

Henry A. Mendoza T.*
Universidad
Católica de Colombia

Recibido: 10 de agosto de 2010
Concepto de evaluación: 21 de sept. de 2010
Aceptado: 1 de diciembre de 2010

Aproximación metodológica de las ganancias/pérdidas por tenencia en las estadísticas fiscales del Gobierno

RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de un proyecto de investigación académica cuyo objetivo fue el desarrollo de una propuesta metodológica para Colombia dirigida a implementar el estado de ganancias/pérdidas por tenencia, con base en las recomendaciones que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Eurostat hacen a los países asociados, a fin de fortalecer sus técnicas de medición económica. Para ello, el documento presenta inicialmente el marco conceptual de la cuenta y luego la propuesta metodológica del modelo, ilustrada con ejemplos para facilitar su comprensión. En la tercera parte se exponen los resultados obtenidos de las ganancias/pérdidas por tenencia para el Gobierno nacional central, con el análisis básico dirigido a socializar los principales hallazgos e identificar las fortalezas de la metodología. Finalmente, se plantean las reflexiones y contribuciones que esta investigación ha generado, y se discute el camino que se debe seguir para lograr posicionar este instrumento como una de las estadísticas macroeconómicas más relevantes del país.

Palabras clave: medición económica, ganancias/pérdidas por tenencia, finanzas públicas.

Clasificación JEL: E60; G38; H68; M41

Methodological approach of the gains / losses on government fiscal statistics

ABSTRACT

This article presents the results of an academic research project that aims to develop a proposal to Colombia to implement the holding gains/losses statement, based on the recommendations that the United Nations, the International Monetary Fund and the Eurostat made to the partner countries to strengthen their economic measurement techniques. To this end, the paper initially presents a conceptual framework of the account and then the methodology of the model, illustrated with examples to aid comprehension. In the third part, the paper presents the results of the holding gains/losses applied to the Central National Government agencies with the basic analysis, in order to socialize the main findings and identify the strengths of the methodology. Finally, it presents the ideas and contributions that this research has generated and discussed the way forward to incorporate this tool as one of the most relevant macroeconomic statistics for the country.

Key words: Economic measurement, holding gains/losses, public finance.

* Investigador y docente,
Facultad de Economía de la
Universidad Católica de
Colombia. Director e
investigador principal
del proyecto.
hamendoza@ucatolica.edu.co

Este trabajo contó con la
participación de Johanna
Marcela Flores García y
María Paola Guatibonza
García, estudiantes de último
semestre de la Facultad de
Economía de la Universidad
Católica de Colombia, como
auxiliares de investigación.

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta a continuación expone los resultados obtenidos del proyecto de investigación titulado “Metodología de medición de otros flujos económicos para el análisis fiscal” adelantado por el grupo de investigación en Política Económica de la Universidad Católica de Colombia, el cual tuvo como objetivo principal el diseño de una metodología para calcular la cuenta de ganancias/pérdidas por tenencia, primera de las dos que forman parte del esquema de los otros flujos económicos (OFE), derivado de los lineamientos conceptuales planteados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Eurostat¹.

El análisis de ganancias/pérdidas por tenencia permite identificar por separado el aumento o la reducción que en el valor de los activos y pasivos de diferentes unidades económicas causa el cambio en sus precios, con lo cual es posible establecer el efecto que estas acciones involuntarias de los agentes producen en su nivel general de riqueza.

Por lo anterior, el desarrollo se ha encaminado a concebir una metodología que permita calcular permanentemente las implicaciones de estas situaciones en las finanzas del Gobierno Nacional Central. Para tal fin, el documento presenta inicialmente la metodología planteada, con ejemplos ilustrativos tomados de la base de datos. En segundo término, se explican los resultados más destacados derivados de la prueba piloto, así como del ejercicio adelantado con el universo de entidades trabajadas, explicando la interpretación preliminar de los mismos. Finalmente, el texto promueve la discusión relacionada con la utilidad que tiene este instrumento de medición a partir del análisis de los resultados preliminares obtenidos con información de los años 2008 y 2009, el camino por seguir en esta agenda de nuevo conocimiento, y se especifican las necesidades de información que en

lo sucesivo debe generar el sistema de estadístico nacional para producir resultados de este modelo en forma permanente.

METODOLOGÍA

Marco conceptual

Las ganancias/pérdidas por tenencia constituyen uno de los dos grupos de cuentas que forman parte del estado de otros flujos económicos (OFE) propuesto en los Sistemas de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional, y del Sistema de Cuentas Económicas de la Eurostat, que compilan el conjunto de operaciones no transaccionales a partir de las cuales se determina el efecto que tienen los cambios en los precios de los activos y pasivos poseídos por las unidades económicas en su nivel de riqueza.

Las operaciones no transaccionales se definen como aquellos eventos que se presentan en las relaciones económicas de las unidades institucionales que surgen por situaciones que escapan a su voluntad, pero que afectan el valor de sus posesiones de bienes así como las obligaciones contraídas², y que se concentran en un grupo especial de operaciones macrocontables definidas por el SCN93, mediante las cuales se especifica la aparición y desaparición económica, así como los cambios generales de los precios de activos/pasivos. Particularmente, las partidas relacionadas con el primer grupo de efectos (aparición y desaparición económica) no fueron consideradas en este trabajo, pues hacen referencia al concepto de Otras Variaciones en Volumen, orientado a identificar los cambios en activos y pasivos originados en eventos excepcionales como desastres naturales, descubrimientos de minerales y recursos energéticos, y una gama variada de eventos contingentes.

1 EUROSTAT. European System of Accounts - ESA95, 1995. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2010]. Disponible en: <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/titelen.htm>.

2 En forma contraria, una transacción constituye una interacción que ocasiona un intercambio, transformación, transferencia o extinción de valor económico derivado de un acuerdo común de las unidades que participan en la misma.

En el segundo caso particular, las ganancias/pérdidas por tenencia (K.11) corresponden a fluctuaciones que presentan los precios de activos y pasivos que pueden ser originadas por cambios generados en la oferta y la demanda, o como consecuencia de modificaciones en sus precios relativos comparados respecto a las cotizaciones de otros bienes. El SCN establece que en el primer caso se habla de ganancias/pérdidas por tenencia nominales y en el segundo caso, de ganancias/pérdidas por tenencia neutrales³.

Los efectos se notan K.11.1 en el SCN93, y relacionan los cambios originados en el valor de activos y pasivos como consecuencia de la inflación, la cual los afecta de forma diferente, según el impacto que la oferta y demanda tengan en su disponibilidad final; a partir de allí se determina la importancia de controlar su comportamiento por tipo de bien, calculándose por la diferencia entre el valor final e inicial de un determinado activo/pasivo en dos periodos de tiempo, aunque desde la perspectiva contable existen diferentes maneras de registrar su valor.

Los cambios se notan K.11.2, y representan las modificaciones en los precios relativos de los activos y pasivos propiedad de las unidades económicas en virtud de los cambios en los precios de otros bienes con los cuales se comparan; específicamente, las valorizaciones/desvalorizaciones y los ajustes por diferencia en cambio constituyen dos referentes puntuales de este tipo de cambios.

El resultado neto de la combinación de ganancias/pérdidas por tenencia, nominales y neutrales, se denomina variaciones en el valor neto debidas a ganancias / pérdidas por tenencia reales, y se consolidan en un cuadro económico intermedio denominado Cuenta de Revalorización, en el que se observan en forma separada los cambios generados en los precios de activos y pasivos en cada uno de estos casos, discriminados por categorías, y cuyo efecto neto en el patrimonio de las unidades económicas se denomina variaciones del valor neto debidas a ganancias/pérdidas por tenencia nominales/reales (cuadro 1).

Cuadro 1.

Cuenta de revalorización

Variaciones de los activos		Variaciones de los pasivos y del patrimonio neto	
K.11	Ganancias (+)/pérdidas (-) por tenencia reales (nominales (+/-) neutrales)	K.11	Ganancias (-)/pérdidas (+) por tenencia reales (nominales (+/-) neutrales)
AN	Activos no financieros	AF	Pasivos
AN.1	Activos producidos	AF.2	Efectivo y depósitos
AN.2	Activos no producidos	AF.3	Valores distintos de acciones
AF	Activos financieros	AF.4	Préstamos
AF.1	DEG	AF.5	Acciones y otras participaciones
AF.2	Efectivo y depósitos	AF.6	Reservas de seguros
AF.3	Valores distintos de acciones	AF.7	Otras cuentas pendientes de pago
AF.4	Préstamos		
AF.5	Acciones y otras participaciones		
AF.6	Reservas de seguros		
AF.7	Otras cuentas pendientes de cobro		
		B.10.3	Variaciones del valor neto debidas a ganancias/pérdidas por tenencia reales (nominales (+/-) neutrales)

Fuente: SCN93 y SEC-95. Elaboración propia.

3 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Bruselas/Luxemburgo, Nueva York, París, Washington D.C., 1993. 1313 p. ISBN 92-1-361164-1.

A partir de estos referentes conceptuales básicos se desarrolló el diseño de una propuesta metodológica para calcular las ganancias/pérdidas por tenencia nominales y reales, adelantando un proceso que cubrió las etapas que se describen de manera detallada a continuación.

El proceso metodológico

Etapas 1. Caracterización de la información requerida

El primer paso en la determinación del proceso metodológico consiste en establecer las características de la información que debe soportar el nuevo instrumento de medición. En tal sentido, a nivel internacional los organismos multilaterales establecen en sus marcos conceptuales la importancia de calcular los fundamentales de la economía a partir de la utilización de información financiera basada en el método de registro de causación o devengo⁴.

La razón de esta orientación surge porque para efecto del registro de las ganancias/pérdidas por tenencia es necesario determinar con exactitud el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue, tal como lo sugieren estos referentes teóricos⁵.

En atención al anterior requerimiento, surge la necesidad de establecer qué sistema de información soporta el registro de los hechos financieros, económicos y sociales bajo el método de causación. Al respecto, es ampliamente conocido el hecho de que la actividad presupuestal y financiera del Estado reposa en un sistema de registro en base caja, que presenta algunas aproximaciones a la causación, lo que lo constituye en un sistema híbrido que distorsiona el requerimiento oportuno de la formación de las ganancias/pérdidas por tenencia en las unidades económicas.

En tal caso, el universo de referencia para implementar la metodología lo constituyeron las unidades del Gobierno Nacional Central, el cual fue seleccionado por dos razones: la primera, con el fin de garantizar la cobertura más representativa que permitiera medir de manera muy aproximada el impacto de las ganancias/pérdidas por tenencia, y el segundo porque el único esquema contable de cuentas públicas que está basado íntegramente en la base de registro de causación es el sistema nacional de contabilidad pública de la cual ellas forman parte.

El paso siguiente consistió en la organización del conjunto de unidades económicas que conforman este sector con el fin de adaptar su estructura al diseño de la metodología. Para tal fin, el total de entidades del sector Gobierno Nacional Central fue identificado unidad por unidad, siguiendo los lineamientos que el SCN93 recomienda para organizar por sector institucional los agentes económicos⁶.

Etapas 2. Homologación por finalidad a nivel de transacción económica

La homologación es un proceso básico de los sistemas de contabilidad macroeconómica internacionalmente aceptados, el cual consiste en la interpretación de las operaciones económicas habituales consignadas en las encuestas, censos, investigaciones sectoriales, contabilidad y cualquier registro administrativo, en términos de las variables definidas en sus marcos y modelos metodológicos, de forma que con este paso sea posible consolidar los resultados de las transacciones obtenidas para que estas ya no representen exclusivamente los resultados de las unidades que las efectuaron, sino que se conviertan en macrotransacciones útiles para el análisis de la economía global y el proceso de toma de decisiones.

4 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). Prefacio. -MEFP. Traducción de Roberto Donadi y Marcelo Mareque. Madrid: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2001. 219 p. ISBN 1-58906-136-5.

5 *Ibíd.*, p. 14.

6 Para tal fin, se procedió a analizar para cada organismo la composición de su gasto, el origen de sus ingresos, la estructura de su patrimonio y, particularmente, las actividades mediante las cuales se identifican como pertenecientes a este sector institucional. Lo anterior no sin dejar de considerar el marco regulatorio definido en la Ley 489 de 1998 que determina la composición general y estructura de la Nación.

El cuadro 2 representa la forma como se adelantó este procedimiento, en el que cada operación contable es valorada en términos de las categorías de ganancias/pérdidas por tenencia (nominales y neutrales) de manera que se especifique a qué grupo corresponde. Así, la pérdida por valoración a precios de mercado de las inversiones de renta fija registrada en los gastos de las unidades del Gobierno Nacional⁷ es una transacción asociada a las valoraciones de activos cuyo registro genera disminución en el valor de patrimonio de tipo neutral, y por ende corresponde a la categoría K.11.2 denominada ganancias/pérdidas por tenencia neutral.

tintos de acciones (AF3), según la nomenclatura internacional⁸.

Etapa 3. Agrupación de ganancias/pérdidas por tenencia por clase contable y categoría económica

En esta etapa se agrupan por categorías homogéneas de macrotransacciones los valores correspondientes a las partidas homologadas en términos de los sistemas de cuentas nacionales o estadísticas de las finanzas públicas. Para ello, se organizan las operaciones comunes en forma secuencial y se

Cuadro 2.

Homologación de categorías contables en términos del SCN93 (Muestra)

Código contable	Descriptiva	Categoría	Descripción operación económica	Código activo/pasivo (SCN93)	Denominación activo/pasivo (SCN93)
523011	Pérdida por valoración a precios de mercado de las inversiones de renta fija	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	AF3	Valores distintos de acciones
523013	Diferencia en cambio	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	AF4	Préstamos
480690	Otros ajustes por diferencia en cambio	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia nominales	AF5	Acciones y otras participaciones de capital
580544	Pérdida por valoración a precios de mercado de las inversiones de renta fija	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	AF3	Valores distintos de acciones

Fuente: elaboración propia, con base en el catálogo de cuentas de contabilidad pública y el SCN93.

Asimismo, en la medida en que la información lo permita, así como la dinámica contable de cada operación, es importante determinar el tipo de activo/pasivo que se afecta por esta causa. En el ejemplo se establece que son los valores dis-

establece el monto correspondiente a los subtotales de ganancias/pérdidas por tenencia nominales (K.11.1) y neutrales (K.11.2), así como el total para la clase contable correspondiente, tal como se ilustra en el cuadro 3.

⁷ Subcuenta 523011 del catálogo general de cuentas del régimen de contabilidad pública.

⁸ SCN, ob. cit., anexo V.

Cuadro 3.

Ganancias/pérdidas por tenencia – Clases 4 y 5 (ingresos y gastos). Policía Nacional (muestra) (Cifras en millones de pesos)

Código Contable	Descriptiva	Categoría	Descripción operación económica	2008
480584	Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez.	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia nominales	761
480587	Utilidad en negociación y venta de inversiones en títulos de deuda	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia nominales	7.537
480600	Ajuste por diferencia en cambio adquisición de bienes y servicios del exterior	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia nominales	433
580312	Ajuste por diferencia en cambio adquisición de bienes y servicios nacionales	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia nominales	43
580313	Ajuste por diferencia en cambio adquisición de bienes y servicios del exterior	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	8.967
580568	Pérdida por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	-1
580569	Pérdida por valoración de las inversiones de administración de liquidez	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	1.322
Total ganancias/pérdidas por tenencia neutrales en ingresos				8.731
Total ganancias/pérdidas por tenencia neutrales en gastos				10.331

Fuente: elaboración propia, con base en el catálogo de cuentas de contabilidad pública y SCN93.

Etapa 4. Consolidación (neta) de operaciones de ganancias/pérdidas por tenencia por clase contable

Para la consolidación se agregan las operaciones (K.11) comunes y se establece el monto correspondiente a los subtotales de ganancias/pérdidas por tenencia nominales (K.11.1) y neutrales (K.11.2). De ser posible, en esta fase se determina el valor neto de las operaciones reales calculando el resultado neto de las operaciones nominales y neutrales, según se aprecia en el cuadro 4.

Etapa 5. Consolidación y construcción de la cuenta de revalorización

El paso final del proceso consiste en consolidar las operaciones de ganancias/pérdidas por tenencia nominales y neutrales por tipo de activo o pasivo y expresarlas en la cuenta de revalorización.

Consolidar significa, en términos del esquema de las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, eliminar las operaciones comunes entre unidades económicas de un mismo sector, de forma que estas queden expresadas como si fueran las de una sola entidad⁹.

Para ello, se determinan las operaciones pertenecientes a cada tipo de activo o pasivo y se distribuyen los valores de las ganancias/pérdidas por tenencias nominales y neutrales, según las diferentes categorías que les corresponda. Como se aprecia en el cuadro 5, a manera de ejemplo, el valor efectivo de ganancias por tenencia reales aumentó el saldo del activo de los organismos analizados en \$2.504.592 millones. Este resultado correspondió en su totalidad a los activos financieros, principalmente los préstamos por valor de \$2.630.124 millones (notados como AF4 según el SCN93).

9 MEFP, ob. cit., sección 9.17-9.18, pp. 205-206.

Cuadro 4.

Consolidación ganancias/pérdidas por tenencia – Clase 4: Ingresos.
Ministerios de Hacienda y Crédito Público e Interior y de Justicia (muestra) (Cifras en millones de pesos)

Código contable	Descriptiva	Categoría	Descripción operación económica	Tipo de activo/pasivo	2008
480582	Utilidad en la valoración de opciones compradas	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	AF3	-177.128
480584	Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez de títulos de deuda	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	AF3	51.333
480585	Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos participativos	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	AF5	217
480600	Ajustes por diferencia en cambio	K.11.2	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	AF4	2.630.124
480507	Rendimiento por reajuste monetario	K.11.1	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales	AF2	46
Subtotal ganancias/pérdidas por tenencia nominales (K.11.1)					46
Subtotal ganancias/pérdidas por tenencia neutrales (K.11.2)					2.504.546
Total ganancias/pérdidas por tenencia reales (K.11)					2.504.592

Fuente: elaboración propia, con base en el catálogo de cuentas de contabilidad pública y SCN93.

Respecto a este resultado es preciso aclarar que una de las principales limitaciones del trabajo desarrollado fue asignar para cada operación del ingreso y el gasto la categoría de activo/pasivo que

le correspondía. Lo anterior debido a que no todas las operaciones hacen explícita esta característica y, por tanto, la representación de las ganancias/pérdidas por tenencia quedó planteada para un

Cuadro 5.

Cuenta de Revalorización*. Ministerios de Hacienda e Interior y de Justicia (cifras en millones de pesos)

Variaciones de los activos			Variaciones de los pasivos y del valor neto		
K.11	Ganancias(+)/pérdidas(-) por tenencia reales (nominales (+/-) neutrales)		K.11	Ganancias(-)/pérdidas (+) por tenencia reales (nominales (+/-) neutrales)	
AN	Activos no financieros	0	0	AF	Pasivos
AN.21	Activos materiales no producidos	0	0	AF.4	Préstamos
AN.22	Activos inmateriales no producidos	0	0	AF.5	Acciones y otras participaciones
AF	Activos financieros	2.504.592	0	AF.6	Reservas de seguros
AF.1	DEG	0	0	AF.7	Otras cuentas pendientes de pago
AF.2	Efectivo y depósitos	46			
AF.3	Valores distintos de acciones	-125.795			
AF.4	Préstamos	2.630.124			
AF.5	Acciones y otras participaciones	217			
AF.6	Reservas de seguros	0			
AF.7	Otras cuentas pendientes de cobro	0			
			2.504.592	B.10.3	Variaciones del valor neto debidas a ganancias/pérdidas por tenencia reales (nominales (+/-) neutrales)

*Muestra representativa a partir de las cuentas del ingreso.

Fuente: SCN93 y SEC-95. Elaboración propia.

grupo restringido de subcuentas del ingreso y el gasto. Sin embargo, se considera que esta situación no tiene implicaciones trascendentales en el diseño e interpretación de los resultados del modelo, pues el objetivo central, que consiste en identificar por separado el valor de estas magnitudes en términos nominales y neutrales, y a partir de allí establecer los efectos generados por estos en los balances fiscales no se afecta por esta circunstancia¹⁰.

RESULTADOS

En esta sección se presentan los primeros resultados de la metodología diseñada, en esta ocasión utilizando la información contable de causación provista por la Contaduría General de la Nación para los años 2008 y 2009, y tomando como universo de referencia los organismos del Gobierno Nacional Central. Se hace un análisis de los resultados obtenidos haciendo énfasis en los hallazgos más representativos, como una manera de evidenciar el aporte del nuevo modelo para el análisis macroeconómico, particularmente en el campo fiscal.

El cuadro 6 presenta el valor de las ganancias/pérdidas por tenencia neutrales obtenidas de la clase activo de la contabilidad pública¹¹, las cuales alcanzaron para el Gobierno Nacional Central un valor de \$816.319 millones en el año 2009, correspondiente a un crecimiento de 4,4% (ganancias neutrales efectivas). Este resultado fue producto de importantes valorizaciones en el saldo de las inversiones efectuadas en sociedades de economía mixta por \$4.336.249 millones, principalmente pertenecientes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en una cuantía de \$4.440.769 millones.

En forma contraria, se generaron pérdidas neutrales efectivas por tenencia de terrenos pro-

ducto de la desvalorización de este tipo de activos propiedad del Gobierno Nacional Central por un valor de -\$2.945.707 millones en el año 2009. Las mayores contribuciones a la disminución en el valor de estos bienes estuvieron a cargo de la Aeronáutica Civil (-\$4.388.359 millones), el Ministerio de Defensa (\$1.023.475 millones) y la Policía Nacional (\$554.625 millones).

Por otra parte, las ganancias efectivas neutrales por tenencia generadas en los ingresos del Gobierno Nacional Central crecieron en 26,8% en el año 2009 (cuadro 7), particularmente por la corrección contable del registro de la utilidad en la valoración de opciones compradas de ese año por parte del Ministerio de Hacienda por valor de \$177.128 millones.

Asimismo, se destaca el reconocimiento de ganancias efectivas por tenencia nominal generadas en los ingresos del Gobierno Nacional Central, gracias al reconocimiento de rendimientos por reajuste monetario en \$3.504 millones durante el año 2009, mientras que en el año 2008 había sido de \$8.934 millones; este hecho llama la atención porque en la actualidad no es posible, en la mayor parte de los casos, registrar este tipo de operaciones debido a la eliminación de los ajustes integrales por inflación, con lo cual se limitó al máximo la posibilidad de identificar el efecto de este fenómeno sobre la riqueza. En este caso, la principal corrección corrió por cuenta del Instituto de Seguros Sociales (ISS), que luego de reportar un valor de \$5.869 millones en 2008, pasó a registrar \$883.139 en el año 2009.

Por su parte, se presentó un crecimiento de la utilidad por valoración de las inversiones con fines de política en 105,6% en el año 2009, siendo los organismos que más rendimientos generaron por este concepto la Superintendencia de Notariado y Registro por \$71.757 millones, el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF con montos de \$15.626 y \$15.294 millones, respectivamente.

En forma contraria, la utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez, si bien presentó un valor de \$702.431 millones en 2009, redujo sus ganancias por tenencia neutral en

10 En este sentido, se prevé diseñar en otro trabajo un método que permita distribuir los valores de las ganancias/pérdidas por tenencia por tipo de activo/pasivo para las subcuentas en que no fue posible asignarlas.

11 El valor de las ganancias/pérdidas por tenencia se deducen en el activo y pasivo (cuentas de balance) por diferencia entre los saldos presentados en un año y los de la vigencia inmediatamente anterior.

Cuadro 6.

Relación de ganancias/pérdidas neutrales (K.11.2). Valorizaciones de los activos. Gobierno Nacional Central (2008-2009)
(Cifras en millones de pesos)

Operación	Generadas por	2008	2009	Variación absoluta	Var. (%)
Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales en activos (K.11.2)	Inversiones en empresas industriales y comerciales del Estado societarias	180.216	207.421	27.205	15,1
	Inversiones en sociedades de economía mixta	214.033	4.550.282	4.336.249	2.026,0
	Inversiones en sociedades públicas	0	2.838	2.838	n.d.
	Inversiones en entidades privadas	249.216	307.096	57.879	23,2
	Inversiones en entidades del sector solidario	18	47	30	168,4
	Terrenos	11.593.027	8.647.319	-2.945.707	-25,4
	Semovientes	846	1.060	214	25,2
	Edificaciones	5.698.388	5.064.295	-634.093	-11,1
	Plantas, ductos y túneles	58.023	14.078	-43.945	-75,7
	Redes, líneas y cables	48.152	41.573	-6.579	-13,7
	Maquinaria y equipo	51.493	50.143	-1.350	-2,6
	Equipo médico y científico	25.015	26.902	1.887	7,5
	Muebles, enseres y equipos de oficina	7.010	7.966	956	13,6
	Equipos de comunicación y computación	43.733	57.007	13.274	30,4
	Total ganancias/pérdidas neutrales por valorizaciones	18.466.607	19.282.927	816.319	4,4

Fuente: Contaduría General de la Nación, SCN93 y MEFP, 2001. Elaboración y cálculos propios.

Cuadro 7.

*Relación de ganancias/pérdidas por tenencia nominales y neutrales.
Ingresos financieros. Gobierno Nacional Central (2008-2009) (Cifras en millones de pesos)*

Operación	Generadas por	2008	2009	Variación absoluta	Var. (%)
Ganancias/pérdidas por tenencia nominales (K.11.1)	Rendimiento por reajuste monetario	8.934	3.504	-5.430	-60,8
	Utilidad en negociación de divisas	51	0	-51	-100,0
Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales (K.11.2)	Utilidad en la valoración de derivados	0	1.843	1.843	n.d.
	Utilidad en la valoración de opciones compradas	-177.128	0	177.128	-100,0
	Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez	771.786	702.431	-69.356	-9,0
	Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez	418	513	95	22,8
	Utilidad por valoración de las inversiones con fines de política	73.283	150.648	77.365	105,6
	Total ganancias/pérdidas por tenencia nominales y neutrales por ingresos financieros	677.344	858.939	181.595	26,8

Fuente: Contaduría General de la Nación, SCN93 y MEFP, 2001. Elaboración y cálculos propios.

9,0% respecto al año 2008, principalmente por parte del Ministerio de la Protección Social, con un reporte \$314.401 millones; el SENA con \$93.998 millones, el Fondo de Comunicaciones con \$61.631 millones, y la pérdida por tenencia que en este tipo de inversiones presentó la Superintendencia de Notariado y Registro (\$96.914 millones). En suma, se aprecia cómo la valorización de las inversiones del Gobierno Nacional generó mayores ganancias por tenencia en aquellas orientadas a fines de política que en las inversiones con fines de administración de liquidez.

Los cuadros 8 y 9 muestran la composición de las ganancias/pérdidas por tenencia neutrales generadas en los ingresos y gastos considerando el efecto que los ajustes por diferencia en cambio

tienen en el valor neto del Gobierno Nacional Central. Al respecto, se aprecia que por este concepto se generaron ganancias por tenencia neutrales efectivas en el ingreso público durante 2009 por valor de \$2.898.159 millones, \$205.715 millones más que en el año 2008. Lo anterior representó un crecimiento de 7,6% durante el periodo analizado y se concentró principalmente en los ajustes cambiarios que favorecieron las inversiones efectuadas por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda, que en conjunto reportó ingresos por valor de \$46.496 millones en 2008, mientras que en 2009 fue de \$2.419.174 millones.

Por concepto de operaciones de crédito público externas de largo plazo el año 2008 benefició más al Gobierno Nacional que el 2009, al pasar

de ganancias por tenencia neutrales por valor de \$2.488.081 en el primer año, a \$140.580 millones en el segundo.

Como se desprende de las cifras obtenidas, por la sola administración de divisas en efectivo el Gobierno pasó de generar ganancias por tenencia efectivas de \$15.856 millones en 2008 a \$111.825 en 2009, hecho que se suma a las ganancias por tenencia causadas bajo el concepto deudores, que pasaron de \$59.628 millones a \$66.168 en 2009.

Por su parte, si bien desde el punto de vista del ingreso se generaron ganancias por tenencia neutrales efectivas por ajustes por diferencia en cambio, por el lado del gasto se redujeron los pagos en \$928.730 millones, equivalentes a una disminución de 21,9% respecto al año 2008. El hecho que concentra este resultado favorable corresponde a los menores pagos causados por operaciones de crédito público externas de largo plazo, en las que la dinámica del Ministerio de

Cuadro 8.

*Relación de ganancias/pérdidas por tenencia neutrales (K.11.2).
Ajuste por diferencia en cambio en ingresos. Gobierno Nacional Central (2008-2009) (Cifras en millones de pesos)*

Operación	Generadas por	2008	2009	Variación absoluta	Var. (%)
Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales (K.11.2)	Efectivo	15.856	111.825	95.969	605,3
	Deudores	59.628	66.168	6.540	11,0
	Adquisición de bienes y servicios nacionales	0	2.688	2.688	n.d.
	Adquisición de bienes y servicios del exterior	12.227	80.702	68.475	560,1
	Operaciones de banca central e instituciones financieras	-9.055	635	9.691	-107,0
	Inversiones	46.496	2.419.174	2.372.678	5.102,9
	Operaciones de crédito público internas de largo plazo	42.145	76.385	34.239	81,2
	Operaciones de crédito público externas de corto plazo	7	0	-7	-100,0
	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	2.488.081	140.580	-2.347.501	-94,3
	Otros ajustes por diferencia en cambio	37.059	2	-37.057	-100,0
	Total ganancias/pérdidas por tenencia neutrales por ajuste por diferencia en cambio en ingresos		2.692.444	2.898.159	205.715

Fuente: Contaduría General de la Nación, SCN93 y MEFP, 2001. Elaboración y cálculos propios.

Hacienda y Crédito Público a nombre del Gobierno Nacional se orientó a aprovechar la coyuntura de la revaluación para adelantar operaciones estratégicas dirigidas a obtener beneficios a partir de un manejo cambiario organizado.

Lo anterior conduce a concluir que en cuanto al manejo de la política cambiaria y la administración de los compromisos del Gobierno Nacional en esta materia, la línea de acción se encaminó a aprovechar la coyuntura de los movimientos de la tasa de cambio con el fin de obtener ganancias por tenencia efectivas neutrales generadas en los ingresos, y reducir al máximo las obligaciones que permitieran crear un colchón que equilibrara las cuentas fiscales.

DISCUSIÓN

La primera reflexión por hacer es plantear la incipiente o casi nula utilización del análisis de ganancias/pérdidas por tenencia en las estadísticas macroeconómicas existentes¹². El lector se preguntará por qué si este tema es tan importante para el sistema de las Cuentas Nacionales o las Estadísticas de Finanzas Públicas, como se ha discutido a lo

¹² Un panorama general sobre el conjunto de estadísticas macroeconómicas representativas a nivel internacional puede verse en FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. El sistema de Estadísticas de las cuentas macroeconómicas. *Serie de Folletos*, 56-s, agosto 2007. Washington ISBN 978-1-58906-622-9. ISSN 0538-8759.

Cuadro 9.

*Relación de ganancias/pérdidas por tenencia neutrales (K.11.2).
Ajuste por diferencia en cambio en gastos. Gobierno Nacional Central (2008-2009) (Cifras en millones de pesos)*

Operación	Generadas por	2008	2009	Variación absoluta	Var. (%)
Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales (K.11.2)	Efectivo	1.877	89.049	87.172	4.643,8
	Deudores	7.392	2.437	-4.954	-67,0
	Adquisición de bienes y servicios nacionales	-3.575	374	3.949	-110,5
	Adquisición de bienes y servicios del exterior	32.339	15.715	-16.624	-51,4
	Operaciones de banca central e instituciones financieras	-1.313	-5.554	-4.241	323,0
	Inversiones	-9.902	62.081	71.983	-727,0
	Operaciones de crédito público internas de largo plazo	165.956	23.237	-142.719	-86,0
	Operaciones de crédito público externas de corto plazo	12	45	33	290,0
	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	3.970.672	3.065.767	-904.906	-22,8
	Otros ajustes por diferencia en cambio	67.712	49.290	-18.423	-27,2
	Total ganancias/pérdidas por tenencia neutrales por ajuste por diferencia en cambio en gastos		4.231.171	3.302.441	-928.730

Fuente: Contaduría General de la Nación, SCN93 y MEFP, 2001. Elaboración y cálculos propios.

largo del presente documento, Colombia aún no las ha implementado. Las razones que justifican su desconocimiento del contexto estadístico corresponden a que nuestro país se ha concentrado en la presentación de un modelo consistente en flujos económicos que no cubre la totalidad de los cuadros que contemplan sus referentes a nivel internacional. En efecto, es claro que el análisis de ganancias/pérdidas por tenencia está orientado a complementar el conjunto de flujos económicos que explican íntegramente las variaciones de los *stocks*, es decir, los cambios de los activos, pasivos y el valor neto, pero el país no elabora aún Cuentas Nacionales, ni estadísticas fiscales en términos de las operaciones de balance¹³.

Por otra parte, los principales argumentos para un diseño de esta naturaleza provienen generalmente de requerimientos de los usuarios de esta información. No obstante, el interés particular por los resultados del producto interno bruto o el déficit fiscal por parte de la opinión pública, generalmente relega a un segundo lugar el resto de estadísticas generadas alrededor de ellas y que resultan interesantes para el análisis económico y la toma de decisiones. En tal caso, socializar este tipo de desarrollos orientando a la comunidad académica e institucional sobre sus aplicaciones es parte de la agenda de trabajo que se debe adelantar con miras a promover en un futuro la difusión integral de los modelos de cuentas nacionales y de estadísticas de finanzas públicas.

La adopción de la metodología propuesta para implementar la cuenta de ganancias/pérdidas por tenencia en Colombia representa un paso fundamental para registrar, desde un contexto macroeconómico, los fenómenos relacionados con los efectos patrimoniales causados por diferentes circunstancias que producen cambios en los precios de los bienes y servicios. Sin embargo, si bien esta

práctica no es común en la mayoría de los países, y este instrumento no es de amplia aplicación, los que ya disponen de este esquema de cuentas, por ejemplo, la Comunidad Europea¹⁴, presentan sus resultados a un nivel agregado que no permite discriminar los cambios patrimoniales originados por modificaciones en los precios, de aquellos reconocidos por otras situaciones.

Esta circunstancia le otorga a la propuesta desarrollada un valor agregado adicional al descubrir que es posible presentar por separado los cambios en la riqueza de las unidades económicas derivados de situaciones especiales como la devaluación/revaluación, la valorización/desvalorización de derechos y obligaciones y los cambios en los precios. No obstante, haber desmontado el registro de los ajustes integrales por inflación de la contabilidad no elimina el efecto económico que este fenómeno causa en la actividad y la valoración de activos y pasivos, ya que por no ser considerado, impactó directamente el reconocimiento de las ganancias/pérdidas por tenencia nominales en el modelo propuesto. Esta situación determina la necesidad de diseñar un método de estimación del cambio en los precios de los bienes y servicios sobre el patrimonio que no desconozca la pérdida de valor adquisitivo del dinero en la contabilidad, ni el valor económico de las propiedades y obligaciones de las empresas, los hogares y el mismo Gobierno en sus análisis de finanzas públicas.

Pero, así como es preciso diseñar un mecanismo ajeno al registro contable de causación para establecer los efectos de la inflación en las estadísticas fiscales, existe un conjunto de temas que se discutirán a continuación, los cuales deben ocupar la agenda de trabajo de la academia o las autoridades económicas, de cara a la articulación efectiva de este instrumento a los sistemas de medición económica reconocidos en el país.

13 Una propuesta metodológica para la implementación del modelo de cuentas de *stock* en las Cuentas Nacionales de Colombia puede verse en MENDOZA, Henry. Finanzas públicas del Gobierno nacional desde un enfoque de stocks. En *Investigación y análisis del contexto social*. Tomo I. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia, 2008. ISBN 978-958-8465-00-5.

14 EUROSTAT. Government Finance Statistics. Summary tables 2/2009. 2009. ISSN 1725-9819. Cat. No. KS-EK-09-00 -EN-N, pp. 6-38. [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2010]. Disponible en: [Http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewParametricSearch-SimpleOfferSearch?webform-id](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewParametricSearch-SimpleOfferSearch?webform-id)

En este sentido, para explicar el comportamiento e impacto de esta metodología en el conjunto de activos y pasivos es importante desarrollar una propuesta metodológica que conlleve la distribución directa de las ganancias/pérdidas por tenencia según las categorías de derechos y obligaciones contempladas en estos modelos conceptuales. Para ello, se requiere compilar información sobre la composición, vida útil y renovación de los de los diferentes tipos de unidades y sectores institucionales de la economía, proceso que debe partir del estudio a largo plazo de la formación bruta de capital gubernamental.

Otro paso importante debe ser la adopción por parte del Gobierno de la presentación de estadísticas fiscales con base en las recomendaciones y el modelo formulado por el Fondo Monetario Internacional en su ¹⁵. Actualmente, se mantiene la aplicación de algunas de las recomendaciones de su modelo predecesor del año 1986, en virtud de que los cuadros de reporte a los organismos multilaterales mantienen un componente importante de la base de registro de caja, soportada en un modelo de registro presupuestal cuya base legal no ha sido posible modificar en contexto con los requerimientos de información internacionalmente aceptados.

Presentar estadísticas de finanzas públicas con base en los lineamientos del MEFP, junto con la implementación del modelo de ganancias/pérdidas por tenencia en las Cuentas Nacionales, permitiría explicar en detalle el origen de los cambios en la composición del patrimonio público desde modelos que tienen coincidencia metodológica e instrumental, lo que constituye razones de peso para garantizar la consistencia de sus resultados¹⁶.

Por otra parte, un paso importante para fraguar la desarticulación existente entre las normas contables y financieras respecto a su propósito de

reporte financiero y estadístico en un entorno macroeconómico ha sido la expedición de la Ley 1314 de 2009¹⁷, que obliga a todas las unidades económicas a registrar su información con base en normas y procedimientos contables internacionalmente aceptados, de forma que se logra uniformidad en cuanto a la adopción de registros financieros, tratamiento de la información, administración de la base documental y demás requisitos de forma. Sin embargo, el plazo para empezar su aplicación se puede extender hasta el 2014, a pesar de que la necesidad de uniformidad con base en esos referentes mundiales (NIC y NIIF) sea apremiante, pues la norma implica mantener los dos regímenes contables que coexisten actualmente en el país (el privado según el Decreto 2649 de 1993, y el público regido por el artículo 354 de la Constitución y la Ley 298 de 1996)¹⁸.

Por tanto, el camino ideal en cuanto a un adecuado registro contable que haga factible la implementación de la cuenta de ganancias/pérdidas por tenencia de forma continua parte de la existencia de un único ente regulador que combine las funciones de la Contaduría General de la Nación y el Consejo Técnico de la Contaduría, logrando que exista un solo plan contable y una única instancia que lo regule, en tanto que las Superintendencias se deberían dedicar a inspeccionar las funciones y actividades de las empresas, marginándose de regular la contabilidad, que en la nueva norma mantiene la brecha entre los campos tributario y fiscal, pues conserva la competencia de cada uno, dejando de lado la natural articulación que debe existir entre los dos contextos.

Finalmente, un paso complementario en el camino de identificar plenamente los otros flujos

15 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* MEFP, ob. cit.

16 Una explicación detallada de las relaciones entre los dos sistemas de información macroeconómica pueden consultarse en FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *El sistema de Estadísticas de las cuentas macroeconómicas*, ob. cit., pp. 84-85.

17 DIARIO OFICIAL, 47.409. Congreso de la República. Ley 1314 de 2009. Por la cual se regulan los principios y las normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento, julio 13 de 2009.

18 LEY 298 de 1996. Por medio de la cual se crea la Contaduría General de la Nación. [Fecha de consulta: 13 de octubre de 2010]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0298_1996.html

económicos (OFE) en un contexto macro, es el de adelantar un proyecto encaminado a diseñar una metodología que separe los cambios en el patrimonio derivados de las otras variaciones en el volumen de las ganancias/pérdidas por tenencia, el cual,

integrado a los resultados del que hoy se presenta, y coherente respecto al propósito formulado, permita completar el modelo con el que se expliquen los eventos que afectan los cambios de activos/pasivos en la contabilidad macroeconómica.

BIBLIOGRAFÍA

- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Régimen de Contabilidad Pública. Bogotá: Panamericana, 2007. 413 p. ISBN 978-958-96453-7-6.
- Diario Oficial, 47.409. Congreso de la República. Ley 1314 de 2009. Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento, julio 13 de 2009.
- DECRETO LEY 111 de 1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. [Fecha de consulta: 13 de octubre de 2010]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1996/decreto_0111_1996_pr002.html.
- EUROSTAT. European System of Accounts - ESA95, 1995. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2010]. Disponible en: <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/titelen.htm>.
- EUROSTAT. Government Finance Statistics. Summary tables 2/2009, 2009. ISSN 1725-9819. Cat. No. KS-EK-09-00 -EN-N. [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2010]. Disponible en: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOPenfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewParametricSearch-Simple Offer Search?webform-id
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. Traducción de Roberto Donadi y Marcelo Mareque. España: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2001. 219 p. ISBN 1-58906-136-5.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. El sistema de Estadísticas de las cuentas macroeconómicas. Serie de Folletos, 56-s. Agosto 2007. ISBN 978-1-58906-622-9. ISSN 0538-8759.
- LEY 298 de 1996. Por medio de la cual se crea la Contaduría General de la Nación. [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2010]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0298_1996.html.
- LEY 489 de 1998. De las entidades del orden nacional. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2010] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html
- MENDOZA, Henry. Finanzas públicas del gobierno nacional desde un enfoque de stocks. En Investigación y Análisis del Contexto Social. Tomo I. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia, 2008. ISBN 978-958-8465-00-5.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Sistema de Cuentas Nacionales-SCN93. Bruselas / Luxemburgo, Nueva York, París, Washington D.C., 1993. 1313 p. ISBN 92-1-361164-1.