

**FORTALECIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE AUDITORIA
PARA ASEGURAR UNA MAYOR RESPONSABILIDAD EN EL
FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL EN UNA EPOCA DE CRISIS**

Ponencia Presentada en la

**XVI Annual Conference on New Developments
in Government Financial Management**

**Organizada por The International Consortium on
Governmental Financial Management**

Miami, Fla., April 8 to 12, 2002

**Angel González-Malaxechevarria
Consultor Internacional
Gobernabilidad, Gestión Financiera y Auditoría**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOCUMENTOS DEL AUTOR

Algunas de las ideas expuestas en esta conferencia fueron adelantadas en el siguiente material editado por el autor:

1. “ Los Neologismos de la Corrupción Gubernamental y la Salvaguardia de los Fondos Públicos: de la Utopía al Pragmatismo en el Seguimiento del Financiamiento Multilateral”, artículo publicado en la Revista “Probidad”, de El Salvador, edición No. 10 :Setiembre-October/2000 *
2. “ Auditing for Development and the Civil Society in Recognition of the Stakeholders Needs”, preparado en Octubre de 1996, y distribuido como Apéndice III de la Conferencia “El Auditor ante las Expectativas de la Sociedad Civil”, presentada en el Seminario Interamericano de Contabilidad, en Octubre de 1996, en Arequipa, Perú *
3. “Políticas de Auditoría y Auditorías Políticas”, artículo publicado en “Auditoria Pública,” No.23, de Abril de 2001 (Revista de los Organos Autonómicos de Control Externo de España, distribuida por la Cámara de Comptos de Navarra – Nafarroako Kontuen Ganbara) *
4. Carta-Opinión “Improving the Quality of Controls Trough International Lending”, dirigida en Octubre de 2001, al Departamento del Tesoro (Ministerio de Hacienda) de los E.E.U.U., en respuesta a su petición de comentarios sobre el tema.

OTRO MATERIAL

5. “Accounting for the 21st Century”, by Lord Sharman, en la revista “Accountancy”, London, U.K., January 2002
6. “Accounting in Crisis”, Special Report en la revista “Business Week”, New York, N.Y., January 28, 2002

*Distribucion privada

FORTALECIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE AUDITORIA PARA ASEGURAR UNA MAYOR RESPONSABILIDAD EN EL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL EN UNA EPOCA DE CRISIS

El t3pico que vamos a presentar tiene que ver con **el financiamiento internacional de los programas y proyectos** en pa3ses en proceso de desarrollo o en tr3nsito a una econom3a de mercado; y a la auditor3a externa de los mismos, seg3n los requisitos en la materia que se pactan en los convenios de pr3stamo o cr3dito suscritos entre el pa3s beneficiario y las entidades financiadoras o donantes internacionales.

Rara vez se menciona o se abre a debate este tema. En efecto, que “ los proyectos deben ser auditados independientemente” es un requisito que, de mejor o peor talante, se acepta por todas las partes implicadas en el financiamiento. Y se considera que la inevitable auditor3a constituye un “escudo de protecci3n” destinado a llevar la tranquilidad a todos los rincones.

Y nos preguntamos ahora: en el mundo en crisis en que vivimos y con la sombra de los Mobutu, los Suharto y otros insignes corruptos en todos los Continentes a3n proyectada sobre nosotros, ¿se justifica esta tranquilidad?

(Perm3tanme que les mencione, entre par3ntesis, que en art3culo preparado en Agosto de 2002 introduje - reconozco que con cierta jocosidad macabra - los verbos “mobutar” y “suhartar”, en espa3ol; “to mobute” y “to suharte” en ingl3s; y “mobuter” y “suharter” en franc3s, para referirme al asalto de los dineros p3blicos en Nigeria, Indonesia y otros pa3ses en diversos Continentes, dineros que presumiblemente incluir3an tambien fondos del financiamiento internacional).¹

El tema a discutir puede abocarse, creo yo, desde una cuadrangulaci3n de perspectivas:

- una perspectiva utilitaria: qui3nes son los interesados en el financiamiento
- una perspectiva t3cnica: cu3l debe ser el contenido de los informes de auditor3a y su fecha l3mite de entrega
- una perspectiva profesional: qui3n debe realizar la auditor3a
- una perspectiva financiera: qui3n y c3mo deber3 cubrir el costo de la auditor3a

Estoy seguro que m3s de uno de Uds., colegas, habr3 tenido la ocasi3n alguna vez de examinar ese documento que se denomina “ Informe de Auditor3a”, correspondiente a un ejercicio econ3mico cualquiera y referente a una operaci3n financiada por alguna organizaci3n multilateral o donante internacional. En mi paso de d3cadas por algunas de esas organizaciones me ha tocado leer y analizar centenares de esos informes.

¹ Documento 1 de las Referencias Bibliogr3ficas

El informe de auditoría en cuestión puede referirse a un programa del sector social de la economía (por ejemplo educación básica, erradicación de la malaria, etc.); a un proyecto de carreteras rurales o transnacionales; a la construcción de una represa u otro programa energético; al sector bancario y financiero, que utilizará los fondos del crédito mediante el otorgamiento de subpréstamos; a la reestructuración del sistema municipal de transporte en una ciudad del país beneficiario; a un programa de reforma y modernización del Estado (que, con suerte, podría incluir a sus órganos de control oficial); o a cualquier otro proyecto de los actualmente en moda, destinado a combatir la pobreza o proteger el medio ambiente.

Tengo, tenemos, el informe de auditoría en nuestras manos. Se trata de un convencional “informe breve”- y ¡vive Dios, que es muy breve! - de auditoría financiera, con una referencia al control interno **contable** sobre los gastos efectuados a cuenta del préstamo. Se supone - es el caso corriente - que debió haber sido recibido seis meses después del cierre anual de la operación financiada. Advertimos, de entrada, que el informe esta fechado siete, diez, o más meses después de dicho cierre.

No sé si habrán sentido Uds., como ha sido el caso frecuente mío, una mezcla de incredulidad y desencanto, cuando no de frustración. Y nos preguntamos: “Y ahora...que hago...con 'esto' ?”

Pero dejando de lado la emisión fuera de fecha del informe y su supuesto cumplimiento con los mencionados “requisitos de información”, comencemos a desgranar una serie de preguntas y reflexiones sobre el valor cualitativo del mismo:

- ¿En qué parte del informe se comenta sobre la capacidad administrativa actual del ente o unidad ejecutora del proyecto? (Porque no es menos importante la calidad y organización del ejecutante que la del proyecto que se ejecuta)
- ¿Quedamos razonablemente convencidos de que el ente ejecutor o administrador del programa es, en verdad, un “negocio en marcha”, y no un cadáver financiero? (Como es el caso de más de una de las instituciones bancarias implicadas en el otorgamiento de los subpréstamos)
- ¿Por qué no se ha presentado un “Informe sobre los Sistemas y Estructura de Control” del ente ejecutor y del proyecto financiado, entendiendo por “Control” no el enfoque miope del control interno contable, sino el concepto adelantado por los maestros canadienses: “ los recursos, sistemas, procesos, cultura, estructura y estrategia que, en conjunto, coadyuvan al logro de los objetivos” del ente ejecutor y del proyecto financiado?
- **¿Han evaluado los auditores cuál es el “ambiente de control” en la cumbre, a nivel de la Junta Directiva y de los administradores del proyecto; si éstos vigilan la existencia de valores éticos en la ejecución de la operación financiada; si los responsables de tal ejecución gestionan el programa con competencia e integridad moral?**

- ¿Dónde están los comentarios específicos sobre la adecuación de la política de adquisiciones, la honestidad en la selección de proveedores y contratistas, la pulcritud y objetividad observada en el manejo de las licitaciones, la eficacia de los consultores es decir, si se están obteniendo los resultados previstos cuando fueron contratados?
- ¿Es adecuado el marco jurídico actual de la entidad ejecutora y del proyecto financiado? Cómo se están observando (en opinión de abogados, no de contadores), las leyes y reglamentos del sector de la economía a que pertenece el programa, incluyendo la legislación de protección medioambiental que pudiera ser infringida con la ejecución, ignorando el clamor de la sociedad civil afectada?
- ¿Existe alguna indicación en el informe sobre qué resultados se están obteniendo hasta la la fecha a través de la ejecución del proyecto?
- ¿Se señala en alguna parte si esos resultados son compatibles con los estimados presupuestarios originales de (i) costo, y (II) horizonte de tiempo de ejecución ?; y, de no ser así, ¿(i) a qué factores pueden atribuirse las desviaciones existentes y (ii) qué medidas correctivas corresponde adoptar ahora para que el proyecto alcance los objetivos finales que se trazaron cuando fue financiado?
- ¿Puede deducirse de la lectura del informe que los auditores no han observado indicios de falta de honradez administrativa e integridad moral en el manejo de los fondos del préstamo?
- ¿Hasta qué grado ayuda este informe (i) al gobierno del país beneficiario y (ii) al propio organismo financiador, a descargar su cuota de “accountability” o responsabilidad financiera, pública y política ante la sociedad civil del país y ante los directores de los países miembros, respectivamente?

Y ahora me toca preguntarles a Uds., colegas. ¿Han detectado en el rosario de cuestiones que acabo de desgranar, una sola que no deba conocerse y ser informada independientemente de los dos actores -gobierno y organismo financiador- tratándose de un crédito internacional? ¿No están Uds. de acuerdo en que, los “requisitos de auditoria” que se estipulen en el convenio de préstamo internacional tendrían que devenir en un producto - el “Informe de Auditoría”- que sea útil a la diversa gama de interesados? Entre ellos:

- el Gobierno Nacional, que se endeuda a largo plazo con la operación a cambio de obtener determinados resultados que le interesan social, económica y políticamente;
- el organismo financiador, a quien sus estatutos exigen que los fondos prestados sean utilizados con integridad y eficacia, y únicamente a los fines para los que se concede el financiamiento; y
- la sociedad civil - incluyendo a más de una ONG - que desea conocer (i) si los administradores públicos están utilizando el crédito en cuestión de manera honesta y

eficiente, y (ii) de qué manera participa ella en los supuestos beneficios del financiamiento.

Quisiera volver por un momento al tema de “control” al que me referí anteriormente. Es necesario enfatizar la urgencia de un cambio en la filosofía de evaluación de los controles de las entidades ejecutoras de proyectos de desarrollo. De la “evaluación del control interno contable” - de interés únicamente al auditor desde la perspectiva de sus pruebas de auditoría - es preciso avanzar hacia la **evaluación integral de la estructura de control** en toda la organización y sus programas, **comenzando por los estamentos de la alta dirección**. Siguiendo el modelo canadiense al que nos hemos referido, los distintos interesados necesitan una comprobación independiente de si los recursos, sistemas, procesos y cultura organizacional conllevan al logro de los objetivos institucionales y a instaurar o mantener un entorno de integridad conducente a la prevención de actuaciones corruptas o ilegales. Este es el informe de control que debe interesar al ente examinado y, en el caso que estamos tratando, al organismo financiador y al gobierno beneficiario.

Por ahí estoy detectando movimientos de protesta de ciertos colegas, aún no escarmentados con el número creciente de escándalos de la profesión, sin mencionar “el 11 de Setiembre de la auditoría organizada”, el colosal de la ENRON, último a la fecha:

“Pero D. Angel, Ud. se olvida de que los informes de auditoría no se preparan para responder a preguntas como las que ha planteado Ud. Los auditores ofrecemos únicamente una seguridad razonable - ¡oh manes de la ENRON! - de que los números de los estados e información financiera que nos presentan los prestatarios no incluyan errores - ‘misstatements’ - de importancia”.

¡Pues aquí era donde deseaba encontrarles, amigos auditores!

Creo que estamos de acuerdo en que los extremos de información que he presentado en forma de preguntas, son de absoluta necesidad (i) para juzgar y conocer sobre la marcha y ejecución (“the state of affairs”, que dicen los británicos) de la operación financiada, y (ii) para satisfacer las responsabilidades e intereses del Gobierno Nacional, del organismo financiador y de la sociedad civil del país beneficiario. Pero si ante esta situación fáctica, Uds., auditores, insisten en que el servicio de auditoría no va dirigido a proporcionar esa información, entonces, los organismos financiadores y los gobiernos serios se verán obligados a recurrir a otro “servicio de aseguramiento” que pueda ser satisfecho por otro tipo de profesionales y bajo otro conjunto de normas, aunque no sean éstas dictadas por la profesión de auditoría.

Estamos planteando la necesidad de un nuevo “servicio de aseguramiento”, adicional y complementario al de auditoría financiera convencional. Se abre así la puerta a un “servicio de aseguramiento global”. Los técnicos independientes que proporcionarían este servicio serían de extracción multidisciplinaria: auditores financieros, auditores-letrados, auditores-ingenieros, auditores-ambientalistas y otros expertos en la medida que resulte necesario según la naturaleza de la operación financiada. El servicio global a prestar

excede, obviamente, de la práctica y capacidad profesional que normalmente se espera de los auditores financieros tradicionales.

(He preparado en inglés, el documento “ Auditing for Development and the Civil Society in Recognition of the Stakeholders Needs”, donde amplío y detallo el alcance de este nuevo enfoque del examen independiente de las operaciones financiadas por los organismos internacionales).²

Si la firma examinadora no desea afrontar este “servicio de aseguramiento global” por inexperiencia en la materia, o por falta de personal pluriprofesional, o porque considera que otear posibilidades de fraude y corrupción es más propio de exámenes forenses, o porque, en fin, decide aferrarse a un servicio de auditoría tradicional de acuerdo con las autorregulaciones de su profesión, entonces tendremos que recurrir a otros profesionales consultores que completen el alcance de la auditoría convencional.

No debemos desechar frívolamente a los órganos responsables de la fiscalización y control gubernamental como posibles ejecutores del examen multidisciplinario en que estamos insistiendo. (Y no nos estamos refiriendo precisamente a los órganos de control oficial de países destacadamente desarrollados en materia de control público tales como, entre otros, Suecia, el Reino Unido, Israel, Canadá, los E.E. U.U., Australia o Nueva Zelanda). En alguna oportunidad he comentado,³ teniendo en mente a los países en proceso de desarrollo, que

“Un órgano de control estatal (i) dotado de un presupuesto mínimo que le permita desempeñar con eficiencia, eficacia y dignidad las atribuciones que se le han designado por Ley; que cuente con un equipo de auditores debidamente capacitado, y de naturaleza interdisciplinaria, con experiencia en las actividades del gobierno central y en los vericuetos de la administración pública; y, finalmente, (iii) dotado de verdadera independencia (funcional, administrativa y -sobre todo- financiera); si se da esa concurrencia de condiciones, decimos, es un serio contendiente para la mayor parte de las firmas o empresas privadas de auditoría. Esta situación debería ser considerada a fondo por los políticos y los miembros del Parlamento, sea este nacional o regional “.

Y como observación final, no sería objetivo ignorar el espinoso aspecto del mayor costo del “Informe de Aseguramiento Global” que estamos tratando de introducir. Diremos, en primer lugar, que no resulta serio, ni ético, plegarse a las lamentaciones de buena parte de los ejecutores de los proyectos: “No tenemos partida presupuestaria para pagar la auditoría”. La traducción en la práctica de esta reacción es que se desea posponer o evadir la auditoría y cuando se acepta por fin, bajo presión, se pacta cada año, y tardíamente, con “la firma que cueste menos”. El resultado será, casi siempre, la producción de un informe de auditoría incompleto y “light”, como las gaseosas sin azúcar.

² Documento 2 de las Referencias Bibliográficas

³ Documento 3 de las Referencias Bibliográficas

El problema puede solventarse conviniendo entre el organismo financiador y el Gobierno beneficiario en que el costo estimado total del “servicio de aseguramiento” durante el período de ejecución del proyecto sea cargado al préstamo otorgado. También puede recurrirse a la creación, en el presupuesto del Ministerio de Hacienda, o equivalente, de un “Fondo de Auditoría de Créditos Internacionales”, cuyo origen contable sería el que acabamos de indicar. Este Fondo aglutinaría los costos individuales del “servicio de aseguramiento global”, calculados con realismo y honestidad, y correspondientes a las operaciones de financiamiento internacional suscritas por el Estado. Para asegurar la independencia de dichos informes de aseguramiento, los examinadores independientes serían designados de común acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el organismo financiador, ambos de los cuales serían también los destinatarios de los informes (no el ejecutor o la administración del programa o proyecto examinado). Los informes se emitirían bianualmente (por ejemplo, al cierre de junio y diciembre) y los examinadores los entregarían dentro de un plazo de sesenta días siguientes a la finalización de cada período. Los examinadores independientes serían aprobados para períodos de tres ejercicios consecutivos, sujeto a ratificación anual.

Nos referimos a continuación a una carta-opinión ⁴ que nos fue solicitada como colaboración, en Octubre del año pasado, por la unidad del Departamento del Tesoro de los EE.UU. interesada en materia de control y organismos internacionales. Titulo esa carta “Improving the Quality of Controls Through International Lending”. Entre las recomendaciones que pueden apreciarse en ella se incluye el reclamar de los organismos internacionales la emisión de nuevos “Requisitos de Auditoría” cuyo alcance se proyecte “mas allá de las cuentas.” Se incorporaría en ellos la elaboración de un informe integral sobre los sistemas de control y el “tono en la cumbre”, similar al que nos referimos anteriormente y el comportamiento ético de los administradores del Estado. Y si tales sistemas están diseñados para prevenir las situaciones de fraude y las prácticas corruptas. También se menciona como responsabilidad de los entes financiadores el fortalecimiento de los órganos de control de los países beneficiarios y de las Unidades de auditoría interna de las entidades ejecutoras de las operaciones financiadas.

A la luz de estas admoniciones, hemos leído con gran satisfacción en el número correspondiente a Enero de 2002 de la prestigiosa revista británica “Accountancy”, ⁵ las recomendaciones que presenta a su gobierno el distinguido colega Lord Sharman, expresidente de una firma internacional de auditores y comisionado por las autoridades británicas para evaluar la situación de auditoría en el gobierno central de ese país. Los Ministerios deberán preparar, junto con sus informes anuales de actividades, una declaración sobre su sistema de control interno; se instalará en ellos un Comité de Auditoría, el cual estará presidido por una persona ajena al Ministerio y se creará la función de auditoría interna bien dotada e independiente.

(Leemos estas recomendaciones y, “servata proportione,” no podemos menos que recordar con pena profesional a los Ministerios y Secretarías de los países beneficiarios del financiamiento internacional).

⁴ Documento 4 de las Referencias Bibliográficas

⁵ Documento 5 de las Referencias Bibliográficas

Colegas, la aceptación y puesta en práctica de las ideas avanzadas en esta conferencia sobre el nuevo servicio de aseguramiento de los préstamos internacionales representa, en estos momentos de crisis - social, política y de la profesión contable - ⁶ un desafío impresionante para los dos actores principales en el inacabable quehacer del desarrollo económico y social: los gobiernos y los organismos internacionales de financiamiento.

Una conclusión se impone con la evidencia de los hechos: los “requisitos de auditoría” adoptados por las organizaciones internacionales de crédito están basados en la práctica de auditoría financiera convencional, ejercida por una profesión sumida en crisis continua. Estos exámenes, supuestamente “independientes”, no son suficientes para resguardar la responsabilidad financiera, política y social de los financiadores ni de los gobiernos de los países beneficiarios. El manejo de la problemática de la auditoría (nombramiento de los examinadores independientes, plazo de entrega de los informes, seguimiento de los mismos etc.) debe efectuarse con menos complacencia y compromiso político y más eficiencia y atención a los resultados. Este es el mensaje y la petición que desde aquí enviamos a los gobiernos y a los organismos internacionales de financiación.

No nos queda sino esperar que estos dos actores produzcan, y publiciten, menos declaraciones contra el fraude y la corrupción y adopten con sinceridad las medidas concretas y eficaces a su alcance, que son muchas - el manejo de la cuestión-auditoría es una de ellas - para incorporarse al empeño internacional por la erradicación de estas lacras sociales. De esta manera, el tercer gran interesado, la sociedad civil de los países beneficiarios, se satisfará razonablemente de que su clamor por la honradez administrativa en el ejercicio de la función pública ha sido, por fin, escuchado, al menos en cuanto se refiere a la utilización de los créditos externos que se invierten en el desarrollo de la nación.

Y ahora, colegas, les invito a debatir estas ideas.

Muchas gracias

⁶ Documento 6 de las Referencias Bibliográficas

STRENGTHENING AUDIT REQUIREMENTS TO ASSURE BETTER
ACCOUNTABILITY IN INTERNATIONAL FINANCING IN AN AGE OF CRISIS

(A technical abstract of the topic presented in Spanish by Mr. Angel González-Malaxechevarria)

The external audit requirements currently utilized in the loan and credit agreements for international financing could be substantially improved.

The related audit reports are a product of a conventional financial audit approach and are frequently submitted with considerable delay.

This type of information has not been sufficient - let alone in this age of crisis – for the stakeholders to have an independent view of the integral “state of affairs” of the entity executing the program or of the project itself.

In accordance with the author’s decades old experience, among the key institutional and operational aspects not covered in the audit reports are:

- The administrative capability of the executing agency
- An “ad hoc” report on the system and structure of Control (understanding by control not only the internal accounting control but the broader, new approaches - American, British, Canadian, etc.- of this concept). Note: Accordingly, the control evaluation should encompass, as the Canadian experts have advanced, the resources, systems, processes, culture, structure and strategy, that taken together support people in the achievement of the entity’s and financed program activities. Also, the existing control environment should contribute to the maintenance of an integrity framework able to prevent corrupted or illegal activities at all levels of the organization.
- The evaluation of “the tone at the top”: if the directors monitor the existence of ethical values in the execution of the entity’s activities; if the administrators of the financed program manage its performance with competence and moral integrity.
- The results of the work done by the examiners on acquisitions, suppliers, and contractors; if they were honestly selected; if the bidding processes were objectively executed; if the utilized consultants are actually achieving the results anticipated when they were hired.
- Which is the legal framework of the executing entity and the project; how the laws and regulations (sectoral, financial, environmental, etc.) are being observed (not in the opinion of an accountant, but of an expert on those matters).

- Which results are being obtained up to date in the execution of the project. Are such results compatible with the original estimates of cost and time horizon? If deviations have occurred, which factors were responsible for such results, and which corrective measures should be taken now to secure that the financed project achieve its objectives?
- Can it be inferred, from reading the report, that the auditors have observed no signs of lack of administrative honesty and moral integrity in the handling of the loan funds?
- To which extent helps this report to the beneficiary government and the financing organization in the discharge of their respective accountability?

I don't believe it can be argued that the main stakeholders of international financing need the above type of independently prepared information. Yet, the conventional external auditors will argue that the purpose of their examination is restricted to assure them that the examined financial information is free from substantial misstatements. (An assertion that, in view of the ENRON and other scandals which mark the path of this age of crisis in the profession, many may consider questionable).

So a new brand of "independent assurance services" may be needed, able to produce the required information utilizing other professionals such as lawyers, engineers, environmental experts, etc. New examination standards may be necessary. An increased utilization of Supreme Audit Institutions should be considered also. (But this should be restricted only to those SAIs with sufficient and competent multidisciplinary staff, acceptable professional standards, duly trained in the audit of international projects, and recognized independence and objectivity).

No question that the suggested new audit or assurance service will be more costly. The paper presents several alternatives to confront this issue. (One of them, the creation at the Ministry of Finance of a common fund for audits, out of the international loans or credits given to the country. The assurance services by the auditors or independent examiners will be paid against this fund. The Ministry of Finance and the financing organization - not the administrators of the financed program - would appoint the examiners).

The paper makes reference to the interest of the US Treasury Department on the subject of internal controls in international financing, Also, to the new coming-in measures to be adopted by the British Government affecting public auditing as reported in the "Accountancy" magazine. Finally a reference to the current "accounting in crisis" is made as debated in the international media.

The paper ends stating that the suggested reports on international lending will significantly contribute to the fight against corruption in the beneficiary countries while satisfying the claim from their civil society for an honest utilization of the lent funds.