

FACTORES POLÍTICOS PRESENTES EN LA REGULACIÓN CONTABLE INTERNACIONAL: CASO ADOPCIÓN DE LOS IFRS EN COLOMBIA¹

Mtro. Jorge Suárez Tirado
jorge.suarez@utadeo.edu.co

Fecha de recepción: 11.10.2015

Fecha de aceptación: 07.12.2015

En todas las disciplinas, las teorías y conceptos se desarrollan en continuidad histórica; un pensamiento conduce a otro. Donde estamos hoy, depende de una buena parte de dónde estábamos ayer”

(Hendriksen, 1974, 25)

Resumen

El presente trabajo se constituye en un avance de investigación que estudia el proceso de convergencia con los IFRS² en Colombia desde un enfoque de economía política de la regulación, brindando herramientas de análisis a partir de la identificación de factores políticos tales como teoría de la captura e instituciones globales que ejercen presión sobre los países en los procesos de adopción de prácticas internacionales. Se utiliza una metodología descriptiva, interpretativa y crítica, basada en la revisión de literatura sobre el tema. Igualmente se realiza un estudio de caso descriptivo mediante la revisión de dos documentos relacionados con el proceso de adopción de los IFRS en Colombia. La conclusión general es que existe evidencia para inferir que la adopción de los IFRS se puede entender como un proceso político, siendo esta una perspectiva de estudio diferente para comprender los procesos de regulación que se llevan a cabo a nivel mundial.

Palabras Clave: Economía Política de la regulación, Normas Internacionales de Información Financiera, Regulación, Interés Público.

Abstract

This work constitutes a breakthrough research that studies the process of convergence with the IFRS in Colombia from the perspective of political economy of regulation, providing analysis tools from identifying political factors such as capture theory and institutions global exerting pressure on countries in

1 Ponencia derivada del proyecto de investigación titulado “Los factores políticos presentes en el establecimiento de estándares internacionales de contabilidad: Caso adopción de IFRS en Colombia”, llevado a cabo durante el año 2015 en la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

2 International Financial Reporting Standards (Estándares Internacionales de Información Financiera)

the process of adopting international practices. A descriptive, interpretive and critical methodology, based on a review of literature on the subject is used. Based on the content analysis technique, a case study is done by reviewing some related to the process of convergence with the IFRS in Colombia, examining some concepts issued by government institutions and documents control in the country. The overall conclusion is that there is evidence to infer that the adoption of the IFRS can be understood as a political process, this being a different perspective study to understand the regulatory processes that are carried out worldwide.

Key words: Political economy of regulation, International Financial Reporting Standards, Regulation, Public interest.

Introducción

El presente trabajo es un avance del proyecto de investigación que busca identificar y analizar los factores políticos presentes en el establecimiento de estándares internacionales de contabilidad, basado en un estudio sobre el proceso de adopción de los IFRS en Colombia. Para ello se consultan diferentes autores sobre el tema y se examinan documentos emitidos por algunas instituciones reguladoras en Colombia.

Tal como lo establece Sunder (1988), los IFRS más allá de ser aspectos técnicos, son principalmente una cuestión de factores políticos, motivo por el cual resulta pertinente examinar estas posturas alternativas para comprender y evaluar los procesos de internacionalización de estándares, particularmente en materia contable.

El documento comienza describiendo la metodología utilizada, continuando con algunas generalidades sobre la regulación. De manera seguida se presentan los principales resultados ligados con algunos factores políticos presentes en el proceso de adopción de los IFRS, así como el estudio de caso. Posteriormente se exponen las conclusiones y propuestas.

Metodología

La investigación se desarrolló con base en una metodología cualitativa, interpretativa y crítica, a partir de la consulta de publicaciones sobre el tema identificadas en revistas y journals de carácter nacional e internacional. Derivado de la mencionada revisión, se identifican y agrupan un conjunto de planteamientos dispersos sobre economía política de la regulación, que permiten sustentar la idea de que la adopción de los IFRS está enmarcada por factores políticos.

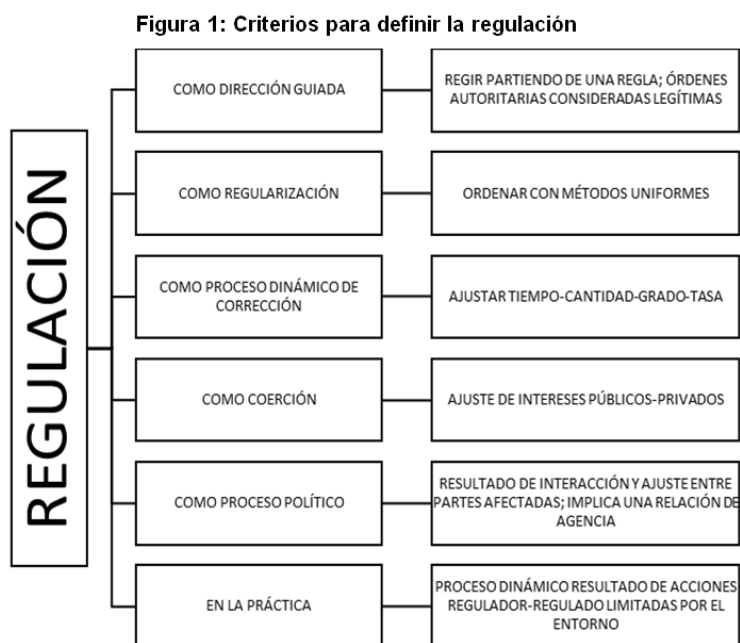
Igualmente se efectúa un estudio de caso descriptivo (Ryan, Scapens & Theobald, 2004; Hernández, Fernández y Baptista, 2010) con el fin de describir el proceso de adopción de los IFRS en Colombia; en ese sentido, se identifica el contexto, los actores, los causantes de la adopción y algunas consecuencias. Para ello se examinan dos documentos clave del proceso en el país: i) Ley 1314 de 2009 emitida por el Congreso de Colombia y, ii) Documento de Direccionamiento Estratégico que elaboró el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP). Mediante un análisis crítico de estos documentos, el cual busca identificar diferentes facetas de este evento, se concluye que en Colombia el proceso también está enmarcado por factores de tipo político, principalmente ligados al interés subyacente del gobierno de que el país sea admitido en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Generalidades sobre la Regulación

Una de las posibilidades para entender la regulación es como una actividad intencional llevada a cabo mediante reglas, mediante las cuales se busca interviene en las actividades económicas privadas, principalmente en aspectos tales como entrada y salida del mercado, tarifas, precios, ganancias y competencia. En ese sentido, su presencia tiene impactos sobre los productos y servicios mediante permisos, certificados y licencias (Mitnick, 1989). También se refiere a un conjunto de reglas de control del comportamiento creadas para facilitar el desarrollo de los mercados competitivos (Akisik, 2013), además de provenir de un proceso político del que resultan reglas para ordenar las relaciones entre el gobierno y las empresas (Moran, 2010).

Taylor y Turley (1986, en Dennis, 2014) con una orientación más contable, entienden la regulación como el conjunto de restricciones en la preparación,

contenido y forma de reportes externos, emitidas por organismos distintos de los preparadores de los reportes o las organizaciones e individuos para quienes los informes son preparados.



Fuente: Elaboración propia con base en Mitnick (1989).

Existen distintos criterios para definir la regulación, tal como se exhibe en la Figura 1:

Son diferentes los objetivos que se le pueden otorgar a la regulación pero el principal debería ser la protección del interés público. Sin embargo, existen otros fines identificados como por ejemplo aumentar la cantidad de información disponible para los accionistas así como reducir el fraude, mejorar el desempeño financiero y reducir los costos de la información (Hagerman, 1975), responder institucionalmente al monopolio natural (Falvey, 1982), determinar el ingreso gubernamental (Frey & Ramser, 1986), responder a las crisis (Woods, 2000; Rude, 2009), fortalecer la disciplina de mercado (Eichengreen, 2000), mantener el equilibrio en un sistema de mercado (Moran, 2010) y proteger a los participantes de mercado mediante el control del comportamiento humano y la reducción de las asimetrías de información (Akisik (2013).

Refiriéndose particularmente al ámbito contable, para el Financial Stability Forum (FSF) creado en 1999 por parte de los ministros de finanzas del G-7³ y

3 Grupo de los 7 países más desarrollados compuesto por Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania.

reorganizado como Financial Stability Board (FSB) en el año 2010, los IFRS son uno de los doce campos clave que componen la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI)⁴ en busca de mantener sistemas financieros sanos, es decir, el adecuado funcionamiento de los mercados de capitales internacionales. Fatma y Jamel (2003) exponen que los IFRS han sido construidos centrando su atención en los países desarrollados para favorecer el funcionamiento de sus economías. A continuación se presenta en la Tabla 1 la composición de la NAFI:

Tabla 1: Composición de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional - NAFI

AREA	ESTANDAR	REGULADOR
Transparencia en la política monetaria y financiera	Código de buenas prácticas sobre transparencia en la política monetaria y financiera	Fondo Monetario Internacional - FMI
Transparencia en la política fiscal	Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal	Fondo Monetario Internacional - FMI
Divulgación de datos	Sistema general mejorado de divulgación de datos/Estándar de divulgación de datos especiales	Fondo Monetario Internacional - FMI
Supervisión bancaria	Principios centrales para supervisión Bancaria efectiva	Banco de Pagos Internacionales - BIS
Regulación de mercados de valores	Objetivos y principios de la regulación de valores	Organización Internacional de Comisiones de Valores - IOSCO
Regulación del mercado de seguros	Principios, estándares, orientaciones y metodologías de evaluación de seguros	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros -IAIS
Resolución de crisis y aseguramiento de depósitos	Principios centrales para sistemas efectivos de aseguramiento de depósitos	Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos - IADI
Insolvencia	Principios aplicables a casos de insolvencia y derechos de acreedores	Banco Mundial
Pagos, compensaciones y liquidación	Principios para la infraestructura del mercado financiero	Organización Internacional de Comisiones de Valores - IOSCO
Contabilidad	Estándares Internacionales de Información Financiera - IFRS	Consejo de Estándares Internacionales de Contabilidad - IASB
Auditoría	Estándares Internacionales de Auditoría – ISA's	Federación Internacional de Contadores - IFAC
Gobierno Corporativo	Principios de Gobierno Corporativo	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE
Integridad del mercado	Recomendaciones del FATF para combatir el lavado de dinero, y el financiamiento y proliferación del terrorismo	FATF

Fuente: Adaptado de Financial Stability Board, www.financialstabilityboard.org

Sabloski (2009) considera que los IFRS buscan el uso de la información para el desarrollo económico, reflejando los intereses de los inversores en los mercados de capitales, además de que permiten acceder a los mayores mercados de capitales en el mundo; en ese mismo sentido se encuentra el

4 Para Rude (2009) los actores que gestionan la economía global crearon la NAFI.

análisis de Tua (2009). Madsen (2011) afirma que los IFRS buscan aumentar la uniformidad, sin embargo llevan a pérdida en la experimentación y variedad de accidentes favorables para la innovación, afectando el progreso de la contabilidad. Akisik (2013) plantea que los IFRS buscan facilitar el desarrollo de mercados competitivos, afectando con ello el crecimiento debido al impacto sobre el desarrollo financiero, reducción de las asimetrías de la información y protección de los participantes de mercado.

Al revisar algunos factores institucionales relacionados con estos procesos de estandarización global, se identifica que el Estado es uno de los agentes clave en la regulación, que es un recurso o amenaza para las industrias, además que tiene el poder para obligar (Stigler, 1961). Asimismo los reguladores toman decisiones que no buscan el interés público, de tal manera que favorecen intereses particulares Noll (1971, en Day, 2002), como por ejemplo la protección de regulado (Falvey, 1982); Hagerman (1975) expone que el Estado tiene interés en proteger a los usuarios y al proceso de toma de decisiones. Para Frey y Ramser (1986) la regulación es una parte clave de la actividad gubernamental, motivo por el cual el gobierno controla la intensidad de la regulación.

Según McNutt (1976), existen un conjunto de instituciones internacionales de la economía global que aumentan el riesgo de pérdida de soberanía nacional; para Woods (2000), los Estados crean instituciones internacionales para la globalización tales como el FSF, las cuales defienden la necesidad de adoptar estándares; Eichengreen (2000) afirma que los reguladores se encuentran influenciados por factores políticos; en ese mismo sentido se encuentra la posición de Perry y Nölke (2006) quienes consideran que en contraste con la visión funcionalista, los estándares de contabilidad son inherentemente políticos, no tienen en cuenta si son reconocidos como tal y juegan un rol central en la formación del camino futuro de nuestra sociedad orientada al mercado; Zeff (2002) plantea que el IASB funciona bajo presiones políticas, principalmente el veto; Eaton (2005) expone que los Estados Unidos están bajo presión de las compañías de la Unión Europea (UE) para que adopten los IFRS.

Nölke (2005), considera que los IFRS son la única regulación privada que compone la NAFI, sin embargo, esa situación no se cuestiona mucho; Rittberger y Nettesheim (2008) enuncian que el Estado no tiene capacidad para enfrentar

los problemas internaciones urgentes y que las instituciones del gobierno global están por encima de los Estados-nación; por ejemplo al adoptar los IFRS, los países se subordinan con respecto a los estándares que desarrolle y promueva el IASB.

Algunas instituciones son presionadas en referencia a la adopción de los IFRS. Para Sablowski (2009) las compañías de la UE presionan a la Securities and Exchange Commission (SEC) para que adopte los IFRS. La SEC es la entidad estadounidense que entre otras funciones, regula las prácticas contables de las compañías que cotizan en este mercado de capitales; para cumplir con este fin, la SEC delega la creación de principios de contabilidad en el FASB (Carsberg, 2010).

La investigación en regulación contable penetra en una gama de asuntos relevantes incluyendo: 1) teorías capaces de explicar los eventos que contribuyen al desarrollo de la regulación contable, (Watts and Zimmerman, 1978; Bromwich, 1985; Horngren, 1985; Robson, 1993), 2) caminos para hacer cumplir esas regulaciones y el rol de las instituciones que ellos representan con un interés personal (Benston, 1980; Jonsson, 1991; Mitchell and Sikka, 1993) y, 3) lobby de cuerpos regulatorios y la actividad política involucrada en definir su agenda (Walter and Robinson, 1993 & 1994; Klumpes, 1994 (citados por Di Pietra, McLeay & Riccaboni, 2002; en McLeay & Riccaboni, 2002).

Resultados

En este apartado se presentan de manera resumida, los principales factores políticos asociados con el establecimiento de Estándares Internacionales de Contabilidad, identificados a partir de la revisión bibliográfica.

1. Teoría de la captura del regulador:

Este factor al cual se refieren Stigler (1961), Posner (1974, en Meier, 1988), Mitnick (1989) y Day (2002), implica que los reguladores son capturados por parte de los regulados y grupos de interés con poder de influenciar al regulador, de tal manera que la regulación estará en favor de los intereses del regulado, faltando con ello a su interés fundamental que debería ser la protección del interés público. Asimismo se pueden encontrar otras dos teorías asociadas al

proceso regulatorio como son i) la teoría del interés público y, ii) la teoría del interés privado (Mitnick, 1989).

2. Nuevas formas de autoridad en la economía política global:

Corresponde al conjunto de elementos que componen la NAFI, es decir, 12 campos clave para mantener sistemas financieros sanos, cada uno de los cuales está regulado por una institución de carácter global, mediante un conjunto de estándares que buscan mantener sistemas financieros sanos (Eichengreen, 2000; Woods, 2000; Rittberger & Nettekheim, 2008; Rude, 2009).

Dentro de estos 12 campos, son de interés para la profesión contable los relativos a Contabilidad –IFRS emitidos por IASB-, Auditoría –ISAs emitidas por IFAC- y Gobierno Corporativo –Principios de Gobierno Corporativo emitidos por OCDE-. Esta NAFI también se podría entender como un conjunto de campos clave, instituciones y estándares en busca de un gobierno financiero global.

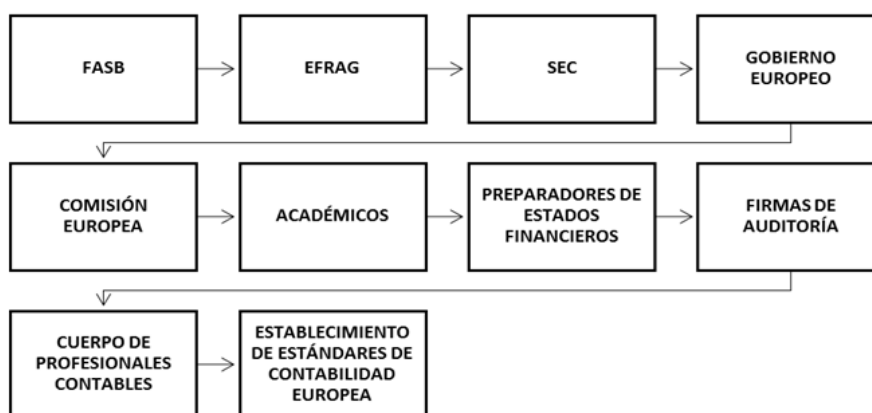
Una consecuencia de estas nuevas formas de autoridad es la importancia global del IASB. Georgiou (2010) resalta el rol alcanzado por el IASB en la emisión de IFRS destacando a esta institución como un actor principal en la economía mundial, asimismo Nölke (2005) también considera sorprendente que en el año 2002, la UE tomó la decisión de adoptar los IFRS emitidos por el IASB, por parte de sus Estados miembro, a partir del año 2005, logrando con ello que tales estándares empezaran a ser utilizados por cerca de 7.000 compañías listadas en la UE, convirtiéndose de esta manera la regulación contable internacional, en un caso sorprendente de autoridad privada en los asuntos internacionales, que a su vez pone de manifiesto el poder del IASB en el entorno mundial. Rammana y Sletten (2009) al preguntarse por qué los países adoptan IFRS, concluyen que es más probable esta decisión cuando los países tienen representación en y son apoyo financiero del IASB.

Dada esta situación, surge una pregunta clave: ¿Quiénes conforman al regulador global IASB?: Sunder (1988) se cuestiona al respecto y describe cómo en los Estados Unidos existía el Accounting Principles Board (APB), predecesor del AICPA⁵, el cual estaba compuesto por 21 integrantes tiempo parcial que tenían otros trabajos tiempo completo y en las discusiones de esta institución, buscaban defender los intereses de sus firmas y clientes. Este es un claro ejemplo de cómo un organismo regulador puede faltar a su objetivo fundamental

5 American Institute of Certified Public Accountants

Otro aspecto a tener en cuenta es que los estándares y políticas contables están afectados por factores institucionales: Belkaoui (1983, en Abu-Abbass & Al-Abdullah, 2012) y Lasmin (2011) realizan esta afirmación, sin entrar a describir con mayor profundidad su planteamiento. Sin embargo, esto se puede asociar con el poder que tiene la contabilidad de legitimar distribuciones particulares de riqueza (Maltby, 2000) así como su determinación por un conjunto de instituciones reguladoras globales, organismos profesionales y firmas multinacionales de auditoría, entre otros. La figura 2 presenta a continuación a las principales instituciones y grupos de interés que influyen el trabajo del IASB:

Figura 2: Grupos interesados en influenciar el trabajo del IASB



Fuente: Elaboración propia con base en Georgiou (2010, 106)

Igualmente resulta clave discutir sobre el hecho que se está rompiendo con la contabilidad como un instrumento para rendir cuentas ya que se deja de informar sobre los actos de las empresas para hacer énfasis en aquello que según el mercado, la empresa hará (Aglietta & Rebérioux, 2009). En palabras de Demski, Fellingham, Ijiri y Sunder (2002), se deben hacer esfuerzos en educación e investigación sobre las cuestiones fundamentales, es decir, sobre los fundamentos intelectuales de la contabilidad, dentro de los cuales se encuentran las mediciones de valor y las nociones de relevancia y fiabilidad, ya que estos aspectos están lejos de resolverse. Por ejemplo para Mattessich (2003) las reglas de valuación no son absolutas, incluso aunque la necesidad de valorar es una realidad social; la regla a ser aceptada depende en últimas del propósito a ser perseguido y el contexto específico.

Por último, debería ser objeto de análisis el hecho de que los IFRS reciben apoyo unánime de instituciones internacionales: esa observación la plantea Lasmin (2011) quien cuestiona la falta de argumentos para que instituciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Compañías Multinacionales, UE, Regulador Global de los Mercados de Capitales (IOSCO), Naciones Unidas (NU) apoyen los procesos de adopción de IFRS a nivel mundial.

Igual que ha ocurrido en ocasiones anteriores, ya se demostró que las medidas generales no son útiles para todos los países, tal como se puede inferir al evaluar los impactos que se presentaron en distintas economías, principalmente las llamadas subdesarrolladas, al aplicar las 10 medidas de política económica que componían el Consenso de Washington. Si bien existen unos referentes internacionales que se pueden utilizar como punto de partida, seguir estos planteamientos de manera acrítica puede que no sea la mejor decisión.

3. Diferencias entre los sistemas contables de los distintos países:

Lasmin (2011) y Nölke (2013) destacan que la multiplicidad de factores que caracterizan a los países tales como culturales, políticos, económicos, jurídicos, sociales, entre otros, ponen de manifiesto la imposibilidad de implementar estándares internacionales. De manera más precisa se pueden encontrar los trabajos de Gómez (2007) en el cual se caracterizan los sistemas contables a partir de su división en subsistemas internos y externos a la contabilidad, así como el de Laínez (2001) donde se describen los rasgos de los sistemas contables de algunos países europeos así como latinos.

Conocer estas diferencias invita a cuestionarnos sobre lo adecuado de aplicar estándares globales que sin duda, se encuentran en incapacidad de responder ante esta diversidad y complejidad de rasgos propios a los diversos entornos. Más aún cuando se identifica que los rasgos de los países que adoptan IFRS son: i) altos niveles de crecimiento económico, ii) nivel de educación avanzado y, iii) mercados de capitales desarrollados (Fatma y Jamel, 2013). En esa misma línea también están las conclusiones de Zeghal & Mhedhbi (2006, en Fatma y Jamel, 2013). Claramente no todos los países se encuentran bajo las

mencionadas condiciones.

Por ejemplo para el caso de las compañías alemanas, se identifica que estas son más proclives a adoptar IFRS conforme al tamaño, sus necesidades de financiación y el desempeño financiero (Leuz & Verrechia, 2000); en Jordania los factores políticos y económicos son los que más contribuyen en la adopción de IFRS (Al-Akra et al, 2009); en Egipto se identifican problemas con el espíritu y filosofía de los IFRS, así como su complejidad (Omneya, Abd-Elsalam & Weetman (2003) (en Jatma y Jamel, 2013). Por último, Rammana y Sletten (2009) concluyen que la adopción es más probable en países con altos niveles de crecimiento así como de comercio internacional,

Los antecedentes culturales también afectan los desarrollos regulatorios en cada contexto; Abu-Abbass & Al-Abdullah (2012) afirman que el marco conceptual para la contabilidad financiera del IASB se encuentra permeado por un conjunto de determinantes culturales, ligados al entorno anglosajón, los cuales no se exponen de manera explícita, principalmente por el rechazo que puedan mostrar otros países al entender que este tipo de desarrollos se enmarcan dentro de unas condiciones de un entorno específico. Al respecto Carsberg (2010) afirma que el marco conceptual es el resultado de negociaciones políticas.

Los altos niveles de uniformidad que se buscan alcanzar con la adopción de estándares internacionales pueden llevar a impactos negativos; Sunder (2009) y Madsen (2011) se refieren a este punto, destacando de manera conjunta que la adopción de estándares de contabilidad de carácter internacional emitidos por un único organismo regulador global, es perjudicial en el sentido que elimina las innovaciones y experimentos exitosos que puedan llevar a mejoras en la forma como opera la contabilidad. Madsen (2011) afirma además que la uniformidad altera la naturaleza del discurso contable profesional, lo cual se puede interpretar en el sentido en que la atención y discusiones se centrarán en la emisión de nuevos IFRS o las modificaciones a los ya existentes, relegando a un segundo plano los cuestionamientos y análisis sobre temas clave como lo son las bases conceptuales de la contabilidad.

4. Existencia de mecanismos para ejercer presión sobre el regulador:

Nölke (2013) cuestiona el hecho de que el IASB puede ser objeto de presiones

por parte de los países más poderosos, de donde se deduce que los estándares emitidos estarán sesgados nuevamente hacia la búsqueda del beneficio particular. A continuación se presenta la Tabla 2 que sintetiza los principales métodos de ejercer presión sobre el regulador:

Tabla 2: Métodos para ejercer presión sobre el regulador

MÉTODOS DE PRESIÓN
<p>•DIRECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • ENVÍO DE CARTAS DE COMENTARIO EN RESPUESTA A INVITACIÓN A COMENTARIOS DEL IASB • HABLAR AL IASB EN AUDIENCIAS PÚBLICAS • PARTICIPAR EN MESAS REDONDAS PÚBLICAS DEL IASB • PARTICIPAR EN VISITAS y/o EVALUACIONES DE CAMPO • COMUNICARSE CON MIEMBROS O CUERPO TÉCNICO DEL IASB (Reuniones Privadas o Telefónicamente) • TENER EMPLEADOS QUE TRABAJEN COMO MIEMBROS O GRUPOS DE TRABAJO ASESORES CREADOS POR EL IASB <p>•INDIRECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • COMENTARIOS EN LOS MEDIOS • APELACIONES AL GOBIERNO DE REINO UNIDO y/o OFICIALES DE LA COMISIÓN EUROPEA • APELACIONES A MIEMBROS O CUERPO TÉCNICO DEL ASB (Accounting Standards Board) O EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group) • APELACIONES A LAS FIRMAS DE ASOCIACIONES COMERCIALES TALES COMO IMA (Investment Management Association) • PARTICIPACIÓN EN LA PREPARACIÓN DE LA RESPUESTA Y PATROCINIO DE ESTUDIOS DE INVESTIGACIÓN

Fuente: Elaboración propia a partir de Sutton (1984, en Georgiou, 2010)

Zeff (2002) expone un ejemplo al respecto refiriéndose a una situación que se presentó en la década de los 90's en Estados Unidos, particularmente con el FASB, donde los grupos de presión tales como la banca comercial y los sectores empresariales usaron sus contactos –conexiones con el gobierno, agencias de regulación bancaria, secretarios de departamentos de gobierno, miembros del congreso- para que mediante influencia política, convencieran a este regulador de reconsiderar sus propuestas sobre tres temas considerados controversiales: i) valores negociables, ii) pagos basados en acciones y, iii) intangibles.

Otro ejemplo se identifica en las presiones de las cuales ha sido objeto la SEC por parte de las compañías europeas que cotizan en las bolsas de valores de Estados Unidos, para que adopten los IFRS (Eaton, 2005; Sablowski, 2009). Si bien este país no ha adoptado los IFRS, estas presiones sirvieron para que se tomara la decisión por parte de la SEC en el año 2005, de permitir a partir del año 2007, que las compañías europeas pudieran presentar sus informes financieros ya sea en US-GAAP o en IFRS.

5. Cambio en la naturaleza de la regulación contable:

Teniendo en cuenta la adopción de IFRS por parte de distintos países a nivel

mundial, Nölke (2005) manifiesta que esto implica un cambio desde una regulación contable de carácter pública -Estatal- hacia una privada liderada por un organismo regulador global de naturaleza privada -IASB-. Igualmente se presenta un cambio desde una regulación local hacia una de carácter internacional.

En ese sentido, ¿Quiénes se benefician de los IFRS?: esta es una pregunta clave que ha sido poco discutida en los ámbitos institucionales, a pesar de que su respuesta es bien conocida, siendo los participantes en los mercados de capitales los principales beneficiarios (Lasmin, 2011), destacando particularmente a los inversores financieros (Sablowski, 2009).

Estudio de Caso: Adopción de IFRS en Colombia

A continuación se presenta el estudio de caso descriptivo y crítico, con el fin de conocer el proceso de adopción de los IFRS en Colombia así como analizar los factores políticos que se identifican en dos documentos⁶ clave que dieron origen al proceso de adopción de IFRS en Colombia y que se evalúan a continuación. A lo largo del examen se identifican aspectos tales como el objetivo, contexto, los actores, así como las causas y consecuencias.

Antes de examinar los referidos documentos, se procede a realizar una breve descripción del contexto contable colombiano. En primer lugar, vale la pena destacar que el actual gobierno colombiano ha tenido como uno de sus objetivos, la adopción de todas las medidas requeridas para que el país sea aceptado como un miembro más de la OCDE. Dentro de tales medidas se encuentran aquellas que componen la NAFI, la cual incluye IFRS y NIA's. Esto sin duda es un impulsor del proceso de adopción.

En segundo lugar, desde el año 1993 en Colombia existían los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, como el conjunto de lineamientos a ser tenidos en cuenta en el manejo de la información de la contabilidad financiera por todos los obligados a llevar contabilidad en el país. Con la adopción de los IFRS, estos principios quedan derogados. Uno de los argumentos para la adopción de los IFRS es la actualización de este marco regulatorio, particularmente en busca de una convergencia con prácticas internacionales.

6 Por cuestiones de espacio, se analizan solamente los dos documentos clave.

En tercer lugar, desde el anterior gobierno que comenzó en el año 2002, uno de los pilares ha sido la “confianza inversionista”, con el fin de generar las condiciones adecuadas para estimular la presencia de nuevas inversiones y empresas en el contexto local. Sin duda que esto último se cumple entre otras cosas con información, y los líderes de las grandes compañías multinacionales a nivel global están interesados en reducir sus costos de transacción, particularmente en este caso, costos de conversión de la información contable preparada bajo diferentes marcos regulatorios.

Los tres puntos anteriores llevan al inicio del proceso, el cual está determinado principalmente por los dos documentos que se analizan a continuación.

Ley 1314 de 2009

En Colombia el proceso de adopción de IFRS empezó con la ley 1314 de 2009 la cual buscaba regular los principios de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información, además de determinar las instituciones encargadas del proceso, entre otros aspectos. Tal como lo plantea Stigler (1961), en este punto se pone de manifiesto el poder que tiene el Estado de obligar, ya que la ley obliga a los actores que están dentro de su alcance. Particularmente esta ley abarca a **todas**⁷ las personas naturales y jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contadores públicos y otros encargados de preparar estados financieros, divulgarlos y auditarlos (Ley 1314 de 2009, Art. 2).

El objetivo de esta ley queda manifiesto en el Art. 1: “...mejorar la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de la actividad empresarial de las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras”. Sin embargo, al analizar con mayor profundidad este enunciado, se podría concluir que la productividad y la competitividad son temas cuyo alcance corresponde principalmente a la contabilidad de gestión, no precisamente a la contabilidad financiera. El objetivo de esta última es la rendición de cuentas frente a una amplia gama de usuarios externos de la información. En ese sentido, la justificación del proceso de adopción de IFRS en Colombia no es clara y carece de sólida argumentación.

Los principales actores presentes en este proceso quedan tipificados en el Art.

⁷ El énfasis es propio y se busca destacar este aspecto, ya que las experiencias internacionales, principalmente en la UE, evidencian que el proceso solamente se llevó a cabo de manera obligatoria para las compañías que cotizan en bolsa.

6, al plantear que la expedición de principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad-información financiera-aseguramiento de la información estaría a cargo de dos instituciones de gobierno: 1) Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, ii) Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, quienes se deberían fundamentar en las propuestas del Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP), entendida como organismo de normalización técnica de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información. De esta manera continúa el proceso bajo la dirección del Estado.

Un punto clave es que, si bien para los funcionarios que trabajan en los enunciados ministerios pueden existir restricciones para ejercer otro tipo de actividades, esta situación no es clara para quienes hacen parte del CTCP. Esto nos lleva a cuestionarnos, tal como lo hace Sunder (1988) sobre quiénes conforman al CTCP, ya que se podrían presentar las mismas situaciones expuestas por este autor, donde los empleados de la institución se desempeñaban en otros trabajos y acudían al regulador en busca de favorecer los intereses de sus clientes o inclusive los propios. Esta situación puede llevar a posibles sesgos en las opiniones así como a comportamientos oportunistas.

A pesar de que el CTCP desarrolló un conjunto de actividades asociadas al debido proceso⁸ así como la emisión de algunos documentos de orientación tal como el que se evalúa en el siguiente apartado, el resultado del proceso era totalmente predecible: la adopción de IFRS en Colombia.

Documento de Direccionamiento Estratégico

Este documento fue emitido en el año 2011 por parte del CTCP y después de recibir un conjunto de comentarios, se elaboró la versión definitiva en el año 2012. En este último se exponen algunos justificadores de la adopción tales como la globalización de la economía y la firma de tratados de libre comercio. Al respecto Ramanna y Sletten (2009) ya habían planteado que existen dos motivos por los cuales los países adoptan IFRS: i) porque tienen relaciones comerciales con países que ya utilizan los IFRS –p.e. caso Tratado de Libre Comercio con Unión Europea- y, ii) por pertenecer a bloques regionales en los cuales la mayoría de sus países miembro utilizan IFRS –como ocurre en gran

8 Emitir un documento inicial o borrador a disposición del público interesado para comentarios, recibir los comentarios respectivos, discutir sobre los comentarios e incorporar los mismos en una nueva versión del documento.

parte de Latinoamérica⁹ -.

Asimismo se expone el deseo de acceder a los mercados de capitales internacionales, los cuales demandan información contable-financiera elaborada con base en normas contables de alta calidad. La expresión "alta calidad" es mencionada por parte del CTCP (2012), Art. 1 de la Ley 1314 de 2009, objetivos del IASB¹⁰ y objetivos de la IFAC¹¹, sin embargo, en ninguno de ellos se presenta una explicación con respecto a su significado. Al respecto Sunder (2009) ya había considerado que se habla de la calidad de los estándares de contabilidad pero, el término no se define con precisión y se pregunta, ¿qué significa un estándar de alta calidad? planteando al respecto un conjunto de posibilidades que permiten valorar la calidad tales como el tamaño, la precisión, entre otros.

Del mismo modo es necesario tener en cuenta que la información financiera de calidad no depende solamente de contar con buenos estándares de contabilidad; hay otros aspectos que también la afectan dentro de los cuales se identifican los incentivos de los preparadores de información, auditores, usuarios de los informes financieros, infraestructura legal, estructura de gobierno, sistemas de educación y formación, entre otros (Jacob & Madu, 2009).

El CTCP afirma que con la emisión de la ley 1314 de 2009, "...acertó el legislador al ordenar que la acción del Estado se dirigirá hacia la convergencia de las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales de aceptación mundial, con las mejores prácticas y con la rápida evolución de los negocios" (CTCP, 2012, 2). En este punto no es clara la argumentación para realizar esta afirmación, sin embargo se puede inferir que el objetivo es la alineación con prácticas internacionales y nuevamente se hace totalmente predecible el resultado del proceso.

Este documento también expone los requisitos que se buscaban de un modelo de regulación contable a seguir:

1. De aceptación mundial

9 Con este punto también se puede asociar el deseo del Presidente actual de Colombia durante su periodo de gobierno, de que el país entre a hacer parte de las naciones que componen la OCDE.

10 www.ifrs.org

11 www.ifac.org

2. Con las mejores prácticas
3. Con la rápida evolución de los negocios

Con base en lo anterior, se identificaron 3 tipos de estándares contables:

1. Estándares emitidos por el FASB (US-GAAP)
2. Estándares emitidos por el IASB (IFRS)
3. Guía de contabilidad y reporte financiero para empresas de tamaño pequeño y mediano por ISAR¹².

Partiendo del cumplimiento de los anteriores requisitos, se determinó que los estándares contables a seguir serían los IFRS para las compañías emisoras de valores o que son de interés público, IFRS for SME's para empresas que no emitieran valores ni fueran de interés público, y elaboración de marco normativo para microempresas y empresas familiares a partir de la guía del ISAR.

Al respecto surgen dudas sobre las nociones de “aceptación mundial”, “mejores prácticas” y “rápida evolución de los negocios”, ya que como se ha planteado en líneas anteriores, estos elementos no son del todo claros y las decisiones de adopción no necesariamente responden a ellos.

Conclusiones

A partir de los argumentos expuestos, se concluye que el proceso de adopción de IFRS principalmente en los países llamados subdesarrollados, se enmarca dentro del ámbito de la economía política de la regulación, identificando factores políticos subyacentes en esos procesos. Las decisiones tomadas en estos contextos no se encuentran justificadas por argumentos de conveniencia, sino posiblemente por influencias de un conjunto de instituciones globales que están determinando el orden económico y financiero mundial, tales como FMI, BM, OMC, entre otras.

El estudio de la regulación contable, particularmente la internacional, es un tema que aún se puede seguir abordando desde diferentes enfoques. Es muy sano emitir regulación en favor del interés público y que busque mantener la estabilidad financiera a nivel global, sin embargo las crisis financieras que se han presentado en los últimos 30 años a nivel mundial ponen de manifiesto

¹² Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en Estándares Internacionales de Contabilidad y de Reporte.

que el objetivo está lejos de alcanzarse y que las soluciones únicas se deben complementar con otro tipo de medidas que de momento no existen.

Particularmente para el caso de adopción de IFRS en Colombia, se puede concluir que hay distintos factores políticos presentes y que el proceso desde el inicio, era totalmente predecible, la adopción, aunque resulta curioso que se haya realizado para la totalidad de compañías presentes en el país, cuando la tendencia mundial estaba enfocada en el uso de IFRS para compañías que cotizan en mercados de capitales.

Propuestas

La principal propuesta derivada de este proyecto de investigación es la invitación a estudiar los procesos de estandarización global con miradas más críticas que sin duda brindan mayores elementos de comprensión y análisis. Particularmente en este caso, partiendo de elementos de economía política, se identifican diversos factores políticos presentes en el establecimiento de estándares internacionales de contabilidad así como en los procesos de adopción por parte de los distintos países.

Sería de gran utilidad que partiendo de los elementos propuestos, se pudiese replicar este estudio en otros contextos diferentes al colombiano, para evaluar las razones que han llevado a tomar las decisiones de adopción, además de identificar los factores políticos presentes de manera subyacente en estos procesos. Lo anterior sin duda llevará a fortalecer las bases con las cuales se realizan estudios para comprender la regulación contable.

Referencias bibliográficas

Abu-Abbass, B. & Al-Abdullah (2012). The domination of the pure form of capitalism over the objectives of financial statements (Reporting). *Journal of Accounting and Taxation* Vol. 4 (3), pp 44-56.

Aglietta, M. & Rebérioux, A. (2009). *El capitalismo financiero a la deriva: el debate sobre el gobierno de empresa*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Cap. 5 "El debate contable", pp. 151-182.

Akisik, O. (2013). Accounting Regulation, Financial Development, and Economic Growth. *Emerging Markets Finance & Trade* / January – February 2013, Vol 49, No 1, pp. 33-67.

Carsberg, B. (2010). Discussion of 'The political economy of regulation: does it have any lessons for accounting research?' Accounting and Business Research, Vol. 40. No. 3 2010 International Accounting Policy Forum, pp. 227-228.
Congreso de la República de Colombia, Ley 1314 de 2009.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública. (2012). Documento de direccionamiento estratégico.

Day, R. (2002) The "Public interest" in the context of Accounting regulation. PP 79 – 94.

Demski, J., Fellinghan, J., Ijiri, Y. & Sunder, S. (2002). Some thoughts on the intellectual foundations of accounting. Accounting Horizons Vol. 16 No. 2, pp. 157-168.

Dennis, I. (2014). The Nature of Accounting Regulation. New York. Routledge.

Eaton, S. (2005). Crisis and the consolidation of International Accounting Standards: Enron, the IASB, and America, en Journal of Business and Politics Vol. 7 [2005], No. 3, Article 4, pp. 0-19.

Eichengreen, B. (2000). Hacia una nueva arquitectura financiera internacional: propuesta después de la crisis asiática. México. Oxford University Press.

Falvey, J. (1982). Problems of Regulation. Journal of Business Ethics, Vol. 1, No 3 (Aus., 1982), pp 179 – 184.

Fatma, Z. & Jamel, C. (2013). Adoption determinants of the International Accounting Standards IAS/IFRS by the developing countries. Journal Of Economics, Finance and Administrative Science 18 (2013) 56-62.

Frey, B. & Ramser, H. (1986). Where are the limits of regulation? Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) Vol. 142, No. 3 (September 1986), pp. 571-580.

Gómez, M. (2007). Comprendiendo las relaciones entre los sistemas contables, los modelos contables y los sistemas de información contables empresariales. Revista Legis 32, oct.-dic./2007, pp. 83 a 114.

Georgiou, G. (2010). The IASB standard-setting process: Participations and perceptions of financial statements users, en The British Accounting Review 42 (2010) 103–118.

Hagerman, R. (1975). A test of government regulation of accounting principles. The Accounting Review Vol. 50, No. 4. Pp. 699-709.

Hendricksen, E. (1974). Teoría de la Contabilidad. México. UTEHA.

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación. México. Mc Graw Hill.

Jacob, R., & Madu, C. (2009). International financial reporting standards: an indicator of high quality. International Journal of Quality & Reliability Management, 26 (7), 712-722.

- Lainez, J. (2001). Manual de contabilidad internacional. Madrid. Pirámide.
- Lasmin. (2011). Accounting standards internationalization revisit: Managing responsible diffusion, en *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 25 (2011) 363–374.
- Madsen, P. (2011). How Standardized is Accounting? *The Accounting Review* Vol. 86, No. 5, pp. 1679-1708.
- Maltby, J. (2000). The origins of prudence in accounting. *Critical Perspectives on Accounting*, 11, 51-70.
- Mattessich, R. (2003). Accounting representation and the onion model of reality: a comparison with Baudrillard's orders of simulacra and his hyperreality. *Accounting, Organizations and Society* 28 (2003), pp. 443-470.
- McLeay, S. & Riccaboni, A. (2002) *Contemporary Issues in Accounting regulation*. New York. Springer.
- McNutt, P. (1996). The essence of global political economy. *European Business Review* Volume 96, Number 5 1996. pp. 4–12.
- Meier, K. (1988). *The political economy of regulation: the case of insurance*. Albany. State University of New York Press.
- Mitnick, B. (1989). *La economía política de la regulación*. México. FCE.
- Moran, M. (2010). The political economy of regulation: does it have any lessons for accounting research? *Accounting and Business Research*. Vol.40. No. 3 2010 International Accounting Policy Forum, pp. 215-225.
- Nölke, A. (2005). Introduction to the special issue: The globalization of accounting standards, en *Business and Politics* Vol. 7 [2005], No. 3, pp. 0-8.
- Nolke, A. (2013). A political Economy Explanation for country Variation in IFRS Adoption - a Comment on "The international Politics of IFRS Harmonization" by K. Ramanna. *A Convivium* 2013; 3 (2): pp. 69-76.
- Perry, J. & Nölke, A. (2006). The political economy of International Accounting Standards. *Review of International Political Economy* (13), 559-586.
- Ramanna, K., & Sletten, E. (2009). *Why do countries adopt International Financial Reporting Standards?* Harvard Business School. Working paper.
- Rittberger, V. & Nettesheim, M. (2008). *Authority in the global political economy*. New York. Palgrave macmillan.
- Rude, C. (2009). The role of financial discipline in imperial strategy, en Panitch, L., & Konings, M. (2009). *American empire and the political economy of global finance*. New York. Palgrave macmillan. Cap. 10, pp. 198-222.
- Ryan, B., Scapens, R. & Theobald, M. (2004). *Metodología de la investigación en finanzas y contabilidad*. Barcelona. Deusto.
- Sablowski, T. (2009) *Accounting for Financial Capital: American Hegemony and*

the Conflict Over International Accounting Standards, en Panitch, L., & Konings, M. (2009). American empire and the political economy of global finance. New York. Palgrave macmillan. Cap. 8, pp. 159-174.

Stigler, G. (1961). The theory of economic regulation, en The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1, (Spring, 1971), pp. 3-21.

Sunder, S. (1988). Political economy of accounting standards. Journal of Accounting Literature, Vol. 7 (1988), pp. 31-41.

Sunder, S. (2009). IFRS and the accounting consensus. Accounting Horizons, 23, 101-111.

Sunder, S. (2010). "True and fair" as the moral compass of financial reporting, en Cynthia Jeffrey (ed.) 14 (Research on Professional Responsibility and Ethics in Accounting, Volume 14), Emerald Group Publishing Limited, pp.3-11.

Tua, J. (2009). Contabilidad y desarrollo económico: El papel de los modelos contables de predicción. Especial referencia a las Nic's, en http://www.elcriterio.com/revista/ajoica/contenidos_4/contabilidad_y_desarrollo_cali_09.pdf, [Consulta: Octubre 14 de 2015].

Woods, N. (2000). The challenge to international institutions. The political economy of globalization. New York. St Martin's Press, cap 8, pp. 202-223.

Zeff, S. (2002). "Political" lobbying on proposed standards: A challenge to the IASB. Accounting Horizons Vol. 16 No. 1, March 2002, pp. 43-54.

Zeff, S. (2007). Some obstacles to global financial reporting comparability and convergence at a high level of quality. The British Accounting Review, 39, 290-302.

Zimmerman, J., Werner, J. & Volmer, P. (2008). Global governance in accounting: rebalancing public power and private commitment. New York. Palgrave macmillan.

Jorge Suárez Tirado

jorge.suarez@utadeo.edu.co

Contador Público, Magíster en Administración Universidad Nacional de Colombia. Docente Investigador Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.