

IMPLICACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NICSP EN LAS ENTIDADES
TERRITORIALES



JAZMIN ELIANA BUSTOS BENAVIDES

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACION EN REVISORÍA FISCAL Y AUDITORÍA INTERNACIONAL
BOGOTÁ D.C.

2019

IMPLICACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NICSP PARA LAS
ENTIDADES TERRITORIALES



Autor:

JAZMIN ELIANA BUSTOS BENAVIDES

Ensayo presentado como requisito para optar al título de Especialista en Revisoría Fiscal y

Auditoría Internacional

Asesor:

PEDRO NEL VALBUENA HERNÁNDEZ

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESPECIALIZACION EN REVISORÍA FISCAL Y AUDITORÍA INTERNACIONAL

BOGOTÁ D.C.

2019

TABLA DE CONTENIDO

Contenido

RESUMEN	- 1 -
ABSTRACT.....	- 2 -
INTRODUCCIÓN	- 3 -
REVISIÓN DE LA LITERATURA	- 4 -
Antecedentes normativos.....	- 8 -
Método	- 14 -
Resultado	- 15 -
Discusión	- 21 -
Conclusiones.....	- 23 -
Referencias.....	- 24 -

LISTA DE FIGURAS Y CUADROS

Figura 1. Clasificación de los grupos económicos.....	-10-
Cuadro 1. NICSP VIGENTES AL 1 DE ENERO DEL 2019.....	-17-
Figura 2. Impactos NIIF/NICSP.....	-20-

IMPLICACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NICPS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

RESUMEN

En Colombia a partir de la ley 1314 del 2009 se estableció la convergencia de la contabilidad tanto del sector público como del privado con estándares internacionales, instauró además a la CGN (Contaduría General de la Nación) como la entidad encargada de emitir las normas para el sector público. Posteriormente en el año 2015, a través de la Resolución 533 se explicaron los tres grupos económicos para el proceso de afinidad y fijó fechas para hacer el primer periodo de aplicación. Pese a los esfuerzos para la implementación de la normatividad, las entidades de Gobierno solicitaron fuera aplazada tal fecha indicando que tenían dificultades para la ejecución entre estas y las entidades territoriales (municipios y departamentos). Por tanto, es importante analizar el impacto de esta problemática en la implementación de las NICSP con una visión global al marco normativo y a la estructura organizacional del Estado y así lograr comprender las partes que interactúan en dicho proceso y los efectos e implicaciones de la convergencia.

Palabras Claves: Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público –NICSP–, Contaduría General de la Nación –CGN–, Normas Internacionales de Información Financiera –NIIF–, Armonización, Normatividad Contable, Globalización, Entidades Territoriales.

ABSTRACT

In Colombia, from Law 1314 of 2009, the convergence of both public and private sector accounting with international standards was established, and it also established the CGN (National General Accounting Office) as the entity in charge of issuing the standards for the public sector. Later in 2015, through Resolution 533, the three economic groups were explained for the affinity process and set dates to make the first application period. Despite the efforts for the implementation of the regulations, the government entities requested that such date be postponed, indicating that they had difficulties in executing these and the territorial entities (municipalities and departments). Therefore, it is important to analyze the impact of this problem in the implementation of IPSAS with a global vision of the regulatory framework and the organizational structure of the State and thus to understand the parties that interact in that process and the effects and implications of convergence.

Keywords: International Accounting Standards for the Public Sector -NICSP-, General Accounting of the Nation -CGN-, International Financial Reporting Standards -NIIF-, Harmonization, Accounting Regulations, Globalization, Territorial Entities.

INTRODUCCIÓN

Actualmente vivimos en un mundo globalizado con altos avances tecnológicos que han permitido cambios estructurales en las economías de cada país, sus finanzas, sus políticas organizacionales y hasta sus sistemas contables. Colombia participa en el mercado mundial a través de los tratados de libre comercio que ha firmado con Europa y Estados Unidos, entre otros. Por tanto, la implementación de estándares internacionales ha motivado en el país la adopción de un sistema de información contable que permita tener información consistente y comparable, que además promueva la participación en el mercado mundial de empresas tanto del sector público como del privado.

Así las cosas, en el año 2009 se promulgó la ley 1314 que hizo una intervención económica, manifestando la importancia de hacer la convergencia de la contabilidad tanto del sector público como del privado con estándares internacionales, estableciendo normas y principios contables de información financiera y aseguramiento a la información que conformen un sistema de información contable único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de obligatorio cumplimiento, además estableció los entes encargados de expedir y vigilar el cumplimiento de las normas anteriormente mencionadas, por último fijó fechas para realizar la implementación.

Esa misma ley dictó como competencia del Contador General de la Nación la capacidad de intervenir frente a la convergencia de la contabilidad presupuestaria y la contabilidad financiera gubernamental, por esto efectivamente la Contaduría General de la Nación se expresó mediante la Resolución 533 del 2015 explicando varios aspectos relacionados a tal convergencia para que las entidades de gobierno -entre ellas las entidades territoriales- interpretaran la norma e hicieran la

respectiva adaptación. Actualmente las capacitaciones a las entidades territoriales han tomado más tiempo del esperado, pronosticando complejidad en la adopción y aplazamientos de las fechas de consolidación.

Siguiendo lo anterior, la presente investigación pretende analizar ¿Qué implicaciones ha tenido la armonización de las NICSP para las entidades territoriales? Esto con el objetivo de comprender si se preparó el sistema de manera adecuado en cuanto a recursos, tiempo, metodología y capacitación. El enfoque investigativo usado es de tipo cualitativo, basado en el análisis de la normatividad, los antecedentes y los cambios que ha tenido la norma, además se tienen en cuenta entrevistas, ensayos y artículos de personas competentes que han analizado y explicado el por qué ha sido complejo dicho proceso, dándole importancia al contexto en el que se dan los hechos y analizando las áreas de impacto.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Al hacer un estudio en diversas fuentes bibliográficas, y vinculando varias categorías principales como son: Normas Internacionales de Información Financiera - NIIF, Normas Internacionales de Contabilidad - NIC, Normas Internacionales para el Sector Público – NICSP, armonización contable, convergencia, normatividad contable, globalización, contabilidad gubernamental en Colombia, modelo contable, usuario, empresas, se amplió el concepto de aplicación de NICSP en las entidades territoriales como eje principal y punto de partida.

Se encontró que una parte de los estudios se ocuparon de explicar la importancia y la necesidad de la aplicación y la convergencia de las NIIF, como también otra línea de autores habla de las dificultades que ha tenido la implementación de las mismas, tanto en entidades privadas como en el sector público, por eso es de suma importancia hacer un análisis respectivo de tales tendencias.

Analizando la primera, Restrepo y Muñoz (2011) explicaron el impacto que ha tenido la globalización en nuestra economía, tanto así que la organización mundial de comercio (OMC) ha insistido en la armonización a estándares internacionales para dinamizar el mercado mundial. Colombia actualmente hace parte de la OMC por lo tanto es un país que ha iniciado, al igual que otros países, la adopción de dicha normatividad, cabe resaltar que pese a sus esfuerzos ha tenido muchas dificultades en el proceso de convergencia, un ejemplo claro es la ralentización en el proceso a causa de la existencia de numerosos reguladores y la inestabilidad jurídica, igualmente la influencia indebida de la tributación como herencia de una tradición en la contabilidad colombiana enfocada en normas tributarias; la politización de la norma contable, procesos incompletos en cuanto a la construcción de reglas, muchas veces otro factor es la conveniencia de un sector sobre las técnicas contables.

Por otra parte, Rivera (2012) señaló que la apertura económica y la globalización de las economías, han fomentado que los usuarios de la información se les dé datos comparables y comprensibles bajo un mismo sistema de información ya que este permitirá tomar decisiones de manera precisa puesto que se hablará un mismo idioma, explica además que nuestro país está presto a tal convergencia.

Un ejemplo claro es el artículo 63 de la ley 550 de 1999 donde se establece la necesidad de realizar dicha convergencia, a partir de esta el CTC (Consejo Técnico de Contaduría Pública) después de una serie de análisis, mesas de trabajo y comités técnicos con algunos miembros de la comunidad contable colombiana correspondientes asumió la decisión de estudiar la posibilidad de adaptar las NIIF a la regulación vigente, sin embargo, con el pasar de los tiempos de análisis y de investigación falló en su cometido, dejando esta opción como no válida frente al estado de urgencia

o el límite de tiempo para la convergencia con las NIIF, por eso el gobierno tomó la decisión de hacer la ley 1314 el 13 de julio de 2009, por medio de esta se “Regulan Los Principios Y Normas De Contabilidad Financiera, Autoridades Y Procedimientos Para Expendición Y Vigilancia De Las Mismas” (Ley N° 13, 2009). En esta Ley hay vacíos en la claridad en cuanto a las medidas para la convergencia con la normatividad internacional, sí se menciona la importancia de conocer las verdaderas intenciones de los órganos encargados de hacer y participar en la adopción, igualmente, analiza si quieren dilatar el tiempo para llevar el modelo o realmente buscan generar un cuerpo de doctrina y hermenéutica contable que permita a la contaduría avanzar y fortalecerse, por esto explica que es importante que CTCP, así como la Junta Central de Contadores, evolucionen como órganos visibles ante los contadores públicos nacionales y se pronuncien a los Órganos Regulativos a nivel mundial logrando así solucionar las inquietudes a la aplicación de las NIIF, esto permite que no se estanquen y que no sean órganos que solo adopten normas, si no por el contrario sean órganos que tengan campo de acción desde el punto de vista crítico y sean órganos constructivos que ayuden a unificar la norma y actuar en unidad.

Gómez y Montevideo (2012) explicaron como la contabilidad gubernamental se ha desarrollado, iniciando en el año de 1991 donde la Constitución instauró un proceso de transformación de la estructura estatal, estableciendo el concepto de Estado Social de Derecho, realizando cambios para el uso eficaz y eficiente de recursos, estableciendo figuras como Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, ajustando las responsabilidades de la Contraloría General de la República y aparece el Contador General de la Nación.

Algo muy importante es que abordan el proceso de adopción de las IPSAS, también conocidas como NICSP, analizando los motivos y algunos obstáculos para realizar dicho proceso. Un ejemplo claro de esto es que el Estado está estructurado en los niveles nacional y local, la división

política de Colombia en áreas territoriales denominados departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. Actualmente hay establecidos 32 departamentos, 1.102 municipios y 4 distritos, esta estructura administrativa ha sido compleja para realizar la respectiva normalización pues la expansión geográfica, la diversidad étnica y la riqueza en recursos naturales son de cierta manera beneficioso para el país, pero por otra son fuentes de diferencias y conflictos, generando problemas de coordinación entre los niveles central y descentralizado, entre entidades departamentales y municipales, así como la lucha por la asignación de los recursos logrando frenar el desarrollo.

Martínez (2017) describe y analiza el impacto que tiene la adopción de la convergencia de la contabilidad pública a estándares internacionales a las diferentes áreas involucradas en la gestión pública incluyendo por supuesto el área contable. Implementar las NICSP requiere de ajustar y preparar el sistema con una buena y correcta planificación, para esto debe existir un buen sistema de información contable que se logre adaptar a las necesidades que tienen los usuarios de la información, actualmente fue creado SIIF Nación II (Sistema Integrado de Información Financiera) esta es un aplicativo que desarrollo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que integra la información de las entidades de Gobierno, para hacer este cambio al aplicativo debe existir personal idóneo que se debe capacitar además de analizar el impacto financiero pues para que haya todo lo anteriormente planteado debe existir un recurso destinado para tal proceso.

Cano 2004, explica que las normas de contabilidad pública es un tema poco tratado y conocido, que para esa fecha era muy poco lo que los entes encargados emitían con respecto al proceso de armonización o era muy poco lo expresado en cuanto a la diferencia de la norma noma local y la normal internacional

A partir de lo anterior, se estudiarán las implicaciones que ha tenido la adopción NICSP para las entidades territoriales o armonización como lo llama la Contaduría General de la Nación para esto se tendrá en cuenta la norma aplicada o lo que ha expresado la CGN mediante, por ejemplo, las leyes, doctrinas, resoluciones, analizando los cambios que han resultado en dicho proceso comparando y teniendo en cuenta la opinión que pueda encontrar en entrevistas, artículos, videos, ensayos de personas idóneas que han participado de manera directa e indirecta.

Antecedentes normativos

Para hacer el respectivo análisis de investigación se inicia con la definición de *entidad territorial*, según La Constitución Política de Colombia de 1991 (2016) establece que son partes o áreas en las que se divide Colombia de la siguiente manera: departamentos, municipios, distritos y entidades territoriales indígenas.

Cada sector se encuentra administrado en el caso de los departamentos, los gobernadores; en el caso de los municipios, los alcaldes. Ambos, para su respectiva administración tienen que llevar una contabilidad, por ende, tienen que cumplir la normatividad vigente y estar atentos a los cambios de la misma, pero surge la pregunta ¿quién regula la normatividad contable del sector público?

Mediante el artículo 354 de la Constitución Política de Colombia de 1991 (2016) se creó el cargo de contador General de la Nación y la ley lo dispuso de la siguiente manera:

Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría. Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley (p. 131).

En la ley 298 de 1996, se amplió el artículo 354 de la Constitución Política, con este se creó la contaduría general de la nación y lo estableció como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio y crédito público, además de esto se dieron funciones entre ellas como lo establece el artículo 4 numeral a:

Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público. Es decir, el contador general de la nación es el encargado y responsable de establecer la normatividad contable que debe regir el país conforme a la ley, para posteriormente unificar y consolidar el sistema de información contable, para realizar un informe correcto y detallado de toda la contabilidad de Colombia (Ley N° 298, 1996).

Otra norma que aclara que es de fuerza vinculante, es decir de obligatorio cumplimiento es la sentencia c-487 de 1997 en el que expresa textualmente así:

Le corresponde al Contador General de la Nación como director de la institución, garantizar que en ella se diseñen e implementen políticas de control interno de conformidad con las disposiciones de la citada ley 87 de 1993, por mandato directo del Constituyente le corresponde al Contador General de la Nación, máxima autoridad contable de la administración, determinar las normas contables que deben regir en el país, lo que se traduce en diseñar y expedir directrices y procedimientos dotados de fuerza vinculante, que como tales deberán ser acogidos por las entidades públicas, los cuales servirán de base para el sistema contable de cada entidad, el cual a su vez y por disposición del legislador adoptada en desarrollo del mandato del artículo 269 de la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-487, 1997, párr., 4).

Teniendo claro qué es una entidad territorial y quién es el encargado de regular la normatividad pública, se puede avanzar hacia lo concerniente a la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera (en adelante NIIF). Según la ley 1314 del 2009 se determinó y explicó algunos conceptos para realizar una convergencia de norma local con una norma internacional, además estableció un tiempo de transición o implementación. Cabe resaltar que esta ley dejó claro que el encargado de emitir para las cuentas nacionales, es decir, para la contabilidad pública era competencia del Contador General de la Nación, además, en la ley 1450 del 2011 se determinó en el plan Nacional de desarrollo (PND) de los años 2010 - 2014 a armonizar la

contabilidad pública a estándares internacionales, en palabras textuales se expresó de la siguiente manera:

ARTÍCULO 6o. METAS DEL MILENIO. De acuerdo con la meta del PND de alcanzar plenamente los objetivos del milenio, las entidades territoriales informarán a los ministerios, entidades competentes y el Departamento Nacional de Planeación, de la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, a las que se ha comprometido internacionalmente la Nación. El Conpes hará seguimiento al avance de las metas referidas en el presente artículo (Ley N° 1450, 2011).

Con lo anteriormente expuesto la Contaduría General de la Nación vio la necesidad de pronunciarse para regular la normatividad pública según los estándares internacionales que se requieren, comenzando con la resolución 533 del 2015 en la cual establece que “la Contaduría General de la Nación (CGN) en el marco de sus competencias constitucionales y legales, viene desarrollando el proyecto de modernización de la regulación contable pública” (Resolución 533, 2015).

Además, en la Resolución del 2015 se estableció una clasificación para los diferentes grupos económicos de acuerdo a su actividad, los que cotizan en bolsa y captan y administran el ahorro del público y los que no, asimismo instauró un tercer grupo que son las entidades de gobierno, igualmente se explicó a *grosso modo* el marco normativo para cada grupo.

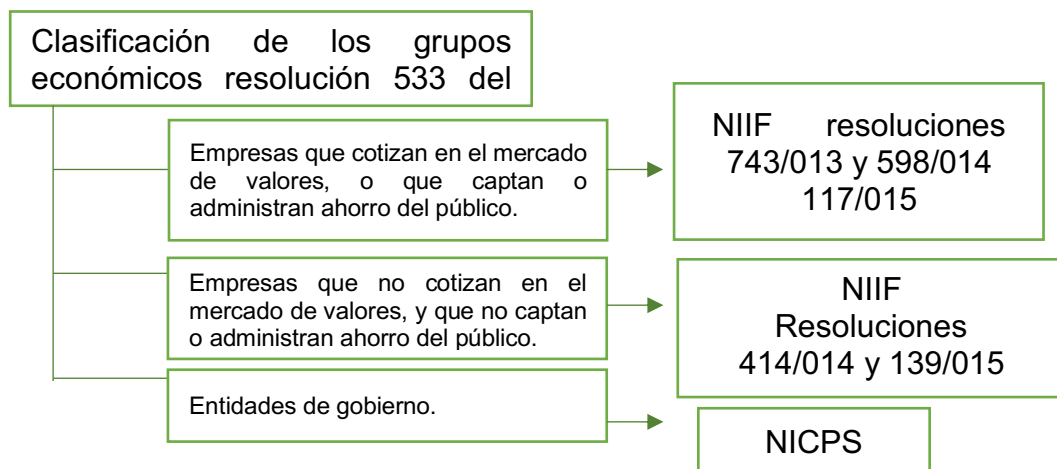


Figura 1. Clasificación de los grupos económicos.
Elaboración propia con base en la resolución 533 del 2015.

La resolución instituyó fechas para hacer la respectiva adopción y la aplicación de manera obligatoria, estableció dos periodos: el primero desde la fecha de publicación de la resolución al 31 de diciembre 2016, en este tiempo se debía hacer la preparación obligatoria; y el segundo del 1 de enero del 2017 al 31 de diciembre del mismo año que era el primer periodo de aplicación, al final de año deberían presentar los siguientes estados financieros con las respectivas notas bajo el nuevo marco normativo, la resolución lo estableció de la siguiente manera así:

- a) Estados de Situación financiera a 31 de diciembre del 2017
- b) Estado de resultado del 1 de enero al 31 de diciembre del 2017
- c) Estado de cambios en el patrimonio del 1 de enero al 31 de diciembre 2017
- d) Estado de flujo de efectivo del 1 de enero al 31 de diciembre del 2017 (Resolución 533, 2015).

En el año 2016 salió una resolución en la que cambiaba la 533 del 2015 con respecto a las fechas de plazo para las entidades territoriales y expresó lo siguiente.

Que en razón de las solicitudes de aplazamiento del cronograma establecido en la Resolución 533 de 2015, la CGN realizó una encuesta a las entidades de gobierno y a partir de los resultados de la misma se identificaron dificultades para la implementación del marco normativo aplicable a estas entidades, relacionadas, principalmente, con los siguientes aspectos

1. reconocimiento y medición de propiedades, planta y equipo, bienes de uso público, cuentas por cobrar, intangibles e inventarios; 2. Sistemas de información, en razón a que los aplicativos contables no están preparados para soportar los cambios normativos; 3. Recursos humanos, en el sentido de que las entidades no cuentan con personal suficiente y capacitado para dar aplicación a la nueva normatividad; 4. Depuración contable, por cuanto existen cuentas contables con saldos pendientes de depuración la cual demanda tiempo considerable; y 5. Recursos económicos insuficientes, al no contar con el presupuesto suficiente para adelantar el proceso integralmente (Resolución 693, 2016).

La última resolución que aclaró la fecha exacta fue la 484 del 17 de octubre del 2017 en la que estableció la fecha de aplicación así;

PERIODO DE APLICACIÓN; es el comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2018. Durante este periodo, la contabilidad se llevará bajo el nuevo Marco Normativo para todos los efectos. A 31 de diciembre de 2018, las entidades presentarán los primeros estados financieros. (Resolución 484, 2017).

Marco Teórico

Para abordar correctamente la adopción de NICSP en los sistemas de información contable que tienen las entidades territoriales es importante determinar el significado de sistema. Según Johansen (2009) en la Teoría General de Sistemas estableció que los sistemas son el conjunto de partes interrelacionadas y coordinadas que interactúan entre sí para alcanzar un conjunto de objetivos, explicó que todo sistema tiene unas características que la conforman que son la entrada, el proceso de transformación y la salida, teniendo en cuenta el punto final para hacer la respectiva retroalimentación o lo que llamamos control, todo sistema se debe evaluar o ver la unión de las partes como un todo, dejando claro lo importante de la sinergia para cumplir con el objetivo del sistema.

Enfatiza que todo sistema ya sea artificial o natural fue creado para la realización de un proceso en concreto o una tarea específica, cada proceso requiere insumo ya sea información ó energía para hacer el proceso de transformación (Johansen, 2009), por tanto, se debe tener especial cuidado en la entrada pues el sistema debe estar preparado y con capacidad para recibirlo ya que a medida que aumenta el insumo así mismo eleva el proceso de transformación o la organización de la información según el sistema lo requiera, dejando claro que la retroalimentación es una fuente clave para saber si se ha cumplido con el objetivo o saber si se tienen que realizar ajustes. (Johansen, 2009)

De lo anterior, se evidencia que la Teoría General de Sistemas está presente en la cotidianidad de la vida, piénsese en el cuerpo humano, la sociedad, una empresa o las herramientas básicas de información y comunicación más comunes. Ligado a esta Teoría está la economía mundial a escala, conformada por sistemas de información parametrizados y estandarizados con la intención

de alcanzar resultados iguales, por tanto, los sistemas de información contable sirven para proveer como resultado información útil a la empresa o entidad que ayude a la toma de decisiones y a la gestión de los recursos. Pero en sí ¿Qué es un sistema de información contable?

Laudon y Laudon (2004) expusieron un sistema de información como un conjunto de componentes interrelacionados que recolectan (o recuperan), procesan, almacenan y distribuyen información para apoyar los procesos de toma de decisiones y de control en una organización. Además de apoyar la toma de decisiones, la coordinación y el control, los sistemas de información también pueden ayudar a los gerentes y trabajadores del conocimiento a analizar problemas, visualizar temas complejos y crear nuevos productos.

Según lo anterior se infiere que un sistema de información contable se lleva a cabo mediante registros que ingresan al sistema. Actualmente muchas empresas utilizan las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) por su capacidad de servir como herramientas y recursos informáticos que permiten almacenar y procesar información, sin embargo, su uso debe ser adecuado para que la información sea procesada de manera adecuada, para esto es necesario contar con personal idóneo que conozca los mecanismos y procedimientos para cumplir con los objetivos de la información contable establecidos. (Decreto 2649,1993, art 3) Dichos objetivos son:

- Conocer y demostrar los recursos controlados por un ente económico, las obligaciones de transferir recursos a otros entes, los cambios de estos recursos y los resultados al final del período.
- Predecir flujos de efectivo
- Apoyar a los administradores en la planeación, organización y dirección del negocio.
- Tomar decisiones en temas de inversión y crédito.
- Evaluar la gestión del administrador del ente económico.

- Ejercer control sobre las operaciones de la entidad
- Fundamentar el tema tributario, precios y tarifas
- Ayudar en la información estadística nacional
- Contribuir a la evaluación del beneficio o impacto social que la actividad económica de un ente represente para la comunidad.

Actualmente estos sistemas de información contable se han intentado parametrizar con un mismo estándar y hablamos de NIC (Normas Internacionales de Contabilidad) o NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera) para el sector privado y algunas empresas que tienen recurso público o las NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público) para entidades de gobierno. Las NIIF fueron emitidas por IASB este es un organismo independiente del sector privado que desarrolla y aprueba las Normas Internacionales de Información Financiera, las NIIF son las que determinan como se reconoce, mide, presenta y revela la información financiera.

Lo anterior, evidencia la estrecha relación entre los sistemas de información contable con las TIC, empero, en las entidades territoriales al aplicar los sistemas de información contable a estándares internacionales han tenido cierto grado de dificultades porque a pesar que desde el año 1993 se habla de estándares internacionales, se ha venido aplazando el proceso de adopción hasta el 2018 último año para implementarlas.

Método

El presente trabajo se presenta bajo un enfoque investigativo de tipo cualitativo, donde se consultaron varias fuentes secundarias principalmente para hacer análisis de contenido, basado en: resoluciones, comunicados de prensa y estudios relacionados, todo esto teniendo en cuenta la

técnica de análisis de contenido o de información ya sea textual o visual (videos, entrevistas), Ñaupas, Mejía, Novoa y Villagómez (2014), definieron el enfoque de tipo cualitativo como verdad subjetiva, pues se fundamenta en la apreciación y la interpretación del investigador. Mencionaron que la investigación cualitativa se interesa por la forma en la que la realidad social es comprendida, experimentada y producida por el contexto y por los procesos; por la perspicacia de los participantes y sujetos de estudio, por sus sentidos, por su experiencia, por sus conocimientos, al tener todo lo anteriormente planteado analizar la información obtenida para hacer una posterior discusión de lo que planteo con la realidad que se percibe, analizando mi objetivo principal saber qué implicaciones ha tenido la aplicación la NICSP en las entidades territoriales.

Resultado

Los sistemas de información contable adaptados a estándares internacionales son unos de los temas con mayor prioridad tanto del sector público como del sector privado de cada país, ya que son una necesidad para la competitividad en el mercado mundial. Un ejemplo de esto es la interdependencia que traen, per se, los procesos de alianzas estratégicas a nivel mundial como la participación del país en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), proceso que ha tomado varios años.

Se percibe con satisfacción que la entrada en vigor de la ley 1314 del 2009 se avanzó en el establecimiento a las entidades privadas de aplicar las NIIF y para el sector público el encargo a la Contaduría General de la Nación de emitir y centralizar tanto la normatividad como la información, sin embargo, hubo vacíos sobre los periodos y los procedimientos para llevar a cabo dicho proceso de armonización en las entidades de gobierno.

Al hondar más en el tema se puede inferir que Colombia al igual que otros países en el proceso de adaptación a estándares internacionales no tiene un referente único para poder orientarse, un caso es lo que pasó con las normas internacionales reconocidas para llevar la contabilidad gubernamental emitidas por el IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board) que hacen parte de la IFAC (Federación Internacional de Contadores), estas normas no fueron acogidas por los países más desarrollados como el caso de EE.UU. que adoptó un modelo propio emitido por el Gubernamental Accounting Standards Board; para el caso de Canadá el regulador contable es el public Sector Accounting Board, demostrando que el marco conceptual y las normas para las entidades de gobierno están basadas en los estándares de contabilidad para empresas privadas, explicando que hay ciertas deficiencias en la norma por ejemplo que se abarquen competencias que sobrepasan al sector público y los vacíos que sí son de su competencia.

Por su parte, la comisión europea hizo una consulta pública para saber qué tan viable era adoptar los estándares que emitió IPSASB, más del 59% de los encuestados tuvieron objeción con respecto a las NICPS emitidas por las IPSASB, el 31% tiene reservas sobre dicha normatividad y el 28% no aceptó su implementación, esta consulta dejó claro que los países miembros de la unión europea no tienen un acuerdo en torno a la aplicación de la normatividad internacional en materia contable. Francia y Reino Unido aplican un conjunto de estándares para el sector público basado en las NIIF, Australia tiene normas de contabilidad que son únicas para el sector privado y público.

El contexto descrito más arriba permite concluir que no se tiene un referente en materia de contabilidad gubernamental, actualmente Colombia según la resolución 533 del 2015 establece que la CGN ha decidido efectuar una adopción indirecta de las NICSP emitidas por la IFAC a través del concejo de normas internacionales de contabilidad para el sector público (IPSASB). Para las entidades de Gobierno en esa misma resolución se señala que el referente son las NICSP, es

importante explicar que las NICSP sobre el método de acumulación se basan en las NIIF y NIC en la medida en que los requisitos incluidos en cada norma aplique para el sector público.

Algo importante es que las normas emitidas por IPSASB se toman como referente para las entidades de gobierno, pues las normas vinculantes o de obligatorio cumplimiento sólo pueden provenir del Estado, sin embargo, por cuestiones de legitimidad y legalidad cada territorio tiene la autoridad de emitir sus propias normas, igualmente es válido resaltar que todas las normas emitidas de las IPSAS no se han aplicado en su totalidad ya que se tiene en cuenta el entorno económico, jurídico y social de Colombia.

IPSAS (NICSP)	TÍTULO	VIGENTE	BASADO EN
NICSP – IPSAS 1	Presentación de los estados financieros	SI	NIC 1
NICSP – IPSAS 2	Estados de flujo de efectivo	SI	NIC 7
NICSP – IPSAS 3	Políticas contables, Cambios en las Estimaciones y Errores Contables.	SI	NIC 8
NICSP – IPSAS 4	El efecto de los Cambios en las Tasas de cambio Extranjero	SI	NIC 21
NICSP – IPSAS 5	Costos de préstamos	SI	NIC 23
NICSP – IPSAS 6	Estados Financieros Consolidados y Contabilidad para las Entidades Controladas	SI	NIC 27
NICSP – IPSAS 7	Contabilidad para inversiones en Asociados	SI	NIC 28
NICSP – IPSAS 8	Información Financiera de Intereses en Empresas Mixtas	SI	NIIF 11
NICSP – IPSAS 9	Ingresos provenientes de Transacciones de Intercambio	SI	NIC 18
NICSP – IPSAS10	Información financiera en Economías con Hiperinflación	SI	NIC 29
NICSP – IPSAS 11	Contratos de construcción	SI	NIC 11
NICSP – IPSAS 12	Inventarios	SI	NIC 2

NICSP – IPSAS 13	Arrendamientos	SI	NIC 17
NICSP – IPSAS 14	Eventos posteriores a la Fecha de Información	SI	NIC 10
NICSP – IPSAS 15	Instrumentos financieros: Revelaciones y Presentación	SI	NIC 32
NICSP – IPSAS 16	Propiedad de inversión	SI	NIC 40
NICSP – IPSAS 17	Propiedad, planta y Equipo.	SI	NIC 26
NICSP – IPSAS 18	Información del segmento.	SI	NIC 14
NICSP – IPSAS 19	Provisiones, Pasivos y activos contingentes	SI	NIC 37
NICSP – IPSAS 20	Revelaciones de la parte relacionada	SI	NIC 24
NICSP – IPSAS 21	Deterioro del valor de los activos no generadores de efectivo	SI	NIC 36
NICSP – IPSAS 22	Revelación de información financiera acerca del Sector Gubernamental General	SI	
NICSP – IPSAS 23	Ingreso proveniente de las Transacciones sin contraprestación (impuestos y transferencias)	SI	
NICSP – IPSAS 24	Presentación de la Información Presupuestaria en los Estados Financieros	SI	
NICSP – IPSAS 25	Beneficios del empleado	SI	NIC 19
NICSP – IPSAS 26	Deterioro del valor de los activos generadores de efectivo.	SI	NIC 36
NICSP – IPSAS 27	Agricultura	SI	NIC 41
NICSP – IPSAS 28	Instrumentos financieros: Presentación	SI	NIC 32
NICSP – IPSAS 29	Instrumentos financieros: Reconocimiento y Medición	SI	NIC 39
NICSP – IPSAS 30	Instrumentos financieros: Revelaciones.	SI	NIIF 9
NICSP – IPSAS 31	Activos intangibles	SI	NIC 38
NICSP – IPSAS 32	Acuerdos de Concesión de Servicios	SI	

NICSP – IPSAS 33	Adopción por primera vez de NICSP – IPSAS sobre la Base del devengado	SI	NIIF 1
NICSP – IPSAS 34	Estados financieros separados	SI	NIC 27
NICSP – IPSAS 35	Estados financieros consolidados	SI	NIIF 10
NICSP – IPSAS 36	Inversiones en Asociados y Empresas Mixtas	SI	NIC 28
NICSP – IPSAS 37	Acuerdos conjuntos	SI	NIIF 11
NICSP – IPSAS 38	Revelaciones de Intereses en Otras Entidades	SI	NIIF 12

Cuadro 1. NICSP VIGENTES AL 1 DE ENERO DEL 2019

Fuente: JEZL Contadores y Auditores.

Se encontró dificultad en cuanto al plazo estipulado, ya que el tiempo era insuficiente, además la falta de normatividad que existía para aplicar los criterios de la nueva normatividad era compleja. En el año 2015 con la resolución se dejó claro que para el 1 de enero del 2017 la contabilidad se debería haber llevado bajo el nuevo marco normativo, pero en un año era casi imposible que todas las entidades de Gobierno entre ellas las entidades territoriales se adecuaran e hicieran el proceso, como todo sistema se necesitaba hacer un cambio y prepararlo para que no hubiera entropía o falla en el sistema, efectivamente eso ocurrió en la resolución 693 del 2016 se expresó que habían muchas solicitudes de aplazamiento para el cronograma, a través encuestas a las entidades de gobierno se identificaron dificultades como:

- 1) reconocimiento y medición de propiedades, planta y equipo, bienes de uso público, cuentas por cobrar, intangibles e inventarios.
- 2) sistemas de información, en razón a que los aplicativos contables no están preparados para soportar los cambios normativos.
- 3) recursos humanos, en el sentido de que las entidades no cuentan con personal suficiente y capacitado para dar aplicación a la nueva normatividad.
- 4) depuración contable, por cuanto existen cuentas contables con saldos pendientes de depuración la cual demanda tiempo considerable.
- 5) recursos económicos insuficientes, al no contar con el presupuesto suficiente para adelantar el proceso integralmente. (Resolución 693, 2016)

Es importante hacer un estudio en el sistema para implementar dicha normatividad desde el impacto operativo, financiero, presupuestal puesto que del correcto análisis, depende el uso adecuado de los recursos y el cumplimiento de los objetivos y las metas tácticas y operacionales, para esto es muy importante evaluar el impacto y las implicaciones que conlleva el cambio de procesos, centrándose en los cambios técnicos y tecnológicos, además de la transformación de valores, acuerdos, métodos y hasta cambios en la cultura organizacional. Para este caso de investigación de las entidades territoriales, el cambio en el proceso de normatividad vigente no implica solo cambiar el proceso o el sistema de información contable, porque antes la información contable se basaba más en la rendición de cuentas y cumplimiento ahora trasciende a la gestión, la optimización, la coordinación de mejores tareas y el control financiero.

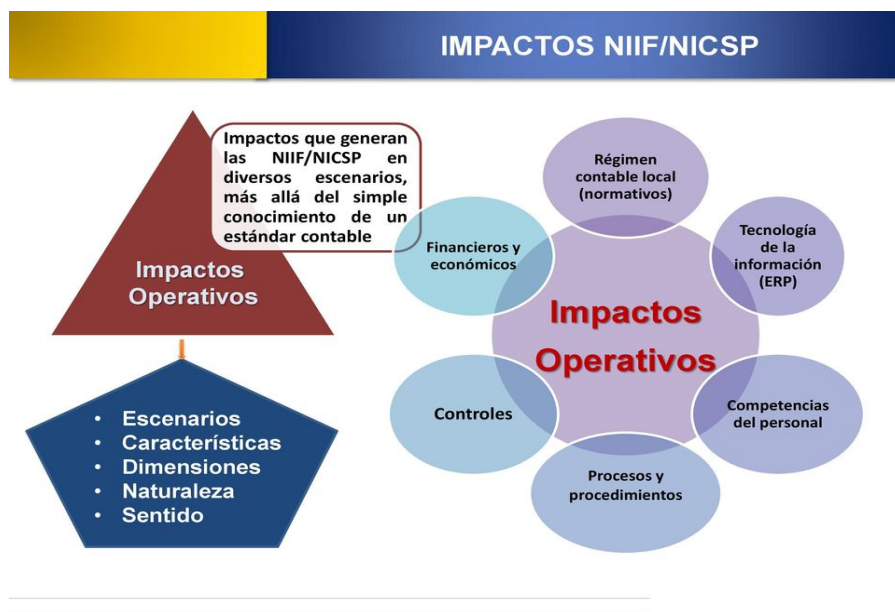


Figura 2. Impactos NIIF/NICSP
Fuente: Jorge Castañeda Monroy (s.f.).

Ahora bien, Colombia es un Estado social de derecho con entidades descentralizadas. Las entidades administrativas, por ejemplo, los departamentos y municipios tienen la potestad de administrar sus propios recursos. En el territorio colombiano hay: 32 departamentos, 1102 municipios y 4 distritos, además el país cuenta con una expansión geográfica muy grande, existe una diversidad étnica muy amplia y riqueza natural lo cual es positivo pero su administración es compleja.

Se ha planteado que los departamentos no reflejan los sistemas culturales y ecosistemas de su territorio debido a los intereses económicos y políticos, esto hace que existan problemas en la coordinación entre los municipios y departamentos, y a su vez entre los departamentos y la contabilidad consolidada del país. Dificultando la contabilidad llevada a estándares internacionales por la ausencia de una contabilidad confiable, resaltando la irregularidad en la administración las regalías por recursos naturales y la salud, poniendo al Estado de cara a un desafío en la implementación de normas internacionales, por la incapacidad del aseguramiento a la información, lo cual implica hacer las cosas como se deben según la normatividad legal.

Discusión

En el estudio realizado para entender qué implicaciones tiene la implementación de las NICSP en las entidades territoriales, se confirma que se debería haber preparado el sistema de manera adecuada, una clara evidencia es lo que expresaron las entidades de Gobierno en el 2106 y el aplazamiento al cronograma para la adopción de las NICSP que se proyectó para el 2017, pero comenzó a partir del primero de enero del 2018 y que las entidades territoriales deberían haber presentado los Estados Financieros a 31 de diciembre del año 2018.

Partiendo de la hipótesis que las entidades territoriales ya hicieron la adopción es importante evaluar si las entidades territoriales están aplicando de manera adecuada dicho marco normativo, debido a la evidencia en la ausencia de ajustes, se resalta que las Contralorías territoriales encargadas de vigilar e inspeccionar a las Alcaldías -entre otras-, no están auditando bajo el parámetro de normas internacionales -hay que dejar como salvedad que la Contraloría General de la Republica se ha expresado emitiendo directrices para hacer la respectivas auditorias bajo la normal internacional para el sector público, pero la contralorías tienen autonomía para adoptar los estándares internacionales- dejando un campo de investigación aún más extenso y una oportunidad para posibles ajustes en el marco normativo y la capacitación al sistema de Contralorías territoriales.

De acuerdo con el proceso de implementación de las NICSP para el sector público se logró comprender bajo el pronunciamiento que hizo la CGN que no hay un marco referente único y homogéneo a nivel internacional, un ejemplo de esto son EE.UU. y Canadá, países que emitieron sus propias NICSP de acuerdo a sus políticas: esta experiencia implica para Colombia un análisis de tipo investigativo más extenso para el parámetro normativo ya que no se tiene un referente único actualmente. Colombia tiene, como explica la resolución 533 del 2015, como referente las NICSP emitidas por el Concejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB), pero hay que resaltar que las NICSP son una adaptación de las NIIF y las NIC que son del sector privado y que países como Canadá expresaron su inconformidad pues explicaron que hay vacíos en la norma para el sector público.

Los sistemas son un conjunto de partes interrelacionas que se deben preparar adecuadamente para llevar a cabo el objetivo final, en el caso de llevar la implementación de las NICSP a las entidades territoriales, se debía preparar de manera adecuada todas las partes involucradas esto

implicaba sacar el tiempo suficiente para hacer un cronograma, contratar personal adecuado con sentido de empoderamiento para la respectiva armonización. En tal sentido distribuir en cada fase del proceso el equipo adecuado un ejemplo es la preparación del marco normativo adecuado por parte CGN, alistamiento de aplicativos o sistemas de información contable, capacitación al personal de las entidades territoriales para la interpretación de la norma y establecimiento de presupuestos adecuados para hacer la convergencia integralmente.

Conclusiones

Cuando hablamos de *proceso de convergencia* se cree ingenuamente que sólo es cambiar el sistema de información contable pero este proceso trasciende, ya que es necesario examinar de manera más holística el sistema, analizando cada uno de sus componentes y las implicaciones que tiene en cada una de las partes que lo conforman: las personas que participan de manera directa o indirecta en la implementación y la regulación de las NICSP.

Por tanto, es importante hacer una preparación correcta del sistema comenzando por la capacitación y la contratación de personal idóneo que ayude tanto a la implementación de dicho sistema como la administración de recursos, en la NICSP se habla de aseguramiento a la información lo que implica que la información de dicho sistema debe ser correcto y real, donde no intervengan intereses políticos presentando anomalías en la administración.

A la hora de hacer la respectiva implementación se debería haber establecido un tiempo prudente para hacer el análisis respectivo y posterior aplicación, un indicador claro que demuestra que faltó tiempo, como sentenciaron algunas entidades territoriales en el 2016 mediante la resolución 693 explicando que hacía falta claridad en la normatividad, capacitación y sistemas de información adecuados.

Colombia ha avanzado hacia la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el sector público pese a ello ha tenido que adecuar el sistema de manera correcta. En el año 2017 con la resolución dejó claro que el periodo establecido para comenzar con la aplicación de la norma comenzó el 1 de enero del 2018, cabe resaltar que la CGN ha implementado cambios por ejemplo ha realizado más capacitación al personal de las entidades territoriales, según el informe del contador General de la nación que se dio este año, pero pese a ello es importante hacer una retroalimentación directa con dichas entidades ya que la norma se ha ido adecuando y cambiando de acuerdo a las necesidades del sector público.

Referencias

- Cano, A. (2010). Algunas Experiencias exitosas en Latinoamérica relacionadas con la estandarización contable. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*, XVIII(2). 207-226. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90920053012>
- Castañeda, J. (s.f.). *Impactos Operativos NIIF/NICSP* [Presentación PowerPoint]. Recuperado de: <https://docplayer.es/19269758-Impactos-operativos-niif-nicsp-jorge-castaneda-monroy-contador-general-de-bogota-d-c.html>.
- Congreso de Colombia. (13 de julio de 2009). Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptadas en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento. [Ley 1314 de 2009]. DO: 47.409.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (2016). 6ta Ed. CENDOJ

Contaduría General de la Nación (s.f.). *Armonización a estándares internacionales de contabilidad pública: La experiencia de la Contaduría General de la Nación*. Recuperado de http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/209f522c-c47f-4492-8ef1-f1f58c33fc78/Armonizacion_Estandares.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=209f522c-c47f-4492-8ef1-f1f58c33fc78

Contaduría General de la Nación. (2019). *Entidades sujetas al ámbito de aplicación de la resolución 533 de 2015 y sus modificaciones*. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/rcp1/rcp-niif/marco-normativo-entidades-gobierno/entidades-sujetas-res-533/>.

Contaduría General de la Nación. (2013). *Estrategia de convergencia de la regulación contable pública hacia las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)*. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/8b13e1fa-c7c9-4079-8f1d-9588d5d44f4a/Estrategia+de+convergencia+de+la+regulaci%C3%B3n+contable+p%C3%BAblica+hacia+NIIF+y+NICSP.pdf?MOD=AJPERES>

Contaduría General de la Nación. (2017). *Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno*. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/9fb35951-c66d-4308-bace-84fbd7ae3657/Normas+Entidades+en+Liquidaci%C3%B3n+%2802-10-2017%29.pdf?MOD=AJPERES>

Contaduría General de la Nación. (2007). *Régimen de Contabilidad Pública: Libro I Plan General de Contabilidad Pública*. Recuperado de <http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/0ed5ac8c-401c-4284-8d21->

f73ab1d8deb3/Plan+General+de+Contabilidad+P%C3%BAblica+Versi%C3%B3n+2007.pdf?MOD=AJPERES

Contaduría General de la Nación. (08 de octubre de 2015). Por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones. [Resolución 533 de 2015]. DO: 49.808.

Contaduría General de la Nación. (06 de diciembre de 2016). Por la cual se modifica el cronograma de aplicación del Marco normativo para entidades de gobierno, incorporado al Régimen de Contabilidad Pública mediante la Resolución 533 de 2015, y la regulación emitida en concordancia con el cronograma de aplicación de dicho marco normativo. [Resolución 693 de 2016]. Recuperado de http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_808d353211aa43e2a7bc600aa1e6caba.

Contaduría General de la Nación. (07 de octubre de 2017). Por la cual se modifica el anexo de la Resolución 533 de 2015 en lo relacionado con las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del marco normativo para entidades del Gobierno, y el artículo 4 de la Resolución 533 de 2015, y se dictan otras disposiciones. [Resolución 484 de 2017]. Recuperado de http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/e93eb9ba-bbfa-4548-8eeb-de449e9a305f/Resolucion+484+de+2017.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=e93eb9ba-bbfa-4548-8eeb-de449e9a305f.

Gómez, M. y Montevideo, V. (2012). Las innovaciones en contabilidad gubernamental en Latinoamérica el caso de Colombia. *Innovar*, (22)45. 17-35. Recuperado de

https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=%29+las+innovaciones+en+contabilidad+gubernamental+en+latinoamerica+el+caso+de+Colombia&btnG=.

Johansen, B. (2009). *Introducción a la Teoría General de Sistemas*. México: Limusa.

Laudon, K. y Laudon, J. (2012). *Sistema de información Gerencial*. México: Pearson. Recuperado de <https://juanantonioleonlopez.files.wordpress.com/2017/08/sistemas-de-informacion-gerencial-12va-edicion-kenneth-c-laudon.pdf>.

Martínez, K. M. (2017). *Impacto operativo en el proceso de convergencia a las NICSP para las entidades de Gobierno en Colombia*. (Trabajo de grado). Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10654/16270>.

Restrepo, L. y Muñoz, J. (2011). Colombia: Hacia la adopción y la aplicación de las NIIF y su importancia. *Adversia Revista Virtual de Contaduría Pública*, 2(8). 26-43. Recuperado de <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/adversia/article/viewFile/10954/10047>

Rivera, R. (2011). *Implicaciones del proceso de convergencia en Colombia*. (Tesis Doctoral). Cartagena, Colombia. Recuperado de: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/todo/document/contsoc_v5_n1_07?p.s=TextQuery.