

## RECONTEXTUALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA A TRAVÉS DE SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN PÚBLICA

*Elizabeth Restrepo Herrera*

En torno a lo que actualmente se toma por contabilidad pública en el país debe hacerse un análisis que contextualice cual es el verdadero papel que juega esta rama de la contabilidad en el ámbito nacional, de acuerdo con la responsabilidad que le demarca su estrecha relación frente al Estado, a la gestión pública y a la sociedad. Para ello es pertinente realizar un breve esbozo de cómo se encuentra la contabilidad pública desde las ópticas positivista y normativista, y como está frente a la responsabilidad que tiene para con la gestión pública y el desarrollo en general, por medio de mantenerse avante a las necesidades de información que requiera una adecuada gestión pública del país.

Cada día se hace más evidente el enorme abismo que existe entre la visión positivista (ser) y normativista (deber ser) de la contabilidad. Ejemplo de esto es que mientras más se habla de la presentación de nuevos estados contables más se presentan los mismos estados financieros básicos, mientras más se habla de nuevos métodos de valoración más se valora sólo en términos financieros, mientras más se habla del gran alcance que tiene la contabilidad en materia de información más se informa únicamente del campo financiero. Esta problemática es la que actualmente limita la percepción que se tiene de la contabilidad en general y de todos los campos del conocimiento donde ésta se desarrolla.

Para el caso de la Contabilidad Pública específicamente, es necesario evaluar qué está informando y que herramientas utiliza para hacerlo, para así poder determinar que tan alejada o cercana está de cumplir o no con sus propósitos y finalidades de información. En esta medida cabe preguntarse cuáles son los estados contables que ésta presenta y qué tipo de información reflejan dichos estados.

En lo referente a contabilidad pública se reconoce que ésta maneja estados contables de naturaleza cualitativa, como son el estado de objetivos y el cuadro de mandos o tablero de control; y de naturaleza cuantitativa, como son el balance general, el estado de actividad financiera, económica y social, etc., los cuales se clasifican en estados básicos, en estados fiscales, en estados de cuentas económicas y en otros informes complementarios o específicos. De lo anterior cabe anotar, que hoy en día desde una óptica del deber ser o normativista, puede decirse que en materia de contabilidad pública se cuenta con valiosas herramientas informativas que van más allá de lo financiero y que se ocupan de reflejar aspectos como el logro de los objetivos y la generación de valor en las entidades públicas, lo cual podría representar que la contabilidad pública esté reflejando de manera más completa y fiel todo aquello que se deriva de la gestión de los recursos públicos, de forma tal que se cumpla con lo propuesto en el marco conceptual del 2003 cuando se plantea que, "El contenido de los estados contables del ente público deben ser consistentes con los postulados de confiabilidad y utilidad social para atender propósitos de cultura ciudadana, gestión, control y análisis."<sup>1</sup>, ya que dicho objetivo demanda una información que más allá de mostrar el flujo de las entradas y salidas de recursos públicos y de cumplir con un objetivo netamente financiero debe responsabilizarse de revelar aspectos que reflejen el trasfondo y el impacto social que tiene la contabilidad pública a la hora de informar.

---

<sup>1</sup> Plan General de Contabilidad Pública. Marco Conceptual. 2003.

Es por ello que si analizamos la situación desde una óptica positivista, es decir, desde lo que se está ejecutando en materia de información contable actualmente, nos damos cuenta de que el panorama es distinto, ya que lo que se plantea en teoría termina siendo sustancialmente diferente a la realidad. Esto se evidencia en la medida en que aunque existen otros estados contables que van más allá de los netamente financieros se terminan presentando prácticamente los mismos estados financieros básicos que presenta cualquier empresa del ámbito privado, de esta forma la información que se deriva de estos se asemeja mucho a lo que equivaldría a un nivel micro en lo que a información contable se refiere y es el nivel empresarial, donde actualmente simplemente se refleja la información financiera en aras de evidenciar una ganancia o pérdida en las operaciones del negocio. Lo anterior demuestra que por medio de un efecto embudo, por así decirlo, se sintetizan y evidencian cuales son los intereses que priman en la presentación de información contable pública donde se reduce todo el campo informativo a un segmento de la realidad, en este caso la financiera, desconociendo así otras partes esenciales de la realidad que enmarcan a la contabilidad pública por el hecho de ser pública.

Lo anterior redunda en otro campo donde se identifican baches entre el deber ser y el ser de la contabilidad pública, el cual es el de la valoración que se debe hacer de todos aquellos aspectos que ésta informa o que debería informar. Como se ha mostrado anteriormente, la información que refleja la contabilidad pública se encuentra encasillada en lo netamente financiero, razón por la cual también se reduce a este tipo de razonamiento financiero todo tipo de valoración y análisis que se haga de la información generada por ésta, lo cual ocasiona que no se esté reflejando de manera fiel la realidad debido a que existen aspectos de la contabilidad pública que tienen un carácter difícilmente aprehensible financieramente.

Desde esta perspectiva puede concluirse que hoy en día la información que proporciona la contabilidad pública está enfocada a revelar simplemente el manejo que se le da a los recursos públicos por parte de las entidades públicas y por otros entes que manejen dichos recursos, lo cual está delimitando su alcance a aspectos ciento por ciento financieros. De acuerdo con ello, no es tan evidente que la contabilidad pública esté abarcando ese espectro tan amplio de actuación que se le demanda por tener el calificativo de pública, es decir, no está cumpliendo con la gran responsabilidad que tiene en términos sociales de reflejar de forma multidimensional todos los diferentes matices y connotaciones que representa la realidad de lo público que debería ser reflejada por medio de ésta.

En el caso de la contabilidad pública es evidente entonces que desde la parte teórica se está hablando cada día más de la gran responsabilidad que ésta tiene en torno a asuntos como la responsabilidad social, la participación ciudadana, el control social, la administración pública, y el cometido o finalidad estatal; son esta serie de responsabilidades las que cuestionan y evalúan el papel que está desempeñando la contabilidad pública actualmente en cuanto a la información que proporciona, debido a que son estas responsabilidades las que generan una serie de condiciones para que dicha información pueda contribuir respondiendo con todas aquellas exigencias que le demarca su naturaleza pública.

En esa medida un aspecto que sustenta todo ese cambio de enfoque que se le debe dar a la contabilidad pública radica en la estrecha relación que tiene ésta frente al Estado y la sociedad, lo cual es un elemento clave que demarca el contexto en el cual debe desarrollarse la contabilidad pública para satisfacer la necesidad de obtener información indispensable para la gestión pública en aras de que se logre el cometido o finalidad estatal, en cuanto a la generación de bienestar social.

En Colombia en lo referente al Estado se habla de un Estado Social de Derecho, el cual según la carta política tiene como misión “servir eficientemente y oportunamente a la comunidad. Por otra fortalece el derecho de la sociedad civil a exigir resultados de la gestión pública.”, lo cual conlleva

implícitamente unas funciones peculiares que están orientadas al fortalecimiento de la democracia con miras a darle mayor participación a la sociedad en los asuntos públicos, a proteger el interés público regulando y controlando aquellos aspectos que tengan un impacto social y en general a generar bienestar social por medio de una buena gestión pública, especificando que ese calificativo de pública enmarca un trasfondo social como lo plantea Luís Alfonso Colmenares "...lo público" surge de la relación que el Estado y la sociedad establecen a favor de los intereses de la comunidad."<sup>2</sup>. Desde la anterior perspectiva de Estado es innegable su carácter social debido a la responsabilidad que reviste frente a la sociedad, razón por la cual se hace necesario contar con una herramienta que contribuya a la evaluación, corrección y control de las funciones del Estado para que cumpla con su finalidad social. Dicha herramienta es la contabilidad pública, que por medio de la información que presenta refleja como se está dando la gestión pública en el país para poder ejercer un control sobre ésta, de forma en que se pueda reorientarla para que se puedan alcanzar los objetivos del Estado que se habían estipulado anteriormente. Es por ello que dado el carácter que comportan dichos objetivos, la contabilidad pública debe revelar de forma completa toda aquella información cualitativa y social que amerita el compromiso que tiene ésta frente a la gestión pública y por ende frente al desarrollo nacional. En esta medida se dice que,

"...el control de eficacia en la contabilidad se realiza a partir de parámetros con menos carácter financiero y más carácter económico y social, puesto que el cumplimiento de los fines del Estado no está en función de la cantidad de recursos que haya necesidad de utilizar sino de las necesidades sociales a solucionar."<sup>3</sup>

De esta manera una contabilidad pública que realmente refleje lo público, está contribuyendo a mejorar la gestión pública. Pero no una gestión pública como la actual que toma lo público sólo como lo referente al manejo de entradas y salidas de recursos públicos sino como algo más dinámico que recoja todas las variables que abarca la gestión de lo público para que el Estado logre todos sus objetivos.

De acuerdo con la importancia que tiene la contabilidad pública para el Estado y de acuerdo con la relación que manejan, se hace relevante destacar algunas tendencias respecto a reestructuración y reformas del Estado con miras a hacerlo más eficiente y eficaz en su gestión, lo cual requiere que la contabilidad pública esté al día con esas reformas para que contribuya a que se logren. Dichas reestructuraciones se basan en aspectos como el control social, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia en la administración pública, la concepción del ciudadano como cliente, la evaluación de resultados, la especialización en el sector público, entre otras.

La reestructuración en torno al control ciudadano busca hacer de éste una herramienta que ayude a vigilar que el Estado cumpla a cabalidad con su papel, ya que este tipo de control es "por el que la comunidad, como juez natural, evalúa y exige al Estado el cumplimiento de sus fines relacionados con el desarrollo económico, social, cultural y el mejoramiento de la calidad de vida"<sup>4</sup>. De acuerdo con esto la contabilidad pública cumple un papel fundamental a la hora de informar sobre toda la realidad de la gestión pública, ya que con base en esto la sociedad actuará de forma más activa evaluando y fiscalizando el papel del Estado de manera que se puedan presentar exigencias y reclamos, porque

---

<sup>2</sup> COLMENARES, Luis Alonso. "El ámbito subjetivo de la contabilidad pública en Colombia y su efecto en el marco conceptual". En: Revista Virtual de la Contaduría General de la Nación. <http://www.contaduria.gov.co/revista>

<sup>3</sup> Ibid, pág. 5

<sup>4</sup> NIETO SÁNCHEZ, Edgar Fernando. La contabilidad pública: una estrategia de modernización y control. Santa Fe de Bogotá. 1998

“..en últimas los efectos de la gestión inciden sobre la satisfacción de necesidades, la prestación de servicios, el desarrollo de infraestructura, la administración de justicia, educación o salud, la inversión social, la utilización de las transferencias o el situado fiscal, en fin, sobre la presencia real de las instituciones en la calidad de vida de los asociados y sus perspectivas de progreso.”<sup>5</sup>

Y en esa medida la sociedad debe pronunciarse al respecto, de esa forma se evidencia que el control ciudadano va de la mano de la participación ciudadana que sólo se logra cuando existen herramientas claras para hacerlo, es allí donde la contabilidad pública cobra importancia en lo referente a la rendición de cuentas y demuestra la gran responsabilidad social que tiene a la hora de revelar la realidad del papel que desempeña el Estado, porque aunque ya se reconoce la contabilidad pública como herramienta de control social es evidente que esto puede ser muy cuestionable debido a que la información que presenta hoy por hoy sólo se limita a una parte de la gestión, que es el manejo de los recursos públicos por parte de las entidades públicas y de otros entes, lo cual demuestra que de esa forma quienes quieran ejercer un control lo hacen con información limitada que solo les permite fiscalizar sobre la realidad financiera que reflejan las entidades públicas y no sobre todo el campo de acción de la gestión pública.

Otro punto que está en pro de mejorar el papel del Estado y que se encuentra muy ligado a los anteriores es la búsqueda de la transparencia en la administración pública. En este punto retoma los objetivos mismos del origen de la contabilidad pública donde se vio la necesidad de combatir la excesiva corrupción a través de información confiable y clara que permitiera evidenciar malos manejos en la administración pública, en esa medida

“la aplicación del Sistema de Contabilidad Pública en una institución, exige la definición de procesos y procedimientos para el debido flujo de los documento, así como para su aprobación, registro y archivo, en coherencia con las funciones y responsabilidades operativas. Así se demuestra cómo la aplicación de la contabilidad pública tiende a generar orden, organización y transparencia en las instituciones.”

De esta forma la contabilidad pública recoge además de una responsabilidad social, una responsabilidad ética de informar responsablemente para poder evaluar y controlar la gestión de lo público con base en una información transparente de la situación de la entidad pública para poder direccionar todos los esfuerzos hacia lograr la misión del Estado frente a la generación de bienestar social.

Además frente a las reestructuraciones del Estado se viene tocando mucho el tema de concebir al ciudadano como un cliente donde la gestión pública debe apuntar hacia la satisfacción de sus necesidades, para lo cual la contabilidad pública debe hacer todo lo posible por informar y controlar en pro de que el Estado oriente todos sus esfuerzos para lograr ese cometido.

Otro aspecto importante es como lo plantea el Departamento Nacional de Planeación<sup>6</sup> la búsqueda de un mejoramiento en la gestión pública por medio de orientarla a resultados donde se base en una gestión integral con participación ciudadana y en la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales donde se entiende que cuenta con recursos suficientes, procesos de gestión para el logro de resultados, claridad sobre su misión dentro del Estado y capacidad para responder eficazmente y eficientemente. De esta forma la función de la contabilidad pública debe orientarse a que puedan evaluarse los resultados que tiene la gestión pública en asuntos como las estrategias que se tengan a largo plazo, el cumplimiento de los objetivos de las instituciones, la evaluación del progreso en el tiempo, de manera que no sólo cumpla con la responsabilidad de

---

<sup>5</sup> NIETO SÁNCHEZ, Edgar Fernando. Cultura contable pública: El ciudadano, accionista del Estado. Contaduría General de la Nación. Santa Fe de Bogotá. 2000

<sup>6</sup> [www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Conpes/2790.pdf](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Conpes/2790.pdf)

informar sino de controlar para velar siempre por una mejor gestión proyectada a través del tiempo y no de una gestión momentánea que nada tenga que ver con los propósitos planeados.

Y por último otro aspecto fundamental para mejorar la gestión pública es la especialización de los funcionarios públicos en el sector público, ya que se debe hacer clara diferencia en el enfoque de trabajo que esto amerita. Esa diferenciación es clave debido a que

“... la gestión en el ámbito público debe incorporar las especificaciones de dicho ámbito y, que la simple imitación de las experiencias privadas conllevan a un empobrecimiento de la gestión pública, porque el desarrollo de esa gestión se refleja en la naturaleza de los bienes que cada uno produce.”<sup>7</sup>

Desde esta perspectiva queda claro que el enfoque que orienta la gestión pública está referido a generar bienestar social, por ello requiere que la contabilidad pública también tenga claro ese enfoque para que así abarquen todo el ámbito que realmente les connota ese calificativo de pública. Además es evidente que el enfoque que debe priorizar la contabilidad pública debido a su relación con la gestión pública debe estar muy orientado a informar como lo plantea la Contaduría General de la Nación a “hacer público lo público” (deber ser), aunque de acuerdo con el modelo de contabilidad pública que se está utilizando actualmente ese deseo se sitúa lejos de la realidad, porque es evidente que quienes están informando lo hacen bajo la mentalidad y bajo el modelo microempresarial que opera para el sector privado, lo cual obedece a un concepto errado de la contabilidad pública limitado por el hecho de concebir al Estado más como una empresa donde la gestión de lo público sólo se limita a evaluar y a controlar el flujo de los recursos públicos para determinar un déficit o un superávit, que como una institución de carácter social que comporta otro sentido acerca de lo público, determinado por su naturaleza y responsabilidad social.

De lo anterior se deriva que debe recuperarse el ámbito de lo público reflejando otra postura acerca de la misión del Estado que esta demarcada por todos esos cambios que condicionan una mejor gestión pública que revive la naturaleza y finalidad del Estado orientada a la generación de bienestar social, razón por la cual la contabilidad pública también se debe transformar de reflejar información netamente financiera a reflejar información a la medida de las necesidades que le genera el contexto y la finalidad social en la cual está inmersa, ya que no se puede hablar de control social, participación ciudadana, rendición de cuentas, evaluación de resultados, especialización de resultados, entre otros, cuando se tiene como herramienta una contabilidad pública que sólo refleja una parte de la realidad que no alcanza a dimensionar todo el impacto social de la gestión pública.

---

<sup>7</sup> Ibid, pág. 5

## BIBLIOGRAFÍA

- RESTREPO H, Ruth E. Y ZAPATA, Yolanda. “La necesidad de un nuevo enfoque para la Contabilidad Pública”. En: Revista Contaduría Universidad de Antioquia. No 44. Medellín. enero-junio de 2004.
- NIETO SÁNCHEZ, Edgar Fernando. La contabilidad pública: una estrategia de modernización y control. Santa Fe de Bogotá. 1998
- COLMENARES, Luis Alonso. “El ámbito subjetivo de la contabilidad pública en Colombia y su efecto en el marco conceptual”. En: Revista Virtual de la Contaduría General de la Nación. [www.contaduria.gov.co/revista](http://www.contaduria.gov.co/revista)
- NIETO SÁNCHEZ, Edgar Fernando. Cultura contable pública: El ciudadano, accionista del Estado. Contaduría General de la Nación. Santa Fe de Bogotá. 2000
- La Contabilidad Pública y los controles político y social. Contaduría General de la Nación. Primera edición. Santa Fe de Bogotá. 2000
- Plan General de Contabilidad Pública. Marco Conceptual. 2003. versión pdf.

### Fuentes documentales:

- Osborne y Gaebler. La reducción de la burocracia.
- KLIKSBERG, Bernardo. La emergencia de un nuevo paradigma en management.
- STIGLITZ, Joseph. El sector público.
- TANZI, Vito. “El papel del Estado y la calidad del sector público”. En: Revista de la CEPAL. No 71. agosto 2000
- La función de lo público en la sociedad actual. Conferencia inaugural de las jornadas organizadas por la UGT, julio de 1997. [www.junta-andalucia.es/presidente/discursos/15-06.html](http://www.junta-andalucia.es/presidente/discursos/15-06.html)
- Una nueva gestión pública para América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- [www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Conpes/2790.pdf](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Conpes/2790.pdf)