

APORTE DE CREACIÓN DE LA FIGURA DEL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN A LA PROFESIÓN DEL CONTADOR PÚBLICO EN COLOMBIA

Omar Eduardo Mancipe Saavedra

Para establecer el grado de influencia en la profesión del contador público en Colombia por la creación de la figura del Contador General de la Nación, se debe partir de un hecho histórico que cambió la Contabilidad Pública en nuestro país: la expedición de la Constitución Política del año 1991.

Antes de la Constitución del 91, la Contabilidad Pública era de carácter netamente presupuestal. Bajo este enfoque, el reconocimiento de los hechos económicos solamente permitía hacer el registro de los ingresos y los gastos, que en un periodo contable o presupuestal se realizaba por parte de los entes públicos. Este periodo comprendía del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, y al finalizar, los saldos debían quedar en cero, dado que de acuerdo con la norma presupuestal, la totalidad de los recursos presupuestados debían ser totalmente ejecutados en la vigencia.

Esta forma de reconocimiento de los hechos económicos antes de la Constitución

del 91 hacía que los contadores públicos que prestaban sus servicios al sector público tuviesen básicamente una tarea de registro de partida simple y no se evidenciaba un efecto en el patrimonio público.

Colmenares, Franco y Pulgarín (s.f.), en el texto “Evolución del proceso de Planificación Contable”, señalan algunos hechos que marcaron la evolución de la contabilidad pública a partir de la era republicana: en 1819, lograda la independencia, se crea la Oficina del Tribunal Superior de Cuentas, que después fue sustituida por la Contaduría de Hacienda y, posteriormente, por la Dirección General de Hacienda, funcionando en cada departamento por medio de Contadurías Seccionales de Hacienda con facultades de jurisdicción coactiva.

En 1832, se estableció la rendición de cuentas anuales a cargo de la oficina de Contaduría General de Hacienda.

En 1843, se dispuso que la oficina principal consolidara el movimiento de las

oficinas subalternas en la rendición de cuentas, presentar una cuenta global y a la cual posteriormente se le asignaron funciones de control fiscal.

En 1873, el código fiscal “dispuso la rendición anual del presupuesto y del tesoro por el Ministerio del Tesoro”; en ese año, se aprecia la obligatoriedad del Ejecutivo de rendir cuentas ante el congreso y el concepto de “contabilidad presupuestal”. (Colmenares, Franco, Pulgarín, s.f., p. 64).

En 1923, siguiendo recomendaciones de la Misión Kemmerer, se crea el Departamento de Contraloría, el cual a su vez crea la sección del “Contador en Jefe, para llevar las cuentas generales de la Nación y prescribir los métodos de contabilidad oficial” (Colmenares, Franco, Pulgarín, s.f., p. 64).

En 1968, teniendo en cuenta que varias propuestas no fructificaron, se asignó provisionalmente la función de llevar cuentas generales a la Contraloría General de la República, lo cual duró hasta el cambio constitucional de 1991.

El proceso seguido hasta este momento indica que “la obtención, registro y control de los recursos públicos se desarrolló, conceptual y normativamente, basados en el proceso presupuestal” (Colmenares, Franco, Pulgarín, s.f., p. 68) y existe el enfoque legalista orientado a verificar la aplicación de normas y determinar responsabilidades. Hasta este momento, la administración pública “adopta el registro presupuestal o sistema de caja”.

Se concluye la referencia al texto Evolución del Proceso de Planificación Contable, destacando que “el modelo presupuestalista no permitió establecer sistemas de información confiables” (Colmenares, Franco, Pulgarín, s.f., p. 68), resultó limitado por insuficiente técnica contable y escasa infraestructura.

El hecho de que el registro de los hechos económicos realizados por los entes públicos tuviera un enfoque presupuestal hizo que la participación del contador público colombiano fuese mínima, pues su formación tenía un enfoque hacia las empresas, evidenciándose la idoneidad del CP en la aplicación de modelos contables como el de la causación o devengo y no como en el sector público, donde prevalecía el modelo de caja con enfoque presupuestalista.

Asignaturas relacionadas con la administración financiera del sector público, en la mayoría de facultades de Contaduría Pública del país, eran escasas o no existían; la orientación general era hacia asignaturas propias de la tributación, auditoría o control, administración de procesos contables y, no en todos los casos, la administración financiera privada y lo poco que se incorporaba en la formación del Contador Público era el tema del presupuesto público, trayendo como consecuencia que este profesional tuviera una nula participación en los procesos de gestión financiera pública.

Lo anterior presenta un giro importante con la creación de la figura del Contador General de la Nación mediante

el Artículo 354 de la carta política, y con el cambio de modelo generado a través de la Resolución 4444 del año 1995, donde claramente se expone que a partir de ese momento la Contabilidad Pública en Colombia será de causación o devengo, y por partida doble.

Como se advirtió anteriormente, antes de la Constitución del 91, el contador público colombiano tenía la formación necesaria para el desarrollo de modelos contables con enfoque financiero patrimonial del sector privado, pero carecía de una formación con enfoque hacia la administración financiera del estado, situación que hizo que algunas Facultades de Contaduría Pública del país incorporaran en sus mallas curriculares materias relacionadas con el manejo financiero del Estado, entre ellas, la Contabilidad Pública o Gubernamental.

Se hizo necesario que para ofrecer al mercado laboral profesionales contables integrales se incorporaran temas como el Derecho Administrativo, las Finanzas Públicas, la Contabilidad Pública y el Control Gubernamental.

Lo anterior permitió que a los futuros contadores públicos se les ampliara el espectro profesional al darles a conocer una nueva forma de participar en la gestión financiera de los recursos públicos, en el reconocimiento de los hechos económicos para el sector público, pero, lo más importante, entender la administración de los recursos públicos desde la obtención hasta su aplicación.

El contador público, después de la Constitución del 91, ha tenido que

enfrentar un nuevo reto: el de prepararse para atender lo relacionado con el manejo financiero de las entidades públicas, pues con las nuevas demandas de profesionales contables, es necesario que, aparte de tener conocimiento en la administración de procesos contables para entidades privadas, también tenga amplios conocimientos en materia de estructuración del Estado, planes de desarrollo, sistemas presupuestales, marcos fiscales y de gastos de mediano plazo, entre otros temas propios de la gestión financiera pública.

Antes de la Constitución Política del 91, el número de contadores públicos que prestaba sus servicios en entidades del Estado desarrollando funciones propias del profesional contable era reducido, pues el desarrollo de las actividades contables, por ser de carácter presupuestal, no exigía de la idoneidad de un contador público, en los términos de la Ley 43 de 1990, normas que regulan el ejercicio de la profesión contable en el país.

Después de la Constitución, y con la expedición de la Ley 298 de 1996, la participación del contador público en las entidades del Estado alcanzó participaciones significativas, toda vez que por lo menos en cada entidad del Estado, que esté sujeta al Régimen de Contabilidad Pública, debe contar con los servicios de un contador público, lo que ha permitido que hoy en día haya aproximadamente 15.000 profesionales de las ciencias contables apoyando el ejercicio de la administración financiera pública.

No se debe dejar de señalar que con la creación de la figura del Contador Ge-

neral de la Nación Colombia ha estado a la vanguardia de los procesos de armonización y convergencia hacia Normas Internacionales de Contabilidad Pública, situación que no ha sido ajena al profesional contable colombiano, toda vez que no solo basta que conozca los modelos normativos aplicables a las entidades privadas, sino que, en su carácter de integral, debe también conocer los modelos propios del sector público, específicamente las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público denominadas IPSAS (por sus siglas en inglés).

Ahora bien, esta dinámica contable ha requerido que los entes de control en el país, al momento de ejercer las diferentes tipologías del control público, cuenten con profesionales contables que conozcan y denominen los modelos contables públicos, situación que ha hecho que los profesionales contables requieran especializarse en temas de la administración financiera pública.

Otra arista en la cual el contador público colombiano ha venido participando en la administración financiera del Estado es la relacionada con la atención de requerimiento de información especializada, que es demandada por organismos tanto nacionales como multilaterales, como es el caso para nuestro país del DANE, DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para el Desarrollo Económico.

Uno y otro organismo han determinado que la información que servirá para efectos de sus análisis macroeconómicos y de las Estadísticas de Finanzas Públicas será la base contable generada a partir de la aplicación de las normas contenidas en el Régimen de Contabilidad Pública, la cual es preparada por los contadores públicos de las entidades, situación que compromete nuevamente la idoneidad del contador público colombiano.

Lo anterior permite concluir que con la creación de la figura del Contador General de la Nación se ha generado una nueva dimensión para la profesión contable del país, lo cual constituye un gran reto para todos los actores de la profesión, no solo para la academia, las agremiaciones de la profesión, los organismos de vigilancia y control de la profesión, sino de forma directa para el profesional contable, quien con su competencia e idoneidad está llamado a atender con decoro los requerimientos de las entidades públicas en materia de administración financiera pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Colmenares, Luis A.; Franco, Rafael; Pulgarín, Luis (s.f.). *Evolución del proceso de planificación contable en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de Colombia (23 de julio de 1996). Ley 298 de 1996, crea la Contaduría General de la Nación. DO 42840.
- Constitución Política de Colombia.