

The image features an abstract background with several overlapping geometric shapes in shades of gold and brown. A prominent vertical bar is on the left, and a horizontal bar crosses it. The text is positioned on a diagonal band that intersects these bars.

*Contabilidad y Finanzas*



# 3.



*La Calidad Académica,  
un Compromiso Institucional*



León Paimé, Edison Fredy;  
Suárez Tirado, Jorge  
(2018).  
Efectos de la  
implementación de la  
normativa contable  
internacional en las em-  
presas públicas del sector  
eléctrico  
colombiano  
Criterio Libre, 16 (29),  
87-120  
ISSN 1900-0642

## *Efectos de la implementación de la normativa contable internacional en las empresas públicas del sector eléctrico colombiano*

*Edison Fredy León Paimé  
Jorge Suárez Tirado*

# EFFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA CONTABLE INTERNACIONAL EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS DEL SECTOR ELÉCTRICO COLOMBIANO\*

EFFECTS OF THE IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL  
ACCOUNTING REGULATIONS ON PUBLIC COMPANIES IN  
THE COLOMBIAN ELECTRICITY SECTOR

EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA NORMATIVA CONTÁVEL  
INTERNACIONAL NAS EMPRESAS PÚBLICAS  
DO SETOR ELÉTRICO COLOMBIANO

EFFETS DE L'APPLICATION DES NORMES COMPTABLES  
INTERNATIONALES SUR LES ENTREPRISES PUBLIQUES DU  
SECTEUR COLOMBIEN DE L'ÉLECTRICITÉ

*EDISON FREDY LEÓN PAIME\*\**

*JORGE SUAREZ TIRADO\*\*\**

Fecha de Recepción: 23 de febrero de 2018  
Fecha de Aceptación: 19 de septiembre de 2018

## RESUMEN

El artículo analiza los efectos que sobre la información contable de las empresas públicas del sector eléctrico colombiano tuvo la implementación de la Resolución 743 de 2013, la cual se refiere a la adopción de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) para algunas empresas públicas. Se trata de un análisis descriptivo y comprensivo que involucra la situación del sector eléctrico, los efectos en las magnitudes financieras y los cambios procesales derivados de la implementación de este tipo de innovaciones contables. La investigación encuentra que las transformaciones asumidas son el resultado de un cambio de modelo económico organizacional, en donde más que atender el modelo de regulación internacional, responde a un proceso de concentración de activos estratégicos por parte de actores que tienen la capacidad de capturar la regulación.

\* El artículo es resultado del proyecto Incidencia del proceso de convergencia hacia normas internacionales de contabilidad en la información contable generada en las empresas públicas del sector eléctrico colombiano (2013-2015), realizado con apoyo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

\*\* Contador público, magíster en Investigación Social y candidato del doctorado en Educación; docente e integrante del Grupo de Estudios en Información Contable y Control, de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. edisonf.leonp@utadeo.edu.co

\*\*\* Contador público, magíster en Administración; docente e integrante del Grupo de Estudios en Información Contable y Control, de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. jorge.suarez@utadeo.edu.co

**PALABRAS CLAVE:**

Empresas públicas, información contable, innovación contable, normas internacionales de contabilidad.

**CLASIFICACIÓN JEL:**

D49, H83, H87, L32, M42, M48

**ABSTRACT**

The article analyzes the effects of the implementation of Resolution 743 of 2013 on the accounting information of public companies in the Colombian electricity sector, which refers to the adoption of International Financial Reporting Standards (IFRS) for some public companies. It is a descriptive and comprehensive analysis that involves the situation of the electricity sector, the effects on financial magnitudes and the procedural changes derived from the implementation of this type of accounting innovations. The research finds that the transformations assumed are the result of a change in the organizational economic model, where, rather than attending to the international regulation model, it responds to a process of concentration of strategic assets by actors that have the capacity to capture the regulation.

**Keywords:** accounting information, accounting innovation, international accounting standards, public companies.

**JEL Classification:** D49, H83, H87, L32, M42, M48

**RESUMO**

O artigo analisa os efeitos que na informação contável das empresas públicas do setor elétrico colombiano teve a implementação da Resolução 743 de 2013, a que se refere à adoção de Normas Internacionais de Informação Financeira (NIIF) para algumas empresas públicas. É uma análise descritiva e compreensiva que envolve a situação do setor elétrico, os efeitos nas magnitudes financeiras e as mudanças processuais derivadas da implementação deste tipo de inovações contábeis. A investigação descobriu que as transformações assumidas são o resultado da mudança de modelo econômico organizacional, onde mais que atender o modelo de regulamento internacional, responde a um processo de concentração de ativos estratégicos por atores que têm a capacidade de capturar a regulação.

**Palavras-chave:** empresas públicas, informações contábeis, inovação contábil, normas internacionais de contabilidade.

**Classificação JEL:** D49, H83, H87, L32, M42, M48

L'article analyse les effets que sur l'information comptable des entreprises publiques du secteur électrique colombien a eu l'implémentation de la Résolution 743 de 2013, qui rapporter à l'adoption de Normes Internationales d'Information Financière (NIIF) pour quelques entreprises publiques. Il s'agit d'une analyse descriptive et compréhensive qui implique la situation du secteur électrique, les effets dans les magnitudes financières et les changements procéduraux dérivés de l'implémentation de ce type d'innovations comptables. La recherche trouve que les transformations assumées sont le résultat d'un changement de modèle économique organisationnel, dans où plus que faire attention le modèle de régulation internationale, il répond à un processus de concentration d'actifs stratégiques par dépêche des acteurs qui ont la capacité de capturer la régulation.

**Mots clés:** entreprises publiques, information comptable, innovation comptable, normes internationales de comptabilité.

**Classification JEL:** D49, H83, H87, L32, M42, M48

## 1. INTRODUCCIÓN

En el marco de armonización y adopción de normas internacionales de contabilidad en Colombia, la Contaduría General de la Nación, mediante la Resolución 743 de 2013, indicó que las empresas del sector público que cotizan o participan en mercados bursátiles adoptarían el modelo NIIF para sus sistemas de contabilidad financiera. Tal proceso inició en el año 2013 y a partir de 2015 se empezó a emitir los primeros informes financieros utilizando la nueva metodología. En 2017 esta resolución fue derogada por la Resolución 037, la cual articula el nuevo marco normativo para las empresas que cotizan en el mercado financiero y captan o administran ahorro público. De tal manera que en este aspecto vuelve a encuadrarse a las empresas públicas del sector eléctrico.

Las empresas del sector eléctrico colombiano hacen parte de un espacio estratégico para el desarrollo nacional; en ese sentido, la implementación de este tipo de normas puede repercutir en aspectos clave de gestión. De esta manera, un número importante de entidades (66) quedaron incluidas en este proceso de convergencia, de las cuales 13 pertenecen al sector eléctrico colombiano. Tales aspectos como las formas de valoración de las organizaciones, la estimación del patrimonio público y la manera como los agentes de los diferentes mercados en que participan toman decisiones, pueden verse influenciados por los impactos de nuevas realidades; concretamente, los efectos que hoy tienen las implementaciones constituyen un fenómeno que se desconoce y que debería ser explorado.

Esta investigación pretende hacer una evaluación de los efectos que tiene la implementación del modelo NIIF en algunas magnitudes contables presentes en estados contables de las empresas públicas del sector eléctrico en Colombia, para comprender la incidencia que tiene la implementación del modelo IFRS<sup>1</sup> en este sector.

Para ese propósito se parte de una metodología de investigación de corte exploratoria, descriptiva y analítica de datos, en la que, asumiendo un enfoque cualitativo, se pueda dimensionar (identificar en magnitudes concretas) los efectos que tiene el seguimiento del modelo NIIF en la información contable generada por las empresas públicas del sector eléctrico seleccionadas.

Comprender la forma como la implementación de un modelo contable afecta un tipo de organización es fundamental para el establecimiento de políticas contables que estén más en sintonía con las necesidades informativas de los diferentes usuarios de información. En tal sentido, esta investigación se propone reconocer un contexto no explorado profundamente, como lo es la aplicación del modelo NIIF a empresas estatales.

De otro lado, las empresas públicas del sector eléctrico desempeñan un rol importante en el desarrollo del país, por lo que dar cuenta de los efectos de este modelo en la realidad contenida en los informes que estas organizaciones emiten, es fundamental para observar si esto tiene o no efectos en su posición competitiva.

Este tipo de organizaciones operan en mercados regulados que resultan altamente importantes, por lo que los tomadores de decisiones, así como los inversores, pueden guiar sus elecciones a partir de la información financiera producida. Así, al cambiar el modelo contable, también puede cambiar la percepción sobre la información presentada. Observar el grado de cambio de la imagen generada por la información contable puede ayudar a comprender las decisiones de inversión. Al mismo tiempo, se espera que las cifras se ajusten y los procedimientos en que se basan

estas nuevas mediciones deben ser analizados, ya que son estos los que determinan la nueva imagen.

El documento se organiza de la siguiente manera: en una primera parte se hace una breve presentación del contexto de la investigación y se reseñan someramente algunas de las transformaciones incurridas en el sector eléctrico colombiano; posteriormente se identifican algunos elementos generales del proceso de modernización contable asumido en el ámbito público, para luego, a través de la revisión de literatura, reconocer algunos de los trabajos más significativos que discuten la problemática de los efectos de la implementación de la regulación externa en el sector público. En una segunda parte se presenta el caso de análisis, identificando la metodología, los resultados y la discusión de los hallazgos hechos en la investigación. Finalmente, se ofrece una reflexión en la que se discuten algunos elementos que cuestionan la manera como comprendemos los procesos de implementación y de innovación organizacional de orden contable.

## 2. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

La presión por la implementación de modelos internacionales de contabilidad en las organizaciones colombianas en las últimas dos décadas es significativa. En ese marco diferentes actores han tenido un papel relevante para que tales modelos penetren tanto en el sector privado como en el público. Los Estados nacionales han cedido paulatinamente su capacidad de regular algunos elementos de la vida empresarial, por lo cual la regulación emitida desde organizaciones internacionales con carácter de vinculación internacional empieza a ser más evidente. La contabilidad de las organizaciones es un ámbito que ha liderado este proceso, teniendo un efecto importante tanto en la forma como se realiza la contabilidad, como en las relaciones que desarrollan los profesionales. De esta manera, nuevos actores intervienen (Naciones Unidas–UNTAC, Fondo Monetario Internacional,

<sup>1</sup> International Financial Reporting Standards.

banca multilateral, Federación Internacional de Contadores, etc.), señalando derroteros de lo que se espera que sea la contabilidad.

La implementación de modelos de contabilidad internacional para el sector público es un fenómeno complejo que aún requiere investigación. En ese sentido se puede manifestar que la contabilidad gubernamental ha pasado por tres grandes fases de desarrollo:

**1) La construcción orgánica de los primeros sistemas contables públicos.** Esfuerzos aislados de cada Estado por organizar un sistema público de información contable, en el cual el presupuesto público desempeñó un papel importante. Este momento va desde la consolidación de los Estados nacionales en el siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial.

**2) La promoción estructurada de sistemas de información contable funcionales al proceso de desarrollo.**

La arquitectura institucional internacional generada por la Segunda Guerra Mundial empieza un proceso central de reorganización de los sistemas de información públicos en aquellos escenarios en donde la organización de las finanzas públicas se convirtió en uno de los requisitos para hacer parte de la financiación multilateral. Diversas misiones económicas promovieron estructuras racionales para el control de los recursos públicos en diferentes contextos, organizando tanto el presupuesto como algunos elementos de la contabilidad pública. Tal proceso se extendió durante la segunda mitad del siglo XX, buscando esquemas que fortalecían el papel ciudadano y el manejo responsable del endeudamiento público.

**3) La orientación de las finanzas públicas hacia la estabilidad de los mercados financieros.** Con el cambio de siglo la organización de los sistemas contables pasa de una orientación ciudadana a una centrada en la generación de mensajes orientadores de inversión institucional en

los mercados. En esa medida se promueve la regulación privada de la contabilidad, incluyendo la contabilidad gubernamental, lo que plantea que los Estados ceden esta potestad a organismos internacionales de Derecho privado, los cuales trabajan por buscar orientaciones comunes que brinden información a los mercados financieros.

Algunos autores han indagado el efecto de la implementación del modelo IPSAS,<sup>2</sup> el cual fue impulsado desde la Federación Internacional de Contadores, IFAC, ya que promueve la implementación de cambios importantes en las administraciones públicas. Por otro lado, también se viene impulsando la implementación del modelo de reporte de la información financiera basado en normas internacionales de contabilidad, NIIF, el cual ha sido construido desde el Consejo de Estándares Internacionales de Contabilidad (IASB). Ambos modelos pues, lideran la discusión sobre las orientaciones que deben seguir los sistemas de información estatal y sus entidades vinculadas.

En Colombia el sector gubernamental, liderado por la Contaduría General de la Nación, ha transitado una ruta larga en la que se ha pasado de un proceso de armonización internacional a procesos de adopción medida. De esta manera, en los últimos quince años la institución promovió la conformación de un Régimen de contabilidad pública que, si bien estaba centrado en el reconocimiento y control de los bienes públicos, no estuvo a espaldas del proceso internacional. De esta manera, en la década anterior se gestó un proceso de armonización contable que tuvo como intención ajustar el Régimen de contabilidad pública a distintas demandas que desde el contexto internacional se hacían explícitas. En los últimos años, resultado de diversas presiones y necesidades, el país ha adoptado el modelo NIIF para las empresas privadas, suponiendo un reto para la profesión contable. De esta manera se ha generado un proceso de "Modernización del Régimen de contabilidad pública", en el que se plantea un proceso de convergencia parcial hacia el modelo NIIF.

<sup>2</sup> International Public Sector Accounting Standards.



En este contexto, las empresas públicas gubernamentales colombianas que cotizan en bolsa enfrentan actualmente el desafío de implementar el modelo de IFRS (Contaduría General de la Nación, 2013). Mediante la Resolución 743 de 2013 expedida por la Contaduría se generó un Marco normativo para empresas que cotizan en el mercado de valores. Tal resolución incluye empresas inscritas en el Registro Nacional de Valores y Emisores, las sociedades fiduciarias, los establecimientos bancarios, los negocios fiduciarios, los fondos de garantías y el Banco de la República. Como resultado de ello un total de 66 establecimientos públicos quedaron en un proceso de convergencia, el cual lleva tres años de desarrollo, dos de preparación (2013 y 2014) y uno de implementación (2015). De esta manera los resultados de tal proceso se desconocen.

Del mismo modo, uno de los sectores más representativos dentro de los cobijados por la Resolución 743 es el de las empresas públicas del sector eléctrico. Con un total de trece empresas (13), son casi 20% de las instituciones de las empresas cobijadas, lo que les otorga una gran importancia (Contaduría General de la Nación, 2013b). Esto es resultado de los procesos de estructuración del mercado energético colombiano, mediante el cual varias de ellas son operadoras tanto en mercados de valores como en mercados sectoriales, ejerciendo una actividad regulada (Comisión Reguladora de Energía y Gas) y vigilada (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios). En ese contexto, las entidades incluyen ámbitos de generación, distribución y comercialización de electricidad.

La integración de este tipo de organizaciones al proceso de convergencia contable basado en el modelo NIIF (aplicación plena) las convierte en referente importante frente al fenómeno de ajuste del sector público a las nuevas demandas informativas.

Los diferentes activos con que cuentan las organizaciones del sector eléctrico son estratégicos para el desarrollo del país, y observar si la aplicación del nuevo modelo (manera de reconocer) cambia el valor de estos activos de modo significativ

es fundamental para discutir la conveniencia o no de la convergencia. El sector eléctrico por sus dimensiones y complejidad organizacional representa un ámbito de importancia relativa, puesto que la forma como se percibe su gestión y sus recursos puede tener un efecto importante en los mercados en los que estas organizaciones operan. Su ámbito de operación es sensible, tanto para el sector industrial, cuya expansión depende del buen funcionamiento del sistema, como para los consumidores finales; aunque no es propósito de esta investigación establecerlos, podrían generarse efectos en las estructuras de costos de estas organizaciones, las cuales a mediano plazo podrían influir en la arquitectura de definición tarifaria. De esta manera, no se trata únicamente de organizaciones del Estado que proveen un servicio esencial, sino que a la par, son organizaciones que pueden afectar otros mercados productivos. Verificar si en la temprana convergencia se pueden generar este tipo de efectos en este sentido es uno de los retos que tiene esta investigación.

### 3. TRANSFORMACIONES IMPORTANTES EN EL SECTOR ELÉCTRICO COLOMBIANO

El sector eléctrico colombiano ha experimentado cambios significativos en las últimas dos décadas. Tales transformaciones han estado orientadas por la modernización del proceso productivo y de comercialización, pasando de una serie de oferentes públicos a un mercado regulado en donde agentes públicos y privados participan en las diferentes fases del servicio. Este proceso inició en la década de los noventa con la configuración de una estructura que permitiría la vinculación de capital privado en la prestación del servicio público a través de un marco normativo garantizado constitucionalmente y desarrollado a partir de las Leyes 142 y 143 de 1993. La estructura del sector eléctrico entonces adoptó cuatro dimensiones; en la dimensión política estuvo la configuración de la política pública orientada por el gobierno nacional

a través del Ministerio de Minas y Energía. La dimensión regulativa, encargada de armonizar las relaciones entre los agentes participantes del sector fue entregada a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). La tercera dimensión es la del mercado, en la que participan diferentes empresas en ámbitos regulados y no regulados, las cuales compran e intercambian energía ya sea a través del mercado o a través de contratos directos, configurando un amplio número de agentes. Finalmente, la dimensión de supervisión y control fue entregada a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La nueva plataforma organizacional significó que las empresas, antes de propiedad pública, asumieran estructuras accionarias, así que fueran divididas en los diferentes ámbitos del negocio eléctrico (producción, transmisión y distribución). En ese orden de ideas se conformaron empresas que debido a la cantidad de sus clientes (demanda en grandes ciudades), o que al poseer inversiones estratégicas (poseer grandes hidroeléctricas, por ejemplo) se convirtieron en dominantes en el mercado, al mismo tiempo que empresas en donde los procesos de electrificación eran recientes, tuvieron inconvenientes para su expansión y consolidación.

Un aspecto que viene a ser significativo es que el cambio del modelo organizacional coincidió con el reconocimiento e impacto de los fenómenos climáticos ligados a la disponibilidad hídrica de las corrientes del Pacífico (fenómeno del Niño y de la Niña). En la década de 1990 este tipo de eventos climáticos generaron impactos importantes en la convivencia social, en cuanto a que el parque eléctrico al ser dependiente de la energía proveniente de recursos hídricos (hidroeléctricas), se vio afectado en su disponibilidad debido al

bajo régimen de lluvias. Como consecuencia de lo anterior, el país enfrentó un proceso severo de racionamiento energético, el cual tuvo un impacto sensible tanto en la opinión pública como en la industria. Se considera entonces que la nueva estructura organizacional/institucional puede hacer frente a los desafíos que implican los fenómenos climáticos (los cuales con el tiempo reciben el nombre de cambio climático).

Así la evolución del sector eléctrico responde a un proceso de modernización institucional, organizacional y ambiental. Institucional en cuanto a que se va consolidando un mercado con participación de un amplio número de agentes públicos y privados que operan y comercian con la energía a través de mercados regulados y contratos entre los mismos. El proceso implica la adopción de estructuras organizativas y procedimentales con la nueva gestión pública, de tal manera que se realiza un proceso de transformación operativa a partir de privatizaciones, escisiones, fusiones y procesos de racionalización administrativa que buscó generar ámbitos de eficiencia organizacional. Como resultado de este tipo de modernización, las empresas tuvieron un proceso de actualización tecnológica, no solo en ámbitos de producción sino también en su relación con el usuario/cliente. Finalmente, la modernización ambiental llevó a concebir que los fenómenos climáticos podían ser enfrentados a través de instrumentos económicos (inversión en hidroeléctricas, importaciones de energía, cargos de capacidad y de confiabilidad), de tal manera que la sostenibilidad de un sistema dependiente de fuentes hídricas se asoció a los procesos de escasez del recurso y del precio de la energía. Como resultado de esto la promoción de fuentes alternativas de energía fue un proceso postergado.

Tabla 1. Eventos clave en la evolución del sector eléctrico colombiano.

Período	Mercado / instituciones	Empresas / Organizacional	Fenómenos climáticos / ambiental
1991-2000	<p>Nueva Constitución Política de Colombia</p> <p>Ley 142 y 143 de 1993</p> <p>Creación del mercado</p> <p>Se disuelve la Comisión Nacional de Energía y se crea la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la Unidad de Información Minero Energética (UIME) y la Comisión de Planeación Minero Energética (UPME). Creación de la Bolsa de Energía</p>	<p>Transformación accionaria de empresas.</p> <p>Privatización de empresas públicas.</p> <p>Consolidación de ISA como empresa encargada de la interconexión eléctrica</p>	<p>Fenómeno del Niño 1989-1990.</p> <p>Racionamiento eléctrico conocido como El Apagón.</p> <p>Cambio de la hora como medida de eficiencia energética.</p> <p>Efectos del fenómeno del Niño de 1997 son afrontados por la nueva estructura</p>
2001-2010	<p>Se consolidan el mercado regulado y el no regulado.</p> <p>Ley 697 para la promoción del uso eficiente de la energía.</p> <p>Se crea XM como empresa de apoyo en la gestión del intercambio de energía y provisión de información a los agentes del sistema (sistema interconectado y mercado mayorista).</p> <p>Se crea el Fondo de electrificación rural (FAER). Se crea en 2006 el Cargo de confiabilidad que asocia un esquema de remuneración a los procesos de escasez de energía generando un seguro de continuidad del servicio ante los cambios en el precio de la energía</p>	<p>Primeras emisiones de acciones de empresas públicas (ISA en 2000).</p> <p>Se profundizan las privatizaciones en empresas de generación.</p> <p>Se generan inversiones en potencial hidroeléctrico.</p> <p>Empresas colombianas empiezan a tener inversiones en otros países (ISA, Empresa de Energía de Bogotá, etc.)</p>	<p>Las empresas colombianas empiezan a exportar energía a países como Venezuela, Ecuador y Panamá</p>
2011-2017	<p>Se cuestiona el uso del cargo de confiabilidad por parte de las empresas</p> <p>Se consolida un proceso en el que la producción de energía depende de recursos hídricos, y en que el sistema de reserva está basado en energía generada en termoeléctricas.</p> <p>Ley 1713 de 2014 que creó las instancias de acceso a la información pública del sector eléctrico</p>	<p>Se consolida el proceso de monopolización de parte de las grandes empresas del sector (expansión, captura y compra de pequeñas generadoras y distribuidoras).</p> <p>Privatización de ISAGEN en 2016 a través de capital extranjero.</p> <p>Crisis organizacional de Electricaribe, choque entre autoridades públicas e inversores privados</p>	<p>Temporada invernal de 2010-2011 asociada al fenómeno de la Niña genera la Emergencia económica, social y ecológica declarada por el gobierno nacional.</p> <p>Fenómeno del Niño de 2015.</p> <p>Aumento de las tarifas derivado del fenómeno del Niño.</p> <p>Las empresas colombianas no soportan la demanda y empiezan los procesos de importación de energía</p>

Fuente: Elaboración propia.

Durante los primeros años del siglo XXI la percepción global del funcionamiento del sistema fue relativamente positiva. En particular, el sector fue un referente de transformación institucional replicable, en donde diversos actores salieron fortalecidos, y donde el mercado regulado parecía cumplir sus propósitos. Algunas empresas como ISA, la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) o EPM, se convirtieron en referentes regionales, teniendo un peso importante no solo en los procesos de modernización del servicio sino también en la manera como asumían la regulación.

En los últimos cinco años la participación del mercado regulado en la demanda real ha aumentado 2,7%, mientras que la del mercado no regulado y la de los consumos del sector han disminuido 1,5% y 1,2%, respectivamente. En la primera mitad del año 2017 el mercado regulado percibió una participación en la demanda real de 68,4%, mientras que la del mercado no regulado ha sido de 31,1% y la de los consumos, de 0,5% (tabla 2).

Las perspectivas de crecimiento de la capacidad del sector eléctrico colombiano están asociadas al consumo. Se estima que el consumo va a crecer a una tasa de 3% en los próximos cinco años. Esto lleva a la necesidad de hacer inversiones importantes para la producción de más megavatios de electricidad. La expansión del sistema se sigue concentrando en la inversión en energía basada en fuentes hídricas, las cuales podrían aumentar su capacidad en 2021 hasta en 30% con respecto al año 2014. Las termoeléctricas basadas en combustibles fósiles seguirán asumiendo el papel de respaldo ante los cambios climáticos producidos por los fenómenos del Niño y la Niña, pero con una tasa de crecimiento mucho menor (menos de 1%). Aunque la inversión en energías renovables empieza a proyectarse como un campo de desarrollo, las inversiones esperadas plantean que estas en 2021 serán inferiores a 10% de la capacidad proyectada; en ese aspecto, las inversiones siguen siendo discretas y algunas se orientan al autoconsumo industrial, no a la expansión en el sistema general (tabla 3).

**Tabla 2. Indicadores de generación, capacidad y evolución del precio de bolsa.**

Indicadores generación y capacidad	Indicadores evolución precio de bolsa
Capacidad Efectiva Neta (MV)	Precio Bolsa Nacional (\$/Kwh)
Total acumulado 2017 (al 8 junio): 16.689,038.	Total acumulado 2017 (al 5 junio): 105,71.
Total acumulado año 2016: 16.597,018	Total acumulado año 2016: 308,89
Generación (GWh)	Precio Promedio Contrato (\$/Kwh)
Total acumulado 2017 (al 8 junio): 28.690,730.	Total acumulado 2017 (al 5 junio): 166,82
Total acumulado año 2016: 65.935,243	Total acumulado año 2016: 156,25

Fuente: Elaboración propia con base en SIEL (2017).

**Tabla 3. Datos y proyecciones de la capacidad del sector eléctrico colombiano.**

	2014a	2015a	2016a	2017b	2018b	2019b	2020b	2021b
Consumo (gwh)	61,631c	63,600	65,435	67,119	69,210	71,270	73,352	75,594
Capacidad (mwe)								
Combustibles fósiles	4,710	4,720	4,750	4,780	4,790	4,800	4,810	4,820
Energía nuclear	0	0	0	0	0	0	0	0
Hidroeléctricas	10,000	10,900	11,100	11,300	12,500	12,700	12,900	13,100
Energías alternativas renovables	205	230	250	270	305	335	365	395
Capacidad máxima de la red	14,915	15,850	16,100	16,350	17,595	17,835	18,075	18,315

Fuente: Tomado de *The Economist Intelligence Unit* (2017a).

Siguiendo a León y Suárez (2017), se puede afirmar que la evolución del sistema eléctrico colombiano se caracteriza por seis factores importantes: la concentración de la propiedad de los activos del sistema, el lento crecimiento de la capacidad instalada, la difícil incorporación de tecnologías limpias, la conformación de una estructura de mercado que impide la llegada de nuevos actores, la ausencia de una estrategia clara frente al cambio climático y la conformación de estructuras de rendición de cuentas centradas en el inversor institucional. Como resultado de estos elementos, el sistema se encuentra abierto a un debate importante, en el que no siempre se cuenta con el reconocimiento de las necesidades de la ciudadanía.

## 4. REVISIÓN DE LITERATURA: DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A LA IMPLEMENTACIÓN DE INNOVACIONES CONTABLES

La introducción de una innovación contable tiene un conjunto de efectos en las organizaciones (García, 2007). Tales efectos tienen que ver con ámbitos comportamentales (dinámica de la organización), y en la manera como las entidades asimilan la normativa emitida por terceros. Analizar la manera como el cambio de modelo de información condiciona o transforma un sistema contable es un desafío siempre inquietante.

En contabilidad, un sistema contable es un esquema que permite coordinar y dar cuenta de una realidad específica. Hay en sí diversos sistemas contables, según las áreas de atención contable (contabilidad mercantil, financiera, de gestión, etc.) En este contexto, la contabilidad gubernamental se reconoce como un sistema independiente, que tiene como propósito organizar y generar información que permita dar cuenta del patrimonio de las organizaciones del Estado, facilitar la coordinación de la gestión pública, y permita hacer un constante inventario de los bienes públicos utilizados para

el cumplimiento de los objetivos del Estado y sus instituciones. La contabilidad gubernamental es entonces un área de fundamental interés político, ya que involucra a los ciudadanos en la vigilancia y control de sus organizaciones y servidores.

Del mismo modo, en las últimas décadas la administración del Estado ha enfrentado el proceso de transformación ideológica encabezado por el movimiento reconocido como "nueva gestión pública". Este movimiento fundado por una serie de investigadores (Buchanan, 1954; Hood, 1991, entre otros), concibe la racionalización del Estado, no en sentido moderno (atención estructural de las necesidades ciudadanas), sino como un proceso en el que la gestión de los servidores y las instituciones del mismo atiendan los criterios de actuación pública ajustados, bien a las hipótesis propias de la economía neoclásica, bien partiendo de que los mismos servidores atienden intereses personales en los que el egoísmo riñe con los objetivos de las organizaciones (Gómez, 2013). El objetivo de estas transformaciones es ayudar a la modernización de los Estados mediante un conjunto de reformas en el ámbito administrativo y contable.

De la misma manera, la nueva administración pública como ideología implica el desarrollo de diferentes teorías, las cuales anclan en académicos y funcionarios una forma diferente de orientar la reforma del actuar organizacional (teoría de lección pública, aplicación de los costos de transacción, el neo-taylorismo, la teoría de la agencia, entre otros). Como resultado de todo lo anterior, se promueven prácticas de gestión orientadas a la búsqueda de incentivos, evaluación del desempeño, medición de objetivos, entre otros.

La difusión de nuevas prácticas de gestión pública ha sido encabezada por diferentes organizaciones del contexto internacional. Diferentes misiones económicas, visitas de seguimiento e informes han hecho recomendaciones, algunas veces de obligatorio seguimiento por los gobiernos, para acceder a la financiación internacional. Estas organizaciones, como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, los bancos de reconstrucción y fomento fueron fundamentales

tanto para la penetración de la nueva gestión pública como para la inserción de nuevas prácticas contables y organizacionales para la reorganización del Estado (García, 2007).

De este modo, el desarrollo de normas contables orientadas a los usuarios de la información puede entenderse como parte de la respuesta a las necesidades informativas del contexto de financiación de la nueva administración pública. Si bien en un primer momento los usuarios de la información fueron los funcionarios y planificadores, en la nueva arquitectura financiera internacional son los inversores institucionales quienes se convierten en los referentes de atención de la información contable. Se trata entonces de la introducción de prácticas orientadas a satisfacer las necesidades informativas de un agente particular.

En ese marco una innovación contable, desde el punto de vista de la administración pública es más que una innovación organizacional. Se trata de una innovación que repercute tanto en la vida cotidiana de la institución como en los fines y mensajes que la misma envía a la sociedad (García, 2007). Las innovaciones contables en la administración pública envuelven dos áreas de actuación; por un lado, la racionalización normativa y cultural, y por otro, tienen un efecto en la transparencia de la administración frente a los diferentes grupos de presión (Gómez & Montesinos, 2012). Los cambios en el modelo contable integran un conjunto de prácticas referidas al control y medición de los resultados, son innovación en las formas de cómo dar cuenta y reconocer aspectos de vital importancia para la organización estatal. Así, el cambio de modelo puede tener connotaciones radicales o incrementales, en las primeras cuando se configura un nuevo propósito en la producción y generación de la información, y la segunda, cuando se agregan paquetes de elementos que potencialmente se integran a los regímenes anteriores (García, 2007).

Es en este contexto donde surgen las IPSAS, las cuales han sido desarrolladas por la IFAC,<sup>3</sup> entidad que ha creado un comité particular llamado Consejo de Estándares Internacionales de

Contabilidad del Sector Público (IPSASB<sup>4</sup>), el cual busca trabajar para mejorar el reporte financiero del sector público a nivel mundial, mediante el desarrollo de estándares de contabilidad y guías para ser utilizadas por parte de entidades del sector público, es decir, se busca llevar a cabo un proceso de modernización del sistema contable del sector público mediante la emisión de un conjunto de lineamientos de carácter internacional sobre el tema. Sin embargo, se puede afirmar, como lo plantean Brusca *et al.* (2016), que la principal razón por la que los países están adoptando este tipo de medidas es mejorar su imagen internacional.

Desde 1997 el IPSASB ha desarrollado 38 estándares, tres orientaciones de prácticas recomendadas y un estándar de base de efectivo para países que se mueven hacia una contabilidad completa de acumulación. Se plantea que, con la emisión de tales documentos, que se espera mejoren la calidad y comparabilidad de la información financiera reportada por entidades del sector público a nivel mundial, se está aportando al interés público, siendo esta la razón por la cual la IFAC recomienda la adopción de las IPSAS por los países (IFAC, 2016).

Conforme a IFAC (2016), el IPSASB recibe apoyo financiero y en especie de algunas entidades como el Banco de Desarrollo Asiático,<sup>5</sup> los Contadores Profesionales Autorizados de Canadá,<sup>6</sup> el Consejo de Estándares Internacionales de Sudáfrica<sup>7</sup> y los gobiernos de Canadá, Nueva Zelanda y Suiza (Brusca, Gómez y Montesinos, 2016).

El llamado a la expansión de la implementación de las IPSAS en el contexto internacional es defendido por diversos especialistas. Jhonstone (2014) reporta cómo diversos actores promueven la implementación de este tipo de regulaciones para el ámbito europeo, proceso que, en su opinión, debe ser liderado por Alemania, poniendo de manifiesto que las tensiones entre IPSAS y

<sup>3</sup> International Federations of Accountants.

<sup>4</sup> International Public Sector Accounting Standards Board.

<sup>5</sup> The Asian Development Bank.

<sup>6</sup> The Chartered Professional Accountants of Canada.

<sup>7</sup> The South Africa Accounting Standards Board.

EPSAS<sup>8</sup> persisten. Laswad y Redmayne (2015) al analizar las percepciones de los preparadores de la información de las entidades gubernamentales de Nueva Zelanda encontraron que persiste la tensión entre seguir el modelo IFRS y el modelo IPSAS en tales organizaciones. A la vez que, según estos autores, los preparadores consideran que la información, independientemente del modelo, debe perseguir en primer lugar el cumplimiento de los objetivos de la gestión, lo que se sustenta en un proceso de asimilación de la nueva gestión pública.

Los problemas que pueden tener los usuarios de la información frente a las transformaciones contables de las instituciones asociadas al Estado es otra de las líneas de interés. Por ejemplo, el equipo de investigadores liderado por Vela (2016) encuentra que los usuarios de la información contable pública consideran confusa la información producida por el nuevo régimen, ya que en esta se da un mayor énfasis a lo financiero/presupuestal que a otros intereses del usuario local. Plantean los autores que hay un acercamiento más fuerte a la lógica del mundo empresarial que a la que tradicionalmente buscó la contabilidad pública (Vela *et al.*, 2016).

De esta manera, el análisis más amplio para el contexto latinoamericano ha sido aportado por Brusca, Gómez y Montesinos (2016). Los autores plantean que el proceso ha estado orientado por las transformaciones a los sistemas de gestión pública generados en las últimas décadas en el contexto. Allí algunos países se destacan por presentar un mayor grado de avance en la implementación, adopción y procesos de armonización contable. Fenómeno que puede estudiarse, como lo proponen los autores (Brusca *et al.*, 2016), por las teorías económicas institucionalistas y neoinstitucionalistas. Esto les permite identificar que los gobiernos adelantan tales transformaciones como una estrategia de legitimación de los procesos de ajuste público ante las instituciones financieras internacionales.

Isabel Brusca (2010) también hace un balance de los trabajos generados en España sobre contabilidad pública, en donde destaca la



*La adopción de las IPSAS en el espacio europeo constituye el mayor acercamiento hacia una contabilidad proveniente del ámbito anglosajón.*



<sup>8</sup> European Public Sector Accounting Standards (EPSAS).



promoción de cursos y trabajos doctorales sobre el tema. La importancia de las tesis doctorales al respecto es que permitieron abrir una línea de investigación en el tema, en donde de una u otra manera la aceptación del concepto de “nueva gestión pública” ha sido central en la orientación de tales trabajos. De este modo la investigadora encuentra que los trabajos conceptuales se centran en aspectos de normalización, auditoría, análisis, y los trabajos empíricos se centran en análisis de eficiencia, de evaluación de utilidad de la información y comparabilidad, mientras que los estudios de caso son poco frecuentes. La misma autora identifica que el análisis de las transformaciones contables en las empresas de servicios públicos es un tema de investigación pendiente de desarrollo (Brusca, 2010).

Caba y López (2007), haciendo un balance sobre las transformaciones asociadas al reporte financiero del sector público latinoamericano, revisan la experiencia de diversos países de la región. Se identifica que los procesos de mejora de información financiera pública han sido promovidos de manera fuerte a través del gobierno de Estados Unidos mediante su agencia de ayuda USAID, y de intervenciones y misiones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Los beneficios que estos sistemas plantean, según Caba y López (2007), son que proporcionan una imagen clara de la situación nacional, generan oportunidades para la corrección de la gestión y responden de manera más realista a los retos contemporáneos. Luego de analizar las metodologías de trabajo interno y los mecanismos de reporte generado, los investigadores encuentran que Argentina, Colombia, Perú y Panamá presentan su información con un nivel de 50% de cumplimiento de los requerimientos que exigen las IPSAS, mientras que los demás países presentan porcentajes más discretos de cumplimiento.

La adopción de las IPSAS en el espacio europeo constituye el mayor acercamiento hacia una contabilidad proveniente del ámbito anglosajón. La necesidad de dar cuenta a diversos usuarios de información, en la extensa gama de organizaciones públicas, significó un cambio importante en las orientaciones de la contabilidad, sobre todo a

aquellos usuarios que proveen capital financiero, como lo sostienen Grossi y Soverchia (2011). En este marco se destaca el ámbito del control, donde en lo público el control tiene que ver con el grado de influencia sobre la legislación y el control de recursos que van más allá de lo financiero. La reforma contable tenía como objetivos, en primer lugar, mejorar las necesidades de gestión tanto para la financiación y la monitorización, y en segundo lugar, lograr identificar y analizar exhaustivamente los activos y pasivos asociados a la organización en pro de la transparencia de este tipo de organizaciones. Así mismo la IPSAS ó referida a los estados financieros separados y consolidados, significa para estos investigadores (Grossi y Soverchia, 2011) que la lógica de gestión del sector privado entra al sector público. De este modo las entidades controladas en el espacio europeo respondían a aquellas que tienen responsabilidades de operar las políticas gubernamentales, en donde el proceso de consolidación se vuelve complejo. Así los autores definen que, para este conjunto de instituciones, las IPSAS no resultan tan importantes como las IFRS, ya que, por un lado, la obligatoriedad es parcial, y en segundo lugar, se adoptan los criterios que están en consonancia del sector financiero. Por lo que Grossi y Soverchia (2001) se posicionan hacia el lado de la diversidad contable.

Uno de los retos más importantes tiene que ver con el reconocimiento de los bienes de dominio público. Catarino (2016) hace un análisis normativo que tiene en cuenta tanto los bienes históricos, artísticos y culturales, como las infraestructuras, los cuales presentan disonancias en el reconocimiento entre el modelo IPSAS y el régimen existente en Portugal. En ese sentido, las técnicas de reconocimiento que hacen énfasis en los retornos futuros del activo generan problemáticas a las entidades públicas. En ese contexto la autora señala la existencia de vacíos normativos que dificultan el proceso de reconocimiento, por lo que en tal proceso la adopción del modelo IPSAS puede solucionar algunos de los vacíos (Catarino, 2016).

Cabaço dos Santos y Venancio (2015) encontraron también para Portugal que existen diferencias entre los regímenes en términos de conceptos,



reconocimiento, medición de los activos. Tal fenómeno se explica según los autores porque un régimen se orienta hacia el reconocimiento de realidades financieras (IPSAS), mientras que el modelo basado en principios sigue un papel muy importante en términos de control de legalidad. Las autoras al analizar un caso encontraron que se generaron variaciones significativas en las magnitudes de los activos y pasivos corrientes y no corrientes, del déficit tanto operacional como acumulado. Situación que se deriva, según este documento (Cabaço dos Santos y Venancio, 2015), por el reconocimiento de activos con los que la entidad gubernamental no contaba (controlados no financieros).

Los instrumentos financieros también han sido sujetos de atención. Benito (2011) dedica un extenso artículo al tratamiento contable que los instrumentos financieros tienen en el marco del cambio del régimen de contabilidad pública en España. El autor destaca cómo se van introduciendo una serie de criterios de valoración, los cuales podrían tener efectos importantes en las administraciones y organizaciones del sector público (Benito, 2011).

La forma como las tecnologías son un componente importante en la nueva gestión pública es discutida por Pawan Adhikari (2015). El autor llama la atención en la forma como las administraciones locales vienen adoptando los cambios organizativos, y cómo aspectos como el control y la planificación requieren esfuerzos significativos. En general, se considera que los procesos de descentralización administrativa juegan un papel importante en el proceso de implementación de las innovaciones contables.

Navarro y Rodríguez (2011) discuten si la implementación de las IPSAS ayudaba a la rendición de cuentas de las organizaciones públicas. En ese sentido, se parte de la importancia que tienen los procesos de rendición de cuentas para la concreción de los propósitos de la nueva gestión pública. La investigación identifica que adoptar los criterios de valor razonable contenido en el modelo IPSAS puede favorecer la rendición de cuentas en contextos de los países occidentales desarrollados, en donde existen tradiciones de gestión y control

que ponen fuerte interés en el control de los activos públicos. Del mismo modo, los autores encuentran que la percepción sobre la confianza que conlleva la aplicación del valor razonable en países en donde las necesidades informativas de la ciudadanía no están consolidadas puede ser, incluso, contraproducente, lo cual dificultaría la rendición de cuentas en estos contextos (Navarro y Rodríguez, 2001).

En el caso argentino, José María Las Heras (2006) identificó que las transformaciones en los sistemas de información pública van más allá de los cambios semánticos, integrando tanto los cambios filosóficos sobre lo que se quiere del Estado y el papel que la información contable tiene, como las implicaciones operativas que tienen estas transformaciones en la mejora de la gestión pública. En ese sentido el autor identifica que para el caso argentino el problema de la reforma de la información pública no se centra en lo tecnológico, sino en lo conceptual, de manera que tal proceso pueda dar cuenta de las exigencias ciudadanas, más allá del compromiso modernizador internacional.

Para el caso mexicano, Plata (2016) señala que los retos más importantes del proceso de armonización contable gubernamental han estado asociados a los procesos de vinculación como política pública de las innovaciones realizadas, la capacitación de los funcionarios, las transformaciones en el proceso del reconocimiento del patrimonio y la asimilación de una lógica presupuestal asociada al resultado operacional de la institución. El autor considera que estos aspectos requieren investigación futura, en cuanto hasta el momento se perfilan como retos emergentes.

En Colombia, Arango y Torres (2014) identificaban que el proceso de regulación de transición hacia las IPSAS en el sector público generaba transformaciones importantes en la regulación. Para ello discuten las implicaciones del modelo IPSAS y NICSP, analizan el proceso de armonización seguido en la última década y hacen una recopilación importante del marco normativo generado.

## 5. LA MODERNIZACIÓN DE LA REGULACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA: DE LA ARMONIZACIÓN A LA INTERNACIONALIZACIÓN

La regulación contable del sector público colombiano ha tenido una profunda transformación en las últimas dos décadas. La misma ha operado como un puntal del proceso de modernización del aparato estatal, absorbiendo en buena medida los procesos de la “nueva gestión pública” al hacer suyos los postulados de la búsqueda de la eficiencia y eficacia operacional, por encima de criterios políticos de la gestión de la cosa pública.

El inicio de este proceso está marcado por el mandato constitucional contenido en el artículo 354 que faculta la creación de la Contaduría General de la Nación, la cual queda consolidada mediante la Ley 298 de julio de 1996. Desde ese momento la entidad quedó encargada no solo de la orientación de la política contable para las organizaciones adscritas al Estado, sino también del proceso de consolidación de la información de las diferentes organizaciones territoriales.

La entidad mediante la Resolución 354 de 2007 adoptó el Régimen de contabilidad pública, el cual, conformado por el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos y la Doctrina Contable Pública, buscó articular y orientar el proceso de confección, registro y reporte de la información de las organizaciones públicas. Considerado como una de las innovaciones organizacionales más importantes de la modernización de las entidades del Estado, se buscó la homogenización y comparabilidad del proceso de reconocimiento de activos públicos, bajo el mandato de protección del patrimonio público. Se consideró relevante entonces generar procesos de articulación entre los sistemas de información presupuestal y los sistemas de información contable de las entidades.

Tal estructuración doctrinal y operativa estuvo marcada por propósitos de generar sistemas de información cuyo objetivo fuera armonizar los preceptos contenidos en la regulación internacional, impulsados por las entidades de cooperación y financiación multilateral (UNTAC de Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), los cuales en las dos pasadas décadas jugaron un papel fundamental formulando las recomendaciones y ajustes necesarios por parte de los ministerios gubernamentales (Ministerio de Hacienda en el caso colombiano), con el fin de profundizar la modernización de la gestión pública. Se presentó un proceso performativo, en el que tanto las autoridades colombianas adecuaron y siguieron buena parte de los ajustes de estas entidades, con lo que el régimen de contabilidad pública tuvo diversos ajustes, que se fueron introduciendo de manera paulatina en las diversas entidades del sector. Se puede afirmar entonces que se siguió una primera etapa de modernización, se buscó la negociación constante con el contexto internacional, pauta que se sostendría hasta mediados de la primera década del siglo XXI.

A partir del año 2009 con la Ley 1314 de 2009 se inicia el proceso que se denominó “convergencia” de la regulación contable nacional al contexto internacional. Con ello se propuso que el régimen existente debería ajustarse al proceso orientado por el Consejo de Estándares Internacionales de Contabilidad (IASB) y de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), mediante lo que sería el ajuste tanto a los requisitos de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF, como el seguimiento de las Normas internacionales para el sector público conocidas como NIC-SP.

La Contaduría General de la Nación empezó a delinear este proceso teniendo en cuenta diversas experiencias y los propósitos que el gobierno nacional propuso en el Plan de Desarrollo 2010-2014, el cual señaló para las entidades oficiales:

- Innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el

*Se presentó un proceso performativo, en el que tanto las autoridades colombianas adecuaron y siguieron buena parte de los ajustes de estas entidades, con lo que el régimen de contabilidad pública tuvo diversos ajustes, que se fueron introduciendo de manera paulatina en las diversas entidades del sector*

sector privado y, en el diseño y el desarrollo institucional del Estado.

- Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano.
- Un mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación para alcanzar la relevancia internacional propuesta.
- Una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. (Artículo 3, Ley 1450 de 2011).

Se inició así un proceso de racionalización y simplificación del orden jurídico, que más que armonizar, lo que buscó fue ajustar las características de las organizaciones estatales a los requerimientos informativos de sus principales usuarios (gobierno central y entidades de financiación multilateral). Se definió entonces una nueva Política de Regulación en la que se diferencian marcos normativos para las entidades estatales según si participan o no de mercados de valores, si captan o no recursos de ahorro público, o si hacen parte de las entidades de gobierno (ya sea del nivel central, regional o municipal).

Como resultado de este nuevo proceso se genera un nuevo contexto de modernización, en el que algunas entidades del Estado abandonan la lógica en la que la contabilidad era fundamentalmente un instrumento de la protección del patrimonio público, y que como tal servía como principal orientador de la gestión de los recursos del Estado. Entonces se asume una lógica que concibe la contabilidad como un instrumento que soporta información a usuarios interesados participantes de mercados

(financieros, de valores, etc.) regulados, y que, por tal, resulta útil en la toma de decisiones en un conjunto de decisiones sobre la asignación de recursos en un entorno de competencia con otros actores, no necesariamente públicos.

Como resultado de lo anterior, las empresas del sector eléctrico colombiano, al ser partícipes de mercados eléctricos regulados quedaron bajo la necesidad de adoptar un marco normativo propio, asimilable a las empresas aseguradoras y corporaciones financieras estatales. Este proceso se dio mediante la Resolución 743 de 2013,

cuyos efectos observaremos más adelante, y que fue recientemente ajustado mediante la Resolución 037 de 2017. Ambas regulaciones parten del Decreto 2784 de 2012 y en ellas se plantea la incorporación al régimen público de una serie de aclaraciones técnicas, las cuales se ajustan a los requerimientos de información tanto del modelo NIIF (requerido por usuarios de información de los mercados participantes) y de las NICSP (requeridos por usuarios pertenecientes al gobierno central y banca multilateral). Los elementos más significativos de estos procesos técnicos pueden observarse en la Tabla 4.

**Tabla 4. Transformaciones recientes aplicables a las empresas públicas del sector eléctrico.**

	<b>Resolución 743 de 2013</b>	<b>Resolución 037 de 2017</b>
Ámbito de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Empresas que sean emisoras de valores y sus valores se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE).</li> <li>b) Empresas que hagan parte de un grupo económico cuya matriz sea emisora de valores y esta tenga sus valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE).</li> <li>c) Sociedades fiduciarias.</li> <li>d) Negocios fiduciarios cuyo fideicomitente sea una empresa pública que cumpla las condiciones establecidas en los literales precedentes a) o b).</li> <li>e) Negocios fiduciarios cuyos títulos estén inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) y su fideicomitente sea, directa o indirectamente, una o más empresas públicas.</li> <li>f) Establecimientos bancarios y entidades aseguradoras.</li> <li>g) Fondos de garantías y entidades financieras con regímenes especiales, sean o no emisores de valores.</li> <li>h) Banco de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Empresas que sean emisoras de valores y cuyos valores se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE).</li> <li>b) Empresas que hagan parte de un grupo económico cuya matriz sea emisora de valores y esta tenga sus valores inscritos en el RNVE.</li> <li>c) Sociedades fiduciarias,</li> <li>d) Negocios fiduciarios cuyo fideicomitente sea una entidad pública que cumpla las condiciones establecidas en los literales a), b), f), g) y h).</li> <li>e) Negocios fiduciarios cuyos títulos estén inscritos en el RNVE y su fideicomitente sea, directa o indirectamente, una o más empresas públicas.</li> <li>f) Establecimientos bancarios y entidades aseguradoras.</li> <li>g) Fondos de garantías y entidades financieras con regímenes especiales, sean o no emisores de valores.</li> <li>h) Banco de la República.</li> </ul>
Base	Marco normativo dispuesto en el anexo del Decreto Nacional 2784 de 2012.	Marco normativo para empresas que cotizan en el mercado de valores, o que captan o administran ahorro del público

	<b>Resolución 743 de 2013</b>	<b>Resolución 037 de 2017</b>
Aclaraciones técnicas	1) la NIC 39 y la NIIF 9 únicamente respecto del Tratamiento de la cartera de crédito y su deterioro, y 2) la NIIF 4 únicamente respecto del tratamiento de las reservas técnicas catastróficas para el ramo de terremoto y la reserva de desviación de siniestralidad para el ramo de seguros de riesgo.	<p>Registrarán sus inversiones en subsidiarias de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 de (a Ley 222 de 1995 por el Método de la Participación establecido en la NIC 28.</p> <p>Revelarán en notas a los estados financieros el cálculo de los pasivos pensionales a su cargo, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Decreto 1625 de 2016.</p> <p>El tratamiento de la cartera de crédito y su deterioro, y la clasificación y valoración de las inversiones de que trata la NIC 39 y la NIIF 9.</p> <p>El tratamiento de las reservas técnicas catastróficas, las reservas de desviación de siniestralidad y la reserva de insuficiencia de activos de que trata la NIIF.</p> <p>Para la preparación y presentación de los estados financieros, incluirse lo dispuesto respecto del tratamiento de la cartera de crédito y su deterioro, y los aspectos que resulten contrarios a su régimen especial, contenido en la Ley 31 de 1992.</p> <p>Para el período 2017, quienes no apliquen anticipadamente la NIIF 9, contenida en anexo 1.1, aplicarán las normas incorporadas en el anexo 1 del Decreto 2420 de 2015. Así mismo, para el período 2017, quienes no apliquen anticipadamente la NIIF 15, contenida en el anexo 1.1, aplicarán la NIC 11 y NIC 18, contenidas en el anexo 1 del Decreto 2420 de 2015.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## 6. METODOLOGÍA

El trabajo realizado fue de naturaleza cualitativa, asumiendo un enfoque descriptivo analítico. Se efectuó la sistematización de la información contable generada en un conjunto de trece empresas (13) para el período 2013-2015. En tal revisión se buscó identificar cómo ha sido asumido el proceso de convergencia, y cómo ha afectado magnitudes clave propias de los estados financieros generados por tales organizaciones.

El análisis se configuró en dos niveles. En el primer nivel se analizaron los efectos en algunas cifras contenidas, las cuales se observarán como variables dependientes del nuevo conjunto de prácticas introducidas. Por otro lado, desde un segundo nivel de análisis se buscó dar cuenta de cómo elementos cruciales de la asunción de la convergencia contable tienen en elementos como la definición de los activos, la adopción del enfoque del valor razonable por encima del costo histórico, y la forma como ahora se define el patrimonio de este conjunto de organizaciones.

En su dimensión descriptiva, se hacen una serie de inferencias derivadas de confrontar la información

generada por las instituciones a partir de un hito como lo es el ajuste a la Resolución 734 de 2013. La observación se realizó a información de orden cuantitativo y cualitativo incluyendo informes de gestión, información financiera y actas contenidas tanto en las páginas web de las organizaciones como las que provienen de la información consignada en el "Consolidador de hacienda e información pública: Sistema CHIP" disponible para los años 2013-2015. También se utilizó información proveniente de la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, y la

información proveniente del sistema Benchmark (tabla 5).

La investigación asume el necesario reconocimiento del contexto organizacional y político en que se mueven las empresas eléctricas colombianas en la contemporaneidad, vinculando con la transformación que rodea la administración pública. Teniendo como referencia el ámbito de aplicación de la Resolución 734 de 2013 se abordó la información institucional de once empresas del sector como objeto de análisis (tabla 6).

Tabla 5. Bases de datos revisadas.

Tipo de informes	Cantidad	Fuente	Tipo de análisis	Período de análisis
Información contable sectorial	25 informes	Benchmark	Cuantitativo descriptivo	2013-2015
Información contable pública Saldos de cuentas	33 informes	Sistema CHIP	Cuantitativo descriptivo	
Información contable Saldos de convergencia	24 informes	Sistema CHIP	Cuantitativo descriptivo	
Notas a los estados	33 informes de notas	Sistema CHIP	Cualitativo descriptivo	
Informes de gestión	17 informes	9 de las 11 empresas de estudio	Cualitativo descriptivo	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Empresas objeto de estudio y siglas asignadas.

Empresa	Sigla asignada en el estudio
Central Hidroeléctrica de Caldas S.A.	CHEC
Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A.	CENS
Distribuidora Eléctrica de Cundinamarca S.A.	DECSA
Electrificadora de Santander S.A.	ESSA
Empresa de Energía de Bogotá S.A.	EEB
Empresa de Energía de Cundinamarca S.A.	EEC
Empresa de Energía del Quindío S.A.	EDEQ
Intercolombia S.A.	INTERCOL
Interconexión Eléctrica S.A.	ISA
ISAGEN S.A.	ISAGEN
TRANSELCA S.A.	TRANSELCA

Fuente: Elaboración propia.

En las mismas se identifican tres grupos empresariales que se caracterizan por inversiones mixtas entre el gobierno nacional, gobiernos locales y capital privado. Para el período de análisis la propiedad pública de estas entidades era mayoritaria.

1. Grupo ISA: integrado por INTERCOL, ISA, ISAGEN y TRANSELCA.
2. Grupo EEB: integrado por EEB, DECSA y EEC.
3. Grupo EPM: integrado por CHEC, CENS y ESSA.

El proceso de sistematización correspondió a los años 2015 y 2016, construyendo fichas de análisis de información. Se utilizó herramientas de Microsoft Office y de Google Drive para la gestión de la información y la alimentación de datos a las bases de datos. Las bases de datos que se consolidaron fueron las siguientes:

- Base de datos de movimientos de rubros contables significativos de las entidades.
- Base de datos con información económica y social clave para la interpretación.
- Base de datos de análisis de notas a la información reportada a la Contaduría General de la Nación.

Los resultados de la revisión de los datos se enfocan en la descripción de las principales magnitudes contables contenidas en los estados financieros, a la vez que en la identificación de las prácticas más relevantes introducidas en el proceso de reporte de los mismos estados. Las combinaciones de estos dos aspectos permiten ofrecer un panorama sobre los primeros efectos de la introducción del modelo contable en estas empresas de manera relacional, es decir, en función de su comportamiento entre empresas que introdujeron las innovaciones, y aquellas que también hacen parte del sector pero que no introdujeron los cambios.

*Los resultados de la revisión de los datos se enfocan en la descripción de las principales magnitudes contables contenidas en los estados financieros, a la vez que en la identificación de las prácticas más relevantes introducidas en el proceso de reporte de los mismos estados.*



## 7. RESULTADOS

### 7.1. VARIACIONES SIGNIFICATIVAS EN LAS MAGNITUDES DE LOS ACTIVOS, ENDEUDAMIENTO Y PATRIMONIO

En el período de estudio las empresas del sector presentaron un comportamiento diverso frente a la variación de los activos. Mientras que los resultados empresariales del sector reflejaron crecimientos porcentuales positivos, las empresas sujetas al cambio de modelo contable tuvieron comportamientos más discretos. En parte esto se debe a que el grupo EPM reportó crecimientos menores que los manifestados por el grupo EBB y el grupo ISA correspondientemente. En ese sentido, aunque los grupos de estudio convocan buena parte del proceso de generación, las empresas de menor tamaño reportaron mejores ingresos,

impulsando al sector. Aunque no se puede afirmar de manera categórica, las empresas que estuvieron sujetas al cambio normativo contable reflejaron de manera significativa ajustes importantes en el monto total de sus activos, en especial en la transición 2014-2015, teniendo como resultado en conjunto una disminución significativa de sus activos. Este cambio no puede ser atribuible de manera contundente a las innovaciones contables realizadas (tabla 7)

Las variaciones en la utilidad neta percibida en los años de estudio presentan aspectos preocupantes. El período de análisis se caracteriza por una caída generalizada en las utilidades del sector. A diferencia de los activos, la utilidad de los grupos empresariales (ISA y EEB) permaneció en niveles positivos, las empresas vinculadas al grupo EPM reportaron variaciones mixtas. De este modo la caída de las utilidades es un fenómeno del sector, y si bien la caída de las utilidades de las empresas objeto de estudio durante el cambio normativo es significativo (-6%), la caída del resto de las empresas es mayor (-676%) (tabla 8).

Tabla 7. Comportamiento porcentual de los activos de las empresas de estudio y el sector.

Empresa	2011	2012	2013	2014	2015
Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.	3,89%	-5,04%	15,19%	10,35%	0,68%
Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P.	-11,32%	4,59%	0,03%	4,49%	-9,67%
Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P.	3,17%	14,05%	5,66%	0,42%	-0,51%
Distribuidora Eléctrica de Cundinamarca S.A. E.S.P.	12,33%	7,92%	2,01%	6,62%	-22,95%
Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P.	7,22%	3,19%	10,11%	3,62%	27,23%
Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.	18,22%	-15,14%	-4,76%	11,90%	-19,78%
Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P.	-2,01%	-28,94%	6,40%	1,86%	-11,67%
Intercolombia S.A. E.S.P.					
ISAGEN S.A. E.S.P.	7,04%	14,62%	12,06%	13,30%	4,51%
TRANSELCA S.A. E.S.P.	3,38%	2,66%	-5,83%	14,33%	-1,92%
Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.	6,58%	14,34%	10,04%	3,67%	3,81%
Promedio empresas del estudio	4,85%	1,23%	5,09%	7,06%	-3,03%
Promedio empresas del sector	11,76%	4,61%	13,26%	0,84%	11,94%
Promedio empresas restantes	13,85%	5,60%	15,59%	-1,11%	17,92%

Fuente: Elaboración propia.



Tabla 8. Comportamiento porcentual de las utilidades de las empresas objeto de estudio y del sector.

Empresa	2011	2012	2013	2014	2015
Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.	-2,07%	-18,96%	58,66%	36,95%	19,10%
Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P.	20,86%	-2,49%	14,39%	38,89%	-57,20%
Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P.	-18,08%	22,40%	2,77%	35,39%	-13,12%
Distribuidora Eléctrica de Cundinamarca S.A. E.S.P.	-21,36%	-5,74%	-27,94%	14,80%	-35,21%
Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P.	-72,07%	126,24%	22,13%	16,28%	83,58%
Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.	9,05%	177,25%	-0,41%	21,76%	19,66%
Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P.	-38,54%	76,05%	27,16%	-29,73%	-16,52%
Intercolombia S.A. E.S.P.					
ISAGEN S.A. E.S.P.	16,92%	-3,80%	-5,84%	0,60%	-31,88%
TRANSELCA S.A. E.S.P.	34,86%	32,49%	1,66%	21,26%	3,88%
Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.	-29,83%	-2,17%	-26,61%	13,65%	-34,94%
Promedio empresas del estudio	-10,03%	40,13%	6,60%	16,99%	-6,27%
Promedio empresas del sector	-26,40%	94,98%	28,08%	-95,20%	-484,64%
Promedio empresas restantes	-31,52%	111,60%	34,22%	-130,26%	-676,00%

Fuente: Elaboración propia.

El comportamiento porcentual del patrimonio fue un factor crítico en el período de estudio. Se observó a nivel general una caída significativa del patrimonio de las empresas del sector, donde las empresas que estuvieron asumiendo el cambio normativo tuvieron un deterioro más importante que el resto de las organizaciones del sector. Tan solo el grupo EEB evidenció un crecimiento en su patrimonio, mientras las otras empresas del sector presentaron caídas significativas (entre 6-51%). En este rubro se puede identificar que el efecto de una serie de ajustes en las valorizaciones y en el reconocimiento de activos generado por el cambio de modelo contable tiene un impacto importante (tabla 9).

Al comparar la rentabilidad sobre los activos, se encuentra que las empresas objeto del cambio normativo tuvieron en el período de la transformación un comportamiento mejor que el restante grupo de empresas del sector eléctrico. La rentabilidad de los activos es positiva en todas las empresas que implementaron los cambios (5.89%), mientras que en las empresas restantes

la rentabilidad fue negativa (-31.54%). Aunque no se puede generalizar, puesto que se trata de un comportamiento histórico, la implementación de los ajustes no reporta ningún efecto negativo en la obtención de rentabilidad, aunque no se puede afirmar que ayudan a un mejor comportamiento organizacional (tabla 10).

El endeudamiento tampoco reporta cambios significativos para las entidades del sector eléctrico que implementaron la normativa contable. Si bien el endeudamiento de las empresas se mantiene en niveles históricos, donde la tendencia al crecimiento de este es significativo, las empresas del estudio mantienen niveles más bajos que el resto de las empresas del sector. Es importante anotar que el nivel de endeudamiento del sector fue casi tres veces el total de los activos de las empresas, lo que significa que las empresas más grandes, las cuales coinciden con las empresas que llevan la reglamentación, se encuentran en condiciones más favorables que sus competidoras (tabla 11).

Tabla 9. Variaciones en el patrimonio de las empresas del estudio y el sector.

Empresa	2011	2012	2013	2014	2015
Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.	-0,67%	-4,32%	21,70%	15,86%	-9,03%
Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P.	-15,64%	6,34%	1,98%	-23,11%	-28,90%
Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P.	-8,05%	27,50%	0,55%	3,66%	-7,14%
Distribuidora Eléctrica de Cundinamarca S.A. E.S.P.	12,63%	7,93%	2,02%	6,64%	-23,00%
Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P.	16,92%	8,19%	9,02%	-12,31%	33,53%
Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.	34,25%	-15,95%	-20,77%	12,47%	-42,90%
Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P.	-2,44%	-45,12%	8,09%	4,94%	-51,77%
Intercolombia S.A. E.S.P.					
ISAGEN S.A. E.S.P.	6,10%	7,59%	10,97%	5,43%	-18,55%
TRANSELCA S.A. E.S.P.	3,58%	0,91%	-12,08%	14,54%	-6,85%
Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.	13,86%	8,61%	2,41%	6,61%	-21,03%
Promedio empresas del estudio	6,05%	0,17%	2,39%	3,47%	-17,56%
Promedio empresas del sector	9,70%	1,23%	37,47%	7,02%	4,24%
Promedio empresas restantes	10,85%	1,55%	47,50%	8,13%	12,96%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10. Rendimiento sobre los activos de las empresas objeto de estudio y el Sector.

Empresa	2011	2012	2013	2014	2015
Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.	3,59%	3,06%	4,22%	5,24%	6,19%
Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P.	6,81%	6,35%	7,26%	9,66%	4,58%
Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P.	6,57%	7,05%	6,86%	9,25%	8,07%
Distribuidora Eléctrica de Cundinamarca S.A. E.S.P.	9,12%	7,97%	5,63%	6,06%	5,10%
Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P.	2,92%	6,41%	7,11%	7,98%	11,51%
Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.	1,28%	4,18%	4,37%	4,75%	7,09%
Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P.	1,87%	4,63%	5,54%	3,82%	3,61%
Intercolombia S.A. E.S.P.				11,62%	
ISAGEN S.A. E.S.P.	8,14%	6,84%	5,74%	5,10%	3,32%
TRANSELCA S.A. E.S.P.	4,42%	5,70%	6,15%	6,53%	6,91%
Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.	6,54%	5,60%	3,73%	4,09%	2,56%
Promedio empresas del estudio	5,13%	5,78%	5,66%	6,74%	5,89%
Promedio empresas del sector	13,92%	7,65%	14,48%	2,87%	-21,14%
Promedio empresas restantes	16,51%	8,18%	17,00%	1,82%	-31,54%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Endeudamiento de las empresas del estudio y del sector.

Empresa	2011	2012	2013	2014	2015
Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.	31,84%	31,33%	27,46%	23,83%	31,18%
Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P.	23,03%	21,74%	20,22%	41,29%	53,79%
Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P.	36,75%	29,29%	32,70%	30,53%	35,15%
Distribuidora Eléctrica de Cundinamarca S.A. E.S.P.	0,03%	0,02%	0,01%	0,00%	0,07%
Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P.	20,40%	16,54%	17,37%	30,07%	26,61%
Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.	20,49%	21,25%	34,49%	34,15%	53,14%
Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P.	26,38%	43,15%	42,24%	40,50%	67,51%
Intercolombia S.A. E.S.P.				62,42%	
ISAGEN S.A. E.S.P.	42,63%	46,14%	46,67%	50,37%	61,32%
TRANSELCA S.A. E.S.P.	40,62%	41,64%	45,51%	45,41%	48,15%
Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.	31,34%	34,77%	39,30%	37,58%	52,51%
Promedio empresas del estudio	27,35%	28,59%	30,60%	36,01%	42,94%
Promedio empresas del sector	245,10%	252,46%	385,08%	269,71%	234,91%
Promedio empresas restantes	307,31%	316,42%	486,36%	343,56%	308,74%

Fuente: Elaboración propia.

## 7.2. EFECTOS SIGNIFICATIVOS EN EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO DE LOS ACTIVOS, EL ENDEUDAMIENTO Y PATRIMONIO

Los efectos más importantes en el reconocimiento de las cuentas en el proceso provienen de las reclasificaciones hechas por las entidades. Las empresas más grandes del sector fueron las que más reclasificaciones realizaron (ISA y EEB). Por el contrario, las empresas que fueron recientemente adquiridas o fusionadas efectuaron menos reclasificaciones.

Las cuentas del activo que fueron reclasificadas con más intensidad fueron las asociadas al crédito mercantil y al manejo de carteras colectivas. Fueron importantes las transformaciones que en el ajuste

de los activos se generaron en la amortización acumulada. Los pasivos más afectados se derivaron de los ajustes realizados a los cálculos actuariales de las pensiones asumidas por algunas de estas empresas, al mismo tiempo de los pasivos generados por impuestos diferidos y operaciones de crédito público. Entre los ingresos, se identificó que los ajustes por ingresos y gastos financieros solo se efectuaron en un grupo empresarial (EEB/ DECSA), las demás empresas no asumieron este tipo de ajuste (tabla 12).

La aplicación del valor razonable fue uno de los criterios de valoración contable más relevantes. La investigación identificó que los ajustes a las carteras colectivas fue el tipo de ajuste más común (EEB y ESSA). Así mismo, la EEB fue la empresa que más asumió este tipo de valoración, efectuando ajustes en seis rubros del activo, en donde se destacan los ajustes en Propiedad, planta y equipo, como los realizados en las inversiones en empresas no controladas (tabla 13).

Tabla 12. Reclasificaciones realizadas en las empresas estudiadas.

RECLASIFICACIÓN	ISAGEN	TRANSELCA	ISA	CHEC	DECSA	EDEQ	EEB	ESSA	GENS	INTERCOL	EEC
Activo – Anticipos				X							
Activo – Arrendamientos									X		
Activo – Bienes muebles en Bodega									x		
Activo – Crédito mercantil			x		Xx		x				
Activo – Deudores por servicios de energía											x
Activo – Inventarios							X				
Activo – Materiales para la prestación de servicios				x							
Activo – Propiedad, planta y equipo			x								
Activo – Provisión par deudores crédito			x								
Activo Amortización acumulada			x						x		
Activo – Efectivo de uso restringido				X							
Activo inversiones patrimoniales				x				x			
Activo – Provisión para protección de inversiones			X								
Activos – Carteras colectivas			x	x	X						
Activos – Intangibles crédito mercantil							X				
Activos – Otros deudores				X							
Activos – Propiedades de inversión						X					
Gastos – Otros gastos financieros					X						
Gastos – Intereses por pagar									X		
Gastos – Provisión por contingencia								X			
Ingresos – Otros ingresos	X				X						
Ingresos – Ingresos financieros					X		x				
Pasivo – Calculo actuarial pensiones			x				x				
Pasivo – impuesto diferido		X					x		X		
Pasivo – Intereses por pagar			x								
Pasivo – Operaciones de crédito público						xx	x				
Pasivo – Operaciones de financiamiento							x				
Pasivo créditos diferidos impuesto renta				x							
Pasivo – Recaudo a favor de terceros								x			
Pasivos – pasivos estimados					X						
Pasivos – Acreedores							X				x

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13. Ajustes realizados por criterio de valor razonable en las empresas estudiadas.

Valoración valor razonable	ISAGEN	TRANSELCA	ISA	CHEC	DECSA	EDEQ	EEB	ESSA	CENS	INTERCOL	EEC
Activo – Carteras colectivas							x	x			
Activo – Deterioro acumulado en inversiones							X				
Activo – Efectivo y equivalentes				X							
Activo – inversiones en entidades no controladas							X				
Activo – Propiedad, planta y equipo							X				
Activo – Propiedad, planta y equipo redes eléctricas							X				
Activo- Depósitos en entidades financieras				X							
Activo inversiones patrimoniales								x			
Activo- Provisión para protección de inversiones			x								
Activos – Terrenos							x				
Gastos – Otros gastos financieros	X										
Ingresos- Eliminación de ingresos ventas de gas				X							

Fuente: Elaboración propia.

Otro tipo de ajustes en las cuentas derivados del proceso de transformación fueron las eliminaciones de cuentas. En particular, los nuevos reconocimientos significaron que varias de las cuentas desaparecieron y fueron asumidas en otros rubros. Las empresas del grupo de Empresas Públicas de Medellín (CHEC y CENS) fueron las que en bloque hicieron más eliminaciones, recayendo fundamentalmente en diferentes cuentas del activo (construcciones en curso, inventarios entregados a terceros, depreciación diferida). La mitad de las empresas objeto de estudio realizaron la eliminación de la cuenta del activo de valorizaciones acumuladas en terrenos, equipo, muebles y sociedades, lo que implica un apartamiento del criterio de costo histórico para que el activo refleje valores de mercado. Este mismo fenómeno explica las eliminaciones

de los pasivos estimados y superávit presupuestal realizado por algunas de las empresas del grupo ISA (ISAGEN y TRANSELCA) (tabla 14).

Las valoraciones al costo son uno de los criterios de reconocimiento menos utilizados. En el período estudiado solo la EEB hizo este tipo de ajustes. Desplegando este tipo de ajustes en las inversiones realizadas en entidades controladas (públicas y privadas, tanto nacionales como en el exterior). ISAGEN utilizó este tipo de ajuste para otros gastos financieros. Esto revela que la transición de un modelo normativo a otros, o bien ya se había efectuado de manera autónoma por estas empresas, o bien, estas manifiestan la conveniencia de tener sus activos a precios de mercado (tabla 15).

Tabla 14. Ajustes por eliminación de cuentas en las empresas objeto de estudio.

Eliminaciones	ISAGEN	TRANSEICA	ISA	CHEC	DECSA	EDEQ	EEB	ESSA	CENS	INTERCOL	EEC
Activo – Construcciones en curso				X							
Activo – Depreciación diferida									x		
Activo – valorizaciones acumuladas en terrenos, equipos, muebles, y sociedades	X	X					X	x	x		
Activos – inventarios en poder de terceros				x							
Activos- Bienes entregados a terceros	X								x		
Cuentas de orden							X				
Pasivo – intereses por pagar									X		
Pasivos -Acreedores							x				
Pasivos- Pasivos estimados	X										
Patrimonio – Superávit patrimonial		X									
Patrimonio – Superávit por valorización	X							x			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 15. Ajustes por valoraciones al costo en las empresas objeto de estudio.

Valoraciones al costo	ISAGEN	TRANSEICA	ISA	CHEC	DECSA	EDEQ	EEB	ESSA	CENS	INTERCOL	EEC
Activo – Inversiones en entidades controladas del exterior							X				
Activo – Inversiones en entidades controladas de economía mixta							X				
Activo – Inversiones en entidades controladas privadas							X				
Gastos – Otros gastos financieros	X										

Fuente: Elaboración propia.

Los ajustes por valoración a costo amortizado recayeron en varios de los rubros financieros asociados a los activos del grupo EEB. Así las inversiones en CDT, en papeles de deuda pública y reconocimiento de deudores estuvieron entre los

ajustes más importantes del grupo. Por su parte, el grupo asociado a EPM movilizó ajustes de costo amortizado a los ingresos financieros y al pasivo por operaciones de crédito público.

Tabla 16. Ajustes por valoraciones al costo amortizado en las empresas estudiadas.

Valoración Costo Amortizado	ISAGEN	TRANSELCA	ISA	CHEC	DECSA	EDEQ	EEB	ESSA	GENS	INTERCOL	EEC
Activo – Deudores por servicios de energía							X				
Activo – inversiones en bonos del exterior							x				
Activo – inversiones en CDT							x				
Activo – inversiones en CDT	X										
Activo – inversiones en títulos de deuda emitidos por el gobierno							X				
Activo – inversiones en títulos de deuda emitidos sector privado							X				
Activo – Maquinaria y equipo		X									
Activos – Otros deudores										x	
Gastos – Otros gastos financieros	X										
Ingresos financieros (eliminación y reclasificación)							X				
Ingresos financieros (eliminación y reclasificación)									x		
Pasivo – Operaciones de crédito público				xx					x		

Fuente: Elaboración propia.

## 8. DISCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS

Los datos encontrados permiten identificar que la convergencia hacia el modelo contable NIIF por las empresas públicas del sector eléctrico en Colombia generó cambios significativos en los objetivos de la información contable. Esto se explica por lo siguiente:

- El nuevo marco regulativo impuso pautas que obedecen a las necesidades de los actores del sector financiero y del mercado bursátil. Estos nuevos usuarios se concentraron en las necesidades informativas del marco de negociación del mercado energético, dejando por fuera las necesidades informativas de otros grupos de interés.

- La información financiera reportada, incluso aquella que es revelada en la base de la Contaduría General de la Nación, transformó su énfasis del reconocimiento de los activos, haciendo necesario que los mismos respondan a criterios de realización y valor de mercado. Como consecuencia de ello los ajustes oscurecen algunos aspectos de revelación aplicados a capital productivo como propiedad, planta y equipo.

La investigación encontró que la convergencia hacia el modelo contable NIIF/ NIIF-SP por las empresas públicas del sector eléctrico en Colombia generó algunos pequeños efectos significativos en las magnitudes de los activos, endeudamiento y patrimonio. En particular se encuentra que:

- Los activos de las organizaciones objeto de la implementación de la innovación contable

sufrieron ajustes importantes derivados de la necesidad de implementación de criterios derivados de reclasificaciones y ajustes a valoraciones a valor razonable y a costo amortizado. Pese a ello el impacto en las magnitudes fue menor que lo que se esperaba ya que grupos empresariales como la EEB y EPM venían introduciendo ajustes en los años previos a la entrada en práctica de las resoluciones.

- Los datos permiten indicar que las variaciones del endeudamiento no se ven afectadas por el cambio normativo. El comportamiento que permite indicar un aumento moderado del endeudamiento de las empresas estudiadas no se aparta del comportamiento histórico de las mismas. Se puede decir que es un elemento de un peso menor frente al grado de endeudamiento que presentan las otras empresas que no introdujeron estos cambios contables.
- El patrimonio resultó ser la magnitud contable que más puede verse afectada por el cambio normativo. Esto se explica porque la misma recibe el efecto de las valorizaciones, el ajuste del valor de los activos, sobre todo aquellas inversiones financieras y la pérdida de valor de la propiedad, planta y equipo. De la misma manera, la depuración de varias partidas supone la eliminación de algunos elementos del activo como valorizaciones, construcciones y bienes entregados a terceros, que en la nueva lógica de valoración dejan de ser considerados al no ser elementos que garanticen retorno de la inversión.
- El ajuste patrimonial a la baja puede considerarse un aspecto controversial, porque mientras el objeto del anterior modelo regulativo era la protección del patrimonio público, en la nueva lógica su identificación a precios de mercado el mismo disminuye sin considerarse un detrimento de origen operativo. Con relación a lo anterior, se facilita la percepción sobre la valoración de las empresas por diversos agentes del mercado financiero, incluyendo aquellos que promueven la privatización de este tipo de entidades.

La investigación al analizar los datos reportados en la información contable es cuidadosa al afirmar que la convergencia hacia el modelo contable NIIF por las empresas públicas del sector eléctrico en Colombia generó efectos significativos en el proceso de reconocimiento de los activos, el endeudamiento y patrimonio, puesto que esto no refleja completamente el proceso organizacional seguido. Tal situación se puede entender ya que:

- La transformación de las empresas en organizaciones más enfocadas al aprovechamiento financiero del sector eléctrico que al productivo en la última década hizo que algunos grupos empresariales introdujeran prácticas contables antes de que el nuevo modelo entrara en acción.
- La presión de los mercados de financiación, que se refleja en el alto endeudamiento que presenta el sector, pudo ser un aspecto decisivo en generar presión para que el sector gubernamental introdujera cambios que se ajustaran a las necesidades de los proveedores de capital.

Así, se puede afirmar que el mercado transformó paulatinamente las entidades y luego generó las condiciones para que la regulación se ajustara a las necesidades informativas de un grupo de interés particular. Hay una dialéctica entre la manera como el mercado financiero va transformando a la estructura macro, la regulación y las estructuras micro, haciendo que el fenómeno escape a la mirada de un solo hito.

Finalmente, a pesar del nuevo marco de tratamiento contable, en la revisión de las notas contables se encuentra que no hay evidencia de un proceso de conformación de criterios uniformes para el tratamiento contable del reconocimiento de derechos y obligaciones en las empresas públicas del sector eléctrico colombiano. Esta situación se debe a que:

- Los grupos empresariales introdujeron los cambios de manera paulatina, y si bien las notas a los estados financieros permiten dar cuenta de algunos de estos procesos, no



permiten mostrar la profundidad y tensión de los cambios.

- Las diferentes observaciones a la información contable que hacen parte de las notas a los estados financieros no son uniformes en las empresas en los períodos analizados, y tampoco entre las empresas. Esto indica que los ajustes responden a ámbitos de reactivos a la norma, pero que ya se tenían en consideración por las características del negocio, con lo que los estados reflejan los últimos cambios, o aquellos realizados.
- El grado de detalle en que se presenta la información no permite elaborar afirmaciones contundentes sobre la manera como se despliegan los nuevos criterios de valoración. Se enuncian los casos de cuentas sin dar detalle de los impactos de hacer o no tal cambio. Al mismo tiempo que el nivel de cuenta no permite, sobre todo en el caso de los activos estratégicos, hacerse una idea de las transformaciones realizadas en activos concretos.
- La confección de notas a los estados financieros reportados a los entes públicos es un aspecto que no ha estado en la mira del control ciudadano, razón por la cual es posible que estas no tengan un nivel de revelación significativo.

## 9. NOTAS FINALES

La investigación fue un trabajo exploratorio que buscó dar cuenta del estado de la cuestión de un proceso de cambio normativo, fenómeno que todavía sigue transformándose. Su carácter descriptivo y analítico sirve de camino a próximas investigaciones, en especial aquellas que consideren los efectos de la reforma contable en el sector público.

Los resultados y hallazgos de la investigación se alinean con aquellos trabajos que identifican cómo la racionalidad del ámbito privado se va introduciendo en la gestión pública, transformando el sentido de servicio de las entidades y llevándolas a adoptar lógicas más cercanas a los mercados financieros. La investigación encuentra que el grado de endeudamiento de las empresas eléctricas las hace especialmente vulnerables a la presión de este actor. Si bien las empresas públicas estudiadas tienen menor nivel de endeudamiento que aquellas que les compiten, por el volumen del capital que poseen tienen que ajustarse.

La investigación encuentra que la reforma contable responde a ser un proceso de doble presión; por un lado, el sector regulador internacional, y por el otro, las mismas empresas del sector. Ante tal situación, el Estado encuentra que debe promover regulación que se ajuste a demandas de actores que, de una u otra manera, se encuentran ya sintonizadas con las lógicas del mercado y del sector financiero internacional.

En la superficie, el impacto sobre las magnitudes contables es pequeño, pero una mirada que se limite a esto desconocería que los grupos empresariales se han preparado de manera estratégica al menos desde el año 2012 para tal proceso.

No se puede afirmar que el proceso de regulación favorezca el proceso de concentración de activos del sector, puesto que este fenómeno viene presentándose en la última década. Pero sí se puede afirmar que las empresas públicas del sector eléctrico que hacen parte del mercado regulado pueden ver en la regulación un poderoso instrumento de gestión financiera que alinea sus intereses con los de los proveedores del capital.

El trabajo realizado abre una línea de trabajo que puede ser ampliamente explorada por diferentes académicos. El sector eléctrico, que si bien consta de un conjunto de diagnósticos de carácter operativo (necesidades, planes de expansión y cálculos de demanda), requiere estudios que permitan comprender el papel que estos agentes tienen en la conformación de mercados que tienden

a formar oligopolios no tan naturales. Estudios que relacionen y verifiquen si la información contable está siendo utilizada como herramienta estratégica para la orientación de necesidades de inversión, así como que se gana y se pierde en los procesos de rendición de cuentas es un aspecto que se requiere a futuro.

## REFERENCIAS

- Adriana Rodrigues, F. (2012). Brazilian and International Accounting Standards Applied to the Public Sector and the Challenge of Convergence: a Comparative Analysis - IPSAS and NBCTSP. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Vol. 6, Iss 4, Pp 407-419. 4, 407, 2012.
- Aggestam-Pontoppidan, C. (2011). Selecting International Standards for Accrual-Based Accounting in the Public Sector: IPSAS or IFRS? *Journal of Government Financial Management*. 60, 3, 28-32.
- Andrei-Răzvan, C. (2014). Similarities and dissimilarities between the Romanian public accounting system and IPSAS 1 – Presentation of financial statements. *SEA: Practical Application of Science*, Vol. II, Iss 2 (4), pp. 229-235. 2 (4), 229, 2014.
- Araya-Leandro, C., & Caba-Pérez, C., & López-Hernández, A. (2011). La innovación en los sistemas de información financiera gubernamental en la región centroamericana: evidencias desde Costa Rica. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 21 (41), 111-123.
- Arango Medina, D.; Torres Castaño, AG. (2014). Análisis del proceso de armonización de las normas internacionales de contabilidad e información financiera (NIIF-NICSP) en el sector público en Colombia. *International financial reporting standards (IFRS-IPSAS) in the public sector in Colombia and its implications for the fiscal control*. Contexto: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas Administrativas y Contables. 3, 1, 132-145.
- Aversano, N.; Christiaens, J. (2014). Governmental Financial Reporting of Heritage Assets From a User Needs Perspective. *Financial Accountability & Management*. 30, 2, 150.
- Bellanca, S.; Vandernoot, J. (2013) Belgian Public Accounting: Evolution and Compliance with IPSAS. *International Advances in Economic Research*. 19, 1, 79-81.
- Brusca, I. (2010). Treinta años de investigación en contabilidad y gestión pública en España. Thirty years of research in public sector accounting and management in Spain. *Revista de Contabilidad - Spanish Accounting Review*. 13, 2, 175-209, July.
- Brusca, I.; Gómez-Villegas, M.; Montesinos, V. (2016). Public Financial Management Reforms: The Role of Ipsas in Latin-America. *Public Administration & Development*. 36, 1, 51-64, Feb.
- Buchanan, J.M. (1954). Individual Choice in Voting and the Market. *Journal of Political Economy*, vol. 62, 334
- Cabaço Dos Santos, Sm; Venâncio Dores Alves, MT. (2015). Impacto da adoção das ipsas em demonstrações financeiras preparadas em conformidade com o POCP: o caso da CFP. Impact of the adoption of IPSAS in financial statements prepared in accordance with the POCP: the case of CFP. *Revista Universo Contábil*. 11, 4, 184-205, Oct.
- Carmen, C. (2011). Presentation of Financial Statements According to IPSAS - a Challenge for Professional Accountants. *EIRP Proceedings*, Vol. 6, Iss 1, pp. 485-498.
- Caruana, J. (2016). Shades of governmental financial reporting with a national accounting twist. *Accounting Forum*, 40, 153-165, Sept.

- Catarino Rua, S. (2016). El reconocimiento de los bienes de dominio público: El caso de los municipios portugueses. The recognition of public goods: The case of Portuguese municipalities. *Intangible Capital*, 12, 1, 73-94, Mar.
- Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda (2013). Estrategia de convergencia de la regulación contable pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y normas Internacionales de Contabilidad del sector público (NICSP). Bogotá: Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.
- Contaduría General de la Nación (2013B). Resolución 743 Por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable para algunas empresas sujetas a su ámbito y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Contaduría General de la Nación.
- DeJesus, M., & Jorge, S. (2014). From Governmental Accounting into National Accounts: Adjustments Diversity and Materiality with Evidence from the Iberian Countries' Central Governments. *Innovar: Revista De Ciencias Administrativas Y Sociales*, 24(54), 121-138. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24329856>
- Diniz, J., Silvestre da Silva, S., Santos, L., & Martins, V. (2015). Vantagens da Implantação das IPSAS na Contabilidade Pública Brasileira: Análise da percepção dos membros do GTCON. *Revista De Educação E Pesquisa Em Contabilidade (REPeC)*, 9(3). <https://doi.org/10.17524/repec.v9i3.1226>
- Fragoso, AR. (2012). Brazilian and International Accounting Standards Applied to the Public Sector and the Challenge of Convergence: a Comparative Analysis - IPSAS and NBCTSP. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*. 6, 4, 407, Oct.
- Gámez Adame, Luis Carlos, Joya Arreola, Roberto, & Ortiz Paniagua, María Luz. (2015). Una mirada a la Ley General de Contabilidad Gubernamental mexicana. *Retos de la Dirección*, 9(2), 35-48. Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2306-91552015000200003&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2306-91552015000200003&lng=es&tlng=es).
- Gómez, HF; Pinto, YC; Ramírez, M. (2011). Formulación de las NIF en México: referente de convergencia a NIIF. *Development of the FRS in Mexico: concerning converge to IFRS. Cuadernos de Administración*. 27, 45, 11-30, Jan.
- Grossi, G.; Soverchia, M. (2011). European Commission Adoption of IPSAS to Reform Financial Reporting. *Abacus*. 47, 4, 525, Dec.
- Heras, JL. (2006). Contabilidad pública versus administración financiera gubernamental. Un intento de conciliación. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. 6, 7, 93-26, Jan.
- IFAC (2016). Handbook of international public-sector accounting pronouncements.
- Ilie, E.; Miose, N. (2012). IPSAS and the Application of These Standards in the Romania. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 62. World Conference on Business, Economics and Management (BEM-2012), May. Antalya, Turkey, 35-39, Oct. 24.
- Johnstone, R. (2014). Germany 'could do more' on IPSAS. *Public Finance*. 12, 10, Dec.
- Las Heras, J. (2006). Contabilidad Pública versus Administración Financiera Gubernamental: Un intento de conciliación. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. Santa Fe, 7, 93.
- Laswad, F.; Redmayne, NB. (2015). IPSAS or IFRS as the Framework for Public Sector Financial Reporting? New Zealand Preparers' Perspectives. *Australian Accounting Review*. 25, 2, 175-184, June.

- León, E. & Suárez, J. (2017). Desafíos contemporáneos en el desarrollo del sector eléctrico colombiano. Ponencia: 5 simposio internacional de investigación en ciencias económicas, administrativas y contables. Universidad Libre: Bogotá, Colombia.
- López, BB. (2011). Los instrumentos financieros en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública. *Partida Doble*. 22, 230, 26-41, Mar.
- Navarro Galera, A.; Rodríguez Bolívar, MP. (2011). Utilidad del modelo de valoración de las IPSAS para la rendición de cuentas de los gobiernos: la perspectiva de los OCEX. Usefulness of valuation model of the IPSAS for governmental accountability: The perspective of supreme audit institutions. *Spanish Journal of Finance & Accounting / Revista Española de Financiación y Contabilidad*. 40, 149, 125-162, Jan.
- Oulasvirta, L. (2014). The reluctance of a developed country to choose International Public Sector Accounting Standards of the IFAC. A critical case study. *Critical Perspectives on Accounting*. 25, 272-285, May.
- Pawan Adhikari (2015). Diffusion of the Cash Basis International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) in Less Developed Countries (LDCs) – The Case of the Nepali Central Government. Emerald Group Publishing Limited.
- Pérez, Cc.; Hernández, AL. (2007). Latin-American public financial reporting: recent and future development. *Public Administration & Development*. 27, 2, 139-157, May.
- Píata Sandoval, JA. (2016). Implementación de la armonización contable gubernamental en México. *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana*. 32, 198, 27-30, July.
- Rodríguez, JP. (2011). La gestión de los servicios públicos locales y el sistema de información contable. *Partida Doble*. 22, 230, 94-102, Mar.
- Rojas, WR; Zapata, Co. (2011). Consideraciones sobre el sentido de un proyecto educativo en Contaduría Pública. Considerations about the sense of an educational project in public accounting. *Cuadernos de Administración*. 27, 45, 45-60, Jan.
- Sour, L. (2017). Avances en la cantidad de la información financiera del sector público en México a raíz de la LGCG. Progress in the quantity of financial information in the public sector in Mexico following the LGCG (English). *Contaduría y Administración*. 62, 419-441, Apr. 1
- The Economist Intelligence Unit (2017a). Boletín del estado y proyección del sector eléctrico colombiano. Base de EIU consultada en sistema de bibliotecas Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Vela-Bargues, JM; Polo-Garrido, F; Pérez-Yuste, MS. (2016). La reforma de la Contabilidad de la Administración Local española: algunas reflexiones críticas en torno a las nuevas instrucciones de contabilidad. The reform of spanish local governmental accounting: some critical considerations about new accounting regulation. *CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. 86, 221-250, Apr. 2016.
- Velasco, AF. (2013). Implicaciones actualización de balances. *Revista Contable*. 8, 102-107, Feb.