

# El valor de mercado en las entidades de gobierno en Colombia. Resultados de la transición<sup>1</sup>

Market value in government entities in Colombia. Results of the transition

Valor de mercado em entidades governamentais na Colômbia. Resultados da transição

*Michael Andrés Díaz Jiménez*

*Universidad Santo Tomás, Colombia*

michaeldiazj@usantotomas.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8227-0714>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc23.vmeg>

*Ruth Alejandra Patiño Jacinto*

*Universidad Nacional de Colombia, Colombia*

rapatinoj@unal.edu.co.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6017-7666>

Recibido: 13 octubre 2019

Aceptado: 11 agosto 2022

*Julián David Sandoval Alarcón*

*Universidad EAN, Colombia*

julian.sandoval@usantotomas.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0299-4331>

*Diego Alexander Quintanilla Ortiz*

*Universidad Santo Tomás, Colombia*

diegoquintanilla@usantotomas.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3990-5515>

## Resumen:

La investigación examina la aplicación del valor de mercado en las entidades de gobierno en Colombia y algunas problemáticas asociadas; para esto, se realizó un estudio de caso. En el presente documento se muestran los resultados de una revisión de la literatura relacionada con las críticas a las mediciones, utilizando el valor razonable y el valor de mercado en las entidades de gobierno. Posteriormente, se examinan los principales impactos financieros por la aplicación del valor de mercado como alternativa de medición en la entidad objeto de estudio, complementando con una entrevista semiestructurada a funcionarios involucrados en el proceso para establecer la percepción sobre el criterio de medición. Producto de lo anterior se evidencia que la medición a valor de mercado, en la entidad de estudio, puede resultar adecuado para obtener información actualizada y de utilidad, especialmente para el proceso de rendición de cuentas; sin embargo, podría ser riesgoso al tratar de vincular este criterio de valoración en contextos de no mercado, afectando la transparencia y confiabilidad de la información contable.

**Códigos JEL:** M41, R51

**Palabras clave:** valor de mercado, valor razonable, entidades de gobierno, contabilidad pública, NICSP.

## Abstract:

The research examines the application of market value in government entities in Colombia and some problems associated; to do this, a case study was carried out. This document shows the results of a review of the literature related to criticisms of measurements using fair value and market value in government entities. Subsequently, the main financial impacts due to the application of the market value as a measurement alternative in the entity under study are examined, complementing with a semi-structured interview to officials involved in the process to establish the perception of the measurement criteria. As a result of the above, it is evident that the measurement at market value, in this entitie, may be adequate to obtain updated information and especially useful for the accountability process, however, it could be risky when trying to link this criterion valuation in non-market contexts, affecting the transparency and reliability of accounting information.

**JEL Codes:** M41, R51

**Keywords:** Fair value, government entities, public accounting, IPSAS.

## Resumo:

A pesquisa examina a aplicação do valor de mercado em entidades governamentais na Colômbia e algumas questões associadas; para este fim, foi realizado um estudo de caso. Este documento apresenta os resultados de uma revisão da literatura relacionada a críticas de medição usando o valor justo e o valor de mercado em entidades governamentais. Posteriormente, são examinados os principais impactos financeiros da aplicação do valor de mercado como uma alternativa de medição na entidade em estudo, complementados por uma entrevista semi-estruturada com funcionários envolvidos no processo para estabelecer sua percepção do critério de medição. Como resultado do exposto acima, é evidente que a medição do valor de mercado, na entidade em estudo, pode ser adequada para obter informações atualizadas e úteis, especialmente para o processo de prestação de contas; no entanto, pode ser arriscado ao tentar vincular este critério de avaliação em contextos não de mercado, afetando a transparência e a confiabilidade das informações contábeis.

**Classificação JEL:** M41, R51

**Palavras-chave:** valor de mercado, valor justo, entidades governamentais, contabilidade pública, IPSAS.

## Introducción

En la última década, las entidades encargadas de la normalización y la regulación contable en Colombia han realizado esfuerzos encaminados a forjar las directrices necesarias para fortalecer la elaboración y análisis de la información financiera de entidades públicas y privadas. Todos estos esfuerzos se han materializado con la adopción y adaptación de los referentes internacionales de contabilidad, propiciando la formulación de cuerpos normativos alineados al contexto contable nacional.

Ante este escenario, la Contaduría General de la Nación –CGN–, como autoridad rectora en materia de contabilidad pública, ha consolidado una base normativa en la que incluye elementos sustantivos de las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS, por sus siglas en inglés) y Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS por sus siglas en inglés) –NICSP–.

Lo anterior en cumplimiento con el proceso de modernización del régimen de contabilidad acorde con la reforma de la administración pública, la cual busca mejorar las prácticas contables y fortalecer la calidad de la información financiera de las entidades públicas; de tal forma que puedan suministrar información transparente, comprensible y comparable a los diferentes usuarios lo cual mejora el proceso de rendición de cuentas y garantiza la eficiencia en la administración de los recursos públicos (Bohórquez, 2016). Ante esto, Quintanilla (2017) resalta que los conceptos de rendición de cuentas y de transparencia se convirtieron en elementos fundamentales de la administración pública. Los procesos de transformación que ha tenido la administración pública han tomado de referencia elementos de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la incorporación de elementos de otras teorías como son el neweberianismo estatal y la nueva gobernanza pública. Estas teorías buscan lograr la articulación entre las entidades del sector público, generar confianza a la ciudadanía y evidenciar transparencia en el uso de los recursos públicos enmarcados en la eficiencia y la calidad.

Estos procesos de transformación han generado debates alrededor de la aplicación de criterios de valoración en contextos de no mercado, incluido el valor razonable (VR), y a partir de esto los organismos de regulación contable, tanto a nivel internacional como local, lo han incluido en la reciente normativa. Bajo este escenario, se identifican algunos problemas en la definición de métodos de valoración en el contexto público, considerando que se han tomado como punto de partida las bases de medición desarrolladas para el sector privado, establecidas en las IFRS. Sin embargo, algunos autores como Deaconu y Nistor (2014), destacan que la aplicación del valor razonable tiene tres objetivos fundamentales en las administraciones públicas: i) realizar una adecuada gestión de las finanzas públicas, ii) contar con elementos para el proceso de toma de decisiones sobre los activos y las transacciones de los recursos del Estado de decisión y iii) el vínculo entre la evaluación y el principio de gobernanza, en donde se establece que aquello que no se pueda medir no se puede evaluar y no se puede manejar ni mejorar.

Por otra parte, autores como Laux y Leuz (2009) y Liao, Kang, Morris y Tang (2013) plantean algunas dificultades en esta temática refiriendo la expresión de la “crisis del valor razonable”, considerando que

existe una pérdida de legitimidad en su aplicación (especialmente en épocas de crisis financieras) y un desconocimiento generalizado sobre su manejo bajo criterios profesionales consistentes. De la misma manera, Patiño (2009) identifica que existen críticas a la aplicación del VR, particularmente respecto a la pérdida de fiabilidad.

Adicionalmente, David (2010) y Hawkins, Dessain y Barron (2008) resaltan que, dada la evolución de los mercados, existen limitaciones para ejercer labores adecuadas de auditoría, puesto que los informes financieros presentados sobre la base de medición del VR contienen datos con un alto grado de volatilidad, lo que dificulta la formulación de opiniones objetivas sobre la información evaluada.

Uno de los desafíos adicionales se presenta en la medición de bienes de no mercado administrado por las entidades estatales tales como la infraestructura pública y los bienes patrimoniales o *heritage assets*. Esto se debe a que este tipo de elementos carecen de un mercado activo y difícilmente se pueden medir bajo las bases contables y financieras establecidas, poniendo en duda la pertinencia sobre la aplicación de estos criterios y fundamentando una necesidad en el diseño de modelos de valoración que capturen el potencial de beneficio social que puedan generar y no solo la capacidad de producir beneficios económicos asociados a su uso o disposición (Lombardi *et al.*, 2020)

Díaz y Rico (2020) resaltan que es preciso profundizar sobre aspectos específicos relacionados con las organizaciones gubernamentales, buscando un mejor entendimiento de la naturaleza y de sus actividades, además de hacer especial énfasis sobre el tratamiento contable y medición de activos especiales, como por ejemplo bienes comunitarios, carreteras, viaductos, etc. Adicionalmente, es necesario estudiar tópicos relacionados con los impactos operativos que se adquirieron a partir del reciente proceso de convergencia, tales como la definición de parámetros de materialidad, estudio de vidas útiles, análisis de deterioro, etc.

Ante este escenario, la CGN ha considerado referentes internacionales de contabilidad para el sector público (adicionales al IPSASB<sup>2</sup>), como los pronunciamientos del Statements of Governmental Accounting Standards –GASB–, las Publicaciones de la Junta de Estándares de Contabilidad para el Sector Público de Canadá, el manual de reporte financiero para entidades de gobierno del Reino Unido, entre otros (Contaduría General de la Nación, 2013). Estos pronunciamientos abordan una agenda de ardua investigación, especialmente en lo relacionado con los criterios de valoración, concretamente sobre el concepto de VR, que trae implícito el debate sobre las características de la información financiera, en particular lo que tiene que ver con la fiabilidad y la relevancia.

Con esta base, el mencionado organismo regulador ha definido que en lugar de utilizar mediciones a valor razonable, algunos elementos sean medidos a valor de mercado, lo que ha generado ciertos interrogantes, por ejemplo, frente a los posibles impactos en términos financieros que hubiera podido presentar la implantación del modelo pleno de valor razonable. Sobre esto, vale la pena realizar un análisis de fondo, específicamente, respecto a sus impactos en la elaboración y presentación de una información financiera confiable que permita reflejar mayores niveles de transparencia y ayude a fortalecer la rendición de cuentas como pilares en la gestión de las administraciones públicas.

Un problema adicional que se presenta en Colombia es que las entidades públicas del país están bajo los requerimientos contables de cuatro cuerpos normativos diferentes (empresas públicas que cotizan en el mercado de valores, entidades que no cotizan, entidades de gobierno y entidades en liquidación) y aunque reflejan el contexto de cada tipo de entidad, genera cierta divergencia sobre la aplicabilidad de criterios uniformes de valoración, lo que, a su vez, dificulta procesos de consolidación y presentación de información financiera comparable (Rico y Díaz, 2017).

De acuerdo con lo anterior, se considera que es necesario elevar un llamado de atención a las autoridades normalizadoras y asociaciones profesionales con el fin de garantizar un adecuado cumplimiento de la normatividad vigente y asegurar un proceso gradual de adaptación, en el que se mitiguen los riesgos de asimetría de información y se cumplan con los objetivos planteados frente a los requerimientos de información contable pública.

A partir de lo anterior, el presente documento describe algunas apreciaciones sobre el reciente proceso de implementación del marco normativo contable a entidades de gobierno, enfocándose especialmente en la aplicación del valor de mercado en la etapa de transición y presentando algunas discusiones académicas que se han suscitado a nivel internacional alrededor del tema. Además el texto evalúa las posibles implicaciones que se podrían presentar en periodos futuros.

Para lograr esto, se realizó una revisión de la literatura en donde se describen las críticas tanto para las mediciones a valor razonable como a valor de mercado. También se analizaron los impactos financieros presentados en la entidad objeto de estudio por la aplicación del valor de mercado en la transición y se complementa con los resultados de una entrevista semiestructurada aplicada a los funcionarios que adelantaron el proceso.

Con relación a la revisión de la literatura, se precisa que de acuerdo con los lineamientos definidos por la CGN, las entidades de gobierno no aplican las mediciones a valor razonable; sin embargo, se considera conveniente realizar una revisión sobre los efectos de la aplicación de valor razonable en otras economías, lo que permite identificar cómo han percibido los reguladores internacionales su aplicación e identificar los efectos y repercusiones de su aplicación frente a los aspectos sustanciales de la información financiera. A partir de lo anterior, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles han sido las implicaciones que ha traído la aplicación del valor de mercado en la medición de los activos de la entidad objeto de estudio?

En este sentido, en el siguiente apartado se describe la metodología utilizada; posteriormente se realiza una caracterización de las críticas alrededor de los conceptos de valor de mercado y valor razonable, destacando particularmente su aplicación en las administraciones públicas. Luego se analizaron los impactos financieros relacionados con la medición a valor de mercado de algunos bienes administrados de un estudio de caso de una entidad de gobierno, producto de la convergencia con los estándares internacionales de contabilidad. Más adelante se evalúa la percepción de los servidores involucrados en este proceso respecto a la aplicación de los criterios de valoración que utilizan el valor de mercado, esto se realiza mediante la aplicación de una encuesta semiestructurada. Finalmente se presentan las conclusiones.

## Metodología

La investigación se encuentra centrada en el estudio de la realidad contable del sector público colombiano en su contexto natural y cotidiano, del cual se pretende interpretar los fenómenos de valoración y presentación de contenidos con el nuevo marco normativo para entidades de gobierno y su implicación en el ámbito contable (Rodríguez, Gil y García, 1996). Con el propósito de aproximar la comprensión particular de los fenómenos, de acuerdo con Ruedas, Ríos, y Nieves (2009) “se trata de conocer los hechos, procesos y los fenómenos en general, sin limitarlos solo a la cuantificación de algunos de sus elementos” (p. 629), por ello el artículo se estructura bajo un enfoque cualitativo.

En primer lugar, la investigación se desarrolla mediante la revisión profunda de la documentación para la identificación de los conceptos y teorías correspondientes al objeto de estudio, indagando en artículos que contengan el término de valor razonable o *fair value*. La revisión se realiza en este concepto, ya que, el valor de mercado es utilizado en las entidades de gobierno como aproximación al valor razonable, que se encuentra en la jerarquía 1, pero considerando las limitaciones que tienen este tipo de organizaciones para realizar valoraciones distintas a este criterio, no es posible contemplar las jerarquías 2 y 3, debido a que genera costos adicionales o pierde fiabilidad la información, lo que permite una exploración guiada y por tanto más eficaz (Deslauriers, 2004). Lo anterior se prevé que proporcione una base conceptual sobre las investigaciones realizadas previamente y permita realizar el análisis de la recolección de información.

En segunda instancia se desarrolla un estudio de caso basado en la recopilación de información y datos pertenecientes al contexto de aplicación del concepto de valor de mercado bajo la clasificación de entidades

de gobierno reguladas por la CGN. Para ello se utilizan documentos pertenecientes al repositorio de la CGN desde del año 2013, que permitan deducciones lógicas propias de un estudio de caso crítico (Flyvbjerg, 2001), dentro de su entorno económico y técnico (Creswell, 1998). Se utilizan como instrumentos los estados financieros de la entidad seleccionada y las entrevistas semiestructuradas para la exploración de las perspectivas profesionales e institucionales, con el fin tener una construcción teórica preestablecida por la comunidad contable (Katayama, 2014) que permita determinar los efectos del concepto de valor razonable (valor de mercado) en la información financiera pública de las entidades de gobierno en Colombia. El modelo de la metodología se presenta en la siguiente gráfica:

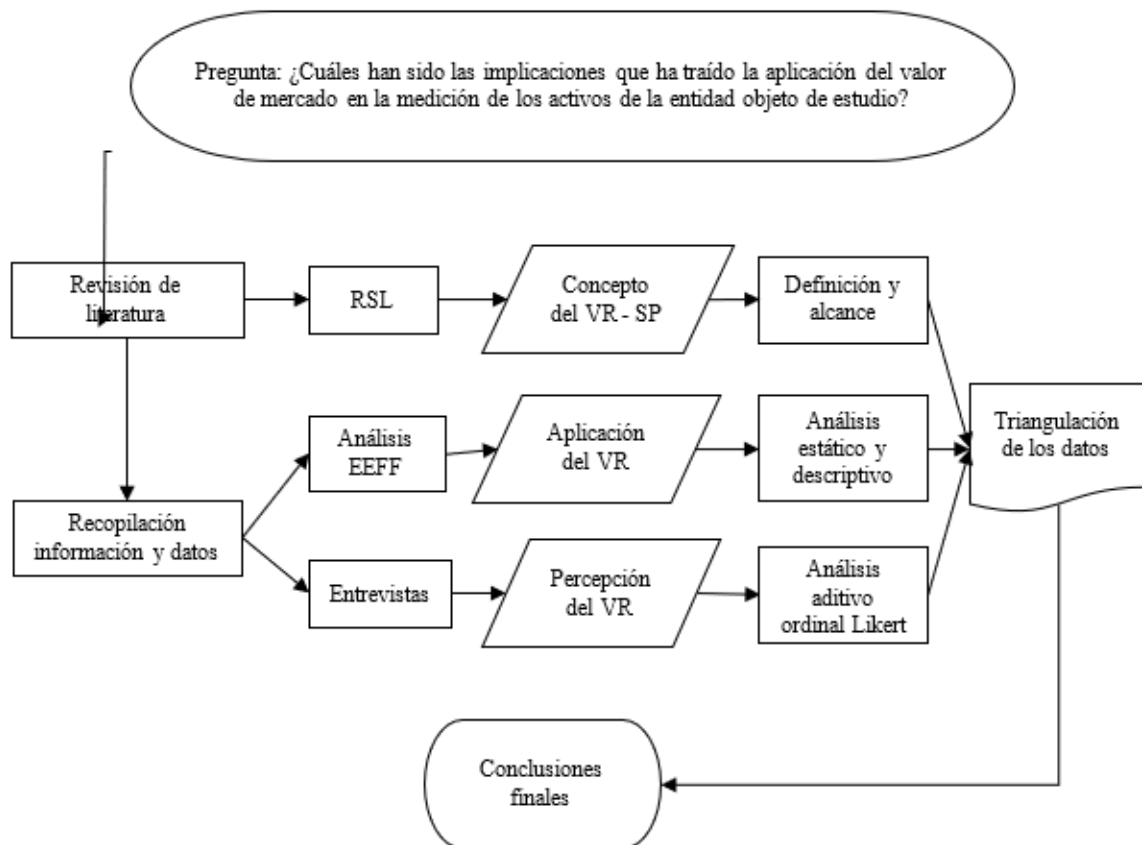


FIGURA 1.  
Metodología

Fuente: elaboración propia.

Respecto al análisis de los estados financieros, este se orienta bajo un enfoque descriptivo y estático mediante la especificación las propiedades y características de los elementos contenidos en los estados financieros (Hernández, Fernández y Baptista, 2010). Inicialmente se identifica, bajo el marco normativo de las entidades de gobierno, las partidas donde se aplica el valor de mercado como criterio de valoración en uno o varios lapsos tales como los saldos iniciales (por adopción del nuevo marco normativo), la medición inicial o en la medición posterior. De este modo se determinan los componentes de inversiones, propiedad, planta y equipo e intangibles, partidas sobre las cuales se indaga en la entrevista debido al alto impacto que pueden presentar en sus mediciones.

Para el caso del segundo instrumento de recolección de información, se plantea una entrevista exploratoria semiestructurada (Katayama, 2014; Alston y Bowles, 2003). A partir de ella el entrevistador podrá cambiar el orden de las preguntas, hacer preguntas de énfasis sobre las ya establecidas o no aplicar alguna según el criterio propio; además, se espera comprender las concepciones sobre del valor razonable (valor de mercado)

adoptado por las entidades de gobierno y la gestión de este criterio de valoración contable. La aplicación de la entrevista tendrá también una dimensión comparativa de las nociones del tema de estudio (Flick, 2015).

El desarrollo de la entrevista se plantea con una secuencia estructural de tipo rombo (Kendall y Kendall, 1997), donde se realiza una combinación de preguntas de carácter general y específico desarrolladas en dimensiones de antecedentes, conocimiento y opinión (Hernández, Fernández, y Baptista, 2010). De acuerdo con lo anterior, la construcción de las preguntas corresponde a un componente abierto que permita recolectar la mayor cantidad de posibles respuestas por parte del entrevistado; adicionalmente se construye el cuestionario con la intención de escalar los conceptos subjetivos no observables de los individuos mediante una escala tipo Likert<sup>3</sup>, lo cual permite generar una escala de medición lineal para interpretar el nivel de conformidad en la aplicación del concepto de estudio dentro de un rango donde las respuestas se clasifican en dos grupos: positivas (totalmente de acuerdo, de acuerdo y ni de acuerdo, ni en desacuerdo) y negativas (totalmente en desacuerdo y en desacuerdo). La entrevista se presenta en el anexo 1 y fue realizada a los funcionarios encargados del proceso de implementación del nuevo marco normativo en la entidad objeto del estudio de caso; información que se clasificó como datos semiprivados y privados (Congreso de la República de Colombia, 2012), razón por la cual se llegó a un acuerdo de confidencialidad con los entrevistados y solo se presentarán los análisis correspondientes a la aplicación del instrumento.

El proceso de triangulación se realiza tomando en cuenta la información de las fuentes documentales (académicas y normativas), las cuales sirven de base para el análisis de los estados financieros de la entidad de gobierno que es objeto del estudio de caso. Igualmente, el desarrollo de la fase documental y el análisis de los estados financieros sirven como insumo para la elaboración de las preguntas de las entrevistas semiestructuradas. Por último, se comparan las problemáticas identificadas en la fase documental con los hallazgos de las otras fuentes de información (estados financieros y entrevistas) para generar, así, los resultados presentados en este documento a partir de un análisis y comparación integral de distintas fuentes de información.

Como ya se había mencionado, la entidad donde se efectúa el análisis de la información cumple con las condiciones establecidas para catalogarse como entidad de gobierno de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 167 de la CGN (2017a):

1. La entidad tiene como objetivo rector proveer políticas públicas que conlleven a un mayor nivel de bienestar social.
2. La entidad no tiene ánimo de lucro, sus mayores fuentes de financiación provienen de forma directa o indirecta de ingresos tributarios estatales y su administración se vincula con el presupuesto público.
3. La entidad se ubica dentro de la categoría de organización administrativa territorial.

Adicionalmente, se destaca su relevancia en cuanto a que gestiona la información contable de una entidad que reúne y cumple las condiciones necesarias para pertenecer a la categoría más grande de municipio o distrito, estipulada en la Ley 617 del Congreso de la República de Colombia. En esta se establece que pertenecen a la “[...] categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales [...]” (2000, Art. 2).

## **Las mediciones bajo condiciones de mercado y el concepto de valor razonable**

Producto de las reformas a los sistemas de contabilidad pública y el desarrollo de los planteamientos de la Nueva Gestión Pública, se han mimetizado algunas prácticas de las empresas del sector privado en las entidades estatales y dentro de estas, como la implementación de la contabilidad de devengo. Este

requerimiento ha exigido el diseño de estrategias para reconocer y valorar todos los elementos administrados de dichas entidades; sin embargo, se han presentado varias dificultades desde el punto de vista técnico y operativo por la falta de referentes de general aceptación que orienten su aplicación. En especial, estas dificultades se han evidenciado sobre las mediciones bajo condiciones de mercado en un entorno en el que para algunos elementos es poco factible su cuantificación, lo que ha suscitado, además, ciertos debates académicos alrededor de esta temática.

Al respecto, una de las principales consideraciones en el abordaje de las mediciones contables es la diferencia entre el valor de mercado y valor razonable. Se debe precisar que el valor de mercado es aquel que está limitado fundamentalmente a los factores de oferta y demanda, mientras que las mediciones a valor razonable consideran el valor intrínseco o real de un elemento. El debate académico respecto a su aceptación en la contabilidad pública se centra en el valor razonable y son mucho más limitados los trabajos sobre el valor de mercado, incluso en algunos espacios estos dos conceptos son tratados como sinónimos y puede tomar diferentes interpretaciones. Sin embargo, se debe considerar que las críticas al valor razonable se hacen extensibles al valor de mercado, toda vez que este último se encuentra inmerso y estrechamente vinculado con el primero tanto desde un enfoque formal como desde uno pragmático.

Además de esto, los organismos de regulación contable a nivel internacional han buscado la recursividad en la definición de lineamientos que simplifiquen su tratamiento (Conrath *et al.*, 2021). En este sentido, en las conclusiones del capítulo sobre medición de activos y pasivos en los estados financieros del marco conceptual de las IPSAS (2020) se describe que en lugar de utilizar el valor razonable basado en valores de salida como base de medición, se aplicará el valor de mercado, puesto que se ha evidenciado que utilizar los dos conceptos en el mismo marco normativo podría confundir a los usuarios de los estados financieros, teniendo en cuenta que el valor razonable refleja el resultado de una medición específica (IFAC, 2020).

En este marco conceptual se define el valor de mercado como “el importe por el que puede ser intercambiado un activo, entre partes interesadas y debidamente informadas, en una transacción realizada en condiciones de independencia mutua” (IFAC, 2020, p. 120). Este concepto se ha investigado, principalmente, en mercados financieros, pues se considera que el valor de mercado debe reflejar la capacidad de una organización de generar riqueza y sus métodos de evaluación son tan flexibles que pueden adaptarse a la idiosincrasia de cada analista (Terra y Ferreira, 2015, p. 43)

En la investigación adelantada por Conrath-Hargreaves, Heiling y Wüstemann (2021) se resalta que los conceptos de valor razonable y de valor de mercado generan incertidumbre y pueden causar confusión tanto a nivel local como global, en particular, cuando la identificación de las bases de medición no se deriva del objetivo de la propia medición, es decir, no se consideran los tipos de elementos ni los contextos sobre los que se van a aplicar los diferentes criterios de medición. Esto es de relevancia debido a que debe prevalecer la coherencia en el establecimiento de normas para evitar desajustes conceptuales entre lo global y lo local, que pueden poner en peligro la legitimidad del regulador de estándares internacionales. Además, se señala que debe considerarse para el diseño de futuros proyectos de norma.

Los autores también resaltan que el concepto de valor de mercado puede llegar a ser confuso, por lo tanto:

El IPSASB parece abogar por una adopción del valor razonable basado en la definición actual de la NIIF 13 (IPSASB, 2019a, párrafo 2.13), mientras que el valor de mercado debe cambiarse de nombre, modificar su definición (enfaticando los valores de entrada) o eliminarse por completo del IPSASB CF (IPSASB, 2019a, párrafo 2.24) (p. 199).

Con relación a los métodos de valuación de mercado, uno de los más utilizados es el Precio dividido en el valor de libro mayor, en el “que se asume que aquellas acciones más valoradas por el mercado en relación con el valor patrimonial de la empresa [...] son aquellas empresas que generan mayores resultados” (Pinheiro, Louzada, Queiroz y Pérez, 2015, p. 6), de este modo, de acuerdo con los investigadores:

Cuando esta proporción es mayor a 1 (uno) significa que el mercado valora una determinada empresa más de lo que está registrado / calculado en sus libros y / o informes contables, es decir, el mercado está reconociendo algo que no está siendo registrado. / capturado por contabilidad (o que se está haciendo solo parcialmente) (p. 3).

Frente a estas posturas de valor de mercado, la dificultad que se encuentra en las entidades públicas es establecer el precio de los bienes que administran, entendiendo que estos bienes se orientan a generar servicios para la comunidad y mejorar la calidad de vida en general de la sociedad. De esta forma, se debería tener en cuenta estas variables al momento de realizar un proceso de valoración.

Uno de los factores que afecta la medición del valor de mercado es la ambigüedad de la información sobre beneficios futuros producto de la investigación y del desarrollo de las organizaciones, debido a que aportan un carácter a largo plazo y resultados inciertos (Holmstrom, 1989). Esto tiende a disminuir el valor de mercado de las empresas y de sus activos innovadores (Hussinger y Pacher, 2019, p. 672). Sin embargo, y como ya se había mencionado anteriormente, los trabajos de investigación enfocados en el estudio del valor de mercado en las administraciones públicas son insipientes, lo que no permite identificar las críticas alrededor de este concepto y tampoco sobre su aplicación en determinados contextos. Aunque se han definido algunas propuestas sobre el valor razonable que resaltan las virtudes y debilidades de este criterio de medición en las entidades públicas, y pese a que no sean extensibles las apreciaciones en varios parámetros, podrán tomarse como punto de partida para avanzar en estudios más profundos sobre el valor de mercado. A continuación se describen algunas de estas investigaciones.

Según Gómez, De La Hoz y López (2011), el valor razonable es un concepto que no es nuevo y tiene mayor aplicación en los mercados de capitales, asociándose al valor justo o transparente, con el que se busca respaldar con mayor fiabilidad la información presentada en los estados financieros principalmente. De acuerdo con los autores, a partir de los años noventa hubo un cambio de paradigma contable a nivel internacional, el cual hacía especial énfasis en la necesidad de contar con información que permitiera medir de manera razonable los elementos de los estados financieros y de entender el alcance y magnitud del valor razonable. Se resalta que este cambio se consolida con la promulgación de la IFRS 13 medición del valor razonable y se materializa bajo los supuestos de eficiencia, la búsqueda de perfeccionamientos de mercados y la adopción de una perspectiva de inversión en la práctica contable (Bernabé, Buendía y Erazo 2016). En relación con lo anterior, Sosa (2015) indica que

[...] el mundo está frente a un nuevo paradigma contable que permite medir activos y pasivos, al igual que reconocer ingresos y gastos, sobre la base de supuestos acerca de la racionalidad del comportamiento de los agentes económicos en los mercados y las presunciones acerca de eventos futuros (p. 24).

Se destaca, adicionalmente, que el IASB<sup>4</sup> y el Parlamento Europeo han contribuido con el desarrollo del concepto del valor razonable. Según Peñuela (2018), el primer organismo lo define como “el importe por el cual podría ser intercambiado un activo, o cancelado un pasivo, entre partes interesadas y debidamente informadas, en una transacción realizada en condiciones de independencia mutua” (p. 10). Por su parte, el Parlamento Europeo lo presenta como “un valor de mercado, en el caso de aquellos instrumentos financieros para los que pueda determinarse fácilmente un mercado fiable o el valor obtenido mediante la aplicación de modelos y técnicas de valoración generalmente aceptados” (p. 10). Se evidencia que, inicialmente, se aplicaría para los instrumentos financieros, los cuales cotizan en mercados de valores y por ende no presenta dificultades en su determinación.

Razak y Stainbank (2017) plantean que el valor razonable ha sido adoptado por los reguladores contables de varias jurisdicciones a nivel internacional, algunas considerando su enfoque integral y otras tomando elementos específicos de su definición. Resaltan, además, que uno de los principales esfuerzos en el proceso de convergencia entre el IASB y el FASB fue el análisis de este criterio de medición. De esto surgió la promulgación de la IFRS 13, en donde se establecen los procedimientos y elementos necesarios para su



determinación, inicialmente con aplicación en el sector privado y más adelante replicando su enfoque (en algunos elementos) en el sector público.

Ante este escenario, Silva y Azua (2006) plantean que el valor razonable está relacionado con las condiciones del funcionamiento del mercado que lo determina, pero cuando no hay mercado, se debe emplear modelos matemáticos más elaborados para llegar a valores que puedan ser justos, de tal forma que se pueda contar con información útil para los diferentes interesados. Este proceso de medición es más complejo de aplicar en los bienes que tienen las entidades públicas, dado que la función de estas se encuentra orientada a subsanar las necesidades que el mercado no satisface, de tal forma que los bienes con los que cuentan no buscan obtener rendimientos financieros ni beneficios económicos, sino prestar un beneficio a la comunidad.

En esta misma línea, los autores señalan algunas problemáticas que se podrían presentar con la aplicación de este criterio de valoración. Por un lado, resaltan que se puede generar información poco fiable en su naturaleza y no considerar la complejidad de valoración en contextos específicos (Patiño, Burgos, Preciado y Castro, 2020), dado que se utilizan datos con un alto nivel de subjetividad, los cuales no pueden ser fácilmente verificables por los usuarios y generando, a su vez, que estos pierdan credibilidad o requieran de información complementaria para su comprensión. Así mismo, manifiestan que el grado de confiabilidad del valor razonable depende de las condiciones de funcionamiento de los mercados y que estos, por su parte, no son homogéneos en las diferentes economías.

Algunas investigaciones abordan específicamente la potencialidad del uso del valor razonable en el sector público; por ejemplo, Rodríguez y Navarro (2012), Navarro y Rodríguez (2014) y Gardini y Grossi (2014) indican que, en medio del proceso de renovación de la administración pública, un factor relevante es la transparencia, por lo tanto, la aplicación de las IPSAS y el uso del valor razonable en las entidades públicas debe enfocarse a cumplir con este objetivo y contribuir con la rendición de cuentas. Además de esto, consideran que el valor razonable puede ser más relevante que el costo para los activos no financieros, aunque esto implicara que su cálculo podría ser más costoso en términos fiscales.

Estos autores manifiestan que el valor razonable puede favorecer la transparencia y la rendición de cuentas de la información financiera, siempre y cuando se cumplan tres características cualitativas: comprensibilidad, comparabilidad y oportunidad. Esta mejora en la comprensión de los estados financieros puede cerrar la brecha entre la administración de las entidades públicas y los ciudadanos, lo cual podría conllevar a una mayor participación en la gestión pública por parte de los usuarios externos, como son los votantes, los contribuyentes, entre otros, de la misma forma que aumentaría la exigencia a los usuarios internos, como son los funcionarios de finanzas. Sin embargo, esto implica grandes riesgos y retos para auditar estos procesos de medición, ya que su favorabilidad de aplicación se reduce cuando no existen valores de referencia para los bienes de la administración pública.

En esta misma línea, Deaconu y Nistor (2014) contrastan los criterios de valoración propuestos por el International Valuation Standards (IVS) con los contemplados en las IPSAS y, específicamente, estudian su aplicación en instituciones públicas. Los resultados muestran ciertas diferencias frente al alcance en la aplicación de estos dos modelos, en particular con lo relacionado a los tipos de mercados y la utilización de juicios de valor con un alto nivel de estimaciones cuando se calcula el valor razonable. Además, plantean una pérdida de credibilidad frente a los modelos internacionales de valoración generada por las crisis económicas a nivel mundial.

Uno de los problemas que se encuentran en la forma de valoración son los intereses que pueden estar inmersos en términos de relación de agencia, en donde la percepción es un elemento que se requiere en el proceso de medición. Lo anterior también implica nuevos retos, no solo para la contabilidad, sino a la auditoría, quienes deben evidenciar y valorar la razonabilidad en los procesos de medición (Suárez y Lorca, 2007).

De acuerdo con lo anterior, Vega y González (2014) señalan que: “el impacto de la volatilidad potencial de los valores de activos, pasivos, capital y las ganancias, producto de la variabilidad periódica en los valores

razonables calculados le añade una dimensión adicional al riesgo empresarial total” (p. 69). Para Colombia, puntualmente, Rico y Díaz (2017) señalan que las mediciones a valor razonable en las finanzas públicas requieren un análisis más amplio, tanto desde las investigaciones académicas como en la definición de estudios empíricos y la formulación de regulaciones que permitan identificar sus beneficios potenciales en la construcción de información contable pública.

Dado este contexto, se vislumbra que dentro del sector privado hay un constante estudio entorno a los impactos de las características correspondientes a la información financiera, así como la estructura bajo la cual se realizan los procesos de valoración; no obstante, en el ámbito del sector público se debe profundizar sobre estos temas, debido al impacto en el valor de los activos estatales y la tasación de los bienes administrados, ya que de estos depende la información suministrada a los diferentes usuarios. Frente a los requerimientos definidos por la CGN y su aplicación en las entidades de gobierno, se examina a continuación el proceso de convergencia con los referentes internacionales de contabilidad y, particularmente, se identifican los impactos financieros en la valoración de algunos bienes considerando referentes de mercado en una entidad de gobierno.

## **El valor de mercado en el contexto del nuevo referente normativo contable para entidades de gobierno en Colombia**

De acuerdo con el documento expedido por la CGN (2015a) “Referente teórico y metodológico de la regulación contable pública”, la mínima unidad productora de información es la entidad contable pública, la cual se caracteriza como una unidad jurídica, administrativa o económica que:

- a) desarrolla funciones de cometido estatal, b) controla recursos públicos, c) debe realizar una gestión eficiente de los recursos públicos que controla, d) está sujeta a diversas formas de control y e) está obligada a rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público. (Contaduría General de la Nación, 2015a, p. 11).

La clasificación que permite comprender el concepto de entidad de gobierno es construido con la definición adoptada por el Comité Interinstitucional de la Comisión de Estadísticas de las Finanzas Públicas (CIEFP), el cual es el documento titulado *Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de estadísticas de finanzas públicas*. En este se establecen cuatro (4) categorías de clasificación para las entidades del mencionado sector, que atienden a segmentos macro de las unidades institucionales, obteniendo así: i) el sector de las instituciones sin fines de lucro, ii) el sector de las sociedades no financieras, iii) el sector de las sociedades financieras y iv) el sector gobierno general. Este último sector es la agrupación de entidades que no tienen una naturaleza societaria de ninguna índole y su fin principal son las actividades del gobierno (Comité Interinstitucional de la Comisión de Estadísticas de las Finanzas Públicas - CIEFP, 2017).

Ante esto, la CGN expide el *Marco normativo para entidades de gobierno*, el cual desarrolla criterios y conceptos propios para el proceso contable en los siguientes documentos: i) marco conceptual para la preparación y presentación de la información financiera; ii) las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos; iii) los procedimientos contables; iv) las guías de aplicación; v) el catálogo general de cuentas; y vi) la doctrina contable pública. Con esta base se emprende un proceso de adaptación periódica que busca la convergencia con los estándares internacionales. En la tabla 1 se describen los principales pronunciamientos emitidos por la CGN en el proceso de armonización contable pública en Colombia para las entidades de gobierno con los estándares internacionales.

Así mismo, y para limitar el ámbito de aplicación del referente normativo, en el marco conceptual la CGN (2015b) plantea que las entidades de gobierno son aquellas que tienen como objetivo principal

la definición, observancia y ejecución de políticas públicas que buscan incidir en la asignación de bienes y servicios, en la redistribución de la renta y la riqueza, y en el nivel de bienestar de la sociedad. Estos bienes y servicios incluyen, entre otros, programas de bienestar y mantenimiento del orden, educación pública, seguridad nacional y servicios de defensa” (p. 6).

TABLA 1  
Principales pronunciamientos emitidos por la CGN en el proceso de convergencia contable pública en Colombia para las entidades de gobierno

Normatividad	Objetivo
Resolución 628 de 2015	Por la cual se incorpora en el régimen de contabilidad pública, el referente teórico y metodológico de la regulación contable pública, el cual define el alcance del régimen de contabilidad pública y sirve de base para desarrollar este instrumento de normalización y regulación, en el contexto de la convergencia hacia estándares internacionales de información financiera.
Resolución 533 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.
Instructivo 002 de 2015	Por el cual se dan instrucciones para la transición al marco normativo para entidades de gobierno, dirigido a los representantes legales y otros niveles directivos, jefes de áreas financieras, jefes de control interno, jefes de contabilidad y contadores de las entidades contables públicas de los niveles nacional y territorial.
Resolución 620 de 2015	Por la cual se incorpora el catálogo general de cuentas al marco normativo de las entidades de Gobierno.
Resolución 192 de 2016	Por la cual se incorporan, al régimen de contabilidad pública, los procedimientos transversales.
Resolución 113 de 2016	Por la cual se incorpora la norma de impuestos a las ganancias y se modifica la Norma de acuerdos de concesión desde la perspectiva de la entidad concedente, en las Normas para el reconocimiento, medición, presentación y revelación de los hechos económicos del marco normativo para entidades de gobierno del régimen de contabilidad pública.
Resolución 468 de 2016	Por medio de la cual se modifica el catálogo general de cuentas al marco normativo de las entidades de gobierno.
Resolución 525 de 2016	por la cual se incorpora al régimen de contabilidad pública, la norma del proceso contable y el sistema documental contable.
Resolución 693 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 484 de 2017	Por la cual se modifican 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 de gobierno y el artículo 4° de la resolución 533 de 2015 y se dictan otras disposiciones.
Doctrina contable pública	Mecanismo mediante el cual la Contaduría General de la Nación pone a disposición de sus múltiples usuarios, los pronunciamientos que efectúa sobre la interpretación de las normas contables expedidas por este organismo regulador y a partir de las consultas elevadas por las entidades circunscritas al ámbito de aplicación del régimen de contabilidad pública.

Fuente: elaboración propia con base en (Contaduría General de la Nación, 2017).

Una vez emitidas estas directrices, se encamina la contabilidad pública hacia un proceso de convergencia con los referentes internacionales, presentando una importante expectativa respecto a los potenciales impactos en términos operativos y financieros, y particularmente en la aplicación de los nuevos métodos de medición planteados.

Como se había mencionado anteriormente, en el proceso de adaptación del RCP colombiano con los estándares internacionales se han considerado parcialmente elementos del valor razonable y se ha decidido optar por el *valor de mercado* como alternativa de medición para algunos elementos (activos y pasivos) de los estados financieros de las entidades de gobierno. Estos elementos de valoración retoman sustancialmente los principios de la normatividad internacional, respetando su sintaxis y resaltando sus potenciales beneficios frente a su adecuada aplicación, dada su capacidad de reflejar una realidad económica más cercana a las dinámicas del mercado (Ver tablas 2 y 3).

TABLA 2  
Valor de mercado para la medición de activos

<b>Marco conceptual para la preparación y presentación de información financiera de las entidades de gobierno de Colombia</b>	<b>Marco conceptual –Manual de pronunciamientos internacionales de contabilidad del sector público– IPSAS</b>
<i>Es el valor por el cual un activo puede ser <u>intercambiado entre partes interesadas y debidamente informadas</u>, en una <u>transacción realizada en condiciones de independencia mutua</u>. Cuando el valor se obtiene en un mercado abierto, activo y ordenado, el valor de mercado puede ser un valor de entrada o de salida observable y un valor no específico para la entidad (Contaduría General de la Nación, 2015b).</i>	Es el importe por el que puede ser <u>intercambiado</u> un activo, <u>entre partes interesadas y debidamente informadas</u> , en una <u>transacción</u> realizada en <u>condiciones de independencia mutua</u> . (International Federation of Accountants, 2016, Volumen 1)

Fuente: (Contaduría General de la Nación, 2015b); (International Federation of Accountants, 2016, Volumen 1).

Para el caso de los activos, se resalta, adicionalmente, que la fiabilidad y utilidad de la información financiera dependen de la calidad y las características del mercado en el que tranza el recurso, el cual debe *ser abierto, activo y ordenado* (International Federation of Accountants, 2016, p. 121), reflejando de esta forma el verdadero valor del bien bajo condiciones temporales del mercado.

TABLA 3.  
Valor de mercado para la medición de pasivos

<b>Marco conceptual para la preparación y presentación de información financiera de las entidades de gobierno de Colombia</b>	<b>Marco conceptual –Manual de pronunciamientos internacionales de contabilidad del sector público– IPSAS</b>
<i>El valor por el cual la obligación puede ser <u>liquidada o transferida entre partes interesadas y debidamente informadas</u>, en una <u>transacción realizada en condiciones de independencia mutua</u>. Cuando el valor se obtiene en un mercado abierto, activo y ordenado, el valor de mercado puede ser un valor de entrada o de salida observable y un valor no específico para la entidad (Contaduría General de la Nación, 2015b).</i>	El importe por el que puede ser <u>cancelado</u> un pasivo, <u>entre partes interesadas y debidamente informadas</u> , en una <u>transacción realizada en condiciones de independencia mutua</u> (International Federation of Accountants, 2016, Volumen 1).

Fuente: (Contaduría General de la Nación, 2015b); (International Federation of Accountants, 2016, Volumen 1)

En cuanto a los pasivos, estos comparten las mismas características del valor de mercado de los activos; sin embargo, se destaca que su aplicación es más apropiada cuando las variables dependientes, como la tasa, el precio o índices, se establecen en un mercado abierto, activo y ordenado.

Dadas estas consideraciones, y a partir de la revisión del Instructivo No. 002 de 2015 de la CGN (2015c), el cual establece las instrucciones para la transición al marco normativo y las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno, a continuación se caracterizan los criterios de valoración considerados para los elementos que conformarán la información contable de los entes de gobierno a nivel nacional. En estos se contempla expresamente el valor de mercado como alternativa de medición, ya sea en la elaboración de los saldos iniciales como en el ejercicio bajo el nuevo referente normativo (a partir del 01 de enero de 2018) (Contaduría General de la Nación, 2017a).

TABLA 4.  
Elementos que presentan el valor de mercado como opción de medición

Número de norma	Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de las entidades de gobierno	Medición		
		Saldos iniciales	Medición inicial	Medición posterior
<b>I</b>	<b>Activos</b>			
1	Inversiones de administración de liquidez		Valor de mercado	
	Inversiones clasificadas en la categoría de valor de mercado con cambios en el resultado	Valor de mercado		Valor de mercado
	Inversiones clasificadas en la categoría de valor de mercado con cambios en el patrimonio	Valor de mercado		Valor de mercado
4	Instrumentos derivados			
	Instrumentos derivados con fines de especulación	Valor de mercado	Valor de mercado	Valor de mercado
	Instrumentos derivados con fines de cobertura	Valor de mercado	Valor de mercado	Valor de mercado
9	Inventarios	Costo/ Valor de mercado	Costo/ Valor de mercado	Costo/ Valor de mercado
10	Propiedades, planta y equipo	Costo/Valor de mercado	Costo	Costo
11	Bienes de uso público	Costo/Valor de mercado	Costo	Costo
12	Bienes históricos y culturales	Costo/Valor de mercado	Costo	Costo
14	Propiedades de inversión	Costo/Valor de mercado	Costo	Costo
15	Activos intangibles	Valor de mercado/ Costo	Costo	Costo
17	Activos biológicos	Valor de mercado/ Costo de reposición/ Costo	Valor de mercado	Valor de mercado/ Costos de disposición
18	Costos de financiación	N/A	N/A	N/A
<b>II</b>	<b>Pasivos</b>			
2	Emisión de títulos de deuda	Valor presente	Valor de mercado	Costo amortizado

Fuente: elaboración propia a partir de (Contaduría General de la Nación, 2017a) (Contaduría General de la Nación, 2015c)

Con esta revisión, se evidencian los elementos que utilizan el valor de mercado como alternativa de medición y se identifican para cuales de estos la entidad objeto de estudio aplicó este proceso de valoración en la preparación de sus saldos iniciales.

## Resultados

Con la aplicación de la normativa dispuesta por la CGN, y en especial del Instructivo 002 de 2015 (CGN, 2015c), la entidad objeto de estudio realiza la determinación de los saldos iniciales, para lo cual trabaja de manera coordinada con las diferentes áreas y dependencias que allegan información a contabilidad. Con dichos insumos se realizan los ajustes, reclasificaciones y correcciones requeridas en aplicación de la nueva normativa, presentando algunos impactos en la información financiera, por ejemplo, en el reconocimiento y eliminación de algunas partidas (identificadas en los procesos de depuración), la incorporación de pérdidas por deterioro y, especialmente, por aspectos relacionados con la valoración de partidas, en la aplicación de los diferentes criterios de medición como el valor de mercado. Estos resultados se obtuvieron de la revisión de

los informes suministrados por la entidad tales como los saldos iniciales, el informe técnico de convergencia y la conciliación patrimonial.

## **Impactos patrimoniales por la aplicación del valor de mercado en la entidad objeto de estudio a partir de los estados financieros**

A continuación, se describen los impactos patrimoniales en la aplicación de los nuevos criterios de medición propuestos por la CGN, tomando como estudio de caso a una entidad de gobierno. En especial se analizan aquellos elementos que utilizan el valor de mercado como opción de medición en la determinación de saldos iniciales: inversiones y propiedad planta y equipo. La fuente de información usada son los estados financieros de la entidad.

### **Inversiones**

La entidad estudiada cuenta con inversiones en empresas colombianas del sector financiero, manufacturero y de servicios. Dentro del proceso de actualización de valor, la mayor parte de las inversiones clasificadas como de administración de liquidez (clasificadas en la categoría de valor de mercado con cambios a resultados), se midieron a valor de mercado, tomando como referente de información la Bolsa de Valores de Colombia –BVC–. Estos elementos presentaron un incremento significativo en su valor en comparación con la información presentada previo a la convergencia. Lo anterior representa fiabilidad en la información, ya que, esta proviene de una fuente observable de consulta fácil.

En la partida de inversiones, producto de estas valoraciones, se presentaron incrementos relevantes, dado que previamente se encontraban estos activos al costo histórico.

Respecto a las inversiones, es importante considerar, como lo plantean Díaz y Rico (2020), la necesidad del entendimiento de las entidades, de las actividades específicas de cada organización. De esta manera se puede contemplar que dado que la entidad de estudio de caso tiene inversiones que funcionan bajo la lógica de mercado es adecuada la utilización de este criterio en cuanto a pertinencia.

### **Propiedad planta y equipo**

Para el caso de los elementos de propiedad planta y equipo, la entidad de gobierno estudiada presenta variaciones significativas relacionadas especialmente con lo siguiente:

*- Incremento por la actualización a valor de mercado de los elementos que contablemente se encontraban totalmente depreciados, pero tenían un potencial de servicio.* Se incorporaron contablemente aquellas propiedades planta y equipo que tenían en libros un valor de cero, pero que aún eran utilizados por la entidad y generaban un potencial de servicio, razón por la cual se le asigna un valor de mercado mediante un avalúo técnico reflejando un impacto patrimonial positivo.

*- Incremento o disminución por la actualización a valor de mercado de los elementos que superaban la materialidad cuantitativa o por naturaleza.* Sobre aquellos activos de propiedad planta y equipo que se consideraron materiales, se realiza una actualización de su valor mediante referentes de mercado o por actualización de su costo, lo que generó aumentos y disminuciones (en la mayoría de los casos aumentos) y un impacto patrimonial neto positivo.

La incidencia del valor de mercado en la entidad de gobierno objeto de estudio, en resumen, generó un impacto positivo en los elementos de propiedad planta y equipo debido a la actualización de los valores

producto de la aplicación de los nuevos criterios de valoración y los ajustes realizados por errores en la aplicación del anterior régimen de contabilidad pública.

En cuanto a esta partida, es relevante contemplar la necesidad de considerar el contexto colombiano (Patiño *et al.*, 2020). Asimismo, vale la pena considerar las restricciones de valoración de ciertos elementos que no tienen mercado y, en el caso de la entidad de gobierno, es importante tener en cuenta que los elementos generalmente están representados por el beneficio social (Lombardi *et al.*, 2020) o potencial de servicio más que por su mercado.

## Percepciones en la aplicación del valor de mercado

Buscando complementar el análisis sobre la pertinencia del valor de mercado en las administraciones públicas, se aplica una entrevista semiestructurada (anexo) a los funcionarios involucrados en las decisiones sobre valoración para efectos de la determinación de saldos iniciales; esto con el fin de evaluar su percepción mediante preguntas tipo Likert relativas al ajuste institucional, cambios en la gestión administrativa, cambios en la aplicación procedimental y otros cambios respecto a las relaciones interinstitucionales. Además, encontrar algunas otras ventajas o desventajas en la práctica, adicionales a las evidenciadas a lo largo del documento.

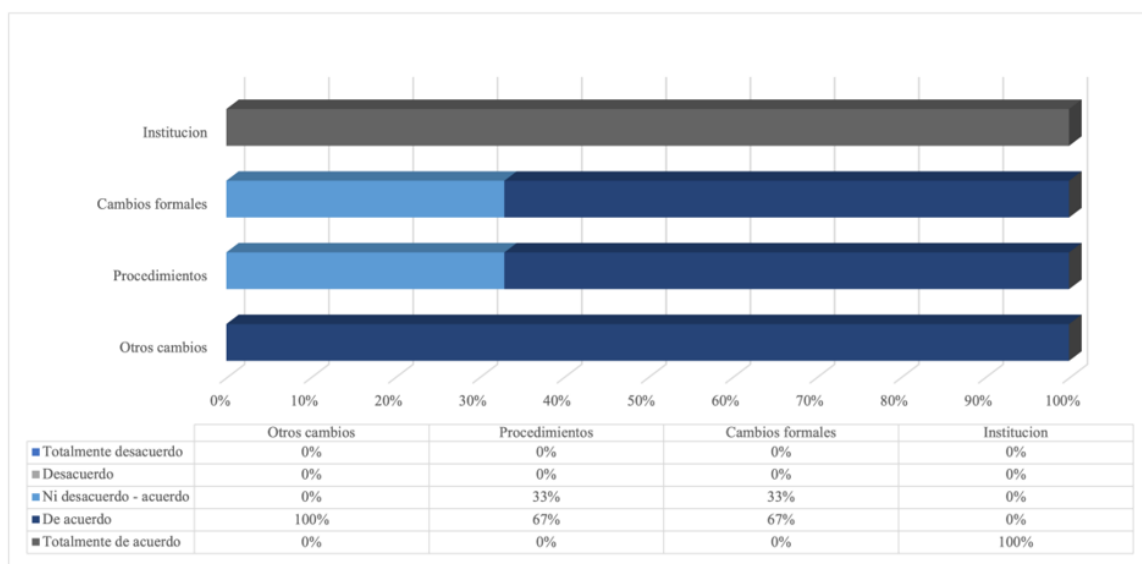


FIGURA 2.  
Distribución de la percepción  
Fuente: elaboración propia.

## Perspectiva institucional

En cuanto a la perspectiva institucional y conocimiento del modelo, para la entidad no se hizo necesario la adaptación organizacional o sensibilización al concepto de valor de mercado, ya que previamente este se utilizaba para ciertas partidas como inversiones y propiedad, planta y equipo. Es relevante contemplar que el criterio no es nuevo en el marco de la contabilidad pública de entidades de gobierno; sin embargo, este se modifica en los casos de medición posterior para aquellos elementos en los cuales se aplica.

Se evidencia la conceptualización precursora, particularmente, en las inversiones, puesto que se venía aplicando el criterio de valor de mercado previamente. Esto se percibe al ser usado en la entidad objeto de

estudio para el pago de obligaciones, siendo vendidas para generar liquidez y así contar con los recursos necesarios, y así considerar que es oportuno y adecuado el concepto del valor de mercado.

## **Decisión respecto a criterios de valoración**

Cuando se aplica el nuevo marco normativo contable en enero del año 2018 se utiliza el criterio de valor de mercado en algunas partidas para la medición en los saldos iniciales, ya que se considera pertinente. Para el caso de propiedad, planta y equipo se realiza por avalúo técnico dado que se encontraban depreciados en su totalidad. Se consideró, por parte de la entidad, que una herramienta fiable para la medición era este, siempre y cuando los bienes fueran materiales, es decir, se contempla el criterio del costo-beneficio al realizar estas mediciones, pero si su valor era bajo no se realizaba la medición por el desgaste que ello implica.

Para la aplicación posterior en las políticas contables se incluyó el valor de mercado como una alternativa de valoración de los activos, cuando el marco normativo lo permitía. En propiedad, planta y equipo se reconocen al costo y se usa el concepto de valor de mercado para los bienes adquiridos sin contraprestación; en cualquier otro caso distinto, no se aplica el valor de mercado nuevamente luego de usarlo en los saldos iniciales a valor de mercado.

La fiabilidad es importante y la entidad lo identifica de esta forma, razón por la cual para establecer cuál es el proveedor de la información para el valor de mercado se tiene en cuenta este aspecto y los costos asociados al proceso. Entonces, para partidas de propiedad, planta y equipo se escogió un agente externo que realizara un estudio de mercado.

Por las fechas del proceso de implementación aún no se logran identificar impactos, salvo en el caso de inversiones de administración de liquidez con cambios al resultado o al patrimonio, donde una condición necesaria es contar con un valor en un mercado de este tipo de activos. Para esta clase de inversiones un modelo de medición alternativo no es necesario porque cuentan con valor de mercado, lo que indica que no hay dificultad, estando ligado necesariamente a la existencia de un valor de mercado, es decir, un precio determinado en un mercado específico del activo.

## **Procedimientos**

Los funcionarios consideran que el concepto de valor de mercado es apropiado, ya que no presenta una novedad de forma en procedimientos realizados previo al establecimiento formal en el nuevo marco normativo. Por el contrario, se resalta la importancia de que el proveedor de la información (valor) es un agente externo y favorece el desarrollo de procesos transparentes.

Por último, respecto a los retos de la medición, los funcionarios añaden que no existieron obstáculos, ya que se capacitó al personal que iba a intervenir en el proceso de convergencia, adicional a la experiencia obtenida en el proceso contable previo. No obstante, no se tiene certeza si en el largo plazo se puedan presentar dificultades no observables en el presente inherentes al ciclo contable. Frente a los aspectos negativos resaltan que para propiedad, planta y equipo ha generado una preocupación debido a que posteriormente no se actualiza, generando así un rezago en el valor de los elementos contenidos en esta categoría y a su vez una problemática en el tratamiento de estos.

## **Conclusiones**

Se evidencia, a lo largo de la investigación, que los entes de regulación en contabilidad pública tienen grandes retos que se encuentran orientados a mejorar y hacer más riguroso el modelo de contabilidad



pública en Colombia, tanto para las actividades propias del proceso contable como para las labores de auditoría y aseguramiento de información. Lo anterior teniendo en cuenta que el reciente marco normativo posibilitó la utilización de diferentes alternativas de medición (entre estas el valor de mercado), tanto para la determinación de los saldos iniciales, como para la medición inicial de un nuevo elemento y la medición posterior. Además de esto, para cierto grupo de elementos se deben incorporar estimaciones basadas en información ajustada y diseñar metodologías de valoración que pueden generar controversias sobre su objetividad.

Producto de la revisión de la literatura se evidencia un potencial campo de investigación que se enfoca en el estudio del valor de mercado en las entidades de gobierno, teniendo en cuenta que en los últimos años se ha venido identificando una confusión generalizada entre los conceptos de valor de mercado y de valor razonable y su importancia sobre la información contable. Por lo anterior, no se evidencian muchos resultados relacionados con las ventajas y falencias de su implementación.

En esta revisión también se identifican algunas investigaciones que respaldan la utilización del valor razonable y el valor de mercado en las organizaciones gubernamentales, destacando que esta podría reflejar información más actualizada. No obstante, por otro lado, algunos trabajos rechazan el uso de estos enfoques de valoración, considerando que están diseñados para compañías privadas, especialmente del sector financiero y que no tienen cabida en la contabilidad de las entidades oficiales. Se resalta que esta definición se encuentra asociada a las condiciones de funcionamiento del mercado y que ante la ausencia de estas, se requiere el desarrollo de modelos matemáticos. Estas características del valor razonable no se pueden utilizar en los bienes de las entidades gubernamentales dado que estos se utilizan para satisfacer las necesidades originadas por los fallos de los mercados competitivos y generar un beneficio a la comunidad en general.

Además, se resalta que los temas relacionados con la valoración de los elementos gestionados por las entidades gubernamentales seguirán por muchos años en la agenda tanto de las autoridades de regulación a nivel internacional como el IPSASB, como de los propios investigadores. Así mismo, se resalta que los procesos de medición son parte importante en la investigación contable, dado que el establecer criterios adecuados para la valoración pueden contribuir en aspectos como la rendición de cuentas, el control y el aseguramiento de la información.

Producto del estudio de caso se identificó que la entidad analizada evidenció incrementos en el patrimonio, en especial por utilizar valores de mercado que permitieron presentar datos actualizados en la medición de algunos grupos de activos. Lo anterior como parte de los impactos financieros por la aplicación del marco normativo contable a partir de los referentes normativos emitidos por la CGN. Sin embargo, vale la pena resaltar que el proceso aun es muy reciente para lograr percibir resultados más amplios y generalizados, y que aún no se cuenta con una amplia evidencia en la práctica que permita desarrollar análisis más precisos. Además de esto, a nivel nacional existe una multiplicidad de entidades con características muy particulares, que administran información y gestionan elementos muy específicos, lo que representa un amplio panorama de estudio para los próximos años.

El estudio se complementa con la aplicación de una entrevista semiestructurada para evaluar la percepción de algunos miembros del grupo encargado de llevar a cabo la implementación de los lineamientos dispuestos por la CGN y tomar decisiones sobre aspectos de valoración. Con los resultados de la entrevista se identifica que los funcionarios lo consideran como apropiado dado que el valor de mercado podría ofrecer una información financiera más fiable, aunque en periodos posteriores podría presentarse desactualizada debido a que el modelo no permite una nueva revalorización.

Es importante considerar que la entidad que se analizó cuenta con inversiones que cotizan en bolsa de valores y, por ende, no es complejo determinar su valor de mercado. Por otra parte, tienen personal cualificado y con alta capacidad técnica, lo que permite reflejar mayor consistencia respecto a la utilización de variables y fuentes de información acordes con el contexto económico y de mercado del país. Además de esto, es una práctica que han realizado durante varios años previo a la convergencia con los estándares internacionales.



- Deaconu, A., y Nistor, C. S. (2014). "Valuation in the public sector. reference factor in a credible and fair administration". *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (43), pp.85-102.
- Deslauriers, J. P. (2004). *Investigación cualitativa: guía práctica*. (M. Mendoza, Trad.) Pereira: Papiro.
- Díaz, M., y Rico, C. (2020). "A pesquisa em contabilidade governamental na América Latina. Perspectivas para avançar". *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 17(44), pp. 87-104. doi: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n44p87>
- Flick, U. (2015). *El diseño de Investigación Cualitativa*. (T. Del Amo, y C. Blanco, Trads.) Madrid: Ediciones Morata.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. (S. Sampson, Trad.) New York: Cambridge University Press.
- Gardini, Silvia y Giuseppe Grossi (2014). "Voluntary adoption of the consolidated financial statement and fair value accounting by Italian local governments". *Journal of Public Budgeting, Accounting y Financial Management*, 26(2), pp.313-344. <https://doi.org/10.1108/jpbafm-26-02-2014-b004>
- Gómez, O., De La Hoz, B., y López, M. (2011). "Valor razonable como método de medición de la información financiera". *Revista Venezolana de Gerencia*, 16(56), pp. 608-621.
- International Accounting Standards Board (IASB). (2019). Marco Conceptual para la Información Financiera. London: IFRS Foundation.
- International Accounting Standards Board (IASB). (2019). *IFRS 13 – Medición del Valor Razonable*. London: IFRS Foundation.
- International Federation of Accountants. (2016, Volumen 1). *Manual de pronunciamientos internacionales de contabilidad del sector público*. New York: International Federation of Accountants.
- Katayama, R. (2014). *Introducción a la Investigación Cualitativa: Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas* (Primera ed.). Lima: Fondo Editorial del Universidad inca Garcilaso De La Vega.
- Kendall, K., y Kendall, J. (1997). *Análisis y diseño de sistemas*. (S. M. Ruiz Faudon, y G. R. Rangel, Trads.) México: Prentice Hall Hispanoamerica.
- Laux, C., y Leuz, C. (2009). The crisis of fair value accounting: Making sense of the recent debate. *Accounting, Organizations and Society*. 34, 826- 834.
- Liao, L., Kang, H., Morris, R., y Tang, Q. (2013). "Information asymmetry of fair value accounting during the financial crisis". *Journal of Contemporary Accounting y Economics*, 9, pp. 221- 236.
- Lombardi, R., Schimperna, F., Smarra, M. y Sorrentino, M. (2020). Accounting for infrastructure assets in the public sector: The state of the art in academic research and international standards setting. *Public Money y Management*, 1 – 10. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1840761>
- Navarro G., A. y Rodríguez B., M. P. (2014). "Utilidad del modelo de valoración de las IPSAS para la rendición de cuentas de los gobiernos: la perspectiva de los OCEX". *Spanish Journal of Finance and Accounting*, XI(149), pp. 125-162.
- Padua, J., y Ahman, I. (2000). VI. Escalas para la medición actitudes. En J. Padua, *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales* (Primera ed., pp.. 154-231). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Patiño-Jacinto, R. A. (2009). El valor razonable en las inversiones de grupos económicos. *Cuadernos de Contabilidad, Universidad Javeriana*, 10(26), 67-86.
- Patiño, R. A., Burgos, S., Preciado, N., y Castro, L. (2020). "Revisión sistemática sobre las problemáticas y dificultades de la aplicación del concepto de valor razonable a partir de las publicaciones académicas en el período 2015-2017". *Criterio Libre*, 18(32), pp. 111-132.
- Patiño-Jacinto, R. A. (2009). "El valor razonable en las inversiones de grupos económicos". *Cuadernos de Contabilidad, Universidad Javeriana*, 10(26), pp. 67-86.

- Peñuela, M. E. (2018). Valor razonable, ventajas y desventajas en su método de valuación. Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Estándares Internacionales de Contabilidad y Auditoría. Disponible en: <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/3793>.
- Pinheiro, D., Louzada, L. C., Queiroz, E. y Pérez, B. (2015). "Valor de mercado e valor contábil e sua relação com os resultados anormais no mercado de capitais no Brasil". *Revista de Contabilidade e Organizações*, 9(23), pp. 3-13.
- Quintanilla, D. A. (2017). *La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos*. Bogotá D. C., Colombia. Obtenido de <https://bdigital.unal.edu.co/57241/7/diegoalexanderquintanillaortiz.2017.pdf>
- Razak, M. H., y Stainbank, L. J. (2017). Fair value accounting by listed South African companies in the non-financial sector. *Routledge Taylor y Francis Group*, 1-24. doi:10.1080/10291954.2017.1342348
- Rico, C. O., y Diaz, M. A. (2017). "¿Convergencia de la regulación contable colombiana para las entidades de gobierno con las International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)? Una medición de la armonización formal". *Contabilidad y negocios*, 12(24), pp. 61-83.
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). "Tradición y enfoques en la investigación cualitativa". En G. Rodríguez, J. Gil, y E. García, *Metodología de la investigación cualitativa* (pp. 1-35). Málaga: Aljibe.
- Rodríguez, M. P. y Navarro, A. (2012). The Role of Fair Value Accounting in Promoting Government Accountability. *Abacus*, 48(3), pp. 348- 386.
- Ronen, J. (2008). To Fair Value or Not to Fair Value: A Broader Perspective. *Abacus*, 44(2), pp. 181-208.
- Ruedas, M., Ríos, M. y Nieves, F. (2009). "Epistemología de la investigación cualitativa". *Educere*, 13(46), pp. 627-635.
- Silva, B. y Azua, D. (2006). "Alcances sobre el concepto de valor razonable". *Capic Review*, 4, pp. 61-76.
- Sosa M., E. (2015). "Las transformaciones del pensamiento contable en el desarrollo del capitalismo financiero: financierización de la contabilidad y valor razonable". *Revista Pensamiento Actual*, 15(25), pp. 15-26.
- Suárez, A. y Lorca, P. (2007). "Las barreras a la expansión del valor razonable". *Revista de Contabilidad y Dirección*, 4, pp. 147-164. Obtenido de [https://www.accid.org/revista/documents/rcd4\\_castellano\\_147.pdf](https://www.accid.org/revista/documents/rcd4_castellano_147.pdf)
- Terra, C., y Ferreira, D. (2015). "Desempenho financeiro e valor de mercado do setor de telefonia no Brasil". *Revista Ciências Administrativas*, 21(1), pp. 42-67. doi:10.5020/2318-0722.2015.v21n1p42
- Vega, B. I. y González, P. C. (2016). "Juicio profesional en la selección de jerarquía de valorrazonable en empresas de América Latina". *Contaduría y Administración* 61, 441-455.

## Anexo 1 - Cuestionario guía

### Parte I

#### *Institución.*

1. En el Sistema Nacional de Contabilidad Pública se pueden encontrar las interacciones de las reglas, prácticas, recursos humanos y físicos, entre otros elementos. ¿Dentro de la preparación institucional cómo se ha involucrado el concepto de valor de mercado a los elementos mencionados?

#### *Decisiones de criterios.*

2. Atendiendo la competencia de toma de decisiones, control y rendición de cuentas de la información financiera contable pública de propósito general relativa a recursos (escasos o no escasos), de objetivos y la situación patrimonial de la entidad, ¿cómo y por qué se decide usar el valor de mercado como un método de valoración considerando la posibilidad de utilizar otros métodos?

#### *Pregunta Liker.*

3. En una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo, 2 es en desacuerdo, 3 ni de acuerdo, ni en desacuerdo, 4 es de acuerdo y 5 es totalmente de acuerdo, ¿cree usted que el entendimiento del valor de mercado como método de valoración es adecuado y se tiene una apropiación de éste en la entidad?.

## Parte II

### *Cambios formales.*

4. Frente a las fuentes de información que pueden proveer el valor de mercado, ¿cómo se realiza la escogencia del proveedor de información?, ¿se presentan cambios que impliquen modificaciones en las políticas de la entidad/área a un nivel no contable?

#### *Pregunta liker.*

5. En una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo, 2 es en desacuerdo, 3 ni de acuerdo, ni en desacuerdo, 4 es de acuerdo y 5 es totalmente de acuerdo, ¿considera que el valor de mercado es la medición más idónea sobre otro tipo de valoraciones para el reconocimiento de los elementos contables?.

#### *Cambios procedimentales.*

6. Teniendo en cuenta el proceso contable y sistema documental contable, con el fin de registrar los hechos económicos conforme al marco normativo, al igual que los procedimientos transversales que contribuyan a salvaguardar la información y aumentar la calidad de esta, ¿qué cambios se han presentado en la entidad para la aplicación del valor de mercado?, ¿cuáles han sido los principales retos para la implementación de esta forma de valoración?

#### *Pregunta Liker.*

7. En una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo, 2 es en desacuerdo, 3 ni de acuerdo, ni en desacuerdo, 4 es de acuerdo y 5 es totalmente de acuerdo, ¿cree usted que después el valor de mercado posee atributos como modelo capaz de reflejar la naturaleza y las características de los elementos de los estados financieros?.

#### *Otros cambios.*

8. Como preparadores de la información financiera contable pública de propósito general, y entendiendo que el alcance del Sistema Nacional de Contabilidad Pública incluye múltiples usuarios de la información, dentro de los que se encuentra la sociedad, los entes reguladores, los entes fiscalizadores y controladores, ¿qué aspectos interinstitucionales identificaron dentro del proceso que puedan ser susceptibles de cambios o impactos a raíz de la implementación del valor de mercado?

#### *Pregunta Liker.*

9. En una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo, 2 es en desacuerdo, 3 ni de acuerdo, ni en desacuerdo, 4 es de acuerdo y 5 es totalmente de acuerdo, ¿considera usted que el valor de mercado como método de valoración favorecer la transparencia y la comprensibilidad de los estados financieros?

## Parte III

### *Preguntas específicas inversiones*

10. De no poderse establecer el valor de mercado para las inversiones medidas bajo este modelo, ¿se tiene un modelo de medición alternativa?, ¿cuáles fueron las consideraciones para establecer o no el modelo de medición alternativo?

#### *Preguntas específicas propiedad, planta y equipo.*

11. ¿Qué modelo se aplicará después de la determinación de saldos iniciales?, ¿cuáles son los impactos en términos no monetarios de realizar la medición al valor de mercado?

#### *Preguntas específicas intangibles.*

¿Por qué no se mantiene la medición inicial de los activos intangibles al valor de mercado después de determinados los saldos iniciales?

## **Notas**

- 1 Artículo de investigación derivado del proyecto “Efectos del concepto del valor razonable en las entidades públicas en Colombia” realizado el año 2018.
- 2 IPSASB: International Public Sector Accounting Standards Board.
- 3 Escala aditiva que corresponde a una medición ordinal mediante las reacciones de un sujeto frente a un conjunto de juicios o ítems (Padua y Ahman, 2000).
- 4 IASB: International Accounting Standard Board / Consejo de normas internacionales de contabilidad

Licencia Creative Commons CC BY 4.0