nación desde las entidades territoriales?
- ¿En qué forma se aplica que el conocimiento de la situación contable y presupuestal es el principal recurso para la toma de decisiones gerenciales públicas eficientes y eficaces en la administración de los municipios?
- ¿Se podrá fortalecer las finanzas de los entes territoriales depurando cifras del balance que afectan la realidad social y económica?
- ¿Cómo lograr que las entidades territoriales estén preparadas para la aplicación del nuevo Régimen de Contabilidad Pública que empieza a regir a partir del año 2007?

La redacción del artículo está centrada en la importancia de la preparación y capacitación del empleado público, responsable del manejo contable y presupuestal de las entidades territoriales y del lugar que ocupan las nuevas tecnologías en alcanzar con éxito los logros propuestos por la CGN en su propósito de buenos resultados en la presentación de informes financieros y presupuestales eficientes, eficaces, oportunos, económicos y minimizando los riesgos de errores de inconsistencias.

Respecto a la primera pregunta tenemos que siendo los impuestos un factor que funciona como regulador del equilibrio social, económico y político, en el caso de las entidades territoriales, el organismo legislativo (Concejo) regularmente (anual) modifica las bases y tarifas, además de conceder beneficios en descuentos por pronto pago, o rebaja de intereses que son sumas cuantiosas, muchas veces; el sistema de registro o causación de los mismos en la gran mayoría de municipios es deficiente, presentándose casos donde el descuento queda por fuera de los registros contables, y la rebaja de intereses también, hecho éste que se presta para corrupción de los funcionarios que bajan “por lo derecho” las deudas de muchos contribuyentes que presentan moras cuantiosas del impuesto predial unificado. Otra mala costumbre; es que no se causa contablemente como una Renta por Cobrar el impuesto predial liquidado al comienzo del año, y cuando lo efectúan es de manera global, con base en datos de otro software donde si llevan los registros de manera individual por cada lote y propietario, lo que permite efectuar descuentos individuales, y rebajas sin el control de que estén dentro de los marcos legales, pero de manera general permitiendo que estas cifras no sean las que muestren de manera razonable las rentas por cobrar. En las normas técnicas relativas a las rentas por cobrar del nuevo régimen de contabilidad pública se observa claramente que debería causarse:

“149. las rentas por cobrar deben reconocerse por el valor determinado en las declaraciones tributarias, las liquidaciones oficiales en firme y demás actos administrativos, que liquiden obligaciones a car-

go de los contribuyentes, responsables y agentes de retención. Deben reconocerse cuando surjan los derechos que los originan, con base en las liquidaciones de impuestos, retenciones y anticipos. Las rentas por cobrar no son objeto de provisión. En todo caso, cuando el derecho se extinga por causas diferentes a cualquier forma de pago se afectará directamente el patrimonio” (Contaduría general de la Nación, 2005: 40 – 41).

Pero algunos funcionarios públicos dan la explicación de que no la causan porque afectarían el ingreso, y estarían mostrando en el presupuesto una ejecución incierta, porque el flujo de efectivo o su equivalente no se ha dado. Para ello vemos, que en este caso dicha causación afectaría solamente el ingreso, pero en la parte contable y no en la ejecución presupuestal. Mientras que a medida que se vayan registrando los ingresos a bancos o caja por concepto de los recaudos, se debe ir ejecutando el ingreso en la parte presupuestal, mientras se va descargando de las rentas por cobrar el impuesto ya causado. En el momento existe un software contable público que presenta esta característica y que me parece muy apropiado para el manejo de la parte tributaria de los municipios, precisamente porque desde la información que suministra el Instituto Agustín Codazzi, carga y actualiza la base de datos de predios y propietarios, luego liquida el impuesto predial a cobrar automáticamente a todos los predios de acuerdo con las bases y tarifas que se le indique y carga la renta por cobrar a cada contribuyente, agrupando en cada uno todos los predios que tenga a su nombre. En todo este proceso automático realiza el registro contable de la causación del ingreso en contabilidad, sin afectar el movimiento presupuestal. Pero a medida que empieza a registrar los pagos, entonces si afecta el presupuesto en el rubro que le corresponde.

Otro argumento de algunos funcionarios públicos con respecto a su proceder, para la no causación del impuesto predial, radica en que desconocen en que momento se puede considerar que la liquidación a quedado en firme, según dice. *“150. las liquidaciones oficiales deben reconocerse como derechos contingentes en las cuentas de orden, hasta tanto queden en firme”* (Contaduría general de la Nación, 2005: 41)

En el anterior PGCP, se clasificaban las cuentas en deudas de difícil cobro, vigencia anterior y vigencia actual, ahora en el nuevo régimen contable solamente en vigencia actual y vigencias anteriores. Anteriormente eran objeto de provisiones, ahora cuando el derecho se extinga por cualquier causa diferente a cualquier forma de pago, se afectará directamente al patrimonio, situación que considero favorece el maquillaje de cifras y la corrupción al momento de bajar contablemente los saldos de rentas por cobrar.

Por todo lo anterior, considero que en algunas entidades territoriales no se está dando con razonable seguridad la causación de las rentas por cobrar y existe

una alta probabilidad que las cifras que se muestran en los balances no son las que deben ser, a pesar del proceso de saneamiento contable que debieron efectuar dichas entidades, esta apreciación se da también con base en el conocimiento que se tiene al respecto de la situación en varios municipios.

Respecto a mi segunda pregunta, sobre la forma como los municipios están aprovechando e incentivando el conocimiento como recurso de las instituciones del Estado, tenemos que en varias entidades, teniendo en cuenta a los empleados del área financiera y presupuestal solamente, su perfil técnico o profesional no concuerda muchas veces con las funciones que les corresponde, otros que tienen el perfil les falta experiencia y no la suplen realizando diplomados o seminarios. El motivo general que se expone es que son puestos públicos donde se trabaja muchas veces por encargo o recomendaciones políticas y donde en cualquier momento se les despide por cambio de mandatario.

El Estado colombiano desde los organismos de control nacional como la Contraloría General de la Nación, Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional, entre otros, efectúan ingentes esfuerzos por capacitar al personal empleado de las entidades territoriales mediante seminarios muy puntuales, pero no se puede seguir negando que el resultado de estos eventos no tiene mecanismos de evaluación a mediano y largo plazo, desconociéndose en términos cualitativos o categóricos el beneficio obtenido por el Municipio por enviar sus funcionarios a dichas capacitaciones, que en algunos casos, son escogidas por ellos para darles un trato vacacional y conocer localidades nuevas, además de justificar el cobro de viáticos y pasajes aéreos, incluso.

Podría concluir, como respuesta a esta cuestión, que la forma general como el Estado promueve el conocimiento es mediante seminarios a los funcionarios públicos de las entidades territoriales, que muchas veces no aprovechan esta circunstancia ya que no envían a sus funcionarios o cuando los envían, estos no aprovechan al máximo dichas oportunidades, al tiempo que las entidades territoriales no cuentan con un mecanismo de comprobación sobre el beneficio en el conocimiento alcanzado; sugiero que el funcionario cuando regrese de capacitaciones, planifique una exposición de sus logros a los demás empleados del área en que se desempeña, de esta forma se da la actividad de multiplicador del conocimiento y se logra mayor atención e interés durante los seminarios porque el empleado tendría que demostrar ante sus compañeros de trabajo el aprovechamiento del mismo.

Respecto a la respuesta de mi tercer interrogante, vemos que conociendo todos los adelantos tecnológicos que se ofrecen en la actualidad, y que permiten un manejo eficiente y eficaz de cualquier volumen de datos que manejan las grandes organizaciones económicas de hoy día, todavía se encuentran muchas entidades territoriales con grandes falencias en este campo, especialmente en las dependencias relacionadas con el manejo presupuestal y contable.

Entre otras, se observan computadoras cayendo en la obsolescencia, con bajos recursos de capacidad de almacenamiento o velocidad de procesamiento. Algunas entidades no cuentan con software especializado para la contabilidad pública y muchos datos son procesados en hojas de cálculo electrónicas, que si bien es cierto, prestan una ventaja al proceso manual no se pueden equiparar al tratamiento que les proporciona un buen software contable público, tanto en su procesamiento como en la obtención de informes y reportes.

En otras partes el software imprime totales acumulados por rubros o cuentas a determinada fecha, pero es incapaz de generar los informes a la CGN como los CGN96.001 y CGN96.002, que no presentaban los movimientos débitos y créditos de las cuentas como lo exigen ahora los nuevos formatos CGN2005.01 CGN2005.02. Esta falencia era resuelta contratando a personal especializado en sistemas y contabilidad quienes se encargan de pasar los datos obtenidos al formato requerido, validando dicha información en el prevalidador de turno, ya que para cada corte trimestral o anual la CGN prepara uno diferente.

Personalmente, tengo conocimiento de un software que es capaz de generar dichos informes; desde los datos con los que se ha ido alimentando mediante registro de los ingresos, egresos y notas de contabilidad, o asignación presupuestal, adiciones, reducciones, créditos y contra-créditos, certificados de disponibilidad y registro presupuestal; de forma trimestral o anual, facilitando dicha tarea de una manera sorprendente.

Dicho software no solamente permite obtener los informes a la CGN., sino también el Informe a la CGR "Contraloría General de la República" reglamentado en la resolución 5544 de diciembre 17 de 2003, que corresponde presentar de manera acumulada anual en febrero 15 y trimestralmente también, con solamente a cada rubro presupuestal asignarle el respectivo código de homologación que le corresponda según el plan de cuentas de dicha resolución.

Entonces, en mi caso particular de acuerdo a la experiencia que tengo al respecto, puedo afirmar que un alto porcentaje de las entidades territoriales no están aprovechando el desarrollo tecnológico para el manejo eficiente y eficaz de los datos que reportan como insumos para el Balance General de la Nación, a la CGN, CGR, y a Planeación Nacional, entre otros órganos superiores de control o estadísticos.

Vamos a ver ahora, que resolver la cuarta pregunta nos lleva a la conclusión de que muchas veces no se tiene en cuenta el conocimiento (contable y presupuestal en este caso) para la toma de decisiones gerenciales públicas en la administración de muchos municipios. La persistencia de esta actitud por parte de los mandatarios, incluso, es el principal problema al momento de instalación de un software contable y presupuestal, ya que los sistemas como tal necesitan un proceso compuesto por una secuencia de pasos, en donde al pretender saltar de uno a otro sin realizarlo, se impide obtener los resultados esperados.

La vieja costumbre de “legalizar cuentas” sobre hechos cumplidos y en un sólo momento pretender que se genere el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, su Registro Presupuestal o Comprometido, se cause la cuenta por pagar y se efectúe su pago de inmediato sobrecarga de trabajo al operador de un programa e impide que se mantengan saldos reales sobre el monto disponible por ejecutar de cada rubro del gasto. En el ingreso es la falta de comunicación entre las entidades bancarias, las entidades giradores (Ministerio de Hacienda, FOSIGA, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ministerio de Protección Social y Ministerio de Educación, entre otras) y los municipios lo que impide un registro oportuno en la información contable y presupuestal y que no se tengan saldos reales sobre el monto de los ingresos por ejecutar o ejecutado de cada rubro del ingreso, al igual que los saldos en bancos tienen que estar constantemente consultados en la entidad financiera porque no es confiable el saldo en libros.

Para muchos jefes de presupuesto no hay nada más problemático, que decir a un alcalde que tal contrato u orden de suministro no se puede realizar porque no hay disponibilidad presupuestal, esto en las veces que hacen la solicitud previa, más todavía cuando ya efectuaron la orden (por aquello de no desautorizar al jefe) y se recibió el suministro o servicio, en dichos casos acostumbran ir llevando por aparte los pequeños montos de cuentas pagadas sin presupuesto, y que más adelante en el tiempo, sumados arrojan un valor representativo, con el cual se permiten constituir un contra-crédito a un rubro de gasto con poca ejecución y, por lo tanto, a la elaboración de un decreto de modificación presupuestal con fecha anterior, de esta manera, devolviéndose en el tiempo subsanan la falta de planificación. Este es un problema típico que se presenta, y la excusa es que tampoco van a crear un decreto por un monto tan pequeño, lo que al mismo tiempo refuta el principio de planeación del presupuesto.

Considero que el tratamiento pertinente es la planeación del gasto, si un rubro se agota en septiembre, pues calcular el monto total a gastar de octubre a diciembre y efectuar una modificación por un nuevo valor global apropiado que permita esa ejecución y no ir haciendo modificaciones sobre hechos cumplidos. De esa manera, nunca se podrá aplicar que el conocimiento de la situación contable y presupuestal sea el principal recurso para la toma de decisiones gerenciales en la administración pública.

¿Se podrán fortalecer las finanzas de los entes territoriales depurando cifras del balance que afectan la realidad social y económica? Si tenemos en cuenta que las cifras presentadas en el Balance General y Estado de Resultados de toda entidad, son la fuente de donde se extraen indicadores económicos, de actividad y financieros; podemos concluir, que efectivamente se podrían fortalecer dichas finanzas ampliando la capacidad de crédito, por ejemplo, si el registro que estaba errado mostraba un saldo de deuda pública ya cancelado o si incrementamos la renta por cobrar debido a falta de registros en el predial, aumentamos el indicador de liquidez, por cuanto se aumenta el activo corriente. Esto en el mejor de los casos, pero no se puede desconocer que depurar las

cifras, también implicaría empezar a registrar en el pasivo valores adeudados de vigencias anteriores o el incremento de honorarios e intereses por sentencias judiciales o procesos en curso en las cuentas de orden contingentes. Además, exponer la necesidad de seguir depurando cifras es reconocer que el trabajo de saneamiento contable no fue realizado de manera completa.

En las repuesta a todos lo anteriores interrogantes, se puede apreciar de manera general que *“el recurso principal es el conocimiento”*, tal como lo expone Peter F. Drucker (1994: 7). Ahora, para responder al cuestionamiento de cómo lograr que las entidades territoriales estén preparadas para la aplicación del nuevo régimen de Contabilidad Pública que empieza a regir a partir del año 2007; no queda duda de que mediante el conocimiento de todos los cambios que esto implica en el tratamiento de la información contable y presupuestal de las entidades del Estado tal como se deduce en su introducción:

“1. El Marco Conceptual constituye el referente teórico que define y delimita el ámbito del Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP), así como la estructura y los elementos intangibles del mismo, contenidos en el Plan General de Contabilidad Pública; por lo tanto, presenta la caracterización del entorno, la definición de la entidad contable pública, los usuarios de la información, los propósitos del SNCP, los objetivos de la información, las características cualitativas de la información, los principios y las normas técnicas de contabilidad pública”. (Contaduría general de la Nación, 2005: 5)

Tener en cuenta que como se define el Sistema Nacional de Contabilidad Pública SNCP, permitirá que el Especialista en Finanzas Públicas, conozca el marco de premisas, conceptos, normas y principios que tendrá que observar durante su trabajo.

“31. Desde el punto de vista conceptual y técnico, 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. Por lo anterior, el desarrollo del SNCP implica la identificación y diferenciación de sus componentes, tales como las instituciones, las reglas, las prácticas y los recursos humanos y físicos” (Contaduría general de la Nación, 2005: 14).

Al igual que todos y cada uno de los elementos que conforma el SNCP:

“Los elementos que componen el SNCP son: el ente regulador, que es la Contaduría General de la Nación; la regulación contable públi-

ca, es decir el Régimen de Contabilidad Pública emitido por el regulador; los sistemas electrónicos o manuales, soporte para la construcción y conservación de la contabilidad; los contadores públicos responsables de la preparación y presentación de la información; las entidades contables públicas que emiten y presentan información y sus representantes legales en calidad de responsables; la información contable pública, estructurada en diferentes tipos de informes contables; los evaluadores internos y externos de la información, como los órganos de control fiscal y las auditorías y los usuarios de la información contable pública, entre ellos las autoridades de control, de planeación y gestión de las políticas públicas y la ciudadanía” (Contaduría general de la Nación, 2005: 14).

Así las cosas observamos que los Contadores Públicos responsables de la preparación y presentación de la información son parte de los elementos que conforman el SNCP al igual que los evaluadores internos y externos de la información, entre los que considero están los Especialistas en Finanzas Públicas y los sistemas electrónicos o manuales, soporte para la construcción y conservación de la contabilidad, donde situaría los software contable y presupuestal diseñados especialmente para el manejo de finanzas públicas.

En este punto corresponde mencionar el FOSIT, “Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial” y mediante el cual se pretende que las entidades territoriales con el uso del Internet y la implantación del CHIP (Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública) en sus sistemas; puedan alimentar directamente la información financiera territorial y consolidarla a nivel nacional en un tiempo poco más real, para ello el programa ha desarrollado una serie de matrices de verificación que permitirán confirmar la consistencia de las cifras que se buscan integrar al sistema general de la contabilidad nacional, no permitiendo su integración, hasta tanto los valores representativos de cada cuenta contable y presupuestal no sean consistente desde el punto de la lógica contable y presupuestal, impidiendo de esta manera errores en los registros por omisión o por dato incorrecto. Entre estas matrices tenemos: Matriz de Verificación Presupuesto, Cuentas por Pagar, Crédito Público, Matriz de Verificación Contabilidad, PAC, Impuestos, Matriz de Verificación Tesorería - Operaciones, Tesorería - Planeación y Matriz de Verificación Tesorería – Inversiones.

Esto de la implantación del nuevo régimen de contabilidad pública está íntimamente ligado al FOSIT. Observamos que según esta normatividad corresponde satisfacer de mejor manera a un número mayor de usuarios de contabilidad pública:

“45. Los usuarios de la Contabilidad Pública en Colombia, de acuerdo con las necesidades y usos de la información contable que surge como consecuencia de la caracterización del entorno, son entre otros:

46. La comunidad y los ciudadanos, cuyo bienestar y convivencia es el objetivo de las funciones de cometido estatal, en su condición de contribuyentes y beneficiarios de los bienes y servicios públicos, tienen interés en información contable pública transparente que les permita conocer la gestión, el uso y condición de los recursos y el patrimonio públicos.

47. Los organismos de planificación y desarrollo de la política económica y social requieren información contable con el fin de orientar la política pública; coordinar los cursos de acción de las entidades del sector público dirigiéndolas hacia el interés general; mejorar la gestión eficiente de los recursos públicos, así como para efectos de compilación, evaluación y análisis de las políticas; evaluar el resultado fiscal y la situación del endeudamiento público; el ahorro y la inversión pública; la regulación de los precios y las tarifas, y planear la redistribución de la renta y la riqueza". (Contaduría general de la Nación, 2005: 17).

Siendo un reto en Colombia que les corresponde asumir a los empleados públicos, donde tendrán que poner mucho de su parte mediante la autogestión del conocimiento a través de consultas en Internet, la consulta de Especialistas de Finanzas Públicas y la asistencia interesada a los seminarios programados por la CGN, entre otros. Ponerse al tanto de los cambios sustanciales que empiezan a regir a partir del año 2007 en todo los aspectos relativos al manejo y presentación de la contabilidad pública; con el fin de responder en forma oportuna y eficaz las solicitudes que hagan estos usuarios de la información, desde el ciudadano del común hasta el más alto funcionario de los organismos de control.

Considero que solamente cuando se logre poner a funcionar el SIFT (Sistema de Información Financiera Territorial) podrá satisfacerse a cabalidad los requerimientos de todos los usuarios de la información contable que han sido designados.

Para esto es necesario el cambio de mentalidad en los funcionarios públicos, que siempre consideran la presentación de informes y el mantenimiento de una contabilidad y ejecución presupuestal al día como una forma de vigilancia o fiscalización chocante, y no como una herramienta para mejorar la administración pública y la toma de decisiones gerenciales públicas eficientes y eficaces en la administración de los municipios, al tiempo que se logra ir programando la recuperación del déficit fiscal que traen las entidades públicas o mantenerse sin caer en ello y, es más, incluso lograr superávit porque se pueden ir controlando los compromisos en tiempo real y ejecutando el gasto cuando efectivamente se ha dado o es seguro el ingreso a percibir en el corto plazo.

De manera general, para lograr que los municipios estén preparados para la aplicación del nuevo Régimen de Contabilidad Pública que empieza a regir a partir del primero de enero del año 2007, el único camino que queda es la ca-

pacitación oportuna, la autogestión del conocimiento y un sentido de entrega y dedicación en busca del mejoramiento en el manejo de las finanzas públicas por parte de los funcionarios.

► Bibliografía

Batra, R. (1988). *La Gran Depresión de 1990, ¿Qué ocurrirá y cómo proteger su economía..* Bogotá: Grijalbo

Congreso de Colombia. (2004). Ley 901, nueva Ley de Saneamiento Contable. Recuperado el 8 de diciembre de 2006, de <http://www.cijuf.org.co/leyes/l901.htm>

Contaduría General de la Nación. (2005). Plan General de Contaduría Pública. Recuperado el 8 de diciembre de 2006, de http://www.contaduria.gov.co/RegimenContabilidadPublica/plan_general.pdf

Contraloría General de la Nación. (2006). Resolución 555. Recuperado el 8 de diciembre de 2006, de <http://www.contaduria.gov.co/RegimenContabilidadPublica/res555.pdf>

Decreto 1914. (2003, Jul.). Saneamiento contable en el sector público. Recuperado el 1 de Diciembre de 2006, de <http://216.239.51.104/search?q=cache:KET7D18CdboJ:www.contaduria.gov.co/cgnsite/Normatividad/Decretos/2003/julio/dec1914.pdf+Decreto+1914+de+2003&hl=es&gl=co&ct=clnk&cd=3&client=firefox-a>

Drucker, P. (1994). *La Sociedad PostCapitalista*, Bogotá: Norma.

El Tiempo. (2006). *Censo Poblacional mostrado por DANE*. Recuperado el 12 de junio de 2006, de http://www.eltiempo.com/tiempoimpreso/edicionimpresa/nacion/2006-12-06/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3355025.html

Federación colombiana de Municipios. (2006). *Mandatarios regionales califican de "mentiroso" al Censo*. Recuperado el 12 de junio de 2006, de <http://www.fcm.org.co/es/noticia.php?uid=0&todo=0&det=4085&leng=es>

Portafolio. (2006). *Sin aplicación Ley de Saneamiento Contable*. Recuperado el 15 de junio de 2006, de http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2006-06-15/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-2950755.html