

**XI CONFERENCIA
INTERNACIONAL SOBRE NUEVOS
ACONTECIMIENTOS EN LA ADMINISTRACION
FINANCIERA GUBERNAMENTAL**

**7 - 9 de Abril de 1997
Miami, Florida, USA.**

Organizaciones Auspiciadoras:

**Consortio Internacional Sobre
Gerencia Financiera Gubernamental**

**Facultad de Contaduría
Universidad Internacional de la
Florida**

**Asociación de Contadores
Gubernamentales**

**Agencia para el Desarrollo
Internacional USAID**

**Banco Internacional para la Reconstrucción y
Fomento- BIRF (Banco Mundial)**

PRESENTACION

La administración financiera gubernamental en la presente década, especialmente, en América Latina y el Caribe, se ha constituido en una área muy dinámica de la gestión pública. Tanto es así que en la actualidad, la mayoría de países vienen desarrollando proyectos con apoyo internacional, con el objeto de diseñar e implementar sistemas integrados de administración financiera.

La Onceava Conferencia Internacional sobre nuevos acontecimientos en la administración financiera gubernamental, como todos los años se llevó a cabo en la ciudad de Miami-Florida en abril de 1997, bajo la organización del Consorcio Internacional sobre Gerencia Financiera Gubernamental y el auspicio de importantes instituciones, en cuyo evento participaron cerca de 400 representantes de 40 países latinoamericanos.

En esta ocasión el tema central de la conferencia fue "*Sistemas Integrados de Administración Financiera y el Proyecto de Responsabilidad, fraude, malgasto y abuso*". El programa comprendió los nuevos desarrollos en el campo de la gerencia financiera gubernamental y el uso de nuevas herramientas para la preparación y análisis de informes financieros. La conferencia tuvo una duración de tres días y durante su desarrollo se trataron, entre otros temas principales: el desarrollo de sistemas integrados de administración financiera, desarrollos actuales en los sistemas gubernamentales de control interno, paquetes de software para los proyectos de desarrollo, evaluación de riesgos en los proyectos de desarrollo, como combatir la corrupción y métodos para investigar el fraude.

Como un ingrediente adicional, como en años pasados, se realizaron trece seminarios post-conferencia sobre temas de actualidad de la administración financiera y auditoría, específicamente, en aspectos relativos a la auditoría como freno al fraude administrativo, administración y auditoría de proyectos internacionales y administración de caja para gobiernos.

El Consorcio Internacional sobre Gerencia Financiera Gubernamental, es una organización que representa a aproximadamente 250,000 miembros individuales y corporativos, la misma que se dedica a apoyar a los gobiernos nacionales para optimizar la administración de recursos financieros. Por esta razón, el Consorcio auspicia dos conferencias al año en Miami y Washington D.C., habiéndose igualmente realizado eventos en 1997 en Nueva Delhi-India y Budapest-Hungría sobre control interno y auditoría.

La versión en español de esta XI Conferencia Internacional sobre Nuevos Acontecimientos de Administración de Administración Financiera Gubernamental, ha sido traducida por el Instituto Interamericano de Auditoría y Contabilidad - IIAC, Perú, organización no gubernamental de Lima-Perú, que se dedica a la investigación y desarrollo en los campos de auditoría integral, contabilidad y administración financiera gubernamental.

**XI CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE NUEVOS
ACONTECIMIENTOS EN LA ADMINISTRACION
FINANCIERA GUBERNAMENTAL
7 - 9 de Abril de 1997**

Contenido

Discursos de Apertura.

James Hamilton Fondo Monetario Internacional, Presidente Consorcio Internacional sobre la Gerencia Financiera Gubernamental EE.UU.	1
James Scheiner Director Facultad de Contaduría, Universidad Internacional de Florida EE.UU.	5
Sr. Culkin Director Ejecutivo de la Asociación de Contadores Gubernamentales EE.UU.	6
La implantación de sistemas integrados de administración financiera.	8
James P. Wesberry, Jr., CPA Consejero Principal - Banco Mundial EE.UU.	
Desarrollo de un sistema integrado de contabilidad federal gubernamental en los Estados Unidos.	19
Ron Young Past Director, Junta asesora para normas de contabilidad para el Gobierno Federal (EE.UU.)	
SIGECOF - Sistema integrado de administración financiera en Venezuela.	39
David Uzcátegui Consultor Independiente - Venezuela	
Sistema integrado de administración financiera - Ghana: Demostración.	51

Mayor M.S. Tara. Director de Presupuesto - Ministerio de Finanzas - Ghana.	
Evaluación del riesgo en proyectos de desarrollo.	63
Gary Byllesby Sub-Contralor USAID	
Auto evaluación del control interno en el gobierno de los Estados Unidos.	73
Jeff Steinhoff Director de División Oficina de Contabilidad - GAO. EE.UU.	
Sistema integrado de administración financiera para una agencia del Gobierno Federal.	86
Clyde Mcshan Paz Funcionario de Administración Financiera Departamento de Comercio. EE.UU.	
Requisitos de Responsabilidad en los proyectos de desarrollo.	95
Sr. Randolph A. Anderson Director Departamento de Préstamos Banco Mundial.	
Paquetes de Software para los proyectos de desarrollo.	106
Sr. Alan Abel Administrador Coopers & Lybrand, EE.UU.	
Problemas en la Contabilidad y el informe En los proyectos de desarrollo - Panel.	120
Panelistas:	
Colin Lyle Banco Mundial.	
Adriana Arroyave Shipley Banco Interamericano de Desarrollo	
Joh Davison Agencia para el Desarrollo Internacional. EE.UU.	
Moderador: Jim Durnil	
Problemas notados en los esfuerzos conjuntos de donantes para mejorar las auditorias de los Proyectos internacionales - Panel.	136

Panelistas:

James P. Wesberry Jr., Banco Mundial.

Luis Prieto. Banco Interamericano de Desarrollo.

Wayne Watson. Agencia para el Desarrollo Internacional. EE.UU.

Moderador: Jim Durnil

COSO/COCO Estructura para el control interno. 158

Paul G. Makosz

PDK, Consultor de Control, Canadá.

**Combatiendo el fraude, el desperdicio y la administración
inadecuada en los proyectos de desarrollo..... 172**

Steve Berkman

Consultor independiente. EE.UU.

**Contabilidad analítica para el control total de calidad
de la administración gubernamental. 185**

Manuel Luna Victoria Sánchez

Contador General de la Nación - Perú.

**El papel del auditor del gobierno en
investigar fraude experiencia de USGAO. 203**

Donald Wheeler

Director Interno de la Oficina de Investigaciones Especiales
Oficina General de Contabilidad EE.UU. (USGAO).

**Situación actual del sistema integrado
de administración financiera en Bolivia. 220**

Rafael F. Vargas S.

Contador General - Bolivia.

**La Contralor y Contraloria general
en la lucha contra la corrupción. 229**

Ileana M. Colón Carlo

Contralora General - Puerto Rico

Detección del fraude: la extraccion de evidencia valida. 236

John Capizzi

Presidente Servicio de Auditoría Interna, Inc. EE.UU.

**Objetivos de control para informacion
relacionada con la tecnología - CobiT. 240**

John W. Lainhart

Inspector General, Cámara Federal de Representantes, EE. UU.

DISCURSOS DE APERTURA

James Hamilton

Fondo Monetario Internacional,

Presidente Consorcio Internacional sobre la Gerencia Financiera Gubernamental EE.UU.

Señoras y señores, deseo darles la bienvenida a esta nuestra Undécima Conferencia Internacional Anual sobre Nuevos Avances en Administración Financiera Gubernamental. El consorcio está ingresando a su vigésimo año y ésta es la tercera oportunidad en que les doy la bienvenida a nuestra conferencia. Estamos contentos de poder continuar nuestra sociedad duradera con la Escuela de Contabilidad de la Universidad Internacional de Florida. Nosotros valoramos el continuo apoyo a esta conferencia de parte de nuestros auspiciadores, la Asociación de Contadores Gubernamentales, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. y el Banco Mundial. Nuestros miembros del sector privado también han contribuido para que esta conferencia sea un éxito. Al respecto, me gustaría agradecer especialmente a Coopers and Lybrand por auspiciar nuestro almuerzo el día de hoy, a Price Waterhouse por la recepción y el banquete de mañana en la noche y al Grupo Barents de KPMG por el almuerzo del miércoles. Como pueden ustedes observar, estas conferencias constituyen una verdadera sociedad entre nuestros principales miembros del sector privado y del sector financiero gubernamental.

La conferencia se desarrollará en tres días, y le seguirán dos días de seminarios. Este año tenemos un intenso programa sobre nuevos avances en sistemas integrados de administración financiera, y en la lucha y control contra la corrupción y el fraude, junto con otros difíciles temas. Contamos con un competente e influyente reparto de conferencistas internacionales para las presentaciones, y con delegaciones de más de cuarenta países. Nuestros concurrentes son cerca de 400. Este año hemos ampliado la Sala de Exposiciones a dieciocho expositores. Ustedes han solicitado expositores relacionados con el área en que trabajan y habrán notado la amplia variedad de éstos en la Sala de Exposiciones, incluyendo a muchas conocidas firmas de programas de computador (software). Les recomendamos que permanezcan atentos a la interesante sucesión de seminarios que harán que esta semana sea productiva para su desarrollo profesional.

Creo que es apropiado el momento para dar la bienvenida al Sr. B. Preston Rich, recientemente elegido para integrar nuestra Junta Directiva. El Sr. Rich es el Director Ejecutivo de FinanceNet en la Fundación Nacional de Ciencias. Ha contribuido con el Consorcio Internacional de Administración Financiera Gubernamental (ICGFM, por sus siglas en inglés) al desarrollo de una página electrónica (home page) y una ubicación electrónica (web site) dentro de FinanceNet en Internet, una red interactiva mundial de computadoras personales.

El ICGFM ha sido socio de ustedes y las organizaciones que representan, en la revolución tecnológica ocurrida en la administración financiera gubernamental. Estamos entrando al segundo año en que contamos con una ubicación en FinanceNet, donde ustedes cuentan con una pronta comunicación con nuestros funcionarios y directores por correo electrónico (E-mail) y pueden leer y copiar nuestras publicaciones y los anuncios sobre los eventos que

iremos desarrollando. El texto completo de esta conferencia será publicado en nuestra dirección electrónica, en inglés y español, para que ustedes puedan revisarlo y copiarlo. También recibirán un disco (diskette) con los procedimientos de la conferencia. Una vez que se encuentren ustedes en FinanceNet van a hallar que ésta es una buena fuente de información y publicaciones relacionadas con la administración financiera gubernamental.

Creo que comenzamos bien, pero estoy consciente de que no hemos aprovechado plenamente la nueva tecnología que tenemos actualmente a nuestra disposición a poco o ningún costo cuando se cuenta con una conexión de tarifa fija en Internet. Esta tarifa fija está difundida en todos los Estados Unidos, pero no en todos los países del mundo. Quisiera darles una idea general de las ventajas de esta nueva tecnología, qué es lo que ya hemos logrado y mi apreciación sobre lo que podemos lograr ahora y en los próximos uno o dos años.

La primera de las principales ventajas de Internet es la publicación de anuncios y documentos a los cuales todos nos podemos remitir y todos podemos usar. El ICGFM ha logrado publicar el texto completo de nuestro boletín y diario, el *Public Fund Digest*, editado por Virginia Robinson. Vamos a estrenar un nuevo diario que se distribuirá hoy. También publicamos los programas de nuestros próximos foros en Washington y de nuestras conferencias en español e inglés. Espero que se hayan percatado de que esta conferencia y el programa en español e inglés han sido puestos en Internet por los cuatro próximos meses. Así, si el correo falla, o si otro sistema de comunicación falla, la conferencia y el programa estarán allí para que ustedes los lean y puedan informarse, y esto se va a continuar haciendo. Las direcciones habituales y las direcciones en correo electrónico de nuestros funcionarios y directores se encuentran ahí también, así como el texto completo de nuestras presentaciones de las Conferencias de Washington de 1995 y 1996 en inglés, y de Miami de 1996 en inglés y español. Estas se encuentran en la página electrónica del CGF "<http://www.financenet.gov/financenet/inter/icgfm/icgfm.htm>". (<http://www.financenet.gov/icgfm.htm>) a disposición de las personas interesadas, de cualquier país del mundo, que entiendan español o inglés, que deseen leer o copiar el texto completo o parte de él, a su voluntad. El atractivo de usar Internet en esta forma está, primero, en que se minimizan los costos de producción, eliminando los enormes costos de impresión y envío del material de nuestras conferencias, por ejemplo; y, segundo, en que constituye un problema de peso mucho menor para nuestros miembros y otros usuarios, al no tener éstos que cargar los grandes y abultados volúmenes de las presentaciones de las conferencias. El texto completo de los discursos actualizados, y las correspondientes preguntas y respuestas, estarán ahí en la red. Mediante Internet uno puede ojear el índice de cada presentación individual y copiar sólo la presentación o las páginas de la presentación que necesite en cualquier momento.

La segunda gran ventaja de Internet es el correo electrónico. Para el ICGFM y otras organizaciones hermanas representa la oportunidad de poder enviar mensajes tanto a una dirección individual como a múltiples direcciones. De un solo golpe de tecla, podemos enviar simultáneamente mensajes y documentos a todos nuestros miembros que tengan una dirección electrónica. ¡Y a qué costo!... nada de gastos de impresión o publicación... ni de franqueo... ni de llamadas telefónicas a larga distancia... Lo único que queda son el costo y el tiempo administrativos incurridos para escribir el mensaje o el artículo o para grabar el evento... ¡Todo una ganga! Naturalmente, cuando sea necesario, tendremos que imprimir y enviar directamente, por los medios ordinarios, nuestras publicaciones oficiales esenciales. Pero esto constituiría un costo mínimo en comparación con la gran energía colectiva de que dispondríamos para aplicarla ahí donde podamos maximizar nuestro alcance y nuestras posibilidades.

Estamos empezando bien. ¿De qué manera debemos proseguir?. Además de que el ICGFM tiene su propia página electrónica en FinanceNet, ahora nuestro Secretario General, Audrey Dysland, se encuentra en Internet, en una dirección electrónica fácil de recordar: "icgfm@erols.com". Esto se debe en gran medida a Price Waterhouse, que donó a Audrey una computadora personal configurada para Windows, incluyendo el programa respectivo. Ahora podemos comunicarnos por correo electrónico con nuestros directores y muchos de nuestros funcionarios. Las direcciones correspondientes figuran detalladas al final de nuestra página electrónica. Cuando ustedes nos envíen un mensaje por correo electrónico, añadiremos sus nombres y sus direcciones electrónicas a nuestra creciente lista, para así poder mantenerlos informados más oportunamente.

¿Cómo convertir esta aspiración en una realidad cotidiana viva y actuante?. Para algunos de nosotros, en la AGA y la IIA, tal aspiración ya se está haciendo realidad. Muchas de nuestras comunicaciones aquí, en los EE.UU., las hacemos ya por correo electrónico. Yo creo que, internacionalmente, tenemos que apoyarnos en la generación más joven, que ha crecido con las computadoras. Necesitamos unos cuantos expertos, unos cuantos creativos, consejeros, etc., en cada uno de nuestros países miembros, para formar listas de direcciones electrónicas por cada país, región o ciudad. Estas listas parciales tendrían que ser transmitidas, luego, a la lista central de nuestra Secretaría General y usadas paralelamente con las listas de direcciones que nosotros poseemos. Nuestros consejeros de cómputo de cada país podrían también prestarnos su ayuda proporcionándonos, por correo electrónico, noticias y textos de artículos, e informándonos sobre los eventos que van a tener lugar en su respectiva región. Yo sé que, en cada país, hay, por ahí, aunque sea unos cuantos de entre ustedes que disfrutan de las ventajas de esta nueva forma de operar, tanto en el trabajo como en el hogar, en el tiempo que tienen disponible. Yo sé que así lo hago yo, que así lo hacen Jim Wesberry, Jim Kaplan, Preston Rich y otros de nuestros miembros --pero necesitamos que los demás también lo hagan. Necesitamos la ayuda de ustedes, tanto para incrementar la lista de direcciones electrónicas, como para colocar y mantener anuncios sobre los eventos por realizar, en nuestra página electrónica de Internet. Necesitamos el esfuerzo colectivo de un grupo que lleve esto a cabo para hacer que nuestra página electrónica se vuelva más artística, más atractiva e indispensable para nuestros miembros. Ahora es el momento de llegar al resto del mundo, especialmente a las democracias emergentes y a las economías en transición, que necesitan la información y la guía oportunas que la página electrónica y la red de correo electrónico del ICGFM pueden proporcionar.

Apliquemos el principio de la Participación que hemos venido fortaleciendo en conjunto con la AGA, la IIA, la Sociedad Australiana de Contadores Públicos Certificados, NASACT y demás prominentes organizaciones miembros de nuestro Consorcio. Yo, personalmente, sé que la IA y la AGA están trabajando para formar sus listas de direcciones electrónicas y así, finalmente, poder llegar a todos sus miembros. ¿Por qué no compartir nuestras listas o, al menos, intercambiar las direcciones electrónicas de nuestros miembros comunes, a fin de no duplicar esfuerzos en esta nueva aventura?

Es todo lo que tengo que decir. El resto depende de ustedes. Yo veo todo esto como uno de nuestros mayores retos para los años inmediatamente venideros. Espero que estén de acuerdo. Sé que el costo de una computadora personal y de la cuota mensual de conexión con Internet no son iguales de país a país, pero pienso que, con el tiempo, se harán asequibles y

todos podremos beneficiarnos. Hay organizaciones que proporcionan una computadora personal y conexión con Internet a su personal profesional y de apoyo. Hay otras que nó. Yo espero que las ventajas de hacerlo y el mismo ambiente competitivo animarán a éstas últimas a cambiar de actitud. Entretanto, muchos de nosotros podríamos acudir a un colega en el trabajo o a un amigo o pariente en casa que tengan una computadora personal configurada para Windows y conectada a Internet. Procuremos compartir este recurso conforme las circunstancias lo permitan. Trabajemos juntos para hacer realidad entre nuestros miembros la aspiración de llegar a constituir una comunidad interactiva global. Esa es mi esperanza. No olviden inscribirse para nuestra próxima conferencia en Budapest. Como ustedes saben, durante los dos últimos años, hemos impulsado la idea de desarrollar conferencias regionales fuera de Washington y Miami. Queremos mostrar que somos realmente internacionales en nuestro alcance. Con ayuda de Mort Dittenhofer y Jadish Narang, desarrollamos una importante conferencia en Nueva Delhi, que, de por sí, es internacional. Por allá tenemos un consorcio residente trabajando. Tuvimos uno en Pakistán en 1995. En la presente conferencia hay información disponible acerca de la Conferencia de Budapest, Hungría, sobre Control Interno y Auditoría Interna realizada del 22 al 28 de Setiembre de este año, y acerca de nuestra Conferencia Internacional de Washington realizada del 2 al 3 de Octubre también de este año. Está información ha sido puesta igualmente en nuestra página electrónica de Internet.

Espero sinceramente que disfruten de la conferencia y los seminarios que les estamos presentando, y que regresen a casa con nueva y valiosa información y con los cálidos recuerdos de las nuevas amistades que hayan podido establecer aquí.

James Scheiner

Director Facultad de Contaduría, Universidad Internacional de Florida EE.UU.

Buenos días. En nombre de la Escuela de Contabilidad de la Universidad Internacional de Florida, me es grato darles la bienvenida a la Undécima Conferencia Internacional Anual sobre Nuevos Avances en Administración Financiera Gubernamental. La Universidad Internacional de Florida, fundada en 1972, es la cuarta en importancia dentro del sistema universitario estatal. La Escuela de Contabilidad, fundada al mismo tiempo, ha tenido muy buenos resultados en la colocación de sus graduados, y en las pertinentes actividades de investigación y enseñanza que desarrolla a través de los servicios que brinda.

Quizás la mejor manera de ilustrar lo dicho es considerando a personas como Mort Dittenhofer, quien ha tenido una sobresaliente carrera como académico, que ha sido un notable proveedor de información para la profesión y la universidad, y ha servido bien a la profesión.

Esta es la Undécima Conferencia Anual. Yo confío en que ustedes van a hallar informativa y ventajosa esta conferencia, y que van a tener la oportunidad de hacer nuevas amistades y renovar las antiguas.

Creo que es oportuno agradecer a dos personas especiales por sus esfuerzos: Jim Wesberry y Mort Dittenhofer. Jim y Mort han trabajado incansablemente, a lo largo de estos once años, para desarrollar la idea de presentar una conferencia por año. Ellos tuvieron un comienzo modesto y, con mucho cuidado, han ido nutriendo la conferencia hasta hacerla lo que es hoy. Le pregunté ayer a Mort, mientras nos preparábamos para el día de hoy, si alguna vez había él pensado en que la conferencia llegaría a ser tan grande como ahora, y él me contestó que no. Nosotros tenemos con ambos una deuda de gratitud por sus esfuerzos. Desde el comienzo ellos trabajaron adaptándose continuamente a los cambios de ambiente. De hecho, Jim y Mort supieron anticiparse a muchos de estos cambios y ponerlos en programa antes de que se concretaran en la realidad.

Una vez más, bienvenidos a la conferencia.

Sr. Culkin

Director Ejecutivo de la Asociación de Contadores Gubernamentales EE.UU.

En nombre de Mitch Lane, nuestro Presidente Nacional, es realmente un honor y un placer dar a todos ustedes la bienvenida a esta Undécima Conferencia Anual del Consorcio. AGA, ciertamente, se siente orgullosa de ser una de las entidades auspiciadoras del certamen. Estar frente a ustedes aquí, el día de hoy, es un verdadero honor.

Como Jim Hamilton lo ha mencionado, soy el nuevo Director Ejecutivo de la Asociación de Contadores Gubernamentales, y ésta es apenas mi segunda semana en la oficina. En realidad, ésta es mi primera función oficial como Director Ejecutivo de AGA. No soy nuevo en AGA. Como ha dicho Jim, he colaborado con la organización por más de diecisiete años. Recientemente, antes de ser elegido Director Ejecutivo, fui Tesorero Nacional. También he colaborado intensamente en llevar a cabo conferencias similares a la que tienen ustedes ahora.

Además, no soy nuevo para la comunidad internacional. Durante los cuatro primeros años de la década de los ochenta serví en la división del Lejano Oriente de la Contraloría General, cuya oficina central, situada en Hawaii, estaba muy involucrada en el trabajo con las nuevas naciones emergentes de Micronesia y diversos países del Lejano Oriente. Hace unos dos o tres años, trabajé con el Departamento de Estado, impulsando en las Naciones Unidas el concepto de Inspector General. De hecho, la Contraloría General se encuentra en la actualidad haciendo una apreciación de la operatividad de dicha área.

Como ha dicho Jim, nosotros somos socios del Consorcio, lo hemos sido por varios años, y estamos muy contentos de esta relación. Buscamos, como ustedes, hacer avanzar varias áreas diferentes de la comunidad internacional. Jim Durnil, que es hoy uno de los Vice presidentes, y Bill Taylor, que es uno de los Directores, se encuentran aquí, en su condición de Presidente y Vicepresidente de nuestro Comité de Desarrollo Internacional, para determinar hacia dónde deberemos avanzar en la arena internacional. Estamos tratando, asimismo, de formar capítulos en varios países --Canadá, China, Bolivia, Japón y Corea han mostrado interés en acoger a la AGA en sus territorios.

Del mismo modo, varios de los miembros de la AGA, así como los miembros de nuestro Consorcio han venido proporcionando asistencia a diversos países. He visto aquí, antes de comenzar la conferencia, a Ron Points. Me mencionaba él algunas de las cosas que ha estado haciendo en su firma.

No podría irme sin decir unas cuantas palabras sobre el programa de certificación de AGA. Actualmente, tenemos más de 13,000 miembros. Contamos con casi cincuenta colegas internacionales que han recibido certificación de AGA. El consorcio ha recibido muchas muestras de agradecimiento por la ayuda ofrecida a dichos miembros para que obtuvieran su certificación. De hecho, en esta conferencia, tenemos diecisiete participantes de nueve países que han obtenido la mencionada certificación.

Tenemos también que señalar que la entrega de la mencionada designación ha sido reconocida, por lo menos en uno de los países. El Auditor General de la República de Kiribati recibió el reconocimiento del presidente de su país por haber recibido tal designación, "no por usted mismo, sino por nuestro país", y yo considero que eso es muy importante.

En Octubre pasado, Virginia Robinson y Jim Hamilton llevaron a cabo algunas presentaciones sobre esta certificación, ante los graduados de varios países en el programa de Miembro Internacional de la GAO, que incluye a Ghana, Grecia, Arabia Saudita, Sierra Leona y Venezuela. Así, el programa de certificación se va expandiendo internacionalmente.

Quisiera también repetir las observaciones que Jim hiciera, al principio, en relación con Internet. AGA, en los pasados años, ha tenido mucho éxito en avanzar, en Internet, en varias áreas. Hemos puesto en Internet muchas cosas, como Jim lo ha mencionado --publicaciones, avisos sobre conferencias, solicitudes de afiliación. Al presente hemos establecido vínculos con otras treinta asociaciones profesionales contables del país. Estamos trabajando con nuestros propios capítulos. Tenemos noventa en el país y el mundo, y estamos estableciendo una hoja electrónica para cada uno de ellos. Hasta ahora tenemos cinco y seguimos avanzando. En breve, estaremos desarrollando un Rolodex de afiliación en Internet, de tal modo que nadie podrá ingresar a nuestro sistema y conseguir información sobre un miembro en particular.

Algo más, un esfuerzo al que pondremos a prueba en el verano, es la puesta en línea de nuestro Diario CPE. Nosotros cancelamos nuestro diario trimestral, como muchos de ustedes saben, y lo que ustedes van a poder hacer, a través de Internet, es conseguir doce CPEs con sólo dar respuesta a veinticinco preguntas. Nosotros vemos a Internet en la ola del futuro y como un medio de dar capacitación en el ámbito de la AGA.

Para terminar, deseo dar la bienvenida a todos ustedes en nombre de la organización, y no podría despedirme sin expresar mi reconocimiento a dos de nuestros ex-presidentes que se encuentran hoy con nosotros. Virginia Robinson y Clyde McShan son dos de nuestros ex-presidentes nacionales, y ustedes van a tener aquí, en la tarde, a otro de ellos, Jeff Steinhoff, quien les dirigirá unas palabras.

Muchas gracias por prestarme atención, y que disfruten de una fructífera conferencia.

LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

James P. Wesberry, Jr., CPA

Consejero Principal - Banco Mundial EE.UU.

Les doy una cálida bienvenida al tercer milenio. Felicitaciones al llegar. Algunos siglos después del nacimiento de Cristo una vez que la Iglesia Cristiana llegó a ser poderosa, se intentó establecer el calendario en base del año de su nacimiento. Lastimosamente los mecanismos de medición del tiempo eran algo deficientes y hoy en día los expertos dicen que se fijó mal el inicio del primer milenio Cristiano por cuatro o cinco años. Es decir que probablemente ya estemos en el primer o segundo año del tercer milenio, pero nadie esta realmente seguro. Contar hasta 2,000 es relativamente fácil. Para nosotros los contadores, sólo hay que conocer la técnica de contar todos los dedos de mano y del pie 100 veces. Pero les pregunto: Si nosotros en esta sala no sabemos siquiera en que milenio estamos, como diablos vamos a solucionar todos los problemas de la administración financiera de los países?

Yo soy un contador. Se sabe que sólo hay dos clases de contadores: los que si saben contar y los que no saben. Pero aquí tenemos presentes funcionarios financieros de muchas disciplinas de los países del mundo y todas son necesarias para la gestión financiera moderna en el tercer milenio.

Hoy en día tenemos en marcha o por lo menos en diseño sistemas integrados de administración o de gestión financiera (SIAF o SIGEF) en casi todos los países del Hemisferio Occidental y este enfoque también se está utilizando en otras partes del mundo. Nuestra onceava conferencia está principalmente dirigida a discutir e intercambiar experiencias sobre la implantación de dichos sistemas y éste es el tema que me han dado para discutir con ustedes.

Hay nueve principios básicos para el desarrollo e implantación de un SIAF:

1. **El Cambio Radical:** El SIAF o SIGEF representa un rediseño radical de los sistemas y procedimientos, una verdadera reinención de la maquinaria y los proceso de manejo de las finanzas públicas. Aprovechando la última tecnología el SIAF permite mejoras en la calidad, oportunidad y pertinencia de la información, para fines de la toma de decisiones.
2. **Voluntad Política:** Un SIAF requiere tanto el apoyo total de la estructura del poder político como de los varios sectores y de las asociaciones profesionales y cívicas.
3. **Compromiso a Largo Plazo:** Dicha voluntad política y los recursos financieros de apoyo tienen que estar disponibles de manera consistente en varias décadas y en varios gobiernos.

4. **Liderazgo:** Para poder desarrollar, implantar e institucionalizar un SIAF se requiere un líder carismático, un motivador con una visión, quien puede crear un sentido de entusiasmo por el cambio. Además, se requiere liderazgo técnico con una profunda experiencia en los conceptos y las aplicaciones prácticas de los SIAF, tanto como de las experiencias de varios países.
5. **Romper las Barreras:** Se requiere de un equipo multidisciplinario de expertos en presupuesto, contabilidad, gerencia de caja y crédito e informática, para eliminar los programas que surgen de la segregación de terrenos propios con sistemas duplicados y de la especialización de cada unidad funcional. Hay que tener un mecanismo al nivel más alto para resolver los conflictos o diferencias de opinión que no puedan ser superados por el equipo técnico.
6. **Autonomía Gerencial:** El SIAF proporciona información a través de la cual la gerencia de cada entidad pública puede lograr una mayor autonomía operativa y poder de toma de decisión, siempre dentro de los parámetros establecidos. La responsabilidad de la entidad y su gerencia frente al Poder Ejecutivo está aumentado y éste, a su vez, puede responder mejor ante el Poder Legislativo y el pueblo de su gestión de los recursos públicos.
7. **Personal Idóneo:** Es importante al diseñar el SIAF, disponer de asesores expertos versados en los sistemas financieros de diversos países para poder escoger y adaptar las mejores prácticas y evitar los errores ya conocidos. El personal local tiene que tener tanta preparación profesional como conocimiento y experiencia apropiados para poder poner en marcha el sistema y mantenerlo.
8. **Mejora y Capacitación continua:** Una vez en marcha, el SIAF tiene que ser mejorado de manera constante y esto incluye un programa de capacitación permanente del personal.
9. **Intercambio de Ideas, Experiencias y Herramientas:** Se deben de compartir las nuevas ideas y experiencias a través de las fronteras tanto regionales como internacionales. Esto incluye compartir la programación de los sistemas computarizados y otros materiales. Es este último punto, por supuesto, por lo que estamos aquí hoy, y porque lo que hemos llevado cabo once de estas conferencias hasta la fecha.

Hay cuatro puntos principales que creo yo son indispensables al emprender la implantación de un SIAF.

1. **Perseguir la Responsabilidad de manera incansable.**
2. **Fijarse en el objetivo y dominar la tecnología.**
3. **Adoptar un enfoque sistémico, práctico e integrado a la reforma de la gestión financiera.**
4. **Aprovechar de la integración y la tecnología disponible para fortalecer la fé de los ciudadanos en su gobierno.**

Perseguir la *Responsabilidad*

Desde el inicio de la administración actual en los Estados Unidos se ha estado hablando mucho de la reinención del gobierno. La reinención del gobierno, o de la empresa, es más que la reinención o la reingeniería de los organismos, estructuras, procesos, niveles de acción, interrelaciones, y operaciones de entidades que componen un sector público redefinido. La

pieza angular de la reinvención de cualquier actividad económica o social es la reinvención o reingeniería de las personas que la intentan. Tenemos que reinventar nuestra integridad personal, nuestro carácter, nuestro espíritu, nuestra vida y nuestras actitudes como parte del esfuerzo de reinvención.

En otras palabras, tenemos que reinventar nuestra responsabilidad (llamado en inglés “*accountability*”): el deber de responder ante una autoridad superior por recursos a su cargo y/o una misión u objetivo encargado y aceptado.

En nuestra área de especialidad como gerentes financieros de los gobiernos, el deber de “*responsabilidad financiera*” es muy sencillo entender: el que recibe o maneja una suma de dinero u otro recurso medible en términos financieros, tiene que presentar un informe por escrito y auditable sobre como fue utilizado dicho recurso y que saldo queda. Pero el término “*responsabilidad*” es mucho más amplio en el mundo de hoy e inevitablemente la búsqueda de la reinvención culmina con la determinación de una mejor manera de actuar y de responder.

Por su importancia, el Banco Mundial, en la primera página de nuestro nuevo *Manual de Contabilidad, Informes Financieros y Auditoría* publicado para la guía de nuestros propios gerentes de proyecto, tanto como de los funcionarios de los prestatarios del Banco y de las entidades ejecutoras de proyectos, presenta la *responsabilidad* como sigue:

“La *responsabilidad* afecta las relaciones del Banco con los inversionistas externos y su habilidad para colocar los créditos, así como la credibilidad de los países prestatarios para con el Banco y con sus propios grupos internos interesados. Por *responsabilidad* entendemos que:

- todo acto o acción debe ser transparente, sujeto a la ley, sus reglamentos y al juicio prudente;
- todos los participantes son responsables de sus propias acciones;
- todo acto o acción está sujeto a revisiones (auditorías) imparciales, independientes y profesionales, y los resultados estar disponibles a todos los interesados”.

En el pasado hemos experimentado una variedad de clases de *responsabilidad*:

Irresponsabilidad - la forma más popular. Nadie es responsable. Nadie tiene que tener vergüenza. Nadie puede ser considerado culpable de nada. Todos los problemas de la humanidad son resultados de mala suerte, maltrato anterior, mala suerte, abuso, falta de autoestima, malos padres, malos hermanos, malos compañeros, es decir cualquier causa menos tú mismo.

Responsabilidad semántica - hablamos muy bien, pero nada más.

Responsabilidad cosmética - una clase tan popular e importante que vale la pena discutirla en detalle. Aquí encontramos los cosmetólogos de la gestión pública y privada, los pintores de las tumbas blancas, los redactores de organigramas, de manuales, de leyes, de normas... de todo, pero sin haber realmente hecho nada. Este es la forma de *responsabilidad* más peligrosa

de toda, porque muchos caen en la trampa de confiar en lo que parece, pero no es. Caracteriza la responsabilidad en el sector público ideal para los políticos... y desastrosa para los ciudadanos.

Responsabilidad selectiva (Caprichosa) - “Yo soy *responsable* cuando me da la gana”.

Responsabilidad cíclica - Algo muy típico de las grandes organizaciones, los gobiernos, etc., pasan por períodos de *responsabilidad* seguidos por largos períodos de *irresponsabilidad* (ver arriba). La causa normal de un ciclo de *responsabilidad* es un escándalo grande y vergonzoso o, de vez en cuando, un titular muy *responsable*.

Responsabilidad numérica/aritmética - la forma más característica del Siglo XVI y todavía en uso hoy por algunos. Todo suma. Todo salda. Tiene que estar bien.

Responsabilidad legalista formalista - conforme a la ley, que más puedes esperar. De aquí viene la famosa palabra obsoleta “fiscalización”, todo bien para el fisco. (Cualquier similitud con la *responsabilidad* cosmética es puramente lógica).

Responsabilidad financiera (en base de estados financieros, anteriormente llamados “cuentas”) desarrollado en el sector privado para formalizar el proceso de *responder* de los recursos financieros administrados por personas ajenas de los dueños del negocio. Para robustecerla crece la auditoría financiera con la finalidad de dar fe y credibilidad a los estados financieros, especialmente ante las accionistas y los acreedores.

Responsabilidad en base de una memoria o informe anual - amplía lo informado en el proceso de *responsabilidad*. Las declaraciones formales de la gerencia narrativas y expresadas por medio de estadísticas son formalizadas para responder de su gestión global. También pueden estar sujetas a la técnicas de la auditoría profesional y el dictamen ha sido ampliado para abarcarlas.

Responsabilidad en base de informes financieros trimestrales - para los analistas financieros que no pueden esperar el fin de año. Reciben informes trimestrales parciales que se suponen presentan datos confiables y auditables. Permiten acelerar la “contabilidad creativa;” asimismo obliga a los auditores a examinar los sistemas y procesos para dar fe que siguen funcionando con los mismos criterios y controles.

Vamos en el futuro hacia las siguientes formas de *responsabilidad*:

Responsabilidad de desempeño - en base de informes de gestión. Se iniciará con un informe anual o periódico de la gestión que presentará los logros realizados en términos medibles y comparables con lo planeado que constituirá la forma de *responder* formalmente. Los auditores integrales serían los únicos idóneos para examinar y dictaminar sobre dichas manifestaciones gerenciales. En Canadá, bajo el liderazgo de la Fundación Canadiense para la

Auditoría Integral (FCIA), ya se están desarrollando experiencias concretas y prácticas en este área de la auditoría integral.

Responsabilidad sistematizada - en base del intercambio electrónico de datos. Se iniciará en el área financiera. Se eliminará la necesidad de estados o informes financieros por disponer de acceso autorizado electrónico a la base de datos central con fines de extraer sus propios datos y efectuar su propio análisis. Afectará dramáticamente la *responsabilidad* porque el mantenimiento de la base de datos misma (en vez de un informe financiero) constituirá la forma de *responder*. Y la auditoría financiera obligatoriamente se convertirá en la auditoría del sistema integrado de gestión financiera, que recoge y procesa todo lo contenido en la base de datos.

Es difícil comprender la *responsabilidad*, especialmente si tú no deseas reconocer que podría aplicarse a ti. Las personas que no comprenden, o no quieren comprender, su propia *responsabilidad* ante Dios, tienen grandes dificultades en comprender su *responsabilidad* ante el pueblo, el gobierno, el empleador o el vecino.

El grado de *responsabilidad* de un gobierno se basa en el grado de *responsabilidad* de su gente: primero los servidores públicos, pero también el pueblo en general.

Punto Uno de esta Charla: Perseguir la *responsabilidad* de manera incansable.

Mi definición favorita de la *responsabilidad* es una que he compartido con ustedes una vez antes en una de estas conferencias. Es la del Jefe de la Policía del Municipio de Charleston en mi estado natal de Carolina del Sur en los EE.UU. Este señor es de raza negra, de religión judía, y se llama Ruben M. Greenberg:

“La *responsabilidad* no es difícil definir. Consiste del concepto que cada individuo es responsable de sus acciones, tiene que responder de sus consecuencias, y tiene que dar cuenta a alguien si dichas acciones causan daños a los demás... De todos los brillantes valores de las cuales está cosida la fábrica de la civilización - honestidad, bondad, veracidad, generosidad, virtuosidad - verdaderamente creo yo que la *responsabilidad* podría ser el valor más importante de todos. Sin ella no puede existir el respeto, no puede existir la confianza, no puede existir el derecho - y a fin de cuentas - no puede existir la sociedad.

Mi trabajo como oficial de la policía es el de imponer la *responsabilidad* sobre la gente que la rechaza, o que nunca ha aprendido a imponerla a si mismo... Intentamos dar fuerza a los controles externos a través de motivar la observancia de la ley.. pero como conoce cualquier policía, los controles externos son menores sobre el comportamiento de la gente que los controles internos, tales como la culpabilidad, la vergüenza, el deshonor, el temor del castigo y la reticencia de enfrentar a la condenación pública o el ostracismo.

Ya ha desaparecido el sentido de la culpabilidad o remordimiento que en una época se asoció con la comisión de una felonía... Si nosotros exoneramos... (al culpable).. aún parcialmente del deber de responder, nos convertiremos en una sociedad de excusas eternas, en la cual nadie esta dispuesta aceptar la responsabilidad de nada”.

Durante los años que Greenberg ha sido Jefe de la Policía en Charleston los crímenes han bajado tremendamente y él se ha convertido en una verdadera leyenda su área de trabajo. A menudo es llamado a asesorar a otros gobiernos.

Fijarse en el Objetivo

En esta conferencia vamos hacer hincapié sobre los sistemas integrados de gestión financiera y su implantación para fortalecer la integridad y credibilidad del estado. Durante los siglos de los siglos, pocas veces se han podido efectuar grandes cambios en los gobiernos. Aquellos logrados normalmente han sido motivados y empujados por guerras, grandes cambios en la tecnología o graves crisis económicas o sociales.

Como gerentes financieros de los gobiernos tenemos que fijarnos en el objetivo de fortalecer la integridad y credibilidad del estado a través de facilitar mecanismos modernos para garantizar la *responsabilidad* y proporcionar información veraz, transparente y oportuna para apoyar decisiones informadas.

Como discutimos en la conferencia del año pasado, la tecnología esta avanzado más velozmente que los técnicos. Cada gerente financiero tiene que dominar la informática. Cada auditor tiene que dominar la informática. El tiempo de confiar en los técnicos especializados en computación, para apoyo, ya ha pasado. Cada persona tiene que conocer hasta el fondo las aplicaciones informáticas pertinentes a sus labor específica. No es necesario ser un programador, sino un usuario que domina el empleo del sistema. Además de la capacitación continua en nuestras disciplinas y funciones tenemos que tener una capacitación casi constante en como utilizar la informática en nuestras propias actividades y como adaptar las nuevas tecnologías.

Punto dos de esta charla: fijarse en el objetivo y dominar la tecnología.

Un marco de referencia sistemática e integral

Vivimos en otra época de desconfianza en el estado. Digo “otra” época porque a cada rato a través de la historia el pueblo pierde fe en sus líderes, en su gobierno y en sus formas de gobierno. Es un fenómeno muy normal. Como superarlo es el desafío número uno de los que intentan gobernar.

Yo dijo que el enemigo número uno de la gobernabilidad (o de cualquier forma de gobierno) es la cleptocracia: el gobierno de ladrones. El enemigo número dos es el partido político cleptocrático: el partido totalmente corrupto (y la única cosa necesaria para corromper un partido es ganar el poder una sola vez). El enemigo número tres es la desresponsabilidad: el rechazo de aceptar el deber de responder. El enemigo número cuatro es la desinformación: la falta de tomar decisiones informadas por no tener ninguna información, por ignorar la información, por tener información desactualizada o por tener información falsa. Es este enemigo, número cuatro, que quiero discutir ahora.

La información financiera es la información más importante para la gestión de una empresa o de un gobierno. Las empresas consideran la información financiera de la más alta prioridad y dedican grandes esfuerzos y recursos a la tarea de conseguir la mejor calidad de información financiera de alta credibilidad lo más pronto posible. A los gobiernos esto les importa un pepino y punto. Esta es una de las más grandes diferencias entre el sector público y privado.

Lo tres “D” de déficit, deuda y despilfarro quedan como monumentos a los tres “D” de desprestigio, desconfianza y disgusto que los ciudadanos sienten cuando les hablan de su gobierno a través de todo el planeta. Y una de las razones principales es las tres “D” de desintegración, de la desinformación producida por la desgracia evidente en los sistemas financieros de los gobiernos.

Asimismo, el Banco Mundial y los otros organismos internacionales y bilaterales de crédito y/o asistencia están abocados en apoyo a los esfuerzos nacionales de establecer sistemas integrados de gestión financiera (SIGEF) en todos los países que desean vencer la desinformación financiera y el correspondiente colapso de credibilidad e integridad que la acompaña.

¿Qué es un SIGEF? El marco de referencia establecido hace pocos años, que la mayoría de los gobiernos de nuestro hemisferio están siguiendo, es SIMAFAL, el Sistema Modelo de Administración Financiera para América Latina desarrollado bajo la primera fase del proyecto regional de la USAID.

Lo que estamos hablando, cuando hablamos de un SIGEF, en realidad es la reingeniería de los procesos financieros del gobierno. Alguna gente piensa equivocadamente que un SIGEF es simplemente la computarización de dichos procesos. En realidad es un nuevo enfoque hacia los procesos de administración financiera del gobierno.

La reingeniería ha llegado ser muy popular. Desafortunadamente, se dice que mientras 69% de las empresas norteamericanas y 75% de las europeas ya están lanzándose a la reingeniería, 85% de todos los proyectos de reingeniería fracasan. Sería interesante comparar los resultados de las recomendaciones de la auditoría integral con esa tasa de fracaso.

En 1994 la Contraloría General de los Estados Unidos (GAO) llevó a cabo un simposio sobre “La Reingeniería de las Organizaciones” en el cual se desarrollaron cinco “principios de la reingeniería efectiva”:

1. La alta gerencia tiene que dar su pleno apoyo.
2. La cultura de la organización tiene que ser receptiva.
3. El enfoque tiene que ser sobre las operaciones globales como un proceso, y no como funciones individuales.
4. Los procesos deben ser seleccionados para su reingeniería en base a las necesidades de los clientes, los beneficios anticipados, y el potencial de éxito.
5. Los equipos responsables de los proyectos de reingeniería deben ser transfuncionales, mantener el debido alcance, concentrarse en medidas del desempeño enfocadas a los clientes, y asegurar la debida oportunidad en la implantación.

A mi modo de ver estos principios parecen igualmente aplicables a la implantación de un SIGEF.

Algunos aspectos comunes de los SIGEF actuales de América Latina son:

1. Un enfoque sistémico de la reforma (o mejor dicho la reinención) de la gestión financiera.

2. Sistemas básicos identificados y comunes en toda entidad pública bajo normatividad mínima pero consistente y profesionalmente fundamentada emitida por órganos rectores agrupados bajo un gerente general financiero a nivel central y en cada entidad.
3. Bases de datos centralizadas y comunes totalmente compartidas de tal forma que una transacción o evento es ingresado al sistema una sola vez desde su punto de origen.
4. Empleo de sistemas informatizados enfatizando arquitectura abierta e intercomunicaciones a la base de redes “LAN/WAN” (que pronto parece serán reemplazados por los “Intranet”).
5. Énfasis sobre la contabilidad como eje del sistema de información financiera.
6. Emisión oportuna y en formato útil de informes internos gerenciales, tanto como informes y estados financieros para uso externo.
7. Un sólido ámbito y estructura de control interno, evitando controles externos que diluyen la responsabilidad y dentro de esto, unidades de auditoría interna en cada entidad, compuestas de auditores internos profesionales.
8. Un Auditor General Legislativo independiente, idóneo y profesionalmente calificado con un personal profesional de auditores que observen normas profesionales y generalmente aceptadas de auditoría.
9. Énfasis sobre la ética y honestidad en el gobierno, junto con la investigación de delitos económicos contra el Estado con vigor, enjuiciamiento oportuno y, cuando sea apropiado, castigo fuerte.

Punto Tres de esta Charla: Adoptar un enfoque sistémico, práctico e integrado a la reforma de la gestión financiera.

Utilizar el SIGEF para fortalecer la integridad del Gobierno

Un SIGEF fortalece la integridad (es decir, inhibe, divulga y facilita la confirmación de la existencia de irregularidades significativas) porque:

1. Impone disciplina en la actividad pública.
2. Aumenta la probabilidad de descubrimiento e investigación de actos corruptos.
3. Deja al corrupto en desventaja por saber que está rodeado por mecanismos de control interno y vehículos de transparencia.
4. Aumenta los controles internos más cercanos al manejo, custodia y uso de bienes, recaudación, depósito, inversión y gasto de recursos financieros, ejecución de proyectos, etc., dando énfasis en los grados de vulnerabilidad.
5. Facilita la auditoría interna profesional y oportuna enfocada hacía los riesgos altos.
6. Permite la comparación veloz por computadora de datos que podrían divulgar indicios de prácticas corruptas.
7. Permite el empleo de programas informáticos en la selección de muestras para la auditoría, tanto como otras herramientas similares.
8. Proporciona control psicológico: el temor de ser descubierto y castigado.
9. Produce retroalimentación de datos claves en la forma de informes gerenciales oportunos que podrían divulgar tendencias irregulares.

Algunos aspectos de un SIGEF fomentan la honestidad y transparencia (es decir: actúan contra la corrupción en el sentido de minimizarla o divulgarla):

1. Permite el control presupuestario en línea de manera instantánea a nivel operativo, a nivel (es) de supervisión y a nivel central.

2. Controla el flujo de fondos a través del sistema de gerencia de caja evitando asimismo “sorpresa” de escasez de caja.
3. Produce informes por excepción que llamen la atención de posibles debilidades, desviaciones y riesgos.
4. Facilita la aplicación de los controles previos internos durante el procesamiento de las transacciones sin obstaculizar su ejecución, ni el logro de las metas.
5. Establece el control interno contable sobre los recursos de valor tales como impuestos y cuentas por cobrar, activos fijos, inventarios, vehículos, computadoras, etc.
6. Permite la comparación física periódica rápida de los bienes y activos con los registros computarizados en base de lectura electrónica de las claves de ubicación y los números de identificación.
7. Permite la comparación veloz y eficiente de datos por medio de la computadora que, al compararse uno con el otro divulgan posibles tendencias o hechos irregulares.
8. Proporciona un control psicológico - el temor de ser descubierto en un error grave o irregularidad significativa con la posibilidad de la humillación o castigo.
9. Permite el monitoreo en línea de actividades de alto riesgo.
10. Permite establecer parámetros claves de ciertas transacciones llamando la atención cuando ocurren.
11. Produce retroalimentación a los responsables, en la forma de informes gerenciales oportunos.

Quizás el aspecto aún más interesante e importante de un SIGEF, respecto a la integridad, es el suministro de ciertas ventajas a la gente honesta y dedicada que trabaja en los gobiernos.

Las ventajas de un SIGEF para los honestos son:

1. Fijar líneas claras de responsabilidad, autoridad y responsabilidad; el SIGEF limita el número de individuos bajo sospecha cuando se descubre una irregularidad.
2. Permite documentar la evidencia, asegurando asimismo la exoneración del individuo honesto.
3. Disminuye la posibilidad de posibles presiones de colaborar directa o indirectamente (por omisión) con individuos corruptos.

Punto cuatro (y último) de esta charla: aprovechar de la integración y la tecnología disponible para fortalecer la fe de los ciudadanos en su gobierno.

Las siguientes palabras, atribuidas al ex-Fiscal General y Senador de los Estados Unidos, Robert F. Kennedy, asesinado hace dos décadas, nos pueden guiar.

**“Algunas personas, viendo el mundo tan mal como es, preguntan: POR QUE?
Algunas otras personas, viendo el mundo como debería ser, preguntan: POR QUE NO?”**

La reinención consiste en ver nuestro mundo de la gestión pública como debería ser, determinar como lograrlo y preguntar “POR QUE NO?”

Isaias, hijo de Amos, preguntó “POR QUE NO?” veintiocho siglos antes de Kennedy cuando dijo:

Algún día habrá un jefe de gobierno que gobernará

con rectitud,

*Y líderes nacionales que gobernarán con justicia.
Cada uno de ellos será como refugio contra el viento
y protección contra la tempestad.*

*Serán como ríos en el desierto, como la sombra de
una gran roca en tierra calurosa y árida.*

*Tendrán los ojos y oídos bien abiertos para escuchar
las necesidades del pueblo.*

*No actuarán con precipitación, sino con comprensión
y prudencia,*

Y hablarán con claridad, no engaño!

El estafador no más será denominado “honorable”,

Ni el corrupto llamado “honesto!”

Todo el mundo sabrá con sólo verlo quien es malo,

Y los políticos hipócritas no engañarán a nadie.

*Sus mentiras y sus fraudes contra los necesitados
estarán a la vista de todos.*

Se descubrirán las triquiñuelas de los malvados.

*Así como las mentiras con las cuales oprimían a los
pobres en los gobiernos y los tribunales,
denegándoles la justicia y sus derechos.*

*En cambio, el que es honesto actúa con rectitud y se
mantiene firme en lo correcto.*

*La rectitud y la justicia reinarán en todos lugares del
país.*

Habrà paz y seguridad para siempre,

Porque todo el mundo hará lo correcto!

UN RESUMEN DE LOS PUNTOS PRINCIPALES

- 1. Perseguir la responsabilidad de manera incansable.**
- 2. Fijarse en el objetivo y dominar la tecnología.**

3. **Adoptar un enfoque sistémico, práctico e integrado a la reforma de la gestión financiera.**
4. **Aprovechar de la integración y la tecnología disponible para fortalecer la fe de los ciudadanos en su gobierno.**

Al principio de esta charla dije que tenemos que reinventar nuestra integridad personal, nuestro carácter, nuestro espíritu, nuestra vida y nuestras actitudes como parte del esfuerzo de reinvención. Debemos acordar lo que dijo el Maestro de los Reinventores que parafraseado en términos de hoy sería:

Nadie puede ver el gobierno perfecto a menos que el mismo esté reinventado.

Que Dios bendiga a ustedes y a sus países.

DESARROLLO DE UN SISTEMA INTEGRADO DE CONTABILIDAD FEDERAL GUBERNAMENTAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

Ron Young

Past Director, Junta asesora para normas
de contabilidad para el Gobierno Federal (EE.UU.)

Buenos días, damas y caballeros. Es un placer estar hoy día con ustedes. Hace dos años, la última vez que estuve aquí, me dirigí a ustedes en mi condición de Director Ejecutivo de la Junta Federal Asesora para Normas de Contabilidad. En esa oportunidad les hice conocer en qué punto nos encontrábamos respecto a la implementación de las normas contables. El trabajo concluyó en Junio de 1996, y el gobierno federal está avanzando ahora en la implementación de esas normas.

Desde entonces he dejado el gobierno federal y ahora visto otra camiseta. Antes hacía el papel de formulador de políticas, diciéndoles a los organismos del gobierno qué era lo que tenían que hacer. Ahora he cambiado de rol, y trato de ayudar y prestar asistencia a dichos organismos para que puedan implementar las cosas que antes les decía que tenían que hacer. Cuando ustedes empiezan a hacer esto, aprenden cómo se ven las cosas desde el otro lado del escritorio. Hay muchos problemas y cuestiones de orden pragmático que ustedes deben tomar en cuenta al hacer este tipo de trabajo.

Hay unas ocho áreas que me gustaría cubrir esta mañana con ustedes. Preparé, al respecto, un papel, y, en vez de leerlo, trataré de destacar las áreas que pienso son las más importantes.

Los puntos que deseo cubrir son los siguientes: Primeramente, la noción de integración y qué es lo que ésta significa. Luego, la situación del gobierno en el proceso de implementación e integración de sistemas financieros con base contable. Deseo hablarles un poco sobre el preminente rol del presupuesto en el gobierno federal y sobre por qué es importante integrar el proceso presupuestal con el proceso contable para lograr un trabajo que produzca una mejor información para fines de la toma de decisiones de los administradores.

Avanzamos, en el gobierno federal, dentro de un enfoque más orientado a lo empresarial. Quiero hacerles percibir un poco acerca de hasta qué puntos hemos llegado en la materia. Cuando yo era parte de la Junta Federal de Normas de Contabilidad del Gobierno, en lugar de simplemente desarrollar normas contables (por ejemplo, tomándolas del sector privado u otros sectores, y adaptándolas), teníamos una estrategia para desarrollar las normas que podríamos introducir a los sistemas de contabilidad, de modo que pudiéramos realmente integrar el proceso de la toma de decisiones. Más adelante, les diré algo más al respecto.

Deseo exponerles hoy sobre la integración del presupuesto con la contabilidad financiera, lo cual, en nuestro país, constituye un tema muy importante. Supongo que en todos los países de ustedes este tema es un tema clave que tiene que tratarse bien a fin de perfeccionar la información con que se debe contar para tomar decisiones.

Otro punto es la importancia de la contabilidad de costos. Esto es algo verdaderamente nuevo dentro de nuestro gobierno federal. Yo creo que en un futuro no muy distante, si no ahora, la contabilidad de costos se volverá muy importante también para los gobiernos de ustedes. A medida que los recursos disminuyen, se vuelve importante el poder conocer el costo de los bienes y servicios que entrega el gobierno. Este conocimiento es el único medio con que ustedes van a poder hacer los cambios que las circunstancias exijan.

Después deseo también hablarles un poco sobre aquel instrumento que utilizamos en el gobierno federal, que se conoce como mayor general estándar, del cual voy a tratar, sin dejar de referirme, asimismo, al papel que juega.

Voy a ocuparme de todos estos puntos y, luego, si más tarde desean hacer preguntas sobre alguno de ellos o sobre alguna de las normas contables que hemos podido desarrollar, me alegrará responderles.

Clyde McShan, quien será uno de los conferencistas de hoy, expondrá sobre sistemas integrados. El se ocupará del tema desde una perspectiva diferente a la mía. Yo voy a hablar más acerca de la integración de presupuesto y contabilidad, de lo que los usuarios necesitan, y de la forma cómo se junta toda la información para poder hacerla útil para los interesados. Creo que Clyde va a hablar más acerca de los sistemas integrados de administración financiera. Puede que haya alguna superposición entre ambos temas, pero no creo que mucha.

Yo he estado cerca del gobierno por mucho tiempo, y he oído mencionar la palabra "integración" infinidad de veces, pero muchas de las personas no conocen realmente una definición que sea universal para esta palabra. "Integración" significa diferentes cosas para diferentes personas. Cuando ciertas personas hablan de integración, se están refiriendo a contabilidad financiera y presupuesto. Se están refiriendo a la integración de estas dos funciones. Otras personas que hablen de integración pensarán en términos de juntar todos los sistemas de administración financiera, los sistemas esenciales de contabilidad, e integrarlos en un solo sistema compatible que, con sólo presionar un botón, pueda dar respuesta a todas las preguntas. Así, pues, "integración" significa diferentes cosas para diferentes personas.

Por una parte, la integración de contabilidad financiera y presupuesto, para algunas personas puede significar simplemente el poder conciliar las diferencias entre, digamos, un presupuesto preparado por el método de entradas y salidas de caja y un sistema contable basado en el método de los valores devengados, y explicar las diferencias entre ambos. Para otras personas, integración significará hacer de ambas modalidades una sola, sea que recurran al método de caja (con lo que la mayoría de los buenos administradores financieros parecen no estar de acuerdo), sea que prefieran el método de los valores devengados (que los contadores parecen considerar la clave por aplicar a todos nuestros problemas). Cualquiera que sea la preferencia, integrar las dos modalidades de un modo u otro es algo que se ha vuelto muy importante. Deseo hablarles sobre la forma en que nosotros abordamos la integración y cómo la llevamos a cabo. Yo espero que la misma dará buenos resultados.

Por otra parte, en el campo de los sistemas, se trata, como dije, de juntar todos los sistemas en uno solo. Aún está por verse ese lugar, dentro del gobierno federal, en que todos los sistemas se han juntado en un solo ente, consistente, sin conflictos operativos, y en que, con sólo presionar un botón, surjan todas las respuestas que uno necesita. Lo más probable es que ustedes hallen que la forma de abordar el problema que hemos usado es una forma un poco ecléctica, en que van a encontrar sistemas que se interrelacionan unos con otros y suministran buena información, pero que no llegan a constituir el ideal que todos buscamos. Algún día aparecerá ese ideal, pero por ahora todavía no lo tenemos, y ciertamente no va a surgir en forma instantánea. En mi opinión, quien piense que se puede instalar en forma sencilla tal sistema -salvo que se trate de pequeñas operaciones- dentro de un organismo o departamento, y espere que el sistema funcione idealmente, sólo se estará engañando a sí mismo. Hay demasiados problemas implícitos en la instalación de un sistema como el indicado; no sólo problemas técnicos, sino también problemas de cultura organizacional, problemas de usuario, etc. Clyde va, probablemente, a hablarles más tarde de esta clase de problemas.

Lo que yo he aprendido sobre sistemas integrados, especialmente en el gobierno federal, es que uno requiere de un enfoque más pragmático respecto al concepto de integración. Esto, para mí, está en asimilar como noción la de esforzarse por lograr lo que yo llamaría una bien conformada base de datos, en que las diferencias entre la contabilidad financiera y la contabilidad presupuestaria se estrechen para conformarse a los principios de la contabilidad por valores devengados, en cuanto sea pertinente. Pero ustedes tendrán todavía que dejar sitio a algunas diferencias cuando éstas se presten para distinguir entre los aspectos que son propios de un ambiente gubernamental. Ustedes no pueden simplemente aceptar de un modo mecánico lo que el sector privado hace -y por lo que algunos contadores abogan- y tratar de incorporarlo en los sistemas y esperar que los usuarios obtengan, sólo por eso, una información que les sea útil. Eso no es así de simple.

Sé que muchos contadores piensan de ese modo, y yo soy contador. Soy un CPA (Contador Público Certificado) y soy un administrador financiero gubernamental certificado. Pero pienso que hay veces en que tenemos que salir de nuestro encasillamiento y mirar las realidades de este mundo y observar en qué forma la gente usa realmente la información.

Así, pues, veo que es posible integrar los procesos de la contabilidad financiera por valores devengados, con los de presupuesto. Esto da una nueva dimensión a la forma en que los hacedores de políticas analizan los programas y entienden los programas. La integración mejorará los procesos de la toma de decisiones. Ofrecerá, además, a los directores de programas, a los administradores y a los funcionarios electos, lo que yo llamo una perspectiva multidimensional. Es decir, que la integración deberá proporcionarles información del movimiento de caja, información para fines de informes financieros, e información de costos. Todo esto estará entrelazado dentro de la que hemos denominado una bien conformada base de datos.

Lo dicho se puede hacer. Tomará su tiempo, es verdad. La pregunta es, entonces, ¿cuál es la información que, realmente, necesitamos?. Me ocuparé un poco de esto más adelante.

Para mí, a menos que la información financiera de la contabilidad por valores devengados halle un camino en el "sistema de información para administración" de los directores de

programas, administradores y funcionarios electos, las potencialidades de la información no pueden internalizarse en el proceso de la toma de decisiones. Si tal cosa ocurriera, sin embargo, tendrían ustedes lo que llamamos integración total. Lo que ustedes deben realmente hacer es pensar en qué es lo que los usuarios -no los contadores, sino los usuarios- necesitan y qué es lo que les falta. Esto no quiere decir que los contadores y la gente de finanzas no podamos influir en los usuarios u orientarlos, pero si simplemente, sin mayor explicación, les vamos a decir que esta forma y no otra es la que deben aceptar, vamos a terminar haciendo que los usuarios se alejen de nosotros. No sé cuántos de los presentes son contadores o administradores financieros o auditores, pero necesito tratar sobre este punto porque sé que, al menos en el ambiente federal, este punto es muy importante. Uno tiene siempre que tener en mente a su auditorio. Saber quiénes conforman su auditorio.

El gobierno de los EE.UU. ha estado trabajando para obtener sistemas financieros integrados. Ha estado trabajando muy seriamente en este asunto durante los últimos seis años. Se habló sobre el tema muchos, muchos años, pero en los últimos seis se ha trabajado muy seriamente, y se está logrando grandes progresos.

¿Cómo comenzó todo esto? Lo primero que ocurrió fue la dación, por el gobierno federal, de la Ley del Funcionario de Finanzas. Al darse esta ley, básicamente se estableció lo que voy a llamar una infraestructura de funcionarios financieros, y también de directores, en todos los departamentos y organismos gubernamentales. Estas personas tienen un trabajo cuya sola razón de ser es desarrollar la administración financiera dentro del gobierno federal. Nunca antes tuvimos esto. Teníamos directores de presupuesto, administradores de programas, asistentes de administración financiera. Algunos de ellos eran nombrados por razones políticas. Otros carecían de conocimientos sobre sistemas de administración financiera o sobre procesos financieros. Las personas que ahora se reclutan para los nuevos trabajos establecidos por la Ley del Funcionario de Finanzas tienen que ser muy calificadas en su campo. Su calificación es similar a la de los contralores de las grandes compañías. Ese es su trabajo.

Lo fundamental de la mencionada ley consistió en establecer que los administradores financieros tendrían la misión de crear una base de datos con información financiera y medidas de rendimiento en que los administradores y funcionarios electos pudieran apoyarse para poder evaluar el costo de ejecución de los servicios gubernamentales y el rendimiento en relación con los respectivos programas. Para resumirlo todo, ésta fue la clave del trabajo para el cual se designó a los funcionarios financieros. Nuestra esperanza es que la base de datos informativa que estamos creando pueda proporcionar una nueva dimensión a la información basada en el método de caja que se usa en la actualidad. Los tomadores de decisiones (y cuando digo tomadores de decisiones me estoy refiriendo a los funcionarios, asistentes de departamentos y organismos, gente que maneja programas) deberán poder apoyarse, y querer apoyarse, en dichos datos para tomar sus decisiones y distribuir los recursos entre los diferentes programas, en vez de limitarse a usar datos de presupuesto.

Al poco tiempo de darse la Ley del Funcionario de Finanzas, creamos un instrumento legal denominado Ley del Desempeño y Resultados Gubernamentales. Entre paréntesis, yo no creo que la legislación pueda resolver todos los problemas de ustedes. Ustedes pueden adecuarse a

la legislación, pero realmente lo que tienen que hacer es implementarla haciendo uso del sentido común.

Lo que básicamente hizo esta otra ley fue establecer varios programas piloto dentro del gobierno federal, en el cual se supone que los organismos establecen medidas de desempeño a las que, luego, se someten. La idea es que nosotros queremos ver si con la aplicación de este dispositivo se puede identificar mediciones de desempeño aprovechables que guarden relación con aquello que se supone debe ser cumplido por los programas durante su desarrollo, y si servirán para manejar mejor los programas o evaluar mejor su buen desenvolvimiento.

La Ley del Desempeño y Resultados Gubernamentales y la Ley del Funcionario de Finanzas guardan una estrecha relación. Ustedes necesitarán de una buena información financiera para lograr buenas mediciones de desempeño y rendimiento.

Mientras estas cosas tenían lugar, el gobierno establecía también la Junta Federal Consultiva en Normas de Contabilidad Gubernamental, que conocemos como FASAB, que se encargaría de las normas contables federales de aceptación general.

Se creó una junta y un mecanismo de trabajo. Básicamente, la junta era un fórum que reunió a contadores, gente de presupuesto, directores de programas, y otros entendidos en programas gubernamentales, para que deliberaran sobre aquello que podría constituir un cuerpo apropiado de normas contables para nuestro gobierno federal que se pudieran usar para fines de emitir informes financieros, y también de normas contables adecuadas sobre costos. Una de las cosas que descubrimos cuando hablamos con los miembros de las diferentes instancias gubernamentales, fueran ellos, legisladores, presidentes de importantes comités que habían supervisado amplios programas federales, o, incluso, directores de programas, no están interesados en que se les presente un balance; ellos están interesados en recibir buena información que les permita saber cuánto cuesta realmente entregar bienes y servicios a los ciudadanos y contribuyentes americanos. ¿Cuánto cuestan realmente estos programas?. Nunca antes hemos tenido una buena contabilidad de costos. De modo que lo que se debe hacer es vincular las normas contables financieras con aquello que se necesita en términos de información de costos. Hay, pues, que pensar en ambas cosas a la vez. No se puede mirar a una aisladamente de la otra. Entiendo que en el sector privado sí se puede, pero eso no es posible en el sector del gobierno federal sin perjudicar los resultados.

Nuestro trabajo, como dije antes, concluyó en 1996. Ahora el gobierno federal se encuentra en proceso de integrar las normas de contabilidad en los sistemas contables. Explicaré un poquito más sobre el particular.

Antes de seguir, sin embargo, me gustaría decir algo sobre el rol preeminente que tiene el presupuesto en nuestro gobierno federal. No conozco mucho sobre el proceso de presupuestación en los gobiernos de ustedes. Me imagino que es muy similar al nuestro. Yo trabajé en un comité que se denominaba Federación Internacional de Contadores, que trabajaba para establecer normas internacionales de contabilidad. Descubrí que por lo menos los países europeos operan mucho con un sistema basado en el método de caja para fines presupuestales. Sospecho que en muchos de los de ustedes se hace lo mismo. Quizás me equivoque, pero si no lo hicieran así, me sorprendería. Me gustaría que me digan si estoy equivocado.

Por años, el presupuesto de nuestro país se ha llevado por el método de caja. Para tratar de simplificar, el método opera básicamente como nuestra chequera: ¿Cuánto efectivo tenemos? ¿Cuánto efectivo podemos gastar? ¿Cuánto efectivo podemos obtener en préstamo y pagar?.

Básicamente, era así. No había ninguna preocupación por el costo económico de un programa o servicio. Y, básicamente, aún hoy en día es así como se trabaja con gran parte de nuestro presupuesto en el gobierno federal. Todos aquellos de entre ustedes, que sean administradores financieros o contadores o economistas, que provengan de un medio financiero amplio, saben que se puede tomar decisiones hoy, sin que se produzca una salida de caja, pero que de estas decisiones podrían resultar, años después, en enormes pérdidas que los contribuyentes tendrían que pagar. Muchos de nuestros legisladores prefirieron ignorar estas cosas porque pensaron que, para entonces, ellos se encontrarían fuera del cargo o que cualquier culpa podría serle achacada a otros. Esto no funciona más. Pero, básicamente, es la forma en que nuestro presupuesto ha funcionado hasta ahora.

Nosotros estamos tratando de cambiar todo aquello. Cuando creamos la Junta Federal Consultiva en Normas de Contabilidad, trabajamos con la comunidad de presupuestos. Contábamos con gente de presupuesto en nuestra junta. Había áreas en que esta gente consideraba que podía integrar en los presupuestos algunas de las buenas ideas que provenían de la profesión contable, para que los presupuestos pudieran reflejar las pérdidas o los costos de los programas, o las pérdidas previsibles que ocurrirían en el futuro. Nosotros podríamos poner ahora aquellos costos o pérdidas en los presupuestos, de modo que se pudiera tomar decisiones sobre la continuación de los programas o su suspensión, o, incluso, para buscar formas radicales de modificarlos con el fin de hacerlos más efectivos.

Ahora que hemos completado nuestras normas de contabilidad y que éstas están siendo integradas en los sistemas de administración financiera, nuestra gente de presupuesto ha comenzado a trabajar tratando de integrar algunas de esas normas en los sistemas presupuestarios. Mencionaré algunas de las áreas en que estas personas mostraron particular interés.

Antes, sin embargo, me gustaría enfatizar que nuestro gobierno se está, al mismo tiempo, encaminando hacia una forma más de tipo empresarial para llevar a cabo sus actividades. No digo que va a operar buscando un lucro. No es eso lo que trato de decir. Lo que digo es que el gobierno, ahora, está abordando las cosas más al modo empresarial para realizar sus operaciones.

La Ley del Funcionario de Finanzas es lo que, en cierto modo, despertó la idea de moverse hacia una forma de tipo empresarial en que se contemple la economía de los programas y el modo de analizarlos o de analizar su estructura de costos y, quizás, de hacer cambios en ellos. En ciertos casos podría hasta desmantelarse programas enteros. En otros casos, con una buena información de costos, podríamos probablemente identificar las cosas que están costando mucho dinero; o las razones por las cuales no encontramos maneras de reinstrumentar esto o rediseñar aquello, con el fin de reducir los costos que sean del caso y seguir suministrando los pertinentes servicios. Esto se está poniendo en práctica en diversos lugares del gobierno federal. No se está haciendo todavía en todas las áreas gubernamentales, pero sí en muchas de ellas. Se ha llevado a cabo en pequeño grado en el Servicio de Rentas Internas. Ha habido algunas áreas en que se ha encontrado diferentes maneras de cobrar impuestos o de obtener réditos, en las que se podría reducir el costo de ejecución de muchas cosas y ahorrar centenares de miles o millones de dólares. Hay otros departamentos y

organismos, como la Administración Federal de Aviación, creo, que están haciendo algunos trabajos relacionados con estos lineamientos. Sé que el Departamento de Aduanas, que cobra nuestros impuestos al consumo y otros, se encuentra también haciendo trabajos similares. De modo que hay lugares en que se está trabajando. La mayoría de las áreas en que esto está sucediendo son aquellas en que se producen actividades de tipo empresarial, que nosotros llamamos fondos de franquicias (concesiones), fondos revolventes, o aquellas en que se cobran derechos por el servicio o se hace cargos al usuario. Estas actividades no se financian con asignaciones.

Sin embargo, debo agregar que la noción de contabilidad de costos en el gobierno federal es una necesidad para todos los organismos. Aun aquellos que simplemente llenan cheques y los envían a los ciudadanos tienen, en última instancia, que estar en condiciones de llevar su contabilidad de costos.

De ese modo vamos avanzando a una forma más de tipo empresarial. Vamos reduciendo el tamaño de nuestros organismos. Establecemos fondos de riesgo empresarial ahí dónde podemos. Nuestras actividades se hacen utilizando servicios de fuente externa. Estamos modernizando e integrando los sistemas federales de administración financiera a fin de mejorar la producción de informes financieros, la contabilidad de costos y la medición de rendimientos. Todos estos elementos están entrelazados.

¿Cuál fue nuestra estrategia, en relación con las normas contables, para llevar a cabo todo esto?. En Nueva Zelanda, la fórmula consistió en instalar el modelo completo de contabilidad por valores devengados del sector privado, instalarlo en el sistema de presupuestación, y hacer funcionar a los entes del gobierno a base de tal fórmula. Esto puede dar buenos resultados en el caso de este país. Es un país pequeño. Tiene un sistema unicameral por el cual mantiene un control completo sobre el gobierno. También tiene a sus administradores en muchas áreas separadas de los servicios públicos, donde simplemente son contratados. Creo que se trata de contratos a cinco años. Los neozelandeses establecen su presupuesto, por el método de lo devengado, y les dicen a dichos contratados, "Aquí tienes lo que vas a manejar. Esto es lo que te vamos a pagar. Si no alcanzas tales y tales resultados, tu contrato no te será renovado durante los cinco años". Nueva Zelanda puede hacerlo.

Nosotros, en nuestro país, no podemos hacerlo. Nosotros tenemos todas estas diferentes divisiones de gobierno. Los políticos no nos permitirían hacerlo. Así, pues, no podríamos usar dicha fórmula.

Pero lo que hicimos fue salir y hablar con todas las personas clave de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno federal, personas que son directores de programas en nuestro país, que manejan programas, que están metidos en el proceso diario de tomar decisiones sobre programas, y les preguntamos: "¿Qué clase de información necesitan ustedes sobre estas cosas?". "¿Qué clase de información necesitan sobre contratos u otra clase de actividades?". "¿Qué clase de información necesitan sobre otras materias?". Procuramos no hablar de estas cosas en términos contables. Juntamos toda la información obtenida y la utilizamos como base para desarrollar nuestras normas contables. Hemos abordado el asunto algo eclécticamente, como podrían decir algunos, debido a que no hemos querido aplicar mecánicamente las normas contables del sector privado. Pero creemos que lo que tenemos es algo que será más efectivo y que será utilizado, porque proporcionará la información que el usuario necesita. Si hemos cometido algún error en el camino, podemos retroceder y

rectificarlo. Sin embargo, podríamos decir que es probable que hayamos dado en el blanco, si no en el mismo centro del blanco.

Algunas de las áreas en que la comunidad de presupuesto y la de contabilidad se unieron e integraron, o integrarán, normas contables, son las que siguen a continuación y que fueron consideradas las más importantes:

Reconocer costos o pérdidas futuros en los programas, como son las pensiones y los beneficios post-jubilación del sector federal, en vez de simplemente crear un presupuesto y decir cuál va a ser el flujo de caja durante los próximos cinco años. Avanzaremos hacia un sistema basado en lo devengado, y en el presupuesto mostraremos si hay grandes pasivos desfinanciados, por ejemplo, los de pensiones y beneficios post-jubilación de nuestra fuerza laboral federal. Ese costo será reflejado en el presupuesto de hoy, de modo que desde hoy sepamos qué es lo que vamos a tener que pagar por estos programas durante los varios próximos años, qué monto vamos a tener que financiar si queremos dar a dichos pagos una sólida base financiera.

Programas de seguro federal y pensiones del sector privado: Nuestro gobierno federal asegura depósitos en muchos bancos privados, y cuando los bancos quiebran, el gobierno federal cubre las pérdidas. Hasta muy recientemente, tales pérdidas nunca eran reconocidas hasta que los bancos realmente quebraban. Ahora nosotros tratamos de estimar esas pérdidas e incluirlas en el presupuesto, para así tener una provisión contra las mismas. Podemos decir que tales pérdidas no han ocurrido aún, pero que podemos juzgar que hay una razonable certidumbre de que se van a producir por determinado monto y que debemos tomar en cuenta este monto al planear nuestro proceso de presupuestación. De este modo no nos encontraremos con problemas inesperados que tengamos que cubrir en un momento imprevisto. El gobierno también asegura programas privados de pensiones hasta cierto punto. Cuando una compañía que tiene un programa de pensiones quiebra, el gobierno federal cubre estos programas de pensiones hasta cierto monto. Esto también se reflejará en el presupuesto bajo las nuevas normas contables.

Costos de descontaminación y eliminación de desechos peligrosos: Tenemos leyes que disponen que el gobierno federal descontamine los lugares en que haya desechos nucleares u otros contaminantes. Pero esto nunca aparece en el presupuesto hasta el momento en que el gobierno decide que va a hacer el gasto. Ahora lo que decimos es "Miremos todos los lugares en que pueda necesitarse hacer la descontaminación; hagamos algunos estimados sobre los montos que le costará al gobierno llevarla a cabo y pongamos estos montos en el presupuesto". Nosotros hemos integrado contabilidad y presupuesto, porque la información que se necesita aparecerá en los estados financieros y aparecerá en los estados presupuestales.

Contabilización de préstamos y garantías sobre préstamos del sector federal: Nuestro gobierno federal garantiza muchos miles de millones de dólares en préstamos e, incluso, hace préstamos. En el pasado, las pérdidas por este concepto no se reflejaron nunca en el presupuesto sino hasta que se produjeron en la realidad. Los préstamos a estudiantes son un ejemplo al respecto: los bancos prestan dinero a los estudiantes, pero con la garantía del gobierno federal. Los libros del gobierno no muestran las pérdidas por este concepto hasta que los estudiantes incumplen, lo cual puede producirse muchos años después. Ahora es importante que esta información se incorpore en el presupuesto al momento de hacerse los préstamos. Ustedes hacen una estimación de los montos que consideran que van a perder, en forma similar a como hacen con las cuentas por cobrar. Esto también ocurre en los estados

financieros. Así, pues, estamos integrando esta información en los sistemas de contabilidad y de administración financiera.

Los anteriores son apenas algunos ejemplos. Hay muchos otros, pero los dados son los más importantes. Les daré uno más. Cuando hacemos el lanzamiento de un submarino nuclear, sabemos que dentro de veinte años tendremos que retirarlo y descontaminarlo. Eso cuesta mucho dinero. Hasta ahora no reconocíamos cuánto iba a costarnos el descontaminar esta clase de submarinos veinte años después. Es decir, veinte años después nos preocupábamos del problema. Ahora vamos devengando los pertinentes montos en el presupuesto y en el correspondiente estado financiero. Los estamos integrando.

Esta es toda la información que los usuarios dijeron que necesitaban. Ahora permítanme que les diga algo sobre la información que los usuarios no necesitaban. No tratamos nosotros de forzarlos a tomarla, porque con ello habríamos podido obstaculizar la integración.

Nosotros tenemos un vasto número de terrenos federales. Algunos piensan que deberíamos tomar el valor de todos esos terrenos que posee el gobierno federal y ponerlos en un balance. Las personas que manejan los terrenos dicen, "¿Qué haríamos con esa información si la tuviéramos?. Nosotros no estamos en el negocio de la venta de terrenos". Lo que necesitamos, más bien, es información sobre cantidades, información sobre problemas que pudiera haber en relación con los terrenos, por ejemplo, de erosión. En algunos casos, tenemos problemas de contaminación. En otros, tenemos lo que llamamos mantenimiento diferido. Las mencionadas personas querían información sobre esa clase de cosas, y nosotros se la estamos suministrando, en algunos casos en el mismo sistema de contabilidad o presupuesto; en otros, simplemente en las notas a los informes financieros. Esto es integrar en razón de las necesidades del usuario.

Los usuarios quieren capitalizar activos tales como edificios, equipos de comunicaciones, material rodante, cosas de esa naturaleza, que se usen en relación con los bienes y servicios que entrega el gobierno. Ellos querían que se depreciaran y que esta depreciación formara parte del costo total de los bienes que entrega el gobierno. Sin embargo, no tienen interés en cosas como la depreciación de nuestros monumentos nacionales o la de nuestros sistemas de armamento militar o de nuestros submarinos o cosas semejantes. La depreciación carece de sentido para ellos en estas áreas, pero hay otra información que sí quieren, que es la que se refiere al mantenimiento diferido asociado a aquellos activos cuando este mantenimiento es significativo. Incorporando estas cosas a los sistemas contables y de presupuesto, estamos coadyuvando a la integración de ambos sistemas, y todo ello puede incluirse en el sistema de información del que estamos hablando, para fines de administración financiera.

Haciendo todas estas cosas, encontrarán ustedes que los usuarios se mostrarán más interesados en lo que ustedes tienen para ofrecerles. Los sistemas integrados de administración financiera que manejan esta clase de información conjunta realmente añadirán, en mi opinión, otra dimensión a la información basada en el método de caja que hoy usa la gente. En la nueva base de datos, la gente podrá ver no sólo la información de caja, sino también las implicaciones financieras, así como el costo de los bienes y servicios que entrega el gobierno.

Ustedes deben contar con sistemas de contabilidad y sistemas de contabilidad de costos que les proporcionen integradamente todo lo mencionado. En el área de contabilidad de costos, primero que nada, hay paquetes de administración financiera que pueden proporcionarles los

datos básicos que ustedes necesitan. Lo que ustedes deben hacer es tomar esos paquetes y trabajar con ellos para proporcionar a sus usuarios la información que éstos necesitan, lo que, en algunos casos, significará que tendrán ustedes que reestructurar las cuentas de su propio mayor general. Además de esto, si ustedes quieren una buena información de costos, no siempre tendrán que ponerse a crear por completo un nuevo sistema de contabilidad de costos. Hay paquetes de programas de computador (software) para sistemas de contabilidad de costos que ustedes pueden comprar a bajo precio y que pueden interconectar con sus sistemas de contabilidad de modo que los datos puedan fluir de sus sistemas contables o de administración financiera hacia sus sistemas de costos.

No quisiera simplificar exageradamente las cosas. Lo expuesto es una proeza mecánica y esa parte del trabajo es fácil. La parte que es difícil es cuando uno se tiene que sentar con su gente para analizar los procesos empresariales y determinar qué es aquello cuyo costo se quiere determinar --qué clase de información se necesita. Si ustedes quieren usar un sistema de costeo por actividad, ¿cuáles son las principales actividades de la organización cuyos costos desean determinar y que pueden delimitar?. Una vez que han efectuado ese proceso analítico, pueden ustedes incorporar el resultado en el programa de computador a que me he referido antes. Pero que nadie espere que le vendan un programa que con sólo ponerlo en el computador empiece a sacar los costos de los servicios sin más ni más. Eso no es así de simple. La mano humana debe intervenir en el lapso que media entre hacer de tal programa una herramienta eficaz y el traslado de la información del libro mayor estándar al sistema de contabilidad de costos. Ustedes tendrán que trabajar en esto. Se trata de un proceso que requiere de gerenciamiento. Ustedes no pueden descargar el trabajo en el contador. Tienen que involucrar a la administración en la totalidad del proceso. De otro modo, la información de costos que obtengan podría carecer de importancia.

Como ya dije, sólo he querido cubrir los puntos importantes. Me gustaría concluir enfatizando en que la integración de las normas contables basadas en lo devengado, a los diferentes sistemas, es más que una proeza mecánica. Es un acercamiento sistemático al desarrollo de normas que deben cubrir las necesidades de los usuarios. Si estas necesidades son satisfechas, entonces la integración se alcanzará cuando los usuarios, los directores de programas, los analistas de presupuesto, los funcionarios electos, y los ciudadanos en general, usen la información resultante para administrar los programas, controlar los costos e influir en la asignación de los recursos a través del presupuesto.

Gracias.

Sr. Ravindran (India):

Usted mencionó que se tiene que provisionar los gastos futuros. Por ejemplo, si usted tiene un programa nuclear, usted tiene que provisionar las obligaciones que podrían producirse, en el futuro, en el ambiente y de otra forma. También dijo que los préstamos garantizados por el gobierno deben igualmente ser provisionados. En el caso de otros egresos, usted debe siempre prever un costo definido, pero usted no puede predecir el incumplimiento de los préstamos. Sólo por provisionar el costo futuro, ¿tomaría usted un porcentaje de los préstamos y diría que este porcentaje limitado será definitivamente el de los incumplimientos que se producirán en el futuro? ¿Cómo contabiliza usted un préstamo bancario garantizado por el gobierno?

Sr. Ron Young

Nosotros contamos con porcentajes basados en la experiencia de año tras año, según los cuales podemos ver, en base a los montos de los préstamos que se ha hecho, qué grado de incumplimiento existe. También hemos desarrollado modelos más sofisticados que pueden mostrarnos cuáles serán las condiciones económicas que los economistas pronostican, digamos, a cinco o diez años a partir de hoy, ya que dichas condiciones influyen en que las personas incumplan o no. En base a esas condiciones económicas, se puede estimar que tendremos, digamos, un ochenta o noventa por ciento de probabilidades de que los préstamos sean reembolsados.

La Oficina de Administración y Presupuesto de los Estados Unidos ha desarrollado modelos más sofisticados que llevan a efecto lo que acabo de exponer. Si ustedes tienen interés, podemos ponerlos en contacto con ellos, para que puedan ver cómo trabajan esos modelos y cómo han sido elaborados. Esos modelos están en constante perfeccionamiento. La base que se toma no consiste sólo en la cantidad de préstamos efectuados y de préstamos garantizados, y la experiencia en términos de pérdidas derivadas de ellos, sino también en proyecciones de las condiciones económicas.

Sr. Berkman (Estados Unidos):

Corríjame si estoy equivocado. Entiendo que el Senado de los Estados Unidos nunca ha sido auditado en toda su historia y que sólo recientemente la Cámara de Representantes ha sido auditada por primera vez. ¿Están ustedes haciendo algo en esa área?. Entiendo que la auditoría a la Cámara mostró algunas prácticas contables muy deficientes. Me pregunto si se ha hecho algo en las dos Cámaras del Congreso para ubicarlas en el siglo veinte antes de que éste termine.

Sr. Ron Young

No soy yo probablemente la persona indicada para responder a esa pregunta. Francamente, y a decir verdad, no sé si nuestro Senado ha sido auditado. Sé que eso es responsabilidad de la Contraloría. Jeff Steinhoff va a exponer esta tarde en la Conferencia. El trabaja con la Contraloría. Probablemente pueda dar respuesta a esta pregunta.

Diré algo, sin embargo. Muchos miembros del Senado tienen gran interés viendo como en el gobierno federal, en los organismos y la rama ejecutiva, es ahora más factible la rendición de cuentas. Recuerdo cuando comencé el proyecto de las normas contables federales hará unos seis o siete años. Había gente en el Capitolio, en el Congreso, que trataba de bloquear nuestros esfuerzos por mejorar la administración financiera, principalmente a causa de que lo que estábamos haciendo podía arrojar luces sobre los programas que eran como sus pequeños patios de recreo, y eso no les gustaba. Pero el contribuyente norteamericano estaba harto del costo y de las dimensiones del gobierno. Como resultado, ustedes notarán que muchos de nuestros funcionarios recientemente electos, tanto demócratas como republicanos, están más interesados en una mejor administración financiera que en el gobierno federal. Que el Senado haya decidido examinar sus cuentas o que alguien se las haya examinado, no lo sé. Sé que la Cámara de Representantes lo ha hecho, como lo ha mencionado usted. Pero, como dije, Jeff Steinhoff probablemente dará respuesta a su pregunta.

Sr. Blot (Haití)

¿Cuáles son las implicaciones de estas cuestiones en una situación en que usted tiene un enorme déficit presupuestal y no hay forma de aumentar los recursos?

Sr. Young

La sola razón por la que, en esta coyuntura del gobierno de los Estados Unidos, se consideró que era crucial contar con una buena administración financiera y una buena contabilidad de costos fue, creo yo, que teníamos un enorme déficit y no podíamos ya seguir girando cheques para gastar dinero. Teníamos que volvernos conscientes de los costos, exactamente igual que en una familia. Si alguien pierde su trabajo, tiene que bajar su nivel de vida y buscar otras formas para poder comprar ropa o manejar su auto, o lo que fuere. Ahora nosotros estamos reduciendo nuestras dimensiones y utilizando menos gente. Tenemos que impulsar la tecnología del computador y otros medios, tenemos que mejorar los sistemas financieros, y tenemos que mejorar la información que tenemos a nuestra disposición para, a su vez, mejorar nuestras decisiones, porque ya no tenemos los ilimitados recursos en expansión que siempre habíamos tenido. De esta manera, las cosas se vuelven más cruciales. Ahí están las implicaciones. Las miradas se dirigen, entonces, a la información. A medida que ustedes van diciendo que van a cortar esto y a suprimir lo otro, la gente se rasca la cabeza y se pregunta: ¿Cómo podemos hacer esto en forma diferente y con un costo más eficiente?.

Eso es lo que está ocurriendo. En realidad, eso es lo que ocurre en un ambiente competitivo, en el sector privado, en que ustedes ven negocios compitiendo contra negocios. Estos están siempre tratando de reducir el costo de sus operaciones a fin de poder competir en precios. Nosotros no tenemos precios en el gobierno federal -nosotros tenemos déficits, y sospecho que muchos de los países de ustedes están en la misma situación. Por esa razón la reducción de costos constituye una herramienta para poder lograr una mejor administración gubernamental. De otro modo, si ustedes tuvieran recursos ilimitados, simplemente gastarían el dinero y no se preocuparían de otra cosa. Eso es lo que nosotros solíamos hacer. Pero hoy ya no podemos seguir haciéndolo.

Integración de la Contabilidad Financiera por Valores Devengados, la Contabilidad Presupuestal, la Contabilidad de Costos y la Medición de Rendimientos.

Presentado por Ronald Young a la Undécima Conferencia Anual Internacional sobre Nuevos Avances en la Administración Financiera Gubernamental, el 7 de Abril de 1997.

¿Qué es integración?

La palabra "integración" se ha vuelto una de las más usadas en el ámbito de la administración financiera federal. Muchos usan esta palabra refiriéndose a la contabilidad financiera y a la función presupuestal. La palabra "integración" se usa también en relación con los múltiples sistemas de administración financiera con que opera un organismo. No obstante, no he podido encontrar una definición uniforme de esta palabra en la literatura contable. En efecto "integración" significa diferentes cosas para diferentes personas.

Con respecto a los procesos de la contabilidad financiera y la contabilidad presupuestal, hay quienes piensan en la "integración" como un proceso de conciliación para explicar las diferencias entre distintos métodos de contabilización (digamos, entre el método de caja y el

método de lo devengado). Otros piensan en el uso de un sólo método contable (los contadores apoyan el de lo devengado) para efectos de la toma de decisiones y para fines de presupuestación. Nueva Zelandia ha adoptado esta fórmula, y Gran Bretaña está experimentado con un presupuesto totalmente basado en lo devengado.

De lo que he aprendido sobre la forma en que operan los gobiernos, especialmente los de países grandes, como el gobierno federal de los EE.UU., un concepto más práctico de "integración" es la noción del esfuerzo por desarrollar una base de datos bien conformada en que las diferencias entre la contabilidad financiera y la contabilidad presupuestal se reduzcan para conformarse a los principios del método de lo devengado en lo que sea pertinente, pero permitiendo las diferencias que sean necesarias para distinguir entre la naturaleza que es propia de ciertas actividades del gobierno federal y la que es propia de las del sector privado.

Yo veo la "integración" entre la contabilidad financiera por el método de lo devengado, y los procesos de presupuestación, como la forma de añadir nuevas dimensiones al modo en que los formuladores de políticas analizan un programa y comprenden un programa. La "integración" debe mejorar el proceso de decisión. Debe también ofrecer a los directores de programas, administradores, y funcionarios electos, la visión multidimensional de un programa.

A menos que la información contable financiera basada en los conceptos de lo devengado halle un camino dentro del "sistema de información administrativa" de los directores de programa, administradores y funcionarios electos, las potencialidades de la información no podrá internalizarse en el proceso de la toma de decisiones. La meta deberá ser prestar asistencia a estos potenciales usuarios proporcionándoles información económica adecuada mediante la contabilidad por valores devengados en lo que sea pertinente. Esta información podrá luego "integrarse" o "enlazarse" con el presupuesto y con los informes financieros y de costos, que, a su vez, deban "enlazarse" con la medición de rendimientos.

Labor del gobierno federal de los EE.UU. respecto a la "integración" de la información financiera

El gobierno federal de los EE.UU. ha estado trabajando para alcanzar el objetivo de la "integración" de un modo muy serio y dedicadamente por alrededor de seis años a la fecha. En 1990 el gobierno federal promulgó la Ley del Funcionario de Finanzas (Chief Financial Officers Act - CFO Act). El objeto de esta ley, "en una palabra", fue desarrollar ampliamente la administración federal dentro del gobierno federal. Esta ley estableció una infraestructura de Direcciones y Sub-Direcciones Financieras cuya única responsabilidad es poner en marcha las etapas necesarias para poder alcanzar las expectativas de la mencionada ley. Esta ley también estableció la meta de modernizar e integrar todos los sistemas de administración financiera. La citada ley requería de una base de datos de información financiera y mediciones de rendimiento en que los directores y funcionarios electos pudieran apoyarse para evaluar el costo y el desempeño de los programas. Es nuestra esperanza que esta base de datos informativa proporcione nuevas dimensiones a la información obtenida por el método de caja. Las personas responsables deben poder apoyarse en esta base de datos en relación con la toma de decisiones y con la asignación de recursos del presupuesto.

Además de la Ley del Funcionario de Finanzas, se promulgó la "Ley del Desempeño y Resultados Gubernamentales". Esta ley requirió el establecimiento de programas piloto para identificar medidas de rendimiento y hacer un seguimiento de ellas para ver si tenían un efecto útil en el manejo de los programas. Y los organismos centrales (la Contraloría General, la Oficina de Administración y Presupuesto, y el Departamento de Tesorería) establecieron la Junta Federal Consultiva de Normas de Contabilidad (FASAB). La meta de la Junta fue desarrollar un conjunto de "normas contables de aceptación general" (incluyendo las normas contables de costos) para los organismos federales. Los organismos tendrían que incorporar estas normas en su contabilidad financiera y, en algunos aspectos, en sus sistemas contables presupuestales. Tendrían que apoyarse en estos sistemas contables al preparar sus estados financieros e informes de costos de uso general que estuvieran sujetos a exámenes de auditoría. La FASAB completó un conjunto de "normas contables de aceptación general" y de normas contables de costos para el gobierno federal en 1996. Estas normas están siendo "integradas" ahora en el sistema contable de todos los organismos federales. Se espera que muchas de estas normas serán también, en su momento, incorporadas en el presupuesto o, al menos, usadas para tomar decisiones relacionadas con él.

El Presupuesto

Antes de seguir adelante, debo hacer una pequeña explicación sobre el presupuesto y el rol preeminente que él juega para la asignación de recursos del gobierno federal. El presupuesto federal actual es, en muchos aspectos, un presupuesto basado en entradas y salidas de caja. Aunque se espera que esto cambie con el tiempo y los gastos y pérdidas sean reconocidos cuando ocurran (reconocidos y medidos usando los conceptos contables de lo devengado). Por ahora, los gastos y pérdidas que normalmente debieran reconocerse al incurrirse en ellos, conforme a las normas contables del sector privado, no son reconocidos en el presupuesto hasta el año en que el Presidente y/o el Congreso deciden que se produzca una salida de caja. Y mucho del debate en el congreso es sobre la magnitud de los desembolsos de caja del presupuesto. Debido a que el presupuesto está, en su mayor parte, basado en entradas y salidas de caja los directores de programas han sido responsables, en el pasado, sólo de cubrir los desembolsos de caja del presupuesto (gastando todo el dinero asignado); y hasta recientemente muy poco interés se ha mostrado en conocer el verdadero costo de los programas (es decir, aquellos gastos y pérdidas que habrían podido ser reconocidos por el método de lo devengado) y tomar las acciones administrativas necesarias para minimizar dichos costos. Además, no ha habido ninguna exigencia respecto a la aplicación de normas contables de costos con el fin de evaluar el costo total de los bienes y servicios que entrega el gobierno. Los desembolsos de caja de los programas están actualmente fragmentados entre varios programas y los costos no se contabilizan tomando como base la unidad del programa. Esto ha hecho difícil establecer y hacer un seguimiento a las mediciones de rendimiento de los programas, que pueda ser provechoso. Hasta hace poco no había mucho interés en obtener tal información. La Oficina de Administración y Presupuesto se halla ahora buscando la forma de reorganizar la estructura presupuestal para hacerla compatible con la producción de una información financiera que se exprese más en unidades económicas que en cuentas presupuestarias.

Un acercamiento más orientado a lo empresarial

Sin embargo, el entorno cambia con rapidez. El cambio comenzó de un modo serio cuando se promulgó la Ley del Funcionario de Finanzas. La obligación de cambiar se hizo más urgente bajo el liderazgo del Vicepresidente Gore y su Revisión del Rendimiento Nacional (National

Performance Review - NPR). Muchos de los problemas de la NPR se enfocaron en la reducción de personal y en el avance tecnológico, estableciéndose fondos de riesgo para las actividades federales que pudieran operar de un modo empresarial, usando servicios de fuente externa, modernizando e "integrando" los sistemas federales de administración financiera y perfeccionando la producción de información financiera, la contabilidad de costos y la medición de rendimientos. Nuestros ciudadanos reclaman un gobierno más pequeño, que opere con mayor eficiencia; y esta actitud se ha visto reforzada por la elección de nuevos miembros al Congreso que apoyan la idea de un gobierno más austero, eficiente y eficaz. Con los nuevos miembros del Congreso (demócratas y republicanos), el interés por hacer funcionar al gobierno de un modo más orientado a lo empresarial es enorme. Muchos feudos de antiguos políticos cuyo principal interés era el de gastar dinero para hacer felices a sus electores, sin importarles la relación costo/beneficio del gasto, han desaparecido porque esos políticos han pasado al retiro o han sido derrotados en las últimas elecciones.

Nuestra estrategia

Nosotros diseñamos una estrategia para desarrollar un conjunto de normas contables basadas en lo devengado, que podría "integrarse" en los sistemas de contabilidad financiera de los organismos federales y, además, complementar al presupuesto. Cuando esta "integración" esté completa ampliará significativamente la base de datos informativa en provecho de los directores, expertos en presupuesto y otros. Esta base de datos ampliada ayudará a los especialistas en presupuestos, administradores y funcionarios electos en lo que concierne a la toma de decisiones de administración, presupuesto y políticas. También ayudará a supervigilar las mediciones de rendimiento.

Sólo cuando las normas contables financieras estén sustancialmente incorporadas en el presupuesto, y los directores sean responsables de controlar los costos de sus programas y tomar acciones para cubrir las expectativas establecidas por las mediciones de rendimiento, quedará el potencial económico de las normas contables "integrado" en el proceso de la administración financiera. Cuando esto ocurra, el accionar de los directores comenzará a orientarse a lo económico.

Por supuesto que el desarrollo de normas contables financieras y de costos para "integrarlas" al presupuesto requiere de sistemas de administración financiera que también estén "integrados" o "enlazados". Este es un esfuerzo que está desarrollando en forma seria nuestro gobierno. De hecho, anualmente la Oficina de Administración y Presupuesto y los Funcionarios de Finanzas presentan al Congreso un Plan Quinquenal actualizado describiendo los progresos alcanzados en la modernización de los sistemas de administración financiera. Si uno lee estos informes con cuidado uno se lleva la impresión de que hay progreso, pero lento.

La FASAB se creó como un órgano deliberativo y como un fórum donde los contadores, los expertos en presupuestos y los directores de programas pudieran trabajar conjuntamente para desarrollar normas contables prácticas que ayudaran a mejorar la administración financiera del gobierno federal y que pudieran también usarse para informar a la ciudadanía sobre la situación de las finanzas gubernamentales. Los miembros de la FASAB centraron sus acciones en un sistema contable basado en lo devengado, en general para efectos de la emisión de información financiera. Pero no hicieron esto simplemente por seguir a ciegas las

normas del sector privado. La FASAB y su personal trabajaron estrechamente con nuestra Oficina de Administración y Presupuesto, y nuestra Oficina de Presupuesto del Congreso, tanto para identificar las áreas en que la contabilidad por devengados podría ser útil para evaluar el costo de los programas, como para lograr la incorporación de ésta en el presupuesto.

Puntos de encuentro entre la contabilidad financiera y la contabilidad presupuestal

Por ejemplo, muchos de los integrantes de la comunidad presupuestaria consideraron apropiado incorporar en el presupuesto estimaciones sobre desembolsos de caja futuros, utilizando un sistema de contabilidad por devengados para reconocer pérdidas en programas tales como:

- Pensiones y beneficios post-jubilación del sector federal
- Seguro federal para programas de pensiones del sector privado.
- Seguro federal para depósitos bancarios
- Costos de descontaminación y eliminación de desechos peligrosos
- Préstamos y garantías sobre préstamos del sector federal
- Transacciones de intercambio en general (vale decir, contratos y compras)

Antes de las nuevas normas contables federales, las pérdidas asociadas con estos importantes programas entraban al presupuesto sólo en los años en que se preveía hacer los respectivos desembolsos, no así en el período en que realmente se había incurrido en tales pérdidas.

Ahora, con las nuevas normas, suponiendo que estas pérdidas estimadas sean consideradas en el presupuesto, habrá áreas importantes en que los informes financieros y los estados presupuestarios coincidirán o serán muy similares. Asimismo, los costos reconocidos en el presupuesto y en los estados financieros constituirán una parte de los costos determinados al medir el rendimiento de los programas. Como ustedes pueden ver, juntando, como espero, la contabilidad financiera y la presupuestal en las áreas importantes como las citadas se logrará una "integración" de la contabilidad financiera, la contabilidad de costos, la contabilidad presupuestal y la medición de rendimientos, lo que tendrá un gran valor para todos aquellos que hacen uso de la información financiera.

La contabilidad financiera y la contabilidad presupuestal de muchos de nuestros programas sociales continuará llevándose por el método de caja. Estos son programas en que el gobierno, en efecto, da dinero a los ciudadanos que reúnen ciertas condiciones comprobadas de pobreza. Ejemplos al respecto son las estampillas pro-alimentos, la asistencia infantil y otros programas similares.

La contabilidad de los programas de Seguridad Social y Medicare, nuestros dos programas sociales más importantes, también se lleva, por ahora, por el método de caja. Sin embargo muchos entendidos creen que usando plenamente la contabilidad por devengados, junto con una proyección actuarial, se obtendría información apropiada tanto para los estados financieros como para el presupuesto. Hay también argumentos persuasivos que señalan que estos programas no son diferentes, en realidad, a los derechos o programas sociales. Esto a pesar de que tales programas se financian mayormente con los desembolsos que los trabajadores hacen para un "fondo fiduciario". Tales argumentos consideran que éstos son, en

esencia, pagos que corresponden a un plan de pensiones. Sin embargo, nuestra Administración de la Seguridad Social, sus actuarios, y muchos expertos en presupuesto argumentan que estos pagos son realmente un impuesto aparte creado para financiar estos programas. Mientras el tema es debatido, las normas de la FASAB exigirán que la contabilidad financiera siga sustancialmente a la contabilidad presupuestal.

Contabilización de activos fijos

Mientras el nuevo conjunto de "normas contables de aceptación general" no estuvo establecido, el gobierno federal no capitalizaba los activos ni registraba su depreciación. La excepción eran los fondos revolventes, que funcionan como en los negocios (debo señalar que el Contralor General de los EE.UU. publicó un conjunto de normas contables bajo el rubro de Título 2; normas que fueron consideradas como una "aplicación mecánica" de las normas del sector privado en el gobierno federal, pero que nunca fueron de aceptación general para la rama ejecutiva del gobierno federal, a causa principalmente de que en ellas no se tomaba en cuenta los aspectos particulares de un gobierno nacional). El gobierno federal mantiene vastos recursos y activos. La mayoría de contadores del sector privado consideraba que éstos debían ser capitalizados y depreciados. De hecho, ellos citan con frecuencia al gobierno de Nueva Zelanda como modelo a seguir por otros países debido a que, en Nueva Zelanda, el gobierno capitaliza todos los activos y los deprecia. Sin embargo, Nueva Zelanda ha hecho otras reformas en la administración de su gobierno, que se basa en un sistema unicameral, que no son prácticas para países como los Estados Unidos. La FASAB estudió la iniciativa de Nueva Zelanda y en ciertos aspectos fue influida por ella. No obstante, después de una serie de evaluaciones hechas a las necesidades de los usuarios, así como de intensas discusiones entre sus miembros, borradores de exposición, y varias audiencias públicas, la FASAB determinó que la información de activos que se necesitaba variaba según el activo y su uso. Para que la información sea útil y pueda "integrarse" para efectos de las decisiones presupuestarias, serán las normas contables las que deban proporcionar dicha información.

Los directores de programas y los analistas de presupuesto tienen gran interés en conocer el costo total de los servicios que entrega el gobierno, incluyendo el costo (y depreciación) de los activos usados y consumidos para entregar los mencionados servicios. Por ejemplo, hubo acuerdo en que los edificios, computadoras, muebles, equipos rodantes, equipo de comunicaciones, carreteras públicas, árboles madereros destinados a la recolección, deben capitalizarse y depreciarse. Y la depreciación debe ser parte del costo total de los bienes o servicios. Estos costos deben, finalmente, tomarse en cuenta en las decisiones presupuestales e incorporarse en el presupuesto. Sin embargo, en lo que respecta a nuestros sistemas de armamento militar (digamos, porta-aviones, misiles, tanques, aeronaves) la información de costos es considerada importante, mas no así el componente depreciación. Más importante para los usuarios es la información sobre la magnitud del mantenimiento diferido asociado a estos activos. Una evaluación confiable del valor en dólares del mantenimiento diferido puede ser usado con fines de presupuesto para provisionar los futuros desembolsos que se necesite hacer para mantener estos activos en condiciones operativas. En lo que respecta a submarinos nucleares, el costo de descontaminación de estas naves (miles de millones de dólares) al final de su vida útil es información importante a considerar en el presupuesto. Las estimaciones por descontaminación durante la vida de la nave pueden diferirse e incluirse en el costo de las operaciones, estableciéndose un pasivo para el costo futuro de la descontaminación. La práctica antigua consistía en ignorar estos costos hasta el momento en que la descontaminación real era programada. Estos son algunos ejemplos adicionales de "integración" de la contabilidad financiera con la contabilidad presupuestal.

El gobierno federal posee una vasta cantidad de terrenos. A quienes administran estos terrenos y a muchos miembros del Congreso no les interesa ponerles valor monetario para capitalizarlos en un balance. El valor total de estos terrenos no está expresado en una cifra, ya que el gobierno no se dedica a vender terrenos. El gobierno es el custodio los terrenos públicos. Sin embargo, desde una perspectiva administrativa y presupuestaria interesa mucho la cantidad de terrenos, su localización, usos, costos de mantenimiento y costos de preservación (prevención de la erosión), o eliminación de desechos peligrosos. Los usuarios creen que este tipo de información es útil desde la perspectiva administrativa y presupuestaria. Mediante la formulación de normas contables que se ajusten a estas necesidades, la información podría "integrarse" en el proceso de decisión y en el presupuesto.

Necesidad de una contabilidad de Costos

Cuando la FASAB empezó a llevar a cabo su trabajo los miembros del Congreso, directores de programa y expertos en presupuesto, expresaron un extraordinario interés en contar con buena información de costos. Se mostraron extremadamente interesados en conocer el costo total de los bienes y servicios que entrega el gobierno. No consideraron que tuviera mucho valor el balance general (excepto para actividades de tipo empresarial). Por tanto el principal enfoque para diseñar las normas contables fue asegurar que pudieran desarrollar una adecuada información de costos y gastos que permitiera determinar el costo total de los bienes y servicios entregados a nivel de programa. El balance general fue considerado un elemento secundario pero sin dejar de ser importante. Tanto los directores de programa como los analistas de presupuesto pensaban que, a menos que las normas contables proporcionaran una información consistente y confiable sobre costos y gastos en relación con el costo total de los bienes y servicios entregados, y pudieran ser utilizadas en las mediciones de rendimiento, no podría haber una "integración" provechosa en el sistema de información administrativa.

La FASAB desarrolló un conjunto de normas contables de costos que a todos los organismos federales se les ha requerido que implementen cuanto antes. La FASAB apoyó el Costeo por Actividad (Activity Based Costing - ABC) por considerarlo superior a las formas tradicionales de costeo, pero no exigió su uso. La implementación que un organismo haga de una fórmula tradicional de costeo o del costeo por actividad, constituirá probablemente un importante esfuerzo, ya que muy pocas personas del gobierno federal tienen el conocimiento y las técnicas necesarias para poder diseñar un sistema, aun rudimentario, de contabilidad de costos. A más de eso, los organismos no tienen actualmente sistemas contables o de otro tipo que estén integrados de modo tal que puedan proporcionar información consistente y confiable. Esto ha de cambiar, pero tomará su tiempo. Hay varios organismos en nuestro gobierno cuyos esfuerzos por instalar sistemas de contabilidad de costos van en progreso. Muchos de ellos parecen favorecer los sistemas de costeo por actividad. En muchos casos, estos organismos intentan también instalar sistemas contables básicos (registros, planillas de remuneraciones, viajes, existencias). En estos casos particulares, los consultores, como yo, trabajamos con el personal del organismo para ayudarles a integrar su contabilidad financiera con su contabilidad de costos. Les ayudamos a analizar sus procesos empresariales y a desarrollar vínculos entre las actividades de trabajo y los productos o servicios, de modo que sólo los costos de las actividades llevadas a cabo formen parte del costo de producción. Para adecuar el proceso de contabilización de costos, en la mayor parte de los casos se necesita hacer algunas modificaciones a las cuentas del mayor general. Luego, dependiendo del tipo de sistema contable de costos que se va a usar (vale decir, costeo por actividad o costeo tradicional), será necesario un programa computarizado apropiado de contabilidad de costos.

Este programa debe poder interrelacionarse con facilidad con el sistema contable. El programa extrae, del sistema contable y de otros sistemas, los datos por gasto y por actividad que se necesita, y realiza el análisis de costos en base a los parámetros definidos por el usuario. Hay programas en paquetes especiales que pueden adaptarse a las necesidades del usuario. Esto representa un costo mucho más eficiente que el de tratar de desarrollar un programa propio de contabilidad de costos. Si los directores prefieren el método tradicional de contabilidad de costos, existen paquetes de contabilidad y administración financiera que contienen tablas que permiten hacer la asignación de los costos por departamento y por producto. Muchas de las entidades que desarrollan sistemas contables de costos en la actualidad son las que trabajan con fondos revolventes y fondos de riesgo, en que la recuperación del costo de producción de los bienes o servicios se espera hacerla mediante los abonos de los usuarios. Sin embargo, las nuevas normas contables de costos deben ser implementadas por todos los organismos federales. Este esfuerzo por desarrollar sistemas contables de costos para todos los organismos tomará tiempo, pero creo que con los cuadros de funcionarios de finanzas de alta calificación que ha conformado el gobierno federal, y con un persistente esfuerzo de parte de aquellos, en un futuro no muy distante la práctica de la contabilidad de costos se habrá vuelto rutinaria.

Mayor general estándar a nivel de gobierno

En el gobierno federal tenemos lo que se conoce como Mayor General Estándar. Se trata de un plan de cuentas uniforme que debe mantenerse a nivel de todas las instancias del gobierno. Se permite que cada departamento y organismo lleven sus cuentas a un mayor nivel de detalle según sus propios fines de administración financiera. A todos los organismos se les exige que cumplan con el Mayor General Estándar. Sin embargo, alrededor del 60% cumplen y los demás, si bien trabajan en función de dar cumplimiento a este requisito, usan tablas de conversión para producir los datos que necesita el Mayor General Estándar. La calidad y confiabilidad de estos datos son cuestionables. En el desarrollo de las nuevas normas contables para el gobierno federal, el personal de la FASAB trabajó con los diferentes organismos para hacer los cambios que se necesitaba (vale decir, agregar, modificar y suprimir cuentas) en el Mayor General Estándar. Lo cual ayudó a facilitar la integración de las normas contables en el sistema de administración financiera de cada organismo. Esto se debió a que los estados financieros de cada organismo tienen que basarse en la información extraída de su propio mayor general, el cual, a su vez, debe corresponderse con el Mayor General Estándar.

Conclusión

Para concluir, deseo enfatizar en que la "integración" entre las normas contables basadas en lo devengado, y los diferentes sistemas, es más que una proeza mecánica. Se trata de una forma sistemática de abordar el desarrollo de normas capaces de cubrir las necesidades de los usuarios. Si estas necesidades quedan cubiertas, la "integración" se alcanzará cuando los usuarios (es decir, los directores de programas, analistas de presupuestos, funcionarios electos, y ciudadanos en general) usen la información resultante, para administrar los programas, controlar los costos e influir en la asignación de los recursos del presupuesto.

SIGECOF - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN VENEZUELA

David Uzcátegui

Consultor Independiente - Venezuela

Bueno, ante todo quiero agradecer a los organizadores del congreso por la invitación.

Por tres años yo he estado asistiendo a las conferencias de este congreso y he observado, realmente tengo poco tiempo en el negocio de hacer sistemas o hacer programas de modernización para el gobierno, pero me he dado cuenta que los programas de modernización de la administración financiera gubernamental que se han venido haciendo los últimos años son casi todos muy parecidos.

Tienen una metodología, una forma de enfocarse, una serie de productos que se van a implantar, y me he puesto a pensar si realmente algo debe cambiar, porque en algún momento vendrán aquí otros conferencistas y vendrán otras personas diciendo que lo que hicimos ahora debe ser cambiado. Esa es la naturaleza la forma como se conduce la humanidad, es decir, un paradigma sustituye a otro paradigma.

La pregunta que nos podríamos hacer es si los programas de modernización deben cambiar o qué deben cambiar, qué cosa habría que modificar para adecuarlo a ciertos valores, a ciertos conceptos así inclusive los mismos principios sobre cuales se sustentan los programas de modernización que hoy en día estamos implementando.

Ese va a ser el tema de la conferencia de hoy y voy a tratar simplemente no de buscar las soluciones, ni decir lo que hay que hacer sino dejar interrogantes para que sean ustedes precisamente los que trabajen en las repuestas. Pero antes vamos a ubicarnos un poco que se ha hecho en los programas, o que aspectos tocan los programas de modernización de la administración financiera gubernamental.

En primer lugar tienen que ver con sistemas que todos conocemos, con áreas funcionales como presupuesto, como contabilidad, tesorería, crédito público, compras, inventarios, activos fijos, obras y recursos humanos. Si no leemos todos los documentos de Panamá, de Bolivia, de Argentina, de todos los países que han hecho programas de modernización, todos aspiran a modernizar sistemas que cubren aspectos de estas áreas.

Por su puesto, hablar de cada uno de estos puntos yo creo que sería fastidiar o molestar demasiado a los concurrentes, porque estos temas son muy trillados. Por muchos años siempre hemos hablado de cómo se debe contabilizar en la administración pública, de por qué el devengado, de por qué el comprometido y son lugares comunes, yo no les voy a hablar de eso.

Por otra parte, los sistemas de administración financiera gubernamental cubren áreas como la administración central, como la administración descentralizada, como los estados de un municipio, como las empresas del Estado, es decir, no solamente aspiran cubrir todas las áreas de la administración, sino además todos los aspectos de todo un país y además pretenden ser sistemas integrados.

Hay una serie de consideraciones metodológicas que se han venido utilizando cuando se desarrollan estos programas, entre ellos sin duda, trascienden los sistemas de información. Ya lo decía Jim en su conferencia que el asunto no es únicamente tecnología, el problema se resuelve también cuando las personas cambian, cuando las personas son capaces de afrontar el problema de la modernización, cuando ellos se aplican reingeniería así mismos, cuando cambian su manera de hacer las cosas.

Sin embargo la tecnología es parte importante de la solución, sobre todo la tecnología nos obliga a hacer las cosas en forma diferente, cambia la manera como nosotros hacemos las cosas. Hace unos años no podíamos tener toda esta complicación, no teníamos que haber interrumpido por ejemplo al anterior conferencista, porque lo que a veces hay que instalar estos sistemas y pasar trabajo para que las cosas funcionen.

Incluyen por supuesto componentes que son de orientación no tanto tecnológica, y digo que no tanto porque aunque hay componentes que pudiéramos clasificarlos como no tecnológicos, sin embargo, la tecnología está presente en todo lo que hacemos y prefiero decir componentes menos tecnológico.

Requiere un enfoque multidisciplinario, es decir, no solamente es sistema, no solamente es contabilidad, no solamente es administración, hay otros aspectos que hay que considerar. Están limitados por la cultura política y la tradición de cada uno de los países, la política influye mucho, por eso que se decía que el compromiso político es importante.

Los componentes de la administración menos tecnológica encontramos la reforma legal, para eso necesitamos abogado, la reestructuración administrativa, para eso necesitamos especialistas en administración, tal vez gente también de sistema, necesitamos capacitar a la gente para que la gente este preparada para afrontar el verdadero cambio, que es el cambio de las propias personas.

Necesitamos un conocimiento funcional de especialistas en presupuestos, en inventarios, en compras, en distintas áreas, que aporten de verdad su conocimiento para la modernización de cada una de estas áreas. El enfoque es multidisciplinario como les he dicho, incluye todas estas gamas: abogados, economistas, administradores, contabilistas, gente de auditoría, gente de sistemas de información y personas en telecomunicaciones, porque normalmente no son los mismos, los que saben de telecomunicaciones no necesariamente son los que saben de sistemas y el problema a abordar es cómo juntar la información, cómo hacer que las cosas funcionen, cómo hacer que todo el mundo pueda comunicarse.

En cuanto a la cultura política de la tradición, podemos decir que influye en la conceptualización del sistema. Un sistema tiene impreso en él mismo, la cultura política, los intereses políticos de los que lo eligen, entonces irremediamente el sistema va a estar influenciado, la conceptualización va a estar influenciado por la política de la tradición.

Un enfoque de control en algunos países se resisten y hay que mantener control previo, otros creen que no, que el control previo, debe estar inmersos en lo procesos y esa es una discusión muy larga, que agota a las personas. La tradición entonces, limita mucho lo que se hace en materia de modernización del sistema de administración financiera gubernamental.

El gran desarrollo institucional, cada una de las instituciones tiene un poder dependiendo del grado de desarrollo de ella misma. El sistema va a tener también el sesgo de la institución más desarrollada, es inevitable eso.

La implementación del sistema, quién lo hace, cómo se desarrolla, usamos empresa, lo hacemos nosotros mismos, eso va a tender los intereses políticos también participan o actúan frente a esto. Quién lo opera, qué institución lo opera, cuando hablamos de sistemas integrados no que es decir que vamos a hacer una sola organización para que tenga sistema. Normalmente alguien que va a operar el sistema, en algunos países se dice que lo haga la gente que maneja la contabilidad, otros deciden otras cosas diferentes, pero en todo caso la tradición, la cultura política es una decisión que toma en cuenta quién va a operar el sistema. Y por supuesto quiénes participan.

Por lo general participan las personas que están muy ligadas al partido o a la agrupación o grupo que está manejando en ese momento la dirección del proyecto. Ahora bien, cuáles han sido los factores institucionales que han impulsado los sistemas de información integrado o sistemas integrados de administración financiera. Sin duda, la teoría de sistema. Hay sistemas integrados o más o menos integrados independientemente de esta conferencia, es mas hay personas que tienen sistemas integrados y jamás han asistido a una conferencia de estas, hay países que tienen sistemas integrados y nunca han venido a una conferencia de estas.

Nosotros no somos los únicos que podemos decir que la palabra integrado es un patrimonio nuestro, en absoluto. Porque la teoría de sistemas ha estado a disposición de todo el mundo.

En modelo SIMAFAL, sin duda el modelo SIMAFAL es un modelo que ha influenciado que ha sido tremendo, y cuando uno lee todos los documentos siempre hay una referencia al modelo SIMAFAL, entonces por supuesto en esta presentación no podía dejar de decirles que ese modelo SIMAFAL ha impulsado los modelos de reforma que se han venido desarrollando en Latinoamérica, sin duda.

Pero hay una cosa que ha impulsado aún más los programas de reforma que son los ajustes macroeconómicos y las reformas institucionales que se han venido aplicando en nuestros países, en Latinoamérica y eso es una cosa muy interesante, porque los programas macroeconómicos, de ajuste macroeconómico y reforma institucional tienen una filosofía y como mas adelante lo vamos a mostrar, pareciera que los programas de reforma de administración financiera gubernamental que nosotros desarrollamos no toman en cuenta esos principios, ya llegaremos allá.

Por supuesto, a raíz de los programas de ajustes macroeconómicos han surgido los programas de modernización de la administración financiera gubernamental y por supuesto un gran impulsor de este programa es el financiamiento multilateral. Que yo sepa todos los países que han hecho un programa de modernización, se los han financiado un organismo multilateral y si no hay quien lo financie el proyecto no va a funcionar. Yo diría que es el verdadero impulsor, todos estamos detrás de que nos apoyen o de que nos den los créditos para poder hacer estos programas, tanto los que están en el sector público como los que están en el sector privado.

Pero, yo creo que ahora ha surgido un interés lógico, necesario de empresas, de individuo que también están impulsando para que se hagan cosas en el gobierno, entonces individualmente las empresas, las organizaciones gremiales como estas están también impulsando. Los reúne a

todos para decirles cómo debemos hacer un programa y también la competencia empresarial individual también está por su parte tratando de impulsar toda esta fuerza, todos estos factores son las cosas que van a permitir que se continúe permanentemente haciendo reforma, haciendo programas de modernización.

Yo diría que son los dos últimos, el interés de las organizaciones gremiales y la competencia empresarial individual la que va a permitir que siempre estemos cambiando, que siempre estemos mejorando, que siempre estemos tratando de hacer las cosas mejor.

Vemos cuál es la filosofía de los programas de ajuste y voy a poner esto porque voy a tratar de demostrar que a pesar que los programas de modernización de administración financiera gubernamental surgen a partir de un programa de ajuste, no son concebido de conformidad con lo que el programa de ajuste promueve. Veamos un programa de ajuste promueve de regular actividad económica, promueve también desburocratizar el Estado, aspiran a descentralizar las funciones e instituciones, otra cosa que aspira un programa es promover la competencia. Se está confrontando a los monopolios y una cosa muy importante, ampliar el papel del mercado en la asignación de los recursos, es decir dejar que los particulares produzcan los bienes y servicios y el Estado cada vez tiene que ocuparse de administrar cosas, administrar cosas como las leyes, como la seguridad, como ciertas cosas sociales donde difícilmente el sector privado va a participar.

Ahora bien cuál ha sido la experiencia de los programas de modernización en América Latina, yo para ello tomé un trabajo que hizo Alberto Ramírez, que es Director Regional para Proyectos de Mejoramiento de la Administración Financiera Gubernamental en América Latina, y él clasificaba y esta es la clasificación hecha por él, que la experiencia del proyecto de reforma de administración integrada, oíga se bien la palabra, integrada. Por que él hace una clasificación que dice aspectos integrados, con algunos aspectos integrados hace una clasificación aparte, veamos lo que él califica de absolutamente integrados.

El proyecto de Argentina, el programa de Argentina, el programa de Bolivia, el programa de Guatemala, el de Nicaragua, el de Panamá y el de Venezuela, más adelante dice porque estos programas son absolutamente integral, yo también se lo copié y los proyectos que son con algunos aspectos integrados, tenemos Brasil -según el trabajo de Alberto Ramírez-, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Ahora qué es lo que lo hace comunes, lo que hace comunes son que todo tiene un enfoque sistémico en la reforma, es decir, están pensados en términos de la teoría de sistemas. Que todos tienen unos sistemas comunes básicos, es decir, presupuestos, contabilidad, tesorería, créditos públicos, control interno y externo. Que tiene una base de datos centralizada y común, es decir todos estamos haciendo de acuerdo a unos principios básicos, que todos aplican sistemas basados en computadoras, que la contabilidad es el eje centralizador del sistema de información, que se designan o se determinan cuáles son los órganos rectores, inclusive los órganos que se encargan de operar el sistema.

Digamos que estos serían los elementos -según Alberto Ramírez- que conforman los programas de modernización llamados integrales. Ahora cuáles son las características del enfoque que se ha seguido en estos programas, integran sistemas, proyectos e instituciones, tratan de abarcar todo y todo quieren integrar. Cubren todas las áreas funcionales, tienen una base de datos centralizada común - como decía Alberto- yo puse una interrogación porque estoy seguro que

en materia de base de datos -y en eso pues he tratado de investigar un poco- de base de datos centralizada en común no lo son realmente, técnicamente no pueden ubicarse como tal.

Además, hay otras opciones que son mejores probablemente. Automatizan funcionabilidad tradicional y procesos arraigados, lo que yo he notado es que la gente sigue haciendo las mismas cosas pero lo hace ahora con computadora, por lo menos eso es lo que yo traté de ver en los distintos sitios donde me tocó analizar los programas.

Prefieren el desarrollo interno y la operación interna, es decir, la mayoría de programas de modernización los hacen con sus propios consultores que se contratan para hacerlo. Vamos a ver el primer caso de integrar sistemas, proyectos, instituciones y veamos qué interrogantes podemos plantear, hay diversos enfoques de información, la pregunta que nos podemos hacer es qué debe ser integrado, los proyectos, las instituciones o los sistema de información.

Yo diría que las instituciones y los proyectos son difíciles de ser integrado y las razones son, ya creo que la notó hace unos minutos Jim Berry, no todo el mundo tiene misión sistémica, hay conflicto de competencia funcionales. En la administración pública encontramos que unos están haciendo cosas que otros también hacen, o algunos quieren abordar cosas que otros están haciendo, o están desarrollando socialmente un organismo que tiene control de las cosas y le da un sesgo hacia el área que él domina.

Hay asimetría y debilidad institucional de órganos rectores e instituciones es decir, organismos e instituciones más desarrolladas que otras, a veces ni existe, es decir, el desarrollo es totalmente nulo, hay intereses políticos, entonces realmente integrar proyectos o integrar instituciones es algo muy difícil. Yo diría que integrar sistemas es más fácil y la razón es básicamente es porque es un problema tecnológico resuelto, ustedes ven los paquetes de software de manejo de escritorio y están absolutamente integrados, entonces cuando los técnicos trabajan solos y los dejamos hacer las cosas, hacen buenos sistemas integrados.

Donde está la cosa es cuando los políticos tratan de hacer sistemas, seguro que no lo harán integrados, los intereses no les van a permitir hacerlos integrados.

La integración -en sistemas de información me refiero- compete a los técnicos no compete a los políticos, entonces es más fácil, es un interés comercial de la industria del software, la industria del software entiende que el camino es integrar sistemas, porque de esa manera agrega valor y vende su producto a un precio superior, yo creo que los políticos piensan al revés, no hay que integrar porque necesitamos hacer las cosas cada quien tener su cuota de poder.

Hay numerosas empresas que laboran como negocios, entonces los negocios impulsan ese desarrollo o ese aspecto de la reforma que es la integración y por otra parte crucial en los sistemas integrados es una cosa de dominio público. Estoy seguro que todos ustedes han trabajado con paquetes integrados en sus casas haciendo cartas, haciendo hojas de cálculo, haciendo presentaciones como esta, etc. Y para ello pues conocen, es de dominio público.

Vamos a ver ahora el significado de cubrir todas las áreas funcionales de los programas de modernización de la administración financiera gubernamental. Cuál sería el alcance lógico, es decir, y esto lo aprendí cuando estudiaba computación en la universidad, que cuando uno tenía

que hacer sistemas, tenía que hacer las cosas simples, sencillas, no complicarlas, eso me enseñaron, inclusive me enseñaron cómo es la manera de hacer las cosas sencillas, y yo me he dado cuenta que las compañías de software comienzan siempre con algo sencillo que van complicando o que van desarrollando a medida que van sacando nuevas y nuevas versiones.

Nosotros acá hacemos las cosas tan difíciles, veamos cual sería un enfoque, en primer lugar -y esto sería tomado de la escuela- seleccionan las funciones menos interrelacionadas que tienen menos relación con algo básico y que no penden de requerimientos externos, entonces por ejemplo crédito público. Nadie me va a decir a mí que el sistema de crédito público en los países no es una cosa de dominio absolutamente público y que depende realmente del tipo de instrumento financiero que los mercados internacionales ofrecen a los países, es imposible prever todo eso.

Eso por supuesto, podríamos sacarlo en la primera versión del sistema. El activo fijo es una aplicación absolutamente tradicional, igual sirve una aplicación del activo fijo del sector privada, sirve para el sector público. No hay ninguna diferencia, no hay ninguna especificidad propia de un sistema para el gobierno. Obras, les voy a decir que las obras no la hace el gobierno, las hace las empresas privada, entonces los sistemas de obra carece de sentido que lo hagamos nosotros en el gobierno, es decir, esos sistemas tenemos que hacerlos el sector privado.

Recursos humanos, bueno, aquí hay paquetes, hay gente que se ocupa de eso y tiene poca incidencia en lo que podemos llamar la administración financiera, su relación es simplemente por la vía del presupuesto.

Estas funciones por lo general están desarrolladas por empresas especializadas, entonces no la hagamos, dejemos que las empresas privadas sigan haciendo eso.

Se mencionó primero las funciones que son comunes para todo tipo de aplicación, es decir, de aplicación en el sentido de aplicar al gobierno. Tenemos presupuesto -no podemos dejar de tener presupuesto, es una cosa legal-, no podemos dejar de tener contabilidad, aunque muchos países no han tenido presupuestos y han funcionado -creo que cuando presentaron el proyecto Argentina, decían que Argentina tenía tres años sin presupuesto. antes de la reforma- no tenía presupuesto y tampoco tenía contabilidad.

Algunos países todavía siguen sin contabilidad, y por supuesto tesorería. Y eso funciona mas o menos porque hay que pagarle a la gente, si no pagamos entonces no funciona el gobierno. Pero digamos que esos tres sistemas son el núcleo fundamental; el sistema de Caja, el sistema de compra y el sistema de inventario. Pero de estas hay tres aplicaciones -presupuesto, contabilidad y tesorería- que podríamos decir son el núcleo de todo sistema de administración financiera. Y las que he eliminado las podemos dejar para una versión posterior.

Digamos que eso podría ser una estrategia para hacer sistemas de administración financiera gubernamental con un enfoque pragmático, sencillo, lógico, es decir, de tratar de hacer primero lo fácil o primero lo sencillo, para después tratar de abordar luego mas complicado.

Vamos a hablar un poco lo que llamamos un poco de lo que llamamos la base de datos centralizada común, bueno, la base de datos centralizada, tiene estas ventajas y estas desventajas: requiere de poca organización -esa es su ventaja principal-, pero tiene muchas desventajas, hay mucha contención entre procesadores, una base de datos grande llena de información, normalmente crecen mucho y tienen bajo tiempo de respuesta, porque todos van siempre al mismo lugar.

Cuando hay una falla todos los procesadores pierden acceso y cuando todos los procesadores tratan de acceder a una base de datos central, si la base de datos falla, entonces todos pierden acceso y se para todo.

Veamos ahora otros esquemas, la base de datos replicada tienen muchas ventaja, cada procesador tiene acceso a una base de datos sin contención -porque está replicada-, tiene rápido tiempo de respuesta, durante fallas del disco puede obtenerse copias de la base de datos. Y las desventajas son que hay un alto costo de almacenamiento porque hay que duplicar, hay que actualizar una copia inmediatamente después de actualizarse todas las demás, inmediatamente cuando está actualizada una copia inmediatamente hay que actualizar las otras copias, porque sino pierde consistencia. Y por supuesto tiene altos costos de reorganización.

Y la base alto particionada es otro esquema de organización, tiene un mínimo costo de almacenamiento, pero los reportes gerenciales deben obtenerse de diferentes bases de datos. A comparación con lo que decía el señor John anteriormente, cuando hablaba de las normas de cómo se hacían sistemas de información en los gobiernos federales americanos, decía que lo importante era que pudiéramos toda la información resumirla para uso, para propósitos de los usuarios, para que los usuarios puedan utilizarla en la toma de decisiones.

Cuando hablamos de base de datos -y voy a tratar de ir lo más rápido posible sobre este tema, porque me pareció muy importante- porque en la mayoría de los videodocumentos de programas de modernización de América Latina el tema de la base de datos siempre dice es base de datos centralizada y común, todos. Entonces yo dije, bueno porque no se han pensado otros esquemas de organización.

La base de datos centralizada es deficiente en confiabilidad, deficiente cuando queremos que crezca. Hay una sobrecarga en la comunicación -es muy alta-, sin embargo tiene dos grandes ventajas: como está en un sólo sitio ponemos la administradora allí y es mas fácil administrarla y la integridad es excelente, desde luego si hay una sola copia todo va a estar integrado, hay una alta integridad.

En cuanto a la red, sabemos que hay dos esquemas -pero podemos hablar en general como si fuera uno- la confiabilidad es excelente en la distribuida, el crecimiento es bueno, la sobrecarga es baja a media, pero se complica la administración y integridad.

Otro esquema, es particionada, tenemos que ver con la confiabilidad que cuando es integrada es muy buena, el crecimiento es bueno, la sobrecarga de comunicación es baja a media, pero la

administración es verdaderamente difícil, porque se trata de un esquema bastante complejo. Por supuesto la integridad es muy buena y este es uno de los paradigmas de lo que podemos llamar una base de datos particionada integrada.

Veamos ahora otro punto con características de los programas de administración, de la administración financiera gubernamental, cuando automatizan funcionalidad tradicional y procesos arraigados. Cuáles son las nuevas tendencias en funcionalidad y automatización de proceso, o sea qué es lo que está cambiando, está cambiando muchas cosas, las tendencias son aplicación de reingeniería de proceso, hacer las cosas en forma diferente, identificar actividades que no agregan valor -eliminarlas-, aplicar tecnología para hacer las cosas absolutamente distinto como lo veníamos haciendo, hacer cambios dramáticos en la forma como hacíamos las cosas, eso es reingeniería.

Hemos hecho algún estudio de reingeniería básicamente para hacer sistemas de información?, lo primero deberíamos comenzar por allí, hacer las cosas en forma diferente. Otro es con relación a los presupuestos flexibles y yo lo que he observado en los programas de modernización es que se utiliza la misma tecnología, la misma técnica de presupuesto por programa de 1960 que se implantó por cierto un señor en Venezuela, y dijo que era la primera vez que lo implantaba, inclusive la mayoría de los que han dirigido el programa de modernización en Argentina, fueron consultores en Venezuela por diez años y nos vendieron la idea de un presupuesto por programa, que es el que tenemos en Venezuela, y es el que está en Argentina y en otros países porque han venido divulgando esa información, pero ahora hay otras maneras de hacer las cosas.

La pregunta es, ese paradigma va a estar toda la vida, es decir no hay una manera distinta de hacer las cosas. Bueno, unos consultores en Venezuela nos dijeron que -no son precisamente los tradicionales en esta materia- que hay que trabajar con el presupuesto flexible .

Vamos entonces a lo mejor a ver que una verdadera reforma no tendría que tener en cuenta las cosas que pueden cambiar para hacerlo mejor, les dejo la pregunta. Programación financiera dinámica, o únicamente para manejar compromisos y cuotas de compromisos, es decir, realmente si nosotros pensáramos en el estado como se piensa en un banco, nosotros queríamos maximizar la utilización del dinero, es decir, no solamente programar los pagos -y a eso le llamamos programación financiera, programación financiera es mucho más que eso- yo estoy seguro que el sector privado que realmente tienen alta preocupación por el manejo de los fondos, podemos conseguir muchas buenas ideas para también hacerlas en el gobierno.

Automatización de pagos, bueno, la automatización de pagos es una cosa que sí se ha avanzado en eso. Pero realmente lo estamos haciendo bien?, estamos dando los estándares internacionales que utilizan los bancos, “es una pregunta que tenemos que hacernos, hay cosas hechas que funcionan muy bien, por qué no aplicarlas.”

Desmaterialización de documentos, y sé que este es un tema difícil, porque hacer que nuestras leyes permitan valer como para obligar a un proveedor basado en un documento electrónico pues no es fácil, pero tenemos que hacerlo y la totalidad de documentos tiene que estar en algún sistema de información e la administración financiera gubernamental en Latino América, de lo contrario no estamos aprovechando una verdadera manera, una tecnología de hacer las cosas para eliminar digamos trabajo repetitivo, o papel, o procesos engorrosos que nos va a garantizar a través de la desmaterialización de los documentos.

Eso nos trae a colación algo muy importante que debemos incorporar muy próximamente, que es la integración del SIMAFAL al sistema de información. El SIMAFAL es una tecnología que es necesario incorporarlo y sobre todo en el gobierno, bueno tenemos control y deben estar muy interesados los organismos de control, las contralorías de países porque de esa saben dónde un documento, dónde una actividad se paró y dónde un funcionario no ha cumplido con su deber. Con el SIMAFAL podemos tener indicadores de desempeño, entonces es una tecnología que tenemos que pensar que analizar para incorporarlo a los sistemas de información.

Por supuesto a partir de adoptar estándares internacionales como EDI -para intercambio de información con proveedores por ejemplo- porque no podemos hacer una cotización en la cual los proveedores coloquen en su propio computador a través del intercambio de documentos y podamos saber cuáles son sus condiciones sin que lleven cartas, influencias y sin que alguien diga, primero llegó la propuesta de uno y te conozco el precio y después le digo a otro proveedor cotiza un poquito más bajo. La tecnología ayuda a la transparencia, este tipo de técnica, este tipo de estándar nos van a llevar a la transparencia, yo que quiero saber es si realmente estamos impulsando ese tipo de tecnología.

Veamos entonces el último punto. Prefieren el desarrollo interno y la operación propia, los programas de modernización que yo he analizado, que he conocido. Cuáles son las tendencias en relación con el desarrollo de sistemas, es decir, una es desarrollo internamente especificaciones funcionales -sólo especificaciones funcionales- es decir, sólo lo que necesitamos, no ponerlo porque sólo uno mismo puede saber lo que quiere, pero no tiene necesariamente que implementar la solución, puede contratarla o debe contratarla, por lo menos esa es la filosofía de cuáles son las tendencias.

Utilizar paquetes de software, cuántos paquetes de software verdaderamente se están utilizando en los programas de administración financiera gubernamental. Las grandes empresas están usando paquetes de software, y están creando inclusive un mercado nuevo en materia de modernización de sus propios sistemas y esas corporaciones tienen departamentos de sistemas muy grandes, con mucha capacidad, con muchísima capacidad de lo que puede tener cualquier gobierno, y más si es un gobierno latinoamericano.

La pregunta que yo me haría es, el gobierno está en capacidad de hacer paquetes de software?, si nos quejamos de que son incapaces de prestar servicios básicos -como el correo por ejemplo- entonces hay que pensar en utilizar paquetes y hay que hacer las cosas de forma tal para que puedan desarrollarse paquetes, para que se cree un mercado verdaderamente competitivo, para que el mercado tenga el mecanismo apropiado para asignar los recursos.

Otro aspecto, creo que se refería algo de eso el anterior conferencista, la necesidad de que nosotros dejemos que otros hagan un trabajo el cual no es nuestra especialidad. No sólo de desarrollo, yo voy más lejos, también el de operación, por qué los sistemas no pueden ser operados externamente, si eso es un problema evidentemente técnico, por qué nos resistimos a decir que sólo el gobierno puede manejar la información y puede manejar los sistemas de su propio sistema, ese es un problema absolutamente técnico y podemos verdaderamente dejárselo que lo haga el sector privado.

En resumen hay que hacer reforma a la reforma, hay que integrar sistemas en lugar de proyectos e instituciones, concentremos las cosas que podemos manejar mejor, hay que concentrarse en las funciones básicas y desarrollar versiones del sistema integrado, es decir, primera versión, segunda versión y desarrollarlo bien, desarrollar tecnológicamente en forma sencilla, hay que aplicar reingeniería.

No podemos automatizar lo que venimos haciendo siempre, hay que cambiar, hay que hacer las cosas mejor, hay que promover el desarrollo de paquete con base en especificaciones funcionales y creo que sobre este punto es algo muy importante que nos decía el anterior conferencista y yo he notado por ejemplo que hay como dos mundos en esta conferencia, lo que se hace en Estados Unidos es muy diferente a lo que estamos haciendo en Latinoamérica.

El programa de modernización de la administración financiera gubernamental que tiene tantos años como edad que tengo yo, nunca ha hecho un sistema así, un paquete para imponérselo a todo el mundo, siempre ha hecho especificaciones para que las empresas hagan los paquetes, y a mí me sorprendió mucho porque nosotros no estamos haciendo lo mismo, o venimos acá a juntarnos con nuestros colegas norteamericanos pero hacemos las cosas distintas a nuestra manera.

Yo creo que es un punto de reflexión, yo no quisiera con eso que mis colegas se sientan ofendidos porque les planteo este punto, pero realmente, yo creo que hay que dejar que el sector privado, hay que promover la iniciativa privada, esa es la filosofía de los programas de desarrollo, esa es la filosofía de los programas que generan los programas. Por eso que yo creo que no estamos aplicando la misma medicina.

En Venezuela decimos que la salsa que es buena para el pavo es buena para la pava, yo digo entonces los principios y la filosofía de los programas de ajuste que dieron a su vez programas de modernización deben servir también para los propios programas de modernización. Promover entonces el ajuste tanto para el desarrollo como la operación. En síntesis, reformar los programas para que la competencia empresarial individual sean los nuevos factores impulsores de los sistemas integrados de administración financiera en Latinoamérica. Muchas gracias.

....no es una pregunta en realidad lo que voy a hacer, es un comentario. Yo diría que la diferencia existente entre los sistemas aplicados en Estados Unidos de Latinoamérica podrían deberse a que las finanzas en Latinoamérica están manejadas por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Bueno yo quisiera a este comentario agregar algo que pensé decirlo al final, el señor que me precedió, el señor John, dijo al final que la integración no es una cosa mecánica, la integración la hacen los usuarios, de acuerdo con sus propias necesidades. Entonces yo creo que en Latinoamérica estamos abusando tratando que los sistemas nos den todas las respuestas, eso es imposible, nosotros siempre tendremos que trabajar sobre todo porque mucha gente quiere una cosa y otros quieren otra, es difícil.

Y quisiera reflexionar sobre un punto para decirles algo, a mí me sorprende mucho por ejemplo -y así como lo digo de Estados Unidos puedo decirlo de México-, jamás vi un programa de modernización mexicano en estas conferencias, sin embargo uno de los paquetes que más me han impresionado, o el único paquete que más me ha impresionado para decirlo honestamente,

es el paquete que hizo México, por ejemplo y no lo hizo el gobierno, lo hizo una empresa privada.

..... está ocurriendo un fenómeno interesante, es que muchas empresas están haciendo paquetes para las instituciones y hay hasta universidades, mucha gente organizándose para hacer paquetes, hay que promoverlos, no hay que cortarles a ellos la iniciativa, porque si hacemos paquetes a nivel nacional y obligamos a todas las instituciones a utilizar ese producto que ha hecho el propio gobierno estamos matando la iniciativa privada.

Me perdonan porque al expresarse así el ponente, pero hay una realidad se está vendiendo un paquete a través del BID y de una serie de instituciones hacia Latinoamérica que también nos coarta por ejemplo en el área de aduana, o sea realmente se está sintiendo en los países latinoamericanos la incidencia de esa tendencia de sistema operativo por parte de estas instituciones.

Bueno yo me refería básicamente a los sistemas no de aduana, por supuesto que hay un paquete por ejemplo que hay en algunos de los mercados y hay otros en el área de crédito público que hay en el mercado. Pero eso es muy lógico, porque es más fácil hacer un paquete que puede ser de uso mundial, entonces tiene más mercado y más fácil de hacerlo.

No pasa con las aduanas, las aduanas es una actividad absolutamente normalizada mundialmente, entonces más fácil hacer el paquete y hay más beneficios para mí para esa actividad. Pero yo solo me refería a lo de administración financiera gubernamental y solamente me refiero a ese punto.

Una pregunta. Qué es el modelo SIMAFAL, que ha mencionado dentro de los factores institucionales impulsores de los sistemas integrados de la administración financiera, dónde se puede conseguir literatura sobre ese modelo y en su concepción implementación qué tipo de controles usa, auditoría previa o incluye controles integrados a los procesos.

Bueno el modelo SIMAFAL que yo sepa hay mucha documentación, una de las cosas que yo comencé a llevar hace tres años, cuando comencé en estas cosas lo primero que me hice fue esa pregunta. Qué hay literatura sobre el tema?. Hay un modelo SIMAFAL y hay literatura al respecto, el modelo SIMAFAL no es un paquete, no es un sistema mecanizado que usted puede adquirir, es simplemente un conjunto de principios que trata de modernizar la administración financiera gubernamental en los países latinoamericanos y se llama SIMAFAL porque trata de tomar parte de la cultura, la tradición y la forma como está organizada Latinoamérica.

Pero, quizá yo no soy el más indicado para hablarles sobre ese tema porque aquí entre los colegas como y otros colegas saben de eso muchísimo más que yo, yo prefiero que la pregunta fuera dirigida a ellos y le informen sobre donde conseguir documentación.

En las conclusiones y en la exposición usted comentaba de que básicamente en Latinoamérica se ha venido desarrollando sistemas integrados que lo que han hecho es sistematizar esos esquemas tradicionales, pero que realmente, de acuerdo a como se manejan los presupuestos de esa forma inflexible en Latinoamérica, no permite desarrollar un sistema integrado que pueda

medir el resultado de los programas de gobierno, básicamente lo que se integra a la mecánica presupuestal. Usted ha hablado de los presupuestos, de flexibilidad.

Yo le agregué el flexible, pero en efecto, eso en Venezuela es muy difícil por la tradición, las personas que manejan las partes de presupuesto pues se resisten a cambiar las cosas, aparte que es difícil cambiar las cosas, admito eso. Hay un trabajo que yo podría de alguna manera buscar la forma de facilitárselo para que usted tenga posibilidades de informarse mejor sobre lo que se ha tratado de hacer en Venezuela sobre esa materia, creo que no se va a hacer de todas maneras, porque en Venezuela no se va a aplicar un SIMAFAL, porque hay leyes que nos impiden, son leyes de presupuesto, yo considero que eso es una cosa verdaderamente grave, porque imagínense ustedes que una empresa privada como cualquiera tengan decretos presupuestos y hay cambios en la situación del mercado y entonces ellos no puedan cambiar el presupuesto y están convencidos de que al final del ejercicio van a tener una pérdida muy grande y no puedan cambiar eso.

La verdad es que sería un contrasentido, estoy seguro que el sector privado no va a hacer una cosa como esa, la pregunta es por qué lo hace el gobierno. Bueno el gobierno, pero el gobierno tiene muchas razones para que lo haga, entre otras cosas porque los administradores no cumplen, entonces hay que obligarlos a que cumplan.

Yo creo que no hay que hacer un presupuesto rígido porque los administradores no cumplen, hay que cambiar los administradores. Eso es todo.

SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA - GHANA: DEMOSTRACIÓN

Mayor M.S. Tara.

Director de Presupuesto - Ministerio de Finanzas - Ghana.

Damas y Caballeros, debo confesar que cuando recibí la invitación para venir aquí y realizar una demostración del sistema integrado de administración financiera en mi país, fue con mucha ansiedad, porque estuve aquí el año pasado cuando uno de nuestros colegas de un país de Latinoamérica intentó demostrar su sistema. Afortunadamente para mí, no me encuentro en esa situación porque no hemos alcanzado aún la etapa en la cual debemos hacer una demostración en vivo.

Me siento profundamente halagado por haber sido invitado para realizar esta aquí presentación sobre los recientes desarrollos en la administración financiera gubernamental en mi país, Ghana, y más específicamente por compartir con ustedes una demostración del sistema integrado de administración financiera en Ghana.

Este tema es relevante e importante en nuestros esfuerzos por mejorar la eficiencia del sistema de administración financiera en nuestro país. Resultará muy útil replantearlo para que sea más afín con nuestras circunstancias, porque, como ya lo he indicado, hasta ahora no contamos con un sistema en marcha, por lo que será casi imposible realizar una demostración.

En primer lugar, Ghana aún no ha implementado un sistema integrado de administración financiera. Por tanto, aún no podemos demostrar un sistema que resulte operativo. Sin embargo, actualmente el gobierno de Ghana se encuentra comprometido en un intento de implementación de un sistema integrado de administración financiera. Nos encontramos en el noveno mes de un programa de dos años para implementar este sistema. Estamos aplicando con mucho cuidado todas las normas que se encuentran en el manual para asegurar que el sistema sea implementado con éxito. No obstante, también estamos preocupados por las circunstancias únicas bajo las cuales nos encontramos operando y, por tanto, estamos prestando especial atención a las peculiaridades de nuestro entorno y cómo éstas pueden permitir o impedir el proceso de implementación del sistema. Por ello, lo que intentaré hacer durante mi presentación esta tarde será compartir con ustedes nuestras experiencias durante esta fase de implementación. Opino que el tema más apropiado según nuestra experiencia sería: “Desarrollo e Implementación de un Sistema Integrado de Administración Financiera: Demostración de la experiencia en Ghana”.

A fin de realizar esto con éxito, será necesario hacer un breve resumen de la experiencia en nuestro país antes de la realización de este esfuerzo por implementar el sistema integrado de administración financiera desde la perspectiva de los principales problemas e iniciativas para dirigir estos temas. Luego, compartiré con ustedes el programa actual diseñado para introducir el sistema integrado de administración financiera en Ghana y, seguidamente, intentaré enumerar algunas de las peculiaridades de la situación en Ghana que resultan de importancia para este tema. Mi conclusión contendrá algunas recomendaciones acerca de cómo podemos evitar algunos de los errores más frecuentes.

Me gustaría empezar explicando la experiencia en nuestro país, los antecedentes de Ghana, para ayudarles a entender algunos de los puntos críticos que han afectado al sistema público de administración financiera en Ghana, y aquellos intentos que fueron realizados en el pasado para tratar de dirigir estos puntos. Creemos que esto nos permitirá colocar las cosas en perspectiva de manera que podamos apreciar mejor nuestros actuales esfuerzos.

Quisiera empezar brindándoles los antecedentes de la situación económica en nuestro país. Ghana, como muchos países no productores de petróleo, se vio afectada en gran medida debido a la crisis de energía a mediados de los años 70. Los astronómicos aumentos de precios en los países de la OPEC condujeron a crisis a los países no productores de petróleo, ocasionando problemas en éstos debido a la escasez de moneda extranjera para cumplir con los requisitos de la importación de petróleo y , por tanto, se dejó relegados a otros sectores de la economía que también necesitaban moneda extranjera . La crisis del petróleo desestabilizó la economía hasta entonces estable en Ghana de manera tan seria que podría ser considerada como la última causa que exacerbó los problemas estructurales latentes y las insuficiencias relacionadas con la administración.

La existencia prolongada de una economía de demanda, con sus precios controlados, altos subsidios por servicios y productos de consumo, un inflado y creciente sector público de propiedad del estado, y el sobre empleo, contribuyeron a generar una carga pesada para el sector público sobre nuestros recursos nacionales. Se agregó a esto, la falta de administración de la economía que fue en gran medida apoyada por la ausencia de información confiable y de formulación de políticas.

Por tanto, los aumentos en el precio del petróleo originaron una serie de graves problemas que empeoraron el estado de la economía de Ghana y la hicieron declinar. Los precios distorsionados, las reducciones de los productos importados debido a la escasez de moneda extranjera que conducía al racionamiento de las licencias de importación, además de otras causas, dieron como resultado una hiperinflación; mientras que, por otro lado, ocasionaron que los proyectos de capital en marcha se vinieran abajo y que la infraestructura existente y la estructura institucional colapsaran. Estas tendencias se produjeron entre finales de los años 70 e inicios de los 80. Fuera de este período, la administración del sector público era cualquier cosa, menos racional. La pesada carga del sector público sobre los recursos nacionales, la falta de información para la administración macroeconómica, los problemas en la contabilidad y en auditorías, etc. eran de conocimiento de todas aquellas personas interesadas en el sistema de administración financiera del gobierno.

A fin de salvar la economía, era necesario que el gobierno adoptara un programa de recuperación económica (ERP, siglas en inglés) en 1983, bajo los auspicios del Banco Mundial, el IMF y además se financió un programa de ajuste estructural (SAP, siglas en inglés) para tratar de estabilizar, y subsecuentemente revertir, esta tendencia descendente.

El SAP ayudó a instituir políticas orientadas más hacia el mercado para aliviar al gobierno de la carga de subsidiar un sector público inflado. Las medidas específicas incluían la liberación del control sobre los precios, la liberalización del comercio, la devaluación de la moneda nacional (el cedi), la reducción del sector público y la privatización y despojamiento de los

intereses del gobierno en la mayoría de los paraestatales. Efectivamente, estas medidas detuvieron la caída de la economía y la estabilizaron. Así, Ghana se encontraba nuevamente en el camino hacia el control de sus finanzas públicas y hacia la administración del sistema de manera racional.

La experiencia reciente de los problemas económicos de Ghana, además de las revisiones de los gastos públicos dirigidos por el Banco Mundial entre 1985 y 1990 ayudaron a identificar un número de puntos críticos sin cuya resolución, no se hubiera logrado tener eficacia y efectividad en el sistema de administración financiera en el país. El pobre sistema de presupuesto, el tamaño y estructura del servicio civil, los problemas de personal y de planilla (la mayoría de nosotros en países del Tercer Mundo sabemos de los llamados empleados fantasma), las auditorías ineficaces, la falta de reportes de gastos, la información incompleta acerca de la administración de las donaciones y el endeudamiento, así como la baja capacidad del personal profesional contable eran algunos de los principales problemas que caracterizaban y siguen caracterizando a nuestro país.

Sin embargo, la debilidad para identificar estos problemas de manera clara, parece haber aislado tanto a los problemas como a los intentos por dirigirlos de manera gradual en lugar de verlos como parte de un todo. Con frecuencia, las medidas fueron adoptadas por cada ministerio, el cual buscaba la solución a sus problemas. Este enfoque, que se basaba en la parte de un todo para hallar solución a los problemas trajo como resultado una proliferación de sistemas de contabilidad que fueron introducidos y financiados por agencias donantes internacionales, que estaban preocupadas por salvaguardar los fondos que destinaban a nuestro país. Las agencias donantes realizaron arreglos con los ministerios, departamentos y agencias para introducir sistemas que pensaban podían salvaguardar su ayuda a nuestro país. Sin embargo, para hacer más complejo este problema, cada una de estas agencias trajo hardware de computadoras que, en su mayor parte podrían describirse como PCs de mediano nivel, que no fueron apreciadas en algunos casos, eran totalmente divergentes e incapaces de relacionarse entre ellas o proporcionar soluciones para nuestros problemas.

Las debilidades en el sistema presupuestario fueron manejadas en primer lugar a través de un intento por manejar el presupuesto de capital y más tarde el presupuesto ordinario. Por ejemplo, en 1986, se adoptó un programa de inversión pública (PIP, siglas en inglés), que consiste en una programación multi-anual del presupuesto de capital, en un intento por racionalizar la selección de proyectos de capital para igualar los gastos de capital con la disponibilidad de recursos. Más tarde, en ese mismo año, se estableció un grupo especial para crear normas para los gastos ordinarios y más adelante computarizar el proceso presupuestario.

Los costos inflados de personal alcanzaron alrededor de setenta por ciento del total del presupuesto ordinario. Durante nuestros intentos por colocar un límite a este sistema, introdujimos, con la ayuda del Overseas Development del Reino Unido, un programa de reforma del servicio civil para dirigir estos problemas, con la esperanza de poder reformar la política, reestructurar el servicio, y ayudar a reducir la carga del costo de personal hacia los recursos nacionales.

Con resultados modestos y una creciente conciencia de la necesidad de continuar mejorando todos los aspectos de la economía del país, se instituyó un programa del Banco Mundial, conocido como proyecto de apoyo a la administración económica, el cual estaba diseñado para mejorar aún más los presupuestos, las auditorías, los reportes de gastos, la administración de los impuestos y la administración de planilla y de personal.

El programa colaboró en los esfuerzos por implementar un sistema presupuestario de base amplia y diseñar el sistema de base de datos del personal, al integrarlo con una planilla en una plataforma computarizada. Además, se estableció un grupo de trabajo encargado de realizar mejoras en el presupuesto a fin de implementar el concepto de presupuesto amplio y un sistema integrado de base de datos para planillas de personal, el cual es conocido como el IPPD en Ghana. El primero aseguraría que todos los fondos obtenidos por donación, incluyendo las concesiones, ayudas y préstamos, así como los flujos internos, sean reflejados dentro del presupuesto para hacerlos globales, mientras que el último ayudaría al gobierno a eliminar los “nombres fantasma” de la lista nominal y poder controlar los gastos por costos del personal involucrado.

Para dirigir los problemas en el sector de ingresos nacionales, el gobierno estableció un secretariado de ingreso nacional para coordinar actividades y políticas de generación de ingresos. También se continuaron los esfuerzos en otras áreas, como por ejemplo, el establecimiento de un sistema de registro y administración de deudas. Asimismo se buscó un crédito de ajuste del sector financiero para reformar el sector de la banca, a la vez que se tomaban medidas para mejorar el nivel de habilidad y competencia de los profesionales en contabilidad del país.

Todas estas iniciativas fueron tan significativas como necesarias. Sin embargo, los resultados en todos los casos fueron limitados, principalmente debido a que no fueron considerados desde un punto de vista integral. Además, el impacto no transformó al sistema de administración financiera del gobierno y no ayudó a implementar un sistema integrado.

Como parte de la ayuda del Banco Mundial, y emanado de una reunión de grupos consultores en París entre nuestro gobierno y las agencias donantes, instituímos lo que denominamos un sistema de revisión anual de gastos públicos. Según este sistema, intentamos identificar todas las debilidades de nuestros diversos sistemas de gastos, recomendamos propuestas para dirigir estos problemas y, luego, implementamos estas recomendaciones. El resultado de la intervención de nuestra comunidad donante fue un programa que fue denominado, en nuestro país, el EXTRAON, que básicamente era un sistema de rastreo y control de gastos. Esperábamos que, con la implementación de este sistema, podríamos monitorear y controlar efectivamente todos los aspectos de nuestros gastos, así como capturar todos los compromisos y gastos reales. Desafortunadamente, este proyecto no tuvo éxito debido a que sólo se trataba de la capitalización del sistema, y no se dirigía a los problemas sistemáticos que originaban las ineficacias causa de los problemas.

En 1984, el programa de gastos públicos, por ejemplo, se concentró en el desarrollo del presupuesto de capital, en la identificación de problemas sistemáticos en la preparación e implementación del presupuesto para el desarrollo. Estas dos revisiones de los gastos públicos juntas (PERs, siglas en inglés) resumieron los problemas que afectaban al sistema de administración financiera pública en Ghana de la siguiente manera : una débil estructura presupuestaria, falta de una apropiada contabilidad, auditorías ineficaces, falta de información

confiable, precisa y al día para la toma de decisiones, un monitoreo y control ineficaz de los gastos públicos, y la falta de una distribución presupuestaria. Con esto me refiero a un sistema en donde cada ministerio, departamento o agencia piensa que el presupuesto pertenece al gobierno y además, debido a que fue producido desde arriba y no se encontraron involucrados en la preparación, no existía un compromiso en ninguno de esos niveles para asegurar el éxito de los objetivos que trazamos en nuestros presupuestos.

Con estos problemas recurrentes, el gobierno de Ghana pensó que sería bueno considerar un enfoque más global e integrado para resolver todos estos aspectos. Entonces, se concibió y deliberó acerca de un programa de reforma de la administración financiera pública (PUFMARP, siglas en inglés). El consenso era que el enfoque integrado era la mejor solución y, por tanto, el financiamiento estaría destinado a implementar ese programa. Al mismo tiempo, se estaba creando un programa nacional de revisión institucional (NIRP, siglas en inglés) para dirigir la estructura gubernamental y el proceso de formulación de políticas. Más tarde, en 1994, el NIRP fue lanzado como un programa de reforma del sector público.

Sin la adopción formal de esta nueva iniciativa, global e integrada, el gobierno no podía detener su búsqueda continua para mejorar la administración financiera. Así, en 1995, introdujo las primeras audiencias presupuestarias para relacionar la asignación de recursos con los objetivos de las políticas.

En 1995, se llevó a cabo otra revisión de los gastos públicos con el propósito de mostrar el camino a seguir y ayudó de manera formal al lanzamiento del programa de reforma de la administración financiera pública, el cual constituía nuestro primer intento por implementar un sistema integrado de administración financiera en Ghana. A pesar de este lanzamiento formal, el PUFMARP aún no se halló formalmente establecido hasta 1996, con la contratación de un equipo para la administración del proyecto y el establecimiento de un secretariado. Este programa fue iniciado con el apoyo activo de nuestro jefe de estado y del Ministerio de Finanzas de Ghana, en un foro al cual asistieron todas las agencias donadoras y los ministerios.

Discutiré sobre el programa que actualmente el gobierno de Ghana lleva a cabo para ayudar a implementar un sistema integrado de administración financiera conocido como el programa de reforma de la administración financiera pública. El PUFMARP es un programa estratégico definido, global y a mediano plazo destinado a renovar e integrar todos los aspectos del sistema de administración financiera del gobierno y computarizarlo. Este adopta una visión integral de los problemas identificados en las revisiones de los gastos públicos, y se ha establecido para tratarlos de manera global. Ha sido financiado con múltiples donaciones, pero es dirigido por la Asociación para el Desarrollo Internacional - IDA, del Banco Mundial, que proporcionó un préstamo de \$14.4 millones y derechos especiales de giro de alrededor de \$25.9 millones de dólares americanos. Existen otras agencias que contribuyeron o que están colaborando con nosotros a financiar nuestro sistema. Nuestro propio gobierno está proporcionando \$3.1 millones. La ODA del Reino Unido está proporcionando más de \$1 millón de dólares americanos. La Unión Europea nos está brindando una ayuda de \$2.7 millones y junto al préstamo de la IDA de \$20.9 millones, estaremos invirtiendo un total de \$30.8 millones en los próximos dos años para implementar este sistema.

El objetivo principal del programa es que esperamos desarrollar un sistema integrado de administración financiera en Ghana. Esto es un conjunto interrelacionado de subsistemas que planifica, procesa y reporta acerca de los recursos financieros; éste abarca un espectro amplio

de las áreas de administración financiera, y se encuentra computarizado. El principio de este sistema integrado es una base de datos común, confiable y unificada hacia y desde la cual fluye toda la información financiera disponible para todos los usuarios financieros.

El último objetivo del PUFMARP es impulsar la eficiencia, contabilidad y transparencia de las funciones de administración financiera del gobierno de manera que permita al gobierno poseer credibilidad y mantener una estabilidad macroeconómica.

El programa se encuentra dividido en un número de componentes para asegurar que todos los principales problemas del sistema sean abarcados. El componente básico es el sistema de administración presupuestario y de gastos públicos (BPEMS, siglas en inglés), el cual tiene como objetivo reformar el subsistema presupuestario, contable y financiero, y proporcionar una plataforma computarizada para que funcione todo el sistema de administración financiera.

Esta mañana, Ron Young dijo que cualquier país que cree que puede insertarse en un sistema integrado de administración financiera de manera total y completa, estaría engañándose. Nosotros hemos decidido intentarlo. No sentimos que estemos engañándonos, porque contamos con el compromiso de nuestro gobierno y de todas nuestras agencias donantes, y creemos que podemos tener éxito.

Los otros componentes son aquellos descritos como subsistemas secundarios e incluyen la administración de los ingresos y la reforma de las agencias de ingresos. Contamos con una administración del efectivo, una administración de la ayuda y de las deudas, adquisición nacional, auditoría general y descentralización fiscal. Cada uno de estos subsistemas están sujetos a revisiones, evaluaciones e implementaciones, diseñadas para lograr relacionarse dentro el subsistema del sistema de presupuesto básico y de administración del gasto público.

Para diseñar nuestro sistema, realizamos una serie de actividades en las cuales invitamos a todas las empresas internacionales de consultoría interesadas que ofrecieran un servicio de consultoría para implementar los diversos componentes de nuestro sistema. En la actualidad, contamos con todo un conjunto de eventos que componen nuestro sistema integrado, y cada una de estas diversas actividades se encuentra en una etapa diferente. Tal como lo indiqué anteriormente, la principal dificultad de nuestro programa, hasta ahora, ha sido el diseño del sistema, el cual está siendo realizado por la Price Waterhouse International. Ellos ganaron la licitación internacional y nos han enviado el anteproyecto de diseño del sistema en diciembre del año pasado. Este trajo consigo una serie de materiales de revisión de todos los depositarios en el país, por lo que presentamos una serie de recomendaciones para su revisión, las que hemos enviado a Price Waterhouse. La siguiente etapa es que ellos nos entreguen un producto final. Los consultores de Price Waterhouse se encuentran en la etapa de la administración del presupuesto.

El tercer elemento en nuestro sistema, tal como lo indiqué antes, fue financiado por la ODA, y ha sido tan operativo según el sistema que decidimos llamarlo sistema integrado de base de datos de planillas para personal. Los canadienses han mostrado mucho interés por varios aspectos del programa, principalmente en lo referente a la descentralización fiscal. Resulta imposible abarcar todo esto pero todo este conjunto sirve para lo que creemos, una vez que lo hayamos logrado, nos permitirá implementar un sistema integrado para la reforma de la administración financiera.

Los objetivos auxiliares de los subsistemas incluyen lo siguiente: la “preparación del presupuesto”, que tiene como objetivo aumentar la eficiencia, responsabilidad y transparencia de las funciones de la administración financiera del gobierno. La “implementación del presupuesto”, a fin de asegurar una ordenada y fácil implementación del presupuesto, además de proporcionar una flexibilidad adecuada a los ministerios, departamentos y agencias para administrar sus programas y proyectos, así como permitir al Ministerio de Finanzas mantener una supervisión para que exista conformidad con los requerimientos de la estabilización macroeconómica.

La “contabilidad”, es para promover un sistema de contabilidad que muestre la utilización efectiva de los recursos financieros del país, proporcionar una ventana al público para comprobar el estado financiero del gobierno, y servir como un instrumento principal en la formulación e implementación de políticas gubernamentales. La “administración del efectivo”, tiene como meta lograr un abastecimiento eficiente de los recursos en efectivo del gobierno, a la vez que se evita la inmovilización de los recursos y la disminución de los costos de préstamo. La “administración de la ayuda y de la deuda”, tiene como fin fortalecer la administración de las compras, servicios y retiro de la deuda pública. (Puede resultar de su interés saber que en nuestro país, según nuestras últimas cuentas recién publicadas, los gastos incurridos debido a servicios de deuda ascendieron a 400 billones de cedi, y esto se estaba convirtiendo en un problema difícil de manejar.) La “administración de los ingresos”, tiene como fin promover los sistemas de administración de impuestos dirigidos a lograr un mayor cumplimiento y conveniencia de los contribuyentes, y aumentar la eficiencia en la recaudación de los ingresos, registros y pronósticos.

La “auditoría integral”, tiene como fin promover una auditoría oportuna y efectiva en las transacciones para asegurar que los recursos estén siendo empleados para el propósito específico. Finalmente, la “adquisición” es para dirigir la adquisición de bienes, trabajos y servicios y establecer un sistema de monitoreo y seguimiento efectivo en la adquisición pública.

La estructura administrativa del programa incluye un comité directivo que funciona como un organismo de resolución de los problemas de política, que también es responsable de la dirección de todas las actividades de implementación. Este es administrado sobre una base diaria por un personal permanente de profesionales altamente calificados conocidos como el equipo de administración del proyecto. Para mostrar el deseo y compromiso político de nuestro país, el comité directivo del PUFMARP se encuentra encabezado por nuestro viceministro de finanzas, y está compuesto por directores quienes, en nuestro país son los principales ciudadanos pertenecientes a casi todos los ministerios y que desempeñan todas las principales operaciones. Tal como he indicado, el comité directivo y el equipo de administración del proyecto se encuentran involucrados en la implementación diaria del programa. Ellos se relacionan con el comité directivo de administración del proyecto para tener orientación sobre políticas, se relacionan con los consultores en cuanto a la implementación y trabajan de manera conjunta con Price Waterhouse.

En estos momentos, a nivel de consultores, contamos con los funcionarios del gobierno de Ghana para permitir la transferencia de la tecnología apropiada a través de los asociados de Price waterhouse y del equipo de administración del proyecto, quienes han contratado a profesionales que no son parte del sistema y que podrían ingresar en el sistema una vez que éste sea una realidad. Por lo tanto, tenemos un equipo para ser colocado en todos los principales ministerios y departamentos.

Inicialmente se ha planeado que las labores del proyecto en relación a los componentes del sistema de administración del presupuesto y de los gastos públicos se llevarán a cabo en dos años, mientras que se espera que las mejoras en el sistema y la culminación de la reproducción en las áreas no piloto se lleven a cabo en un período de cinco años. Contamos con seis ministerios principales que cuentan con más del setenta por ciento de nuestros gastos, tanto en términos de recurrencia como de desarrollo. Ahora, creemos que, en dos años, este sistema se encontrará operativo en los seis principales ministerios. Luego, en los siguientes tres años, podremos duplicar esta situación en los otros niveles nacionales, regionales y distritales. Para asegurar un fácil ejercicio de implementación, se ha planificado tres fases para estas labores: Fase I, Fase II y Fase III.

Las principales actividades, que han sido diseñadas para asegurar que el sistema se encuentra bien revisado, incluyen el estudio, desarrollo y definición de un nuevo conjunto de procesos funcionales, documentos de transacción, formas y flujos de información relacionados con las funciones de reporte presupuestario, contable y financiero del sistema de administración financiera del gobierno. Entre los disponibles previstos para asegurar que el nuevo sistema logre los estándares se encuentran: una clasificación presupuestaria revisada, un diseño funcional para un sistema de monitoreo e información sobre los gastos, especificaciones para software y hardware y servicios relacionados, un nuevo plan de cuentas, documentos completos de transacción; sistemas de aplicación; y una arquitectura tecnológica con especificaciones para software y hardware, y sistemas de comunicación para software. La implementación incluirá instalación de computadoras, pruebas, diseños según detalles, experimentación y reproducción en siete de veintidós ministerios.

La estructura de regulación, los asuntos corporativos y las áreas de creciente capacidad son esenciales para el éxito del programa. Así, un diseño del sistema de alto nivel, para mostrar las reformas institucionales y legislativas necesarias, podría preceder las especificaciones y la implementación del sistema. El entrenamiento formará parte del ejercicio de implementación y estará basado en el desarrollo de manuales, pautas de orientación e instrucciones departamentales.

En nuestros esfuerzos por desarrollar e implementar nuestro sistema integrado de administración financiera, dos importantes preguntas permanecían en nuestras mentes. En primer lugar, nos preguntábamos cómo determinaríamos el logro de objetivos de los componentes, y en segundo lugar, cómo aseguraríamos que las necesidades de todos los componentes no sólo se vean lo suficientemente reflejadas en los ejercicios de implementación sino que se relacionen correctamente unas con otras y dentro del sistema integrado. Otros asuntos de preocupación eran los temas no técnicos que afectan el proceso de implementación. Además, nuestra estrategia de implementación incluyó medidas para la resolución de todos esos asuntos. Debíamos tener cuidado con los requisitos técnicos y las peculiaridades de Ghana que nos permitirían adaptar estas materias a nuestro sistema.

La función de las agencias donantes internacionales en el sistema de administración financiera del gobierno de Ghana ha tenido gran importancia. En el pasado, las agencias donantes eran conocidas por financiar la implementación de sistemas contables para los ministerios, departamentos y agencias en un esfuerzo por rastrear el uso de sus fondos, y por tanto se

produjo una proliferación de paquetes contables y de hardware a través del sistema. Actualmente, algunos de estos donantes se encuentran interesados en financiar ciertos componentes del PUFMARP. Y, como ya lo he señalado, el CIDA se está encargando de la descentralización fiscal.

Por lo tanto, la implementación de un sistema integrado de administración financiera en Ghana anticipa factores tanto técnicos como no técnicos que podrían facilitar o impedir el proceso de implementación. Es necesario contar con el deseo y compromiso político para proporcionar el apoyo que asegure que los problemas no técnicos sean resueltos de manera apropiada para facilitar la implementación. Sin embargo, además de lo ya señalado, también son importantes para asegurar el éxito, la creatividad por parte del equipo del proyecto y la sensibilidad hacia las necesidades del ministerio, del departamento y de la agencia. Por su parte, Ghana está realizando esfuerzos para asegurar que todos estos aspectos tengan suficiente importancia en la implementación de su programa.

Damas y caballeros, quisiera finalizar aquí debido al tiempo. Lo que he deseaba hacer esta tarde era compartir con ustedes una demostración de la experiencia de Ghana que se encuentra actualmente en marcha. También he intentado durante este proceso brindarles un sentido acerca de los factores antecedentes que condujeron a la necesidad de desarrollar e implementar un sistema integrado de administración financiera. Las referencias realizadas sobre la iniciativa del PUFMARP están orientadas a aumentar su comprensión de las áreas objetivo del PUFMARP, y lo que se encuentra involucrado en su ejercicio de implementación. Se ha demostrado que, a pesar que las iniciativas previas fueron de mucha ayuda, no solucionaron los problemas de manera general.

He puesto en su conocimiento, durante mi presentación, la necesidad de asegurar que los principales componentes técnicos del sistema integrado de administración financiera deban ser proporcionados de manera adecuada a fin de poder denominar al sistema como sistema integrado de administración financiera. Estos incluyen el sistema presupuestario, el tesoro, el crédito público y la contabilidad. La estructura legal, el desarrollo de los recursos humanos y el sistema de información constituyen otras partes esenciales pero no básicas de un sistema integrado de administración financiera.

Sin embargo, también he enfatizado que existen importantes factores no técnicos que tienen una relación directa sobre las posibilidades de éxito en la implementación de un sistema integrado de administración financiera. En el ejemplo de Ghana, estos incluyen una relación saludable entre la agencia ejecutiva, el ministerio de finanzas y otras agencias gubernamentales; el deseo y compromiso político; la función de las agencias donantes; la competencia y compromiso de consultores responsables; un programa de incentivos para motivar e incorporar personal calificado y competente que administre el sistema; y un equipo creativo y efectivo para la administración del proyecto que emplee un mecanismo de participación para asegurar que la propiedad del programa se extienda a todos los depositarios y que su utilidad sea compartida por todos.

Ghana aún no posee un sistema integrado de administración financiera operativo. Sin embargo, se ha dado cuenta de su necesidad por tenerlo y ha dado pasos para implementar uno de estos sistemas, aplicando todas las reglas que se encuentran en el manual y empleando medidas más pragmáticas. No es seguro cuánto éxito tendrá Ghana. A la vez que invitamos a todas aquellas personas que han realizado este intento de implementación, a asistir para que compartan los beneficios de su experiencia con nosotros, damos la bienvenida a aquellas que

aún no han tenido esta experiencia para que vengan y observen lo que estamos logrando, de manera que puedan evitar los errores que pueden poner en peligro sus esfuerzos futuros. Esperamos que el próximo año nos encontremos aquí para realizar una demostración de un sistema integrado de administración financiera totalmente reformado y computarizado.

Gracias.

Participante anónimo: Al final de los dos años de su proyecto, o de los cinco años de su proyecto intensivo, ¿cómo sabrá si éste ha tenido éxito o no?

Sr. Tara

Esperamos un sistema integrado, interrelacionado y completamente funcional. Esto quiere decir que, deseamos capturar tanto los compromisos y gastos actuales, y proporcionar información para todas las agencias usuarias. Deseamos que esta información se encuentre en línea y que pueda estar al alcance de cualquier persona interesada en obtener información sobre los gastos del gobierno. Esto nos permitirá lograr una transparencia en la distribución y utilización de los recursos del país, y permitirá a la población en general tener más confianza en nuestro gobierno. Si logramos esto, entonces creemos que habremos tenido éxito.

Sr. Balgobin (Guyana)

Únicamente quisiera formular tres inquietudes, ya que mi país también está considerando establecer un sistema integrado de administración financiera. Primero, usted dice que el gobierno y los donantes brindan un total apoyo al sistema; sin embargo, no he escuchado algún argumento claro de que los usuarios se encuentren tan entusiasmados como los donantes. Me gustaría que explicara cómo han sido capaces de entusiasmar de manera simultánea a todos los sectores, a la oficina presupuestaria, auditorías, administración de deudas, a todos estos sectores, para seguir este proyecto.

Mi segunda inquietud es el manejo o la administración del proyecto. Usted señaló que tenían una unidad de implementación del proyecto, que a mi entender sería eliminada al final del proyecto. ¿Qué sucede si aquellas personas que conocen los mecanismos internos del sistema y que han estado involucradas en esta implementación y conocen las dificultades de ésta, ya no se encuentran allí para mantenerla funcionando? ¿Resulta correcto desmovilizar esa unidad al final del proyecto, o debería pensarse en la posibilidad de mantener dicha unidad?

En tercer lugar, ¿no es acaso muy ambicioso, y estoy seguro que usted hizo la afirmación, movilizar a todos los departamentos y a todos los sectores simultáneamente? Me temo que usted se está refiriendo a un rompecabezas que se inicia en determinado momento. En el mundo real de la organización, no veo que esto funcione de esa manera. ¿Qué hay acerca del desarrollo creciente de los diversos componentes, y agotar las posibilidades de cómo puede ser integrado a la larga?

Sr. Tara:

No hay duda de que nuestros países tienen el mismo problema, porque Guyana y Ghana suenan igual, así que no hay duda que nuestros países tienen los mismos problemas.

Hablando en serio, su primer comentario fue que mencioné donantes pero no hable acerca de los usuarios. Creo que afirmé que el equipo de administración del proyecto se encuentra bajo el comité directivo y, además, indiqué que en el comité directivo todos los jefes administrativos son las principales agencias que invierten en Ghana. También señalé que todas esas personas que hemos involucrado en el comité directivo de la administración del proyecto comprenden ochenta a noventa por ciento de los gastos del país. Si cuenta los gastos de desarrollo, estará hablando virtualmente de noventa por ciento del gasto total involucrado a nivel de comité directivo. Con los comités directivos, también tenemos subcomités de actividades especiales que eligen por votación a los miembros desde el interior del sistema.

Tenemos el departamento del auditor general representado; los dos diputados se encuentran presentes. Las agencias generadoras de ingresos están representadas, así como lo están los depositarios, para asegurar que exista un compromiso al más alto nivel. Nuestro gobierno se encuentra tan comprometido, que si existe alguien con la idea que el sistema no funcionará, hemos dado la señal que este es el sistema que nosotros deseamos; así, si alguien no está preparado para ser parte de él, puede retirarse. Dije que el proyecto fue iniciado en 1996 con la designación de un comité directivo, pero los antecedentes se han desarrollado desde 1994. Hemos sostenido discusiones con todos los depositarios y creemos que hay compromiso absoluto en todo el país.

A su punto segundo, indiqué que el equipo de administración del proyecto es un equipo de profesionales bien calificados. En nuestro país tenemos un sistema donde las remuneraciones de aquellas personas que trabajan en agencias internacionales puede ser cinco o seis veces mayor que lo percibido por los ciudadanos normales, ordinarios, trabajadores en nuestro país. Ahora, el problema es éste: para conseguir lo mejor del sistema usted debe poder pagar lo máximo. No queremos un sistema donde creemos un problema moral. No queremos una situación donde uno estará trabajando y alguien piensa que está ganando diez veces lo que otra persona está ganando. Habiendo dicho eso no hemos tenido una regla tan dura y veloz como el tiempo. Hemos indicado que esperamos que el sistema sea operacional en los seis ministerios clave en dos años y sea replicado en otras áreas en otros tres años. El equipo de administración del proyecto, dependiendo de nuestra satisfacción con sus resultados, o su satisfacción con nuestros resultados, podríamos renovarles el contrato. La tecnología debe ser transparente a los usuarios del sistema. Es por eso que tenemos un equipo asesor contraparte a la mano desde el inicio; así estamos esperando que la tecnología sea suficientemente transparente para permitirnos ser auto suficientes. El último punto: este asunto es un rompecabezas, estamos en fases diferentes de nuestros desarrollo. Hemos dado una mirada a algunos de los problemas que hemos confrontado. Cuando no pudimos conseguir información de los gastos, establecimos una unidad monetaria para gastos. Cuando no podíamos recaudar ingresos, establecimos un secretariado nacional de ingresos. Cuando no pudimos realizar correctamente el presupuesto, establecimos un grupo especial de presupuestos. Cuando teníamos problemas con nombres fantasma y trabajadores fantasma, establecimos un sistema de integrado de personal y de planilla. Cuando resultó difícil monitorear nuestros fondos en efectivo diarios, introdujimos un sistema de administración de efectivo. Según esto, puede ver que hemos intentado en diversos momentos observar los diferentes componentes de nuestra economía. Lo que no hemos hecho antes es enfocarlos como una totalidad, y es lo que en estos momentos intentamos hacer. Así, que tenemos diferentes etapas para diferentes programas que se dirigen a ciertos asuntos específicos. Pero, como dije antes, éramos ad hoc, y actuamos por lo general respondiendo a los problemas. Nuestro deseo es contar con sistemas bien integrados y totalmente planificados.

EVALUACION DEL RIESGO EN PROYECTOS DE DESARROLLO

Gary Byllesby
Sub-Contralor USAID

Buenas tardes a todos. Espero que ustedes estén gozando Miami y la Conferencia.

Se me a pedido hablar con ustedes acerca de evaluar riesgo en proyecto de desarrollo. Más específicamente, discutiré dos de las técnicas usadas en la Agencia para el desarrollo nacional, USAID. También proveeré información sobre como manejamos actividades de desarrollo y identificamos riesgos, y entonces ofreceré algunas sugerencias sobre como aplicar esta información a su trabajo. Este es un grupo muy distinguido espero que en mi presentación estimulará la discusión de este asunto importante entre ustedes.

Déjeme empezar preguntando: ¿qué es riesgo? espero que usted este familiarizado con una película americana con una escena muy famosa “Butch Cassidy Sundance Kid” han sido acorralados y se encuentran en un acantilado de doscientos pies sobre un río impetudo. Cuando los policías los alcanzan ellos consideran saltar, pero Sundance rehusa por que el no sabe nadar. Butch se ríe y le pregunta te estas burlando la caída probablemente lo matará.

Mientras que esto podría hacer la escena de esta película esta historia hay un modo u otro. Ellos probablemente iban a morir pero no podían concordar en cual forma morir. El riesgo esta en el ojo de la tormenta. Con análisis podemos tratar de entender mejor las cosas que no podemos controlar y tratar de alcanzar un acuerdo sobre que son los riesgo de un proyecto de desarrollo.

Evaluar los riesgos es algo que todos aquí lo hacen cada día en varias formas, así que algunas de las técnicas son familiares. Sólo voy a ponerlas en un contexto diferente para aplicar estas mismas técnicas para evaluar riesgos para proyecto de desarrollo. La mayor parte del tiempo no pensamos de acciones normales, de todos los días en términos de evaluar riesgos, pero estamos evaluando riesgos todo el tiempo. Por ejemplo, usted esta haciendo una evaluación de riesgo cuando usted: cruza una calle concurrida; escucha el informe del tiempo y evalúa si llevar o no llevar un paraguas cuando sale a fuera; excede el límite de velocidad en la carretera; o busca por un carro nuevo y evalúa los varios modelos disponibles para usted basado en sus necesidades. Corrientemente la mayor parte de las personas piensa en todos los riesgos cuando hace una inversión en acciones o compra una casa. Ello podrían hacer mas análisis del potencial para apreciación de estas inversiones en forma escrita, los más y los menos.

Hay algunas puntos que quisiera enfatizar. Primero, la cantidad de análisis debe ser consistente con el nivel de riesgo. Una vez tuve un análisis hecho para mi por una persona que consistía de siete hojas de cálculo complicadas, con veinte o más líneas de información cada una. No hubo desacuerdo que había inflación creciente en ese país a esa fecha, y que había un riesgo considerable si los bienes fueran comprados en ese país. Sin embargo, los ítems a ser comprado bajo el proyecto eran de los Estados Unidos y el financiamiento era en dólares americanos, así el riesgo de alta inflación o de fluctuaciones de la moneda para estos costos era mínima. Así en este caso, fuimos avasallados con análisis e información que no necesitábamos.

Segundo, el análisis de riesgo es usado para ser tomar decisiones. Una vez que la edición ha sido tomada, el análisis tiene menos valor excepto como una herramienta de enseñanza y para propósito de evaluación de proyectos. Una vez comprado el carro, hemos hecho la decisión.

Tercero mucha análisis es basado en información subjetiva, y necesitamos tener esto en mente cuando hacemos nuestras decisiones. Tenemos que usar la mejor información disponible para llevar a cabo nuestros análisis, pero tenemos que tener en mente que la información que usamos no esta basada en información perfecta. Algunas veces las personas hacen este análisis como si fuera la vida en ello. Viene a ser más importante de lo que es.

Cuarto por que hacemos la evaluación de riesgo como parte de la vida, usted ya tiene muchas de las habilidades necesarias.

Finalmente, riesgo es algo que, por definición no puede ser controlado. Es posible entender el riesgo y tratar de minimizar su impacto. Por ejemplo, en proyectos agrícolas no podemos controlar la lluvia, pero podemos predecir cual podría ser la producción, dado el promedio de lluvia durante una estación de crecimiento. Por su puesto algunas veces es más importante cuando la lluvia viene, antes que cuanto. La inundación al final de una estación de crecimiento podría arruinar la cosecha. Normalmente, no tratamos de analizar eventos catastróficos como riadas y terremotos que podían ocurrir. Desde que ellos tienen un impacto dramático sobre el proyecto no sería valioso el esfuerzo de tratar de demostrar el impacto de tal evento.

Aún cuando estos podrían ser efectos simplistas, ellos son completamente comunes y los administradores financieros pueden entender el impacto de estas clases de riesgos.

Por que es importante el análisis de riesgo. El desarrollo es inherente aún negocio riesgoso con muchas variables fuera de nuestros control. Hay varias razones por las cuales evaluar riesgos es importantes. Por una, las actividades que financiamos pueden tener un impacto significativo en la forma de vida de un país si ellos son diseñados e implementados apropiadamente. Necesitamos identificar el riesgo de manera tal que los administradores puedan minimizar aquellos riesgos para maximizar los beneficios del proyecto a los beneficiarios de ese proyecto. De otra forma, si el diseño o la ejecución de un proyecto de desarrollo esta fallando, podría o no haber impacto del proyecto o como hemos vistos en algunos casos, un impacto negativo. Los recursos son limitados, así que debemos hacer el mejor uso de ellos. Afortunadamente, analizando los riesgos cuidadosamente, también podemos mejorar el planeamiento del proyecto.

Algunos de los mayor beneficios trabajos de administración financiera que están hechos en USAID hoy es en el area de diseño e implementación de proyectos. Donde los administradores financieros han estado activos, hemos visto los beneficios de su participación en el mejor diseño y resolución de problemas. mientras que algo de los créditos ha esos administraciones financieros también refleja los beneficios de usar una combinaron de habilidades, cuando las actividades de diseño e implementación se hacen mediante equipos. mirando una actividad desde perspectivas diferentes, y como un equipo, incrementa la posibilidad de éxito.

Para poner el análisis de riesgo en contesto, déjeme describir brevemente el proceso de desarrollo en USAID desde la perspectiva de un administrador financiero. (usualmente un

analista financiero) es una parte integral del esfuerzo de diseño. el trae una perspectiva única al proceso y puede añadir valor considerable al proceso de diseño .

El paso uno del proceso de desarrollo es la identificación del problema - lo mismo que usted hace cuando usted evalúa el riesgo. USAID esta buscando más ampliamente al desarrollo que lo que hacia en el pasado. Buscamos un sector entero con nuestros socios, de manera tal que podamos aplicar nuestra experiencia y recursos como parte de un esfuerzo combinado. Estos socios son aquellos que proveen recursos, como el gobierno receptor , otros sonantes y organizaciones no gubernamentales. Al hacer los análisis del problema miramos al sector entero, sea educación, salud, agricultura o economía e identificamos los problemas claves para la efectividad en ese sector. Tratamos de involucrar todas las parte al hacer este análisis, incluyendo a los propios beneficiarios. Acepto que eso es un concepto extraño, que tengamos que preguntar a la gente que estamos tratando de ayudar que podrían querer, pero tratamos de hacer esto para estar seguros que entendemos los problemas, las actividades existentes, las soluciones potenciales y otros posibles recursos disponibles. Tomamos en consideración los problemas legislativos y políticos sobre nuestros fondos y aquellos de otras organizaciones y tratamos d identificar las debilidades y duplicaciones através de este proceso de identificación del problema. En el pasado, tendíamos a identificar rápidamente aquellas áreas de interés para USAID y desarrollar un proyecto acerca de nuestros conceptos, no necesariamente aquellos del país receptor y los beneficiarios. Es importante nota que en este análisis, tratamos de alcanzar un consenso de todas las partes sobre la naturaleza delos problemas y los recursos disponibles.

Más importante, tratamos de enfatizar sobre los resultados. Por ejemplo, previamente podríamos contar el número de vacunas que ordenamos y entregamos como una forma de medir nuestro impacto. Esto, propuesto, es inconsistente con los actos de administración gubernamental que tenemos ahora, enfatizando que nos concentramos sobre los resultados. Pero midiendo el número de vacunas porsupuesto, tenemos un modo fácil de medir que era identificable y verificable. Sin embargo, hoy día, estamos más concernientes con los resultados - el número de niños inmunizados realmente. Esto no es tan fácil de medir pero nos ayuda a centrarnos en el sistemas de entrega y en los niños, y no solamente en la adquisición de las vacunas.

El segundo paso en el proceso de desarrollo es el análisis del problema. De este análisis, son hechos acuerdos sobre que recursos y expertos USAID, el gobierno receptor y otros donantes podrían ser requeridos para proveer en esfuerzo concentrado para minimizar los inconvenientes sobre ese sector particular. Un análisis necesita tomar en consideración que está haciendo el gobierno así como también otras organizaciones de modo que podamos hacer apoyo de aquellos esfuerzos. Queremos minimizar la computación y duplicación en nuestros esfuerzos. Un ejemplo clásico de esto es cuando organizaciones diferentes operan clínicas para necesidades especializadas.

En los más lejanos extremos de un país subdesarrollado, los servicios médicos básicos necesita estar disponible a toda la gente. Sin embargo como un ejemplo, en un país en el cual estuve, un donador podía operar una clínica en una villa solo para mujeres y niños y los

hombres tenían que ir a otra localidad para conseguir tratamiento médico de una clínica gubernamental.

Paso tres es el desarrollo de la solución técnica. De este acuerdo tentativo, USAID desarrolla una estrategia técnica para alcanzar su parte en el acuerdo total. El énfasis en análisis técnicos es sobre la identificación de que resultado medibles estamos tratando de alcanzar y como planeamos alcanzar esos resultados. En el pasado tendíamos a centrarnos sobre la identificación de los insumos que esperábamos proveer y no siempre uniendo esos insumos con resultados específicos.

El cuarto y principal paso, por supuesto, es hacer lo que llamamos el análisis financiero. Una vez que el análisis técnico está completo, el administrador financiero empieza el análisis financiero de la propuesta. Es muy importante que el administrador financiero no espere hasta este paso en el proceso antes de sentirse involucrado, por dos razones muy importantes. Primero, podría ser muy difícil entender el contexto del análisis técnico y las asunciones subyacentes. Segundo, como un participante en la formulación de la propuesta el administrador financiero puede proveer punto de vista invaluable y prácticos para ayudar a mejorar el potencial manejo. El administrador financiero trae una perspectiva diferente al proceso y ha sido nuestra experiencia que esta diversidad de talento conduce aún producto mucho mejor.

Un analista financiero es asignado como un miembro del equipo que desarrolla la propuesta. Trabajando con el equipo de diseño, el analista financiero prepara normalmente el presupuesto sobre una base de flujo de fondos así como también de gastos. Este flujo del análisis técnico es desarrollado con la ayuda de otros miembros del equipo para estar seguros que los estimados de costos son realistas. Este análisis será parte de la base para nuestro análisis de riesgo posterior.

Otra parte significativa del análisis financiero es el desarrollo del valor de los flujos de beneficios para los individuos o el sector.

Algunas veces el analista también lleva a cabo un análisis económico de los beneficios para la economía y un análisis de cualquier reflujo para el proyecto de las ventas o como parte de un programa de crédito.

El analista financiero revisa el análisis técnico para identificar las asunciones críticas. Generalmente definimos crítico como algo que podría tener un impacto significativo sobre el costo del proyecto o, siempre también importante, el valor de los beneficios recibidos. Una revisión de costo, beneficio, economía y análisis de reflujo es así llevar a cabo para identificar las asunciones críticas que podría afectar los análisis. Típicamente inflación y caja de cambio son dos asunciones críticas que podría tener un efecto adverso sobre el costo o la corriente de beneficio. Otro ejemplo son las tasas de impuestos, tal como el impuesto a las ventas, impuestos a la renta y aduanas, que podrían tener un efecto negativo (o positivo) sobre la actividad. En aquellos casos donde hay préstamos o ellos serán reflujo de efectivo para la actividad, un análisis separado de riesgo es llevado a cabo para determinar el impacto del reflujo reducido (malas deudas, pago lento etc.).

En todo estos análisis debemos mantener tres puntos importantes en mente. Primero antes de empezar un análisis, debemos hacer una decisión sobre el valor que el análisis añadirá al proceso de toma de decisiones. Todo nuestro análisis sirve para asistir a la gerencia a hacer

una decisión informada. No estamos haciendo la decisión sino nuestros análisis no va incrementar su conocimiento, o va a confundir los asuntos, entonces probablemente no debemos desperdiciar nuestro tiempo preparando el análisis.

Segundo el proceso de hacer el análisis financiero es fluido, y es uno de los refinamientos constantes y mejora de la información así como también recibidos mejor información. Trabajar como parte del equipo y compartir información, continuamente refinamos nuestro análisis hasta que nos sentimos satisfecho que hemos identificados las asunciones críticas y hemos evaluado los riesgos asociados apropiadamente.

Tercero, en el curso del análisis necesitamos clarificar exactamente que recursos están siendo provisto por otras partes. Necesitamos minimizar el número de variables. Cuando hay una falta de claridad o información, se necesita requerir lineamientos de líder del equipo de diseño.

Paso quinto es reunir la propuesta. Cuando el equipo siente que todos los componentes de la propuesta están listos y consistentes ellos preparan un borrador de la propuesta, el cual incluye el análisis, la identificación de los problemas significativos y el análisis financiero con la evaluación el impacto financiero de esos riesgos para la consideración de la administración y nuestros socios. Después de recibir comentarios, es hecho un análisis posterior según sea apropiados y una propuesta final es remitida para aprobación. Después de la aprobación de la propuesta es transferida al equipo de implementación para ejecutar el proyecto.

Ahora algunos ustedes podrían empezar que todo esta hecho pero hemos encontrado que la implementación del proyecto es también importante. En USAID, un análisis financiero es asignado usualmente para apoyar el equipo de implementación. El analista lleva a cabo revisiones de los receptores también provee análisis adicional sobre los asuntos señalados por el equipo de implementación. Estos recursos son usados por el equipo para hacer ajustes al plan de implementación y para analizar el impacto financiero de las alternativas que están haciendo consideradas.

Déjeme dar dos ejemplos de evaluación de riesgos usando dos técnicas y el resultado del análisis.

Ejemplo #1, proyecto pequeños granjeros. Este es un ejemplo de cuan importante es hacer un análisis exacto del flujo de beneficios.

Un país africano tenia un deseo de ser mas autosuficiente y quería que sus granjeros empezaran criar sus propios cerdos para la venta local. Análisis considerable fue hecho durante el diseño del proyecto sobre los beneficios de la economía y para el sector agrícola como un todo por tal actividad. Poca atención fue puesta al impacto de los ingresos de los granjeros o beneficiarios, que fueron seleccionados para criar los cerdos.

Los granjeros estaban felices de ser seleccionados y participaron activamente al principio. Sin embargo, después del período inicial, los granjeros empezaron a negarse a expandir sus actividades de crianza de cerdos o, algunos casos aún continuada. A causa de estos problemas y de un pedido de expandir el proyecto aun mas granjeros, un análisis de situación fue requerida.

Llevando a cabo un análisis financieros (con flujo de efectivo, presupuestos, etc.) usando análisis de sensibilidad, el cual describiré más tarde obtuvimos que, aún bajo condiciones perfecta, los granjeros no podían lograr utilidades. El costo local de alimentación eran demasiado alto. Criar cerdos para ser competitivo requería economía de escala. Los granjeros no tenían el capital o experiencia para manejar la economía de escala para ser rentable. Entonces, aquellos granjeros que participaron en el proyecto sufrieron perdidas financieras significativas.

De haber sido hecho este análisis antes de aprobación del proyecto, esos riesgos podían ser sido identificados. Como un resultado del análisis, el gobierno no incremento el tamaño del proyecto e inicio un subsidio para apoyar estos granjeros que continuaron en el proyecto. El resultados final: el gobierno y los granjeros perdieron dinero y la economía no fue fortalecida.

Tengo un ejemplo de análisis de sensibilidad en una hoja de calculo electrónica es un modelo muy simple, usando un análisis de flujo de efectivo por un periodo de diez años. Hay un campo para la tasa de descuento simple y el número de flujos efectivo es el numero de años. Como un resultado cuando cambiamos esa tasa de descuento simple la hoja de calculo recalcula recomputa y tenemos un nuevo valor presente neto. El valor presente neto es un valor neto presente sin tomar en consideración compuestos. Cuando tomamos en consideración componer el valor presente neto hace una diferencias significativas. Básicamente lo que tenemos acá es una variable en este ejemplo, el cual es una tasa de descuento. Si cambiamos la tasa de descuento, entonces cambiara el calculo y los beneficios. Ustedes pueden tener cualquier numero de variables en esta clase de análisis y usted puede cambiar las variables, ello lo recalculara automáticamente esto es un gran uso de las hoja de calculo también ayuda a las personas entender el rango. Típicamente no podemos predecir que inflación podía ser, o otros factores pero podemos usar estas clases de análisis para predecir que efecto podría tener un incremento o una disminución de la tasa de impuesto sobre un proyecto particular.

Alguna vez somos afortunados en tener una técnica de análisis para comparar o hemos hecho unas actividades de competencia que queremos comparar. Lo que podríamos usar es lo que es llamado una tasa interna de retorno, la cual básicamente trae el valor neto presente a cero. Lo que básicamente dice es la tasa de retorno sobre una actividad dada. Podríamos utilizar esto solo cuando estamos comparando actividades. Una de las cosas es fácil acerca de eso es que las fórmulas son presentadas bajo dos números el truco acá es nominar los bloques de la hoja de calculo, por ejemplo “inflación” o lo que sea y usar el nombre en la formula y así como por cada variable que tenga usted podría tener un bloque donde usted podría cambiar el número y el nombre podría ser lo que usted puso en esa formula. Si usted cambia la tasa de inflación o la tasa de impuesto o la tasa de devaluación, automáticamente se recomputara la hoja de calculo cuando usted esta haciendo un análisis y usted quiere decir “Bien, ¿Qué pasaría si incrementamos la tasa de impuesto del 10% al 12%?”. La hoja de calculo podría ser completada con toda la fórmulas dentro de ellos. Automáticamente haría un recomputo y usted el equipo podría ver que opciones podría ser, para una toma de decisiones. Usted podría usar la misma cosa por ejemplo calcular la hipoteca. Usted podría cambiar la tasa hipotecaria y recomputarla automáticamente el truco para el análisis de sensibilidad es dominar el bloque que va a usar para poner el número y cuando usted haga el cambio será recomputada automáticamente su hoja de calculo.

Ejemplo #2, incrementar el empleo y el sector privado. En un país asiático el subempleo era considerado un problema principal en el desarrollo de la economía había un fuerte consenso

entre todas las partes que el sector privado era el lugar para expandir el empleo. Esto era un cambio mayor de las actividades de estimulación empleada previamente que enfatizaba el incremento del empleo público. Un buen análisis del riesgo involucrados en proveer asistencia a este objetivo fue llevado a cabo y proveyó algunos ejemplos de los riesgos que podría ser evaluados en un proyecto de desarrollo algunos de los problemas y riesgos principales identificados fueron: el gran déficit gubernamental absorbía la mayor parte del crédito disponible para la expansión del sector privado; la restricción gubernamentales sobre la importación de bienes y tecnología; la regulación considerable de los sectores agricultura y manufactureros de la economía; alta inflación y cuellos de botellas en la infraestructura (camino y otras redes de transporte en pobres condiciones).

Como un resultado del análisis inicial fue decidido, para incrementar el empleo de sector privado (agricultura y manufacturero) el énfasis del proyecto debía estar en remover las barreras al crecimiento en el sector privado el análisis de los problemas, usando análisis de sensibilidad y otras técnicas, permitían identificar los cambios críticos o requeridos. Las asunciones fueron identificadas. El riesgo de esos cambios fue evaluado de modo que lo formuladores de políticas podía ver el impacto potencial de esos cambios - cambio en la tasa de impuesto, cambio de infraestructura. Es importante notar que eso fue un proceso intenso que involucro la participación de funcionarios gubernamentales miembro de sector privado y otros donantes para convenir en los problemas y en las asunciones para desarrollar cambios que fueran aceptables.

Basado en el análisis y en la decisión del gobierno receptor a hacer los cambios necesarios para liberalizar sus políticas e incrementar las inversiones en infraestructura, el financiamiento fue provisto por USAID, para las actividades el proceso de identificación de los problemas, evaluación de asunciones críticas y análisis del riesgo fue esencial para el entendimiento de todas las partes de los cambios que eran requerido.

En este caso el uso del análisis “con y sin” fue esencial. Señalado simplemente: el análisis de costos y beneficios fue preparado para el caso cuando el proyecto y las políticas cambiadas fueran implementadas como estaban planeadas y entonces comparadas con los costos y beneficios estimados sin el proyecto y cambios de políticas. El uso de esta técnica simple es el único medio de evaluar el costo y beneficio de los proyectos.

Usamos esta técnica en nuestras vidas diarias en un nivel más simplificado, pero los principios son aún los mismos. Por ejemplo, cuando consideramos la compra de un segundo carro, pensamos como la vida podría ser diferente si tuviéramos dos carros en la familia. También pensamos en los seguros adicionales y costos de parqueos y mantenimiento e intereses. Si pensamos en los beneficios de tener un segundo carro son mayores que los costos, entonces, asumiendo que tenemos los recursos compramos el carro. Por supuesto, nuestro análisis de un proyecto podría ser más complicado pero los principios son los mismos: compare todos los costos con todos los beneficios y, si es positivo, es un buen asunto.

En resumen, para hacer un planeamiento apropiado, necesitamos hacer un análisis de riesgo sobre aquellas asunciones críticas que podría hacer una diferencia a los resultados deseados de un proyecto de desarrollo este análisis debe estar completamente integrado en el diseño del proyecto al analizar aquellos elementos críticos del proyecto a través del análisis propuesto, análisis de los estimados de los beneficios y análisis de flujo de efectivo en aquellos casos donde habrá repago de préstamos o reflujo.

El nivel de análisis debe proveer adecuadamente a las personas que toman las decisiones con la información que necesitan para tomar una decisión para el proyecto. Como dice mi jefe “no hay puntos extras para trabajo adicional más allá del mínimo”. Haga solo la cantidad de análisis necesario para entender los riesgos y su impacto potencial sobre el proyecto propuesto.

Los pasos en el proceso de análisis de riesgo para un proyecto de desarrollo son: identificación del problema (estando seguro que entendemos claramente los resultados que estamos tratando de alcanzar); análisis del problema (estar seguro que entendemos la forma que abordamos el problema); desarrollo de la solución técnica (conocer como la solución propuesta va a solucionar, a la vista de todos los otros recursos y asistencias que están siendo provistos); análisis financieros de los costos, beneficios y reflujo tomando en consideración el valor neto presente y el análisis de sensibilidad; desarrollar la propuesta con un análisis financiero integrado; implementación del proyecto (proveyendo análisis a los proyectos durante su implementación).

Los dos métodos más comunes usados para analizar el riesgo son: análisis de sensibilidad usando una hoja de calculo electrónica (el ejemplo de la hipoteca) y comparando el costo y beneficios con el proyecto contra el costo y beneficio sin el proyecto (análisis “con y sin”)

Las habilidades necesarias para hacer un análisis de riesgo en un proyecto de desarrollo son desarrolladas fácilmente. Si usted entiende los objetivos del proyecto es un miembro de equipo activo y identifica cuidadosamente los riesgos que necesitan ser evaluados, usted no tendrá problemas con el análisis. Gracias.

Mr. PIENAAR (Africa del Sur) : Cuando Ud. prepara un análisis financiero que tiene en cuenta el valor del dinero, como en el ejemplo mostrado. ¿Cómo determina la tasa de descuento apropiada?

Mr. BYLLESBY: Típicamente, cuando hacemos un análisis financieros, lo hacemos en moneda local y en dólares. Una tasa de descuento que podríamos usar con los dólares americanos podría ser la tasa del tesoro americano, que es la que préstamos al mismo tiempo podríamos tomar en consideración que el gobierno local se esta prestando si ellos tienen bonos o alguna otra clase de tasa. Usted sabe, en algunos casos, por supuesto, podría ser 22% pero típicamente, usted tiene un análisis que tiene en cuenta el costo de los dólares un análisis preparado que tienen en cuenta el costo de la moneda local y entonces usa una tasa de descuento basada en lo que el gobierno que se esta prestando el dinero tiene.

Ms. ROBINSON (Estados Unidos): Gary nos habló acerca de los aspectos técnicos de la evaluación de riesgo y el nos dijo mucho acerca del análisis de sensibilidad. Me gustaría saber

un poco más acerca de los aspectos políticos de la evaluación de riesgo, si usted quiere por favor. No es posible trabajar en una agencia gubernamental sin considerar otra cosa que el análisis económico, específicamente los beneficios económicos. ¿Quién tiene la última palabra de la extensión de las amortizaciones que serán cuando usted este mirando aún proyecto de desarrollo particular?. ¿Esta eso dentro de su trabajo? o hay alguna tremenda coordinación que va antes que la decisión final sea adoptada? yo recuerdo como se usaba ser en mi organización pero estoy curiosa especialmente sobre como es en estos proyecto de desarrollo.

Mr. BYLLESBY: AID es normalmente un donante de gobierno a gobierno y las políticas no son de un gobierno sino de dos. Normalmente el gobierno receptor tiene sus prioridades señaladas y típicamente usted no podría en una área de gobierno que no ha sido fijada como algunas de sus prioridades. Así, si, hay una influencia política pero no solamente desde el punto de vista del gobierno americano. Tenemos que trabajar con el otro gobierno con el cual estamos comprometidos y tenemos mirar sus prioridades. Nosotros también tenemos nuestras propias prioridades políticas y también restricciones legales. Por ejemplo, nosotros no financiamos armamento, no financiamos muchas cosas que los gobiernos receptores podrían considerar sus prioridades. Así en la fase de diseño inicial, vamos a encontrar muy rápidamente trabajando especialmente en una forma colaboradora con el gobierno receptor y otros donantes, exactamente la forma de tierra, donde las minas de tierra están, donde las cosas que son muy sensitivas y que es posible y que no es posible.

Sin embargo, le diré a usted que también he estado en países donde hemos hecho proyecto que el gobierno receptor no se sentía muy feliz, pero ellos nos permitieron seguir y hacer esta clase de cosas. Somos la agencia gubernamental que da asistencia económica a otros países y a través de organizaciones no gubernamentales a otros países. En algunos países, donde el ambiente político no es necesariamente el mejor, podemos continuar con la asistencia que damos a través de organizaciones privadas, voluntarias.

Pero la administración va a hacer la decisión final. Estamos consciente de esto la administración esta políticamente abrumada. La administración va a mirar que es posible, dado el mandato que esa misión USAID particular, le ha sido dada, así como también las prioridades. Normalmente esto no es un gran problema, por cuanto ambos el gobierno receptor USAID y otros donantes tienen recursos limitado. Así, típicamente, nosotros podemos convenir en la mayor parte de las prioridades. Es algo de lo que tenemos que tomar cuidado pero, durante el proceso de negociación, de discutir que queremos hacer, podemos discutir muy rápidamente que va a ser posible para ambas partes.

AUTO EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Jeff Steinhoff

Director de División Oficina de Contabilidad - GAO. EE.UU.

Es un placer para mí poder compartir mis pensamientos con este grupo hoy día. Felicito al Consorcio Internacional por su importante liderazgo. Hoy enfocaré mis comentarios en los retos para asegurar controles internos sólidos y en la importancia del proceso de auto evaluación del control interno para el gobierno estadounidense.

Más de la mitad del Congreso estadounidense ha estado en la oficina por menos de cuatro años. Vemos un nuevo grupo de jugadores, con ideas dramáticamente diferentes acerca del papel del gobierno en la actualidad. Ellos no están acostumbrados al modo de hacer de las cosas; no están acostumbrados a los procesos dirigidos por el papel. Ellos vienen a Washington con un objetivo a la vista: está quebrado, arreglémoslo.

Junto con este hecho se encuentran las dificultades de balancear el presupuesto federal estadounidense con todas las demandas financieras de la competencia. Es un aspecto muy travieso. En el fondo, las personas no quieren que se reduzca nada, pero quieren que el presupuesto esté balanceado. El gobierno estadounidense está siendo reducido dramáticamente, o está adoptando su “tamaño ideal”, dependiendo del punto de vista. La voz del público estadounidense, el cliente último, es alta y clara. Ellos les dicen a los funcionarios públicos que esperan más por el impuesto en dólares que pagan, y que esperan una responsabilidad total para los costos y el rendimiento.

En agosto de 1996, una encuesta entre estudiantes adolescentes encontró que 79 por ciento creía que la corrupción del gobierno y la falta de honestidad estaban ampliamente dispersas. Déjenme repetirlo: setenta y nueve por ciento de estudiantes adolescentes en los Estados Unidos, señalaron, al ser encuestados que la corrupción del gobierno y la falta de honestidad estaban ampliamente dispersas. Éstos son estudiantes adolescentes, por lo tanto reflejan el punto de vista de sus padres. Hace treinta años, este número era contrario, y 76 por ciento de los estadounidenses, al ser preguntados, contestaron que confiaban en que el gobierno hacía lo mejor y sentían que el gobierno se preocupaba por ellos.

En el ambiente de cambio actual, los gerentes federales estadounidenses deben asegurar que cada dólar del impuesto se gasta adecuadamente, y que los activos están salvaguardados. Aquí es donde los controles internos juegan un papel fundamental.

Me gustaría dedicar un minuto o más para definir lo que entiendo por *Controles Internos*. Esta definición ha evolucionado durante los años, y las personas tienen diferentes perspectivas de lo que realmente significa. Yo lo veo en el contexto más amplio posible. Estamos hablando acerca de todos los controles dentro de una organización que cubre una misión completa y las operaciones de la organización. No sólo se trata de controles financieros. Desde mi punto de vista, es todo lo que uno trata de alcanzar. Apoyo totalmente los conceptos del Comité de Organizaciones de Fomento de la Comisión Treadway, COSO. Ustedes oirán acerca de su informe mañana. El sistema de control debe proveer una seguridad razonable acerca de que los objetivos de la organización se han alcanzado a través de operaciones efectivas y

eficientes, presentación de reportes financieros confiables, de acuerdo a las leyes y reglamentos, y salvaguardando los activos que ellos poseen.

Para el gobierno federal estadounidense, hemos reconocido desde hace tiempo que los controles internos adecuados están bajo la responsabilidad de la gerencia. Ciertamente, el auditor, el funcionario financiero principal, el personal del departamento desempeñan un papel muy importante en el logro de sistemas de control interno adecuados y sólidos, pero la responsabilidad última descansa en los gerentes que ejecutan los programas día a día. En 1982, hace quince años, el Congreso estadounidense promulgó la Ley de Integridad Financiera para Gerentes Federales. Esta Ley aclaraba dicha responsabilidad. Tomó varios años hacer que se aprobará esta Ley, Ron Points, quien se encuentra aquí ahora, estuvo involucrado en esos días de GAO. La Ley se encuentra en dos hojas de papel. Es una de las leyes más simples que leerán, pero aclara la responsabilidad de la administración. Requiere que los gerentes más importantes, las cabezas de cualquier departamento o agencia declare cada año, firmen sus nombres en la línea establecida, y señalen si su entidad posee o no los controles internos razonables. Señala que ellos deben hacer esta declaración o esta afirmación basados en una auto evaluación, significando esto que los gerentes son responsables por saber. No existe excusa para no saber qué está pasando. Uno, como gerente, tiene que saber qué pasa día a día. Uno tiene que presentarse con nosotros una vez al año. Uno tiene que firmar su nombre afirmando que sus controles cumplen con los estándares promulgados por el contralor general, y que uno ha realizado la auto evaluación que cumple con la carta, o al menos, intenta cumplir con lo que la Oficina de Administración Y Presupuesto ha pedido.

Durante años, este proceso de auto evaluación ha evolucionado enormemente desde ser inicialmente prescriptivo. Las personas querían saber exactamente qué tenían que hacer. Ellos querían un refugio seguro, querían todo listo. OMB les brindo una guía voluminosa. Ha pasado de ser muy prescriptiva a, actualmente, brindar la flexibilidad administrativa. La Circular A-123 de OMB, "Responsabilidad Administrativa y Controles", fue revisada por última vez en 1995. Esta versión refleja realmente trece años de experiencia, algunas buenas, algunas no tan buenas. Simplemente, OMB requiere un monitoreo continuo de los controles, que, junto con evaluaciones periódicas ofrecen la base para las afirmaciones y los reportes anuales.

OMB ofrecía una variedad de información que la administración podía usar para evaluar los controles, con el reconocimiento que el juicio de la gerencia es la clave aquí. Si uno retrocede a esos años iniciales, prescribía que uno tenga que segmentar un área, uno realice evaluaciones vulnerables en un cierto sentido y que uno ejecute revisiones de control interno en cierto modo. Si uno observa la guía en la actualidad, lo que señala es que el elemento número uno que uno tiene que decidir, posee o no los controles adecuados, es el conocimiento de la administración basado en las operaciones diarias, el conocimiento de la administración que ellos obtienen usando sus sistemas cada día. Lo que OMB señala es que los gerentes sepan qué pasa, porque ellos están trabajando con éstos sistemas cada día, todo siempre de acuerdo. Una de las medidas que pueden usar es: ¿Qué hace que le duela su estómago un poco? ¿Qué le preocupa cuando va a casa en la noche? ¿Cuáles son las áreas que le preocupan un poco cuando va a trabajar en la mañana? Esas son probablemente sus áreas más vulnerables. Esas son probablemente las áreas donde usted necesita asegurar que posee los controles adecuados en su lugar.

El segundo aspecto que requería OMB es la realización de revisiones de la gerencia expresamente para evaluar los controles, o una revisión donde la evaluación de los controles

es la consecuencia de la revisión. La gerencia está observando sus operaciones todo el tiempo. Podría tener una revisión de medio año. Podría tener una asesoría especial de alguna clase. No podrían hacerse para el propósito propuesto por la Ley de Integridad Financiera para los Gerentes Federales. Podrían hacerse para otro propósito, tal como administrar adecuadamente sus operaciones día a día. Pero como una consecuencia de hacerlo, tenemos una evaluación de los controles.

Enseguida, la guía OMB trata sobre los reportes de auditoría. Recuerdo que hace varios años me hicieron una pregunta. Alguien en la audiencia dijo, “Estamos realizando una auto evaluación muy elaborada del sistema de control. ¿Puedo usar el reporte GAO que acaba de emitirse?” Retrocedí y dije, “Sí, mediante todos los medios, debe nivelar y usar el reporte como parte de su evaluación. Pero aquel reporte era una revisión de los controles. ¿Por qué volver a hacer lo que se acaba de hacer? Su enfoque debe centrarse en arreglar lo que está mal, y no necesariamente sólo evaluar algo de modo que uno pueda decir que lo ha evaluado nuevamente.”

Finalmente, la guía invita a usar los reportes de investigación, las inspecciones y las evaluaciones especiales. En otras palabras, usar la gama total de información disponible, y basado en su propio juicio de gerencia, llenar los espacios en blanco mediante evaluaciones especiales.

La auto evaluación no debe ser un proceso de verificación de listas lo cual resulta en una tormenta de papel. Esto es exactamente lo que pasaba en el gobierno estadounidense durante los primeros años de la Ley de Integridad Financiera. Para cumplir con la Ley, las personas se centraban casi un cien por cien de su atención en crear un rastro de papel para probar que han evaluado cada rincón y abertura de sus operaciones. Si uno quería ver un pedazo de papel que mostraba que ellos han evaluado algo, ellos producirían filas de papel. En el Departamento del Ejercito, ellos tenían 50 unidades evaluables que fueron enviadas en reportes de treinta, cuarenta y cincuenta páginas que trataban sobre sus controles, luego resultaban ser tipos de resúmenes de todo el proceso. Había cientos de personas cuya carrera completa movía estos pedazos de papel. Personas que en realidad, inadecuadamente elevaban la información disponible, y, más importante todavía, el conocimiento.

Una vez que uno retrocedía, uno tenía que decir, ¿Cuál era el propósito de esta ley de dos páginas? El propósito de la ley era no realizar una auto evaluación. El propósito de la ley era asegurar que los controles adecuados se encuentren en su lugar, y que cuando no estuvieran en su lugar, las personas señalaran que estaba mal de una manera expedita. Encontramos que no se prestaba la suficiente atención al establecimiento de lo que estaba mal. Simplemente sólo se convertía en un proceso conducido por el papel, con reportes anuales de más de cien páginas en un mismo lugar. Es importante que uno no caiga en esta trampa, de otro modo terminará con una tormenta de papeles y pocos resultados tangibles para el dinero gastado. Las personas pensaban que debían obtener una A+ por generar papel, por mostrar que estaban cumpliendo, sin embargo, la base es obtener resultados adecuados, controles mejorados. Para hacerlo, la gerencia tiene que ser capaz de clasificar efectivamente a través de donde se encuentran exactamente.

El gobierno estadounidense ha encontrado que establecer un Consejo Senior de Gerencia puede ser una herramienta importante para sentar las bases y evaluar primero los riesgos del control. La alta gerencia, si realizan su trabajo, deben saber cuáles son las áreas más importantes, deben saber día a día, cuáles son las cosas que les causa un leve dolor de

estómago, qué les preocupa, dónde se encuentra el riesgo. El último orador habló acerca de los riesgos. ¿Dónde está el riesgo? Estos consejos de gerencia pueden ser importantes en la clasificación de los elementos en importantes y no importantes, estableciendo los asuntos críticos donde se encuentran problemas de control, haciendo el juicio base para hallar los problemas de control importantes.

Enseguida, ellos están en la posición de establecer las medidas correctivas necesarias. Se encuentran en la posición para cambiar lo que se ha hecho hoy. Entonces tienen que dar marcha atrás, y hacer una evaluación: ¿Se han mejorado realmente los controles? ¿Se han rectificado los problemas? Con un Consejo Senior de Gerencia que se ha comprometido activamente, uno tiene el mecanismo allí para hacer esas cuatro acciones.

En los controles de evaluación, sea usted el gerente que tiene la responsabilidad última, o el auditor que podría intervenir y asistir a la gerencia, o podría hacer una revisión externa o los controles de revisión como parte de una auditoría financiera, usted tiene que tener un punto de vista muy práctico y una perspectiva muy amplia. Me gustaría ahora centrarme en lo que creo son los cinco mayores retos que enfrentan los gobiernos en todo el mundo en la evaluación y fortalecimiento de los controles y en el fomento de la responsabilidad.

Primero, tenemos que dar marcha atrás y hacernos preguntas fundamentales. Sólo pónganse en los pies del gerente, del funcionario financiero principal, o del auditor. Los tres tienen que hacer la misma labor. ¿Estamos centrando la atención en los elementos correctos? Ustedes tienen que preguntarse estas preguntas constantemente. ¿A fuerza de costumbre, solicitamos más controles, pero no los adecuados? Como un auditor, diría que la solución para casi todo descubrimiento de auditoría es más control, éste se quebró, necesitamos un control. No estoy seguro que ésta sea la respuesta a todos los problemas planteados hoy. Pienso que tenemos que retroceder y observar si tenemos mucho control, si tenemos los correctos y si promovemos la administración del riesgo en lugar de promocionar los molestos sistemas a prueba de fallas. Llamo la atención de este enfoque en el error diez-cien del voucher de viajes. Solía tener un grupo de ellos en mi propia oficina. Tengo uno a donde un joven fue a Nueva York. Se vio envuelto en la iluminación de la Gran Manzana y regresó a GAO, en realidad, perdió la cabeza. Perdió la perspectiva de donde se encontraba. Estuvo allí durante cinco días y cuatro noches. Tuvo el coraje de regresar a GAO y tratar de cargarnos algunos dólares excedidos de lo que se le había permitido para su voucher de viaje, cuatro monedas más, uno por día. Puedo decirle a cada uno de ustedes que nuestros controles eran tan buenos que lo atrapamos, y se enviaron cinco hojas de papel explicándome, su gerente senior, que se había cometido este error.

Mi pregunta no es, ¿por qué él cometió este error? Mi pregunta es: ¿Por qué nosotros estuvimos buscando ese detalle para comenzar? Uno paga el viaje, uno establece un sistema automatizado que posee toda clase de cheques editados en él. Si se supera aquellos cheques editados, uno lo paga. Cada año, uno toma una pequeña muestra que puede proyectarse. Uno determina las tolerancias de error, el costo del control. Si uno encuentra un grupo de errores, uno extiende la muestra. Si uno encuentra que alguien nos ha engañado, se le despide. Uno no le envía cinco hojas de papel por cuatro centavos. Uno lo despide si se encuentra que ha abusado. Si uno encuentra un error, sólo se rectifica.

Esto es promover realmente la administración del riesgo. Existe riesgo en todo. Lo que observo en el gobierno estadounidense todos los días es que se centra mucho en los controles pequeños, diez-cien tipos de errores, donde millones de millones de dólares se van virtualmente sin ser revisados.

¿Estamos apoyando la experimentación y el cambio, y evitando una mentalidad que paga un alto premio en cumplimiento con las arduas políticas y procedimientos, y observamos desconfiadamente las cosas que no siguen los medios tradicionales de hacer las cosas? Pienso que, en realidad, en la realización de la auto evaluación, los gobiernos deben asegurar el propio balance y el enfoque de los controles, y deben siempre tener en cuenta la efectividad del costo. Como los gobiernos se están reduciendo, al menos en el nivel de Estados Unidos, este aspecto se vuelve muy importante. Siempre es fácil encontrar lo que está mal. Pero no siempre es fácil hacer un estudio de costo - beneficio. A menudo, no medimos el costo. El costo no puede ser el costo del control en sí, pero también pueden haber costos culturales. Uno tiene que dirigirlo en realidad en un modo muy comprehensivo.

En segundo lugar, los gobiernos deben buscar soluciones creativas para los problemas de control duraderos. Estoy hablando sobre el gobierno estadounidense aquí, pero no pienso que tengamos que centrarnos mucho en la identificación de lo que está mal. Para la mayor parte, a lo largo del gobierno estadounidense, las personas han reconocido que las cosas están deficientes. Uno tiene quince años de experiencia con la Ley de Integridad Financiera para Gerentes Federales. Uno tiene una letanía de los reportes de GAO e IG. Uno tiene muchos estudios de asesores. Uno posee las propias evaluaciones de las agencias. Los gerentes importantes saben qué está mal. La verdadera medida de un programa de auto evaluación es si la debilidad identificada es o no corregida de modo efectivo en un tiempo determinado. Eso es lo que tratamos aquí. No vamos hacia un proceso que se perpetúe a sí mismo. Buscamos un propósito para arreglar lo que está mal.

Hoy, para el Gobierno de los Estados Unidos, encontrar las soluciones es realmente un problema. Las soluciones deben llegar a las causas originales. Y la evaluación de los controles internos puede identificar la causa, pero deben profundizar lo suficiente para aislarla. Allí se encuentra una distinción muy importante. La gerencia y los auditores deben descartar las causas más esotéricas, tales como la cultura corporativa que todos intuitivamente sabemos puede ser el obstáculo más importante que cambiar, pero puede ser difícil de dirigir. Quizá los controles nunca trabajen adecuadamente con la cultura existente que tenemos o el modo existente con el que operamos día a día. Más que nunca, las recomendaciones de auto evaluación. Así se trate de la auto evaluación de la gerencia o de un equipo de auditoría, debe tener la sofisticación del contexto, o los riesgos del equipo de evaluación que son observados por la alta gerencia, a quien trata de influenciar, siendo sombríos o realistas.

Tenemos que ponernos en su situación. Tenemos que pensar acerca de los riesgos, del modo en que piensan ellos acerca de los riesgos. Tenemos que entender exactamente que lleva a los gerentes a actuar y qué enfrentan día adía. Hoy más que nunca, los equipos de auto evaluación deben ser capaces de mostrar clara y concisamente la relación costo - beneficio de las recomendaciones y las soluciones de control interno. Pregúntese a sí mismo cuándo solicitan un control: si fuera su dinero, ¿pagaría por eso? Muchas veces, no lo haría. No pagaría por algo para lo cual llamaría a alguien para que lo haga.

Siempre debemos tener en cuenta que, en los controles de evaluación, en el ambiente actual, existe sólo bastante dinero y no mucha flexibilidad. Entonces, los controles en sí deben demostrar su valor. Ellos deben tener como objetivo aquello que genere una acción realizada por la gerencia principal. Tenemos que pensar de modo muy creativo en soluciones que den un marco, presentando opciones y alternativas, pero pensando de modo más creativo.

Tercero, al realizar las auto evaluaciones, debemos estar preparados para examinar los procesos empresariales de iniciativas de reingeniería y benchmarking contra las organizaciones con las mejores prácticas. El futuro, a mi ver, no está en una adecuada sintonización de los procesos internos existentes y los sistemas de control. Se les debe aplicar una reingeniería total, en la mayor parte. No estoy hablando sobre el cambio creciente o la adecuada sintonización. Les voy a dar un par de ejemplos.

Encontramos que la Administración de la Seguridad Social, que paga US\$360 mil millones por año a 50 millones de personas, tomaba cerca de 155 días para tomar una determinación inicial con el objetivo de ver si alguien está incapacitado o no. Existió un grupo de apelaciones que le siguieron. Pero uno viene y dice, "Soy una persona incapacitada. Me gustaría cobrar la Seguridad Social". Desde el tiempo que se archiva hasta el momento que dicen sí o no la primera vez, les tomó 155 días. Encontramos que ellos iban a gastar alrededor de US\$600 millones para comprar nuevas computadoras para realizar el trabajo más rápidamente. Luego dimos marcha atrás y observamos en qué consistía el trabajo. Encontramos que esta frase inicial "Sí, tú estás incapacitado" o "No, no lo estás" se dirigió a veintiséis personas diferentes y se trabajó con un total de treinta horas. Dijimos, "las nuevas computadoras no van a acelerar este proceso. Uno tiene un crecimiento exponencial en el número de casos que uno tenga. Uno tiene un sistema que no trabaja. Así esa persona, cuando obtiene acceso a ese archivo, puede observarla en cinco o dos minutos, en realidad el tiempo no interesa, porque el proceso demora 155 días, menos trece horas. Uno tiene que aplicar la reingeniería al proceso que tiene." Ellos han pasado por este análisis y lo han estudiado. Ahora tienen un proceso que creen que pueda tener el trabajo listo en aproximadamente 50 días.

Encontramos en el Departamento de Defensa que, por cada dólar que ellos gastan en viajes, ellos gastan alrededor de treinta centavos en llenar todos los formatos, el sistema de control. Aplicamos el benchmarking en las compañías con las mejores prácticas y encontramos que la mayoría de las compañías lo realizaban en seis a diez por ciento. Analizando a DOD, sus reglamentos de viajes constaban de 1,357 páginas; en las compañías que poseían las mejores prácticas, constaba de dos a once páginas. Entonces no se trataba de colocar más controles en el lugar. Se trataba de observar los sistemas de control que poseía y en realidad aplicar la reingeniería del modo que se realizaba el negocio. Lo que el grupo de trabajo JFMIP encontró fue que existían muchas estructuras legales aquí. Alguien había abusado del sistema de tal modo y hasta cierto punto en el tiempo, y la regla se había puesto en marcha. Teníamos reglas arcaicas y misteriosas, y teníamos una filosofía que señalaba, "no confíes en el empleado", estábamos cazando niqueles, centavos y cuartos de libras, dólares, y gastando una cantidad exagerada de dinero al hacerlo.

Toda esta perspectiva de la reingeniería del proceso empresarial requiere un grupo diferente de habilidades. GAO ahora tiene una serie de trabajos de reingeniería del proceso empresarial. Hemos desarrollado una guía de evaluación. Luce similar a ésta. Esta guía señala básicamente, "estos son los pasos que dará para evaluar realmente su reingeniería del proceso empresarial". Tengo una lista de referencia. Me referiré a varias guías. El número de

referencia para esta guía es GAO/AIMD -10.1.15. se denomina “*Guía para la Evaluación de la Reingeniería del Proceso Empresarial.*”

Cuarto, la tecnología es la clave para el gobierno reinventado que el público estadounidense solicita hoy en día. Estamos en una era de tecnología en la información, una era para el cual, a mi parecer, los cambios más dramáticos se encuentran en el futuro. Jim Hamilton hablaba acerca de que la página Web no será nada de aquí a diez años. Habrá un poco o nada de papeles, papeles que han sido el pan y mantequilla de muchos sistemas de control en el pasado. En su lugar, los controles internos estarán incluidos en un chip encriptado de la computadora, que cualquiera con un IQ de más de 200 ha desarrollado. Confíen en mí, sólo porque una persona es bastante inteligente no significa que no haya nacido con maldad en el corazón. Existen personas que son muy inteligentes que trataran de sacar ventaja de estos sistemas de control. Pienso que la seguridad de la computadora de aquí a diez años, si no ahora, en gran extensión, se volverá sinónima de los programas gubernamentales de vigilancia y de lucha contra el fraude. El futuro está aquí. De allí es de donde obtendrán el dinero. No tiene que ir a asaltar un banco. Lo pueden hacer sin dejar huellas digitales, sin armas. Lo que hemos encontrado en GAO es que en cada evaluación que hemos realizado de los controles de seguridad de la computadora, cada uno, y hemos realizado auditorías en algunas de las organizaciones gubernamentales más frágiles, hemos sido capaces de penetrar el sistema. Hemos podido ingresar en esos sistemas. Hemos encontrado problemas de control serios. Tenemos reportes especiales sobre ellos. Deben ser así de gruesos. Quizá se hayan sacado cinco copias. Parece un libro de cocina de cómo preparar algo. Pero pienso que así será el futuro.

Este año, el gobierno federal de USA gastará US\$25 mil millones en tecnología de información. En sólo la década pasada, se gastó más de US\$200 mil millones. Estos proyectos serán presentados para ser la solución de los problemas perennes de control de costos y entrega de servicios. Alguien dirá, “tengo la respuesta. Es un sistema XYZ.” Desgraciadamente, el pasado inmediato está lleno de fallas de sistemas, una detrás de la otra. Esto ha resultado en la aprobación el año pasado de la Ley Clinger - Cohen, que es la versión de tecnología en la información de la Ley CFO.

Ahora veamos unos ejemplos cortos de este punto. Tuvimos un cuerpo de trabajo en IRS. Ahora ellos tienen una cantidad de papeles. Todas estas utilidades generadas por los impuestos que ingresan. Si uno visita un centro IRS, es muy impresionante. Uno no puede ayudar, pero retroceder y decir que es maravillosa la forma en que controlan y administran toda esa cantidad de papeles. Pero no se trata de un modo efectivo y eficiente de hacerlo. Ellos se han dado cuenta que se están ahogando en papeles. Ellos han gastado US\$ 4 mil millones de dólares en lo que han denominada la modernización de sus sistemas tributarios.

Un reciente estudio realizado por GAO, así como el propio estudios de IRS, demostró que todo había sido un completo fracaso. IRS recientemente ha testificado ante el Congreso que ellos van a tener que dar por perdido los US\$4 mil millones. Ellos pueden ahorrar un poco, bien poco.

La Fuerza Aérea Estadounidense está gastando US\$36 mil millones en su sistema de control de tráfico aéreo. Hemos encontrado desde el inicio que ellos han tenido problemas en el manejo de las iniciativas de esta escala.

Realizamos un trabajo en DOD. Ellos gastaban US\$ mil millones en su sistema de transporte. ¿Saben cuál es la tasa de utilidad? Usando sus propios números, los cuales no creo que sean modestos. Sus propios números mostraron que la tasa de utilidad en una inversión de mil millones de dólares era de menos de tres por ciento. Si uno habla con las personas que pertenecen a este sector, no harán nada por menos de 25 por ciento, y muchos esperan obtener el 100 por ciento. Estamos en una era de alta tecnología, una era de cambio en el modo de hacer negocios. Para decidir una inversión de gran riesgo de mil millones de dólares, con todas las cosas que pueden ir mal. Por una tasa de utilidad de menos de 3 por ciento, no tiene mucho sentido.

La nueva Ley Clinger – Cohen ha establecido básicamente que deseamos mejores prácticas en tecnología de la información para seguirse al nivel de gobierno estadounidense. Se ha usado el estudio de las mejores prácticas que realizó GAO hace un par de años, donde se analizó los grupos del sector gobierno y sector privado. Encontramos que era lo que trabajaba mejor, y dijimos, “Aquí tenemos un tipo de recetario para seguir en un nivel superior. Existe bastante juicio involucrado. Pero si no ponen en práctica estas cosas, si no tienen estos tipos de controles de inversiones, su oportunidad de éxito será nula.”

Fuimos más allá de esto, y desarrollamos una guía denominada “*Evaluando los Riesgos y las Utilidades: Una Guía para la Toma de Decisión en la Inversión IT (Tecnología de la Información) de las Agencias Federales Evaluadoras.*” Esta guía podía aplicarse en cualquier lugar. Estoy seguro que cualquier representante del gobierno está invirtiendo una fuerte cantidad de dinero en IT.

Otra actividad que realizamos como parte de nuestra labor de auditoría es aplicar los modelos de la computadora Carnegie – Mellon. Este modelo es realmente una herramienta que puede usarse por la gerencia, y su propósito es para ser usada como herramienta de auto evaluación. Carnegie Mellon es una universidad con fuertes cantidades de dinero para la investigación y el desarrollo provenientes de DOD que ha desarrollado el modelo de la computadora y un modelo de software de adquisición. Lo que dicen básicamente es, si la entidad que se dirige afuera y está invirtiendo en IT, si ellos están diseñando su software, este equipo de seis personas les ofrecen un radio de 1 a 4 y les atribuye términos para cada radio señalando si ellos pueden tener o no el trabajo hecho.

El número 1 es el nivel inferior: por definición, uno está en caos y en peligro al invertir en IT, tanto en la habilidad para desarrollar software como en la habilidad para manejar un contratista que desarrollará un software para usted. Hemos encontrado incluso casos donde los departamentos federales les dicen a sus contratistas que ellos tenían que estar en el nivel 1, es decir que les pagaban por un trabajo de nivel 1, un trabajo caótico y peligroso. No pienso que uno quiera gastar toda una cantidad de dinero.

Estos modelos son sinónimos de controles. Estos modelos y guía que menciono aquí están señalando en realidad, “Este el modo de auto evaluar sin importar que sus inversiones en IT van a producir algo a l final o no.” Al aplicar el modelo de desarrollo de computación, las personas que forman parte del equipo de evaluación tienen bastante conocimiento de las ciencias puras. No estamos hablando de contadores y administradores como yo, estamos

hablando de personas especialistas en ciencias aeroespaciales, ingeniería, ciencias de la computación. Ellos asisten a Carnegie Mellon donde son capacitados y certificados. Ellos salen en equipos de seis personas. Carnegie Mellon supervisa la labor.

Al hacerlo, muchas veces uno tendrá a la entidad objeto de la revisión como parte del equipo. Aplicamos esta guía en IRS. IRS se comprometió totalmente en este esfuerzo. No fue algo que preparamos en una sola noche y lo hicimos. IRS tenía personal como parte del equipo, tenía personas observando lo que hacíamos. Encontramos que IRS, que había invertido US\$4 mil millones, en su modo de gastar al menos US\$11 mil millones, se encontraba en el nivel 1, en caos y en peligro. ¿Su gobierno invertiría en algo que, teniendo en cuenta la auto evaluación con la organización involucrada, se encontraba en el nivel 1? Encontramos problemas similares en la Fuerza Aérea, aunque aquí era mejor, pero seguían en el nivel 1.

Antes de asegurar que tiene los controles de inversión adecuados, en su lugar, necesita salvaguardarse contra la amenaza de que alguien ingrese a su sistema. En IRS, ellos mismos, en su propia auto evaluación, encontraron que había aproximadamente 250,000 amenazas de hackers, ataques de computadora el año pasado. Proyectaron que de cierta manera, sesenta y cinco por ciento lo lograron. Muchas de estas personas sólo navegaban en Internet, divirtiéndose. Pero analizando cómo están diseñados los sistemas hoy en día, déjenme hablarles sobre un departamento que estábamos revisando. ¿Saben cómo entramos al sistema? Nosotros lo denominamos su escritorio de auto ayuda y dijimos, “Tengo problemas para entrar al sistema. No puedo encontrar mi clave. Todo está bloqueado. ¿Qué hago?” En el teléfono, el escritorio de auto ayuda hizo esta cosa a prueba de idiotas. Ellos han diseñado este artefacto de modo que sea amistoso con el usuario. Uno podría ir de un elemento a otro, a otro, a otro.

También encontramos que la seguridad en los mismos centros es bastante débil. Estoy hablando acerca de centros con información muy sensible. No existe un tipo de seguridad que lo proteja si alguien quiere manejar un vehículo allí tal como pasó en la ciudad de Oklahoma.

Lo que estamos encontrando es que las revisiones de seguridad son parte clave en toda auditoría financiera que hacemos en GAO. Pienso que es una faceta bastante importante de un proceso de auto evaluación. Los gerentes (en los gerentes recae la responsabilidad última) deben estar asustados y deben asegurarse de tener una adecuada seguridad de computación, o se levantarán algún día perdiendo toda su información. Una persona no autorizada la está usando o borrando, o se presentan pérdidas de grandes sumas de dinero. Escuché a un orador hace unos meses hablar sobre los clientes con los que trabajaba. Señaló que durante los últimos catorce meses, clientes del sector privado quienes tenían once fraudes vía computadora que sumaban US\$300 millones, le habían hecho consultas.

Hubo un caso reciente en los Estados Unidos donde el sistema de un colegio bloqueó por sí mismo su propia información. No se podía obtener los archivos ni las notas de los estudiantes. Empezaron a recibir datos de alumnos prospectos de los colleges. Contrataron a uno de sus estudiantes, un niño de 16 años, y le pagaron veinticinco dólares por hora para ver si podía ingresar al sistema. Le tomó treinta y cinco horas hacerlo. Imagine si alguien hubiera querido entrar al sistema con objetivos negativos, para borrar todas las notas, eliminar la base de datos, o cambiar las notas. Sólo le tomó al niño treinta y cinco horas entrar al sistema.

Finalmente, las empresas y los gobiernos en todo el mundo deben dirigir sus esfuerzos al problema del año 2000, el milenio. Uno tiene sistemas de computación configuradas con dos dígitos. Para este año, mostrarán el 97 por 1997. En el año 2000, el sistema no sabrá que significa, solamente no sabrá. Verá el 00 o el siguiente año, el 01. Observen el modo en que se ha diseñado el software. Algunos elementos están dirigidos por la tarjeta. Si muestra 97, se coloca en la posición 97°. Algunos elementos comparan varios factores. Otros hacen un cálculo estricto. Lo que vamos a encontrar es que estos sistemas presentarán cálculos con resultados erróneos, rechazarán las transacciones y entradas legítimas, o simplemente no se ejecutarán. Muchos sistemas están diseñados en lenguajes de programación antiguos. Las personas que en realidad diseñaron el software ya se han retirado o han muerto en algunos casos. En otros casos, se les obligo a retirarse por ser considerados obsoletos. En la mayoría de caos, al menos en el gobierno de Estados Unidos, uno no puede encontrar una documentación del sistema. Uno no sabe exactamente cómo se ha diseñado el programa.

Los peligros son muy elevados. Mencioné a la Seguridad Social. Excede la fecha, excede el año. Paga US\$360 mil millones al año a 50 millones de personas.

Lo que hemos desarrollado en GAO es una guía de evaluación. Puede usarse para la auto evaluación. Se le denomina "*Crisis de la Computación – Año 2000: Una Guía de evaluación*", y señala que tienen que hacer las personas para prepararse de modo que cuando llegue el 2000, esté preparados. Confíen en mí, si las personas no están al tanto ahora, probablemente se encuentran en un problema real.

A mi parecer, los controles internos de auto evaluación en la era de alta tecnología es la mayor expectativa de cambio y reto, una que los gobiernos pueden intentar subestimar hoy en día. La gerencia y la comunidad de auditoría tendrán que ampliar dramáticamente sus habilidades base. En GAO, tenemos un científico líder en tecnología de la información y posee una equipo profesional con bastante experiencia en las ciencias puras y en la tecnología de la computación. Pero a mi parecer, acabamos de arañar la superficie. Tenemos una simple porción de lo que eventualmente necesitaremos hacer en nuestro trabajo de auditoría. Pienso que la labor de gerencia es mucho mayor porque son los responsables finales de asegurar que se pongan en marcha controles adecuados.

Algunos pueden pensar que estoy reaccionando excesivamente. Creo fervientemente que si los gobiernos no vencen el reto tecnológico, correrán el riesgo de sufrir reducciones dramáticas en la entrega del servicio, peor que ahora, y una pérdida total del control. A mi parecer, ni siquiera estamos cerca de donde tenemos que estar hoy en día para tener el trabajo hecho.

Tenemos que aprovechar la tecnología, que en su núcleo es el control. Este es el futuro, así lo veo yo.

Su último orador mencionó la Ley de Resultados y Rendimiento del Gobierno. Este es el punto final que quiero tocar muy rápidamente. La meta última de esta Ley es movernos hacia una presentación de informes sobre el rendimiento total, relacionado con el presupuesto, y un sistema de responsabilidad basado en los productos y resultados. Bajo esta Ley, cada departamento federal mayor de los Estados Unidos tiene que dar marcha atrás y preguntarse a sí mismo preguntas fundamentales como: ¿Cuál es nuestra misión? ¿Cuáles son nuestras metas? ¿Cómo las alcanzaremos? ¿Cómo podemos medir el rendimiento? ¿Cómo usaremos la

información para mejorar el rendimiento? Esta Ley requiere que las agencias establezcan sus metas, midan el rendimiento, e informen sobre sus logros y resultados. Nuevamente señalo, hemos desarrollado una guía de evaluación que puede utilizarse como un benchmarking en la realización de una auto evaluación de su propios esfuerzos gubernamentales hacia un sistema basado en el rendimiento.

Creo que visualizo los resultados y el rendimiento al final, es de lo que se trata los controles. Uno quiere alcanzar las metas con el menor costo posible. Uno quiere poder proveer los tipos de servicios. Uno quiere brindar la responsabilidad. De esto es lo que se trata el control. Mientras nos movemos a través del mundo a gobiernos más orientados a los resultados, será muy importante que lo hagamos de una manera muy efectiva.

Para terminar, a mi parecer, la expectativa última del gobierno es brindar algo de valor al público al que sirve, con una responsabilidad total para lograr resultados y una gerencia efectiva. En los Estados Unidos, debemos cambiar las percepciones acerca de que las operaciones gubernamentales no están adecuadamente controladas. Un control interno efectivo, un proceso de auto evaluación, combinado con soluciones innovadoras para identificar la debilidad y el reconocimiento total de los retos de la era de la tecnología es la clave para establecer lo que el público estadounidense solicita actualmente. El público desea un gobierno nacional que puede ser una gerencia financiera y, al mismo tiempo, ofrecer un servicio de clase mundial.

Muchas gracias por su tiempo. Aprecio que me hayan invitado.

Participante no identificado: Tengo una pregunta. ¿Qué impacto tiene el proceso de apropiaciones y de presupuesto en la compra caótica y peligrosa de servicios de información por IRS y la FAA?

Sr. Steinhoff

Al analizar el proceso de apropiación, no pienso que las personas entiendan totalmente para qué están pagando debido a la naturaleza de lo que está siendo comprado. Es decir, al considerar un pedido de apreciación, el Congreso de los Estados Unidos estaba observando la necesidad. En realidad existe una necesidad en IRS de modernizar todo el sistema tributario, que se desarrolló en la década del cincuenta, y usa una tecnología muy vieja. Allí estaba tal necesidad. Pienso que al tomar tales decisiones en apropiaciones, se centraron en la necesidad, y en un número de proyectos que en realidad tienen sentido en términos de tratar de avanzar hacia un sistema más moderno.

Lo que no pienso que hayan puesto en práctica era un grupo de controles de inversión que ofrecía al congreso algún tipo de benchmarking para tomar la determinación real acerca de si en realidad obtenían una utilidad adecuada para esta gran inversión.

Añadiré que el trabajo que GAO realizó fue para los comités de apropiación. Se les dijo que estos proyectos no trabajaban adecuadamente, es decir que no se veían promisorios desde diversos ángulos. A propósito, a pesar de gastar dinero aquí, y a pesar de tener aproximadamente 3,500 personas en el taller IT, IRS tenía en realidad poca oportunidad de tener el trabajo bien hecho. IRS reconoció que existían problemas serios. Una vez que pasó,

uno vio al Congreso decir, “No vamos a dar más dinero para ese fin. Tenemos que invertir en la modernización del sistema tributario. Tenemos que tener el trabajo hecho, pero tenemos que invertir de tal manera que tengamos una tasa de utilidad de modo que al final obtengamos el sistema que necesitamos tener” uno vio la detención de los fondos. Se vieron muchos requisitos puestos en marcha en IRS para varios estudios y varias acciones que debían tomarse, una clase de “hasta que no hagan estas cosas, no vamos a gastar más dinero”.

Mi punto de vista es que como las personas toman decisiones costosas, deben tener a su disposición esta información sobre las inversiones. La Ley Clinger – Cohen, Promulgada a fines del año pasado requería que se aplique unos criterios de inversión muy precisos en cada inversión federal en IT. Queremos saber algunas cosas. Tenemos que seguir lo que denominaría un sistema de benchmarking para hacerlo. Si uno tiene un adecuado proceso de control de la información en su lugar y por lo tanto, las personas que toman las decisiones últimas acerca de los fondos piden ver estos aspectos y los buscan, pienso que ustedes ven la toma de una decisión diferente. No se trata mucho de si gastamos o no el dinero; se trata de obtener una buena utilidad del dinero gastado, porque eso es todo lo que finalmente queremos hacer. Eso es lo que IRS quería hacer. No querían que este sistema fallara, pero probablemente ellos no tenía un benchmarking para medirse a sí mismos. Cuando salimos y aplicamos este modelo, y dijimos, mediante una medida científica desarrollada por una institución de mayor conocimiento, probada y usada en el sector privado, este es el nivel 1, peligroso y caótico, y estos proyectos no se manejaron adecuadamente, y aquí un ejemplo de un poco de dinero gastado y la ausencia del sistema, en ese momento, las personas extraían el dinero.

Pienso que ellos deben tener ese tipo de información siempre de modo que uno tenga el sistema de control necesario en su lugar al realizar las elecciones claves.

Participante No identificado: mencionó que el punto clave es que los gerentes tienen que estar conscientes del control interno diario. ¿Existe algún medio para hacer saber a los gerentes qué significa controles internos? Normalmente, el control interno es una función dada a los auditores, y un gerente no posee tal aptitud.

Sr. Steinhoff

Una de las acciones que tomamos en el gobierno de los Estados Unidos es lo que denominamos controles de la gerencia de los controles internos. Sé que existe una distinción en COSO. Ellos usan el término de una manera un poco diferente. Usamos este término “control de la gerencia.” Pasamos bastante tiempo diciendo a los gerentes, “Esta es su responsabilidad. Aquí radica lo que control de la gerencia significa para ustedes.” Uno tiene, creo, que trabajar con los gerentes, uno tiene que tener un nivel de comprensión, y uno tiene que poner las cosas en sus términos. Al explicar el problema de control de la gerencia, uno no usaría un ejemplo de control financiero. Uno tomaría como ejemplo algún tipo de control de programas. Uno diría, “¿Cómo aseguraría que los estudiantes correctos están recibiendo los prestamos? Usted quiere otorgar los prestamos a cierto tipos de estudiantes. ¿Cómo asegura que se realice así?” Usted tiene que poner estos datos en sus términos.

Existe una parte educativa de esto. Pienso que deben haber más discusiones en los colleges y las universidades. Se debe inculcar este conocimiento con todo tipo de capacitación en administración. Ellos tienen que entender que es su responsabilidad fundamental.

Pienso que otra parte clave de esto es requerir a la gerencia que firme sus nombres cada año, para afirmar o declarar que tienen en marcha controles adecuados. Desde el punto de vista auditor, en un momento, iremos y evaluaremos el proceso que ellos tienen para observar los controles. Diremos que los procesos no son adecuados, y los gerentes dirán, “No me preocupa eso. Eso es una montonera de papel.” Lo que hacemos ahora es decir que los controles no son adecuados, y, que a propósito, la gerencia tiene una responsabilidad fundamental, de acuerdo a la Ley, y bajo esta ley que ha existido por una década y media para saber si dichos controles trabajan adecuadamente.

Pienso que cuando uno lo hace de esa manera, uno lo consigue. Pienso que es cuestión de constancia. No es fácil. Clyde McShan podría tener otra perspectiva, pues proviene de otra agencia federal. Uno tiene asignaciones políticas todo el tiempo. Es un proceso educativo constante. Pero tiene que tallarse en casa. Así lo creo, y lo creo firmemente. Los controles son en realidad el corazón de lo que las personas tratan de hacer en sus trabajos, y deben verlo como un sistema de gerencia, y deben querer asegurarse a sí mismos que aquel sistema de gerencia trabaja en un modo efectivo y eficiente. Pero es una tarea difícil. Si sólo se viera como es la labor del auditor o contador, estarían en un gran hueco. Ustedes tienen que salir del hueco y atacar la causa origen, y eso es hacer que la gerencia asuma su responsabilidad.

Nuevamente gracias.

SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PARA UNA AGENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL

Clyde Meshan

Paz Funcionario de Administración Financiera Departamento de Comercio. EE.UU.

Buenas tardes. Es un placer estar con ustedes hoy.

En la actualidad, hemos oído hablar bastante sobre “*los Sistemas Integrados de Administración Financiera*”, y se me ha pedido tocar el tema desde la perspectiva del gobierno federal. He trabajado en dicha área durante bastante tiempo: en el Centro Nacional de Finanzas durante veinte años, y en el Departamento de Comercio durante cuatro años. Por lo tanto, tengo cierta experiencia en este sector.

Pienso que, hoy en día, tenemos buenas noticias. Se habló mucho de la Ley CFO (Ley del Funcionario de Finanzas). Esta ley nos establecía la organización para mejorar la administración financiera en el gobierno federal. Hasta hace unos años, la administración financiera no se encontraba en buenas condiciones. Me complace señalar que estamos progresando bastante. La Ley CFO de 1990, que tiene siete años, estableció la estructura organizacional que necesitábamos en el gobierno federal. Señaló al Contralor de los Estados Unidos, al Director de la Oficina Federal de Administración Financiera, como un grupo de apoyo para la administración financiera en el gobierno federal. También la CFO estableció para los gobiernos federales, así como los funcionarios CFOs y vicefuncionarios financieros principales en todas las grandes agencias del gobierno federal. Entonces, teníamos un grupo de personas que iban a trabajar con ahínco para obtener una administración financiera mejorada.

También teníamos, como resultado de esta Ley, un grupo establecido, denominado el “*Consejo de Funcionarios Financieros Principales*”. El Consejo de Funcionarios Financieros Principales estaba integrado por los CFOs y los diputados CFOs provenientes de las grandes agencias del gobierno, y se encontraba presidido por el CFO para el gobierno. Entonces, teníamos una organización que iba a servir como un grupo que aseguraría que la administración financiera estuviera bien planeada, y, en efecto, así sucedió.

Además de dicha Ley CFO, se habla, en la actualidad, sobre la Ley de Rendimiento y Resultados del Gobierno, que señala que queremos medir el rendimiento, queremos medir los resultados, queremos enlazar dichos resultados con dólares asociados al rendimiento. Esto era importante, y se presentó en 1993.

En 1994, apareció la Ley de Reforma Administrativa del Gobierno. El *franchising* consiste en fomentar que las agencias se presten servicios unas a otras, en lugar de que cada agencia tenga su propia nómina de pago, realice sus propios viajes o ejecute sus propias operaciones contables o por computadora. Teníamos la Ley de Reforma Administrativa del Gobierno que señaló que debíamos tener el *franchising*. Asimismo, especificó que debíamos tener informes contables más modernos; estados financieros auditados. La Ley CFO señaló que debíamos tener estados financieros auditados en el gobierno para actividades comerciales, fondos fiduciarios, y otros fondos, como fondos revolventes. Sin embargo, la Ley de Reforma

Administrativa del Gobierno estableció en el sector Gobierno como requisito que cada departamento mayor y cada subcomponente de la organización posea estados financieros auditados, así como, que el Gobierno de los Estados Unidos tenga los estados financieros auditados. Teniendo como requisito la presencia de estados financieros auditados, se estableció la disciplina necesaria para asegurar que tendríamos datos confiables.

La Ley de Cobranza de Deudas, una de las leyes más recientes, y también parte de la Ley de Reforma Administrativa del Gobierno requirió más pagos electrónicos. Sobre este tema voy a hablar hoy.

Entonces mediante estas diversas Leyes, tuvimos una organización que se puso en marcha. Tuvimos, con el Consejo CFO, un plan que se ejecutó para saber cómo, en realidad, todas las agencias del gobierno federal se dirigían hacia un sistema de administración financiera buena, sólida y solvente. Parte del plan estaba constituido por nuestra estrategia de desarrollo.

Hoy vamos a hablar sobre lo que es un sistema integrado de administración financiera. Ron Young habló sobre las características de integración. Les dio su definición de un sistema integrado de administración financiera, ahora les daré mi definición. Estamos hablando acerca de hacer que toda la administración financiera se realice en una agencia dentro de un sistema particular. Sistema que voy a definir durante este día. Hablamos sobre tener entradas financieras, como los productos secundarios, para los gerentes de los programas quienes son, en realidad, responsables de administrarlos. Queremos que ellos sean realmente responsables de ingresar las transacciones dentro del sistema, responsables de asegurar que se obtienen los resultados deseados, pero deseamos que sea un producto secundario. No queremos que la contabilidad sea ignorada y que los gerentes financieros no usen los resultados contables para obtener sus resultados.

Entonces deseamos una entrada punto de origen. Una transacción se origina con un solicitante. En realidad, un solicitante es una persona que demanda bienes y servicios. Deseamos que esa transacción tenga su origen en el solicitante; que dicha transacción fluya electrónicamente, eliminando una parte del flujo documentario. Deseamos que la transacción fluya electrónicamente donde se añada el valor durante el proceso. El solicitante demanda bienes. El funcionario elegido, o el supervisor serían el siguiente paso en el flujo de la transacción. El añadiría valor al añadir su aprobación, o al rechazarla devolviéndola al solicitante. El siguiente paso sería la aprobación de un funcionario de segundo nivel o, en algunos casos, la organización responsable de adquirir los bienes y servicios. Todo este proceso se llevaría a cabo electrónicamente.

En efecto, las personas a cargo de la adquisición, enviarían un pedido de bienes y servicios electrónicamente al vendedor. Cuando el vendedor haya despachado los bienes, nuevamente la organización receptora señalará por medios electrónicos, que en efecto han recibido los bienes y servicios. Asimismo, el pago se efectuaría electrónicamente.

Queríamos tener un sistema que posea datos confiables e información actualizada continuamente. Nuevamente, haciendo que los gerentes sean responsables de ingresar las

transacciones, ellos tenían más confianza de que los datos estaban allí, en lugar de enviar la transacción por correo a una organización responsable de realizar la contabilidad. En lugar de ello, teníamos a los gerentes que ingresaban la transacción, asegurándose de que la transacción sea correctamente ingresada, y por lo tanto, eran más responsables de los resultados.

Teniendo esta información confiable, queríamos que los datos estuvieran a la mano de los gerentes. No sólo que se encargarán de introducir las transacciones, sino que tuvieran acceso inmediato a la información. Queríamos que tuvieran la capacidad de producir informes ad hoc, y que estos informes ad hoc estuvieran en cualquier formato que ellos quisieran que la transacción esté. Queríamos tener un sistema de información ejecutiva que, a un nivel elevado, proveería de información a los gerentes sobre aspectos como, en qué gastan el dinero, qué tipos de resultados están obteniendo por sus bienes y servicios. Durante esta jornada, voy a referirme al sistema electrónico de información ejecutiva.

Nuestra meta es no tener papeles, tal como se indica. Sé que en la actualidad, probablemente no vamos a eliminar totalmente el papel, pero queremos reducirlo, y poseer firmas electrónicas, aprobaciones electrónicas y un proceso de valor agregado.

También deseamos tener control sobre los fondos. Dicho control puede realizarse de diferentes modos. Estableciendo sus cuentas presupuestarias, cuando uno realiza pedidos de bienes y servicios, se reduce la cantidad de fondos disponibles, y en consecuencia, le otorga un balance. Algunos sistemas de control de fondos que las personas establecen rechazan totalmente las transacciones cuando señalan no tener dinero disponible. Otros sistemas de control de fondos sólo presentan un mensaje de alerta señalando que usted ha excedido los fondos, que debe tomar acciones al respecto, pero no se detiene la transacción.

Existen diversas maneras de manejar un control de fondos. Dicho control está, en realidad, en manos del gerente de la organización. Entonces, el control es una responsabilidad de los gerentes del programa. Queríamos brindarles las herramientas que necesitaban para realizar esa labor. Por lo tanto, el control de fondos fue esencial.

Todo lo dicho esboza básicamente lo que deseamos en el gobierno federal. Permítanme hablar unos minutos sobre el Departamento de Comercio y del modo en que abordamos este asunto.

Primero que nada, el Departamento de Comercio tenía ocho sistemas contables diferentes en vigencia, y aún los tenemos, lo cual no es bastante eficiente para una organización de unos 35,000 empleados. Y ello tenía que cambiar. Queríamos tener un sólo sistema en vigencia para el Departamento de Comercio. Escuchamos al mayor Tara hablar acerca del Comité Asesor. Nosotros formamos un Comité Asesor en el Departamento de Comercio que estaba formado de los gerentes seniors dentro de cada departamento. Cada oficina de Comercio, sea la Oficina de Registro General de Ciudadanos o la Dirección Nacional del Océano y la Atmósfera, la cual es responsable del clima como una de sus funciones, o el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología, que es otra gran agencia de Comercio. Cada una de estas oficinas posee su propio funcionario financiero principal como jefe de la administración financiera para dicho subcomponente. Este grupo de personas se volvió un Comité Asesor.

¿Por qué queríamos tener un Comité Asesor? Deseábamos un Comité Asesor debido a que siempre se presentan discusiones cuando se trata de consolidar algo. En lugar que el Registro General de Ciudadanos o el Instituto Nacional de Estándares y tecnología realicen sus propias

actividades contables, nosotros íbamos a tener un sistema que se encargue de tales actividades. Se iba a tratar de una serie de software que se mantendría centralmente, pero no necesariamente se operaría desde un lugar determinado, pues lo tendríamos en una modalidad cliente - servidor.

Dicho grupo de personas, responsable de asesorar el esfuerzo tomaría las decisiones, tales como iba a operar, en realidad, el sistema. También iban a ser responsables de asegurar que el dinero necesario para el sistema se encontrara en su lugar. En cada una de estas agencias, estos individuos eran responsables de los presupuestos de agencias específicas. También serían defensores del sistema. Ellos llevarían el mensaje de regreso a sus agencias y venderían este nuevo sistema contable a los gerentes de los programas que lo necesitaran.

Entonces dicho Comité asesor servía como un grupo defensor y como grupo que iba a dar su opinión y consejo al funcionario financiero principal del Departamento de Comercio.

Sabiendo que dicho Comité no iba a cumplir cabalmente con la labor detallada, establecimos un equipo de administración de proyecto que aconsejara al Comité Asesor. El equipo de administración de proyecto fue establecido como una locación organizacional a la cual denominamos nuestro centro de implementación. El equipo estaba a cargo de la administración del proyecto, hacer presentaciones al Comité asesor en lo referente a lo que pensábamos con respecto a un punto determinado, reunir los requisitos detallados del sistema, y formular los pedidos para propuestas que se enviarían pidiendo a los vendedores responder al sistema.

Bajo la dirección de dicho equipo de administración de proyecto, tuvimos diversos equipos trabajando en diferentes áreas. Por ejemplo, teníamos un equipo de adquisiciones, un equipo de propiedades, un equipo responsable del sistema de viajes, y otro responsable de mayor general. Dichos equipos eran especialistas en la materia que trabajan en conjunto con el personal técnico en computación que, en realidad, aseguraban que tuviéramos un sistema tecnológicamente avanzado, con total funcionalidad, desde un punto de vista funcional, mientras estaba relacionado con los viajes y las propiedades que necesitábamos. Cada equipo contaba con especialistas en la materia y personal técnico en computación. Para asegurarnos que no nos íbamos a basar sólo en las personas del Departamento de Comercio en lo referente a tecnología, también teníamos algunos asesores en tecnología provenientes de varias compañías vendedoras quienes trabajaban con nosotros.

Dicho grupo de personas, que trabajaba en nuestro centro de implementación, era responsable de asegurar, primero que nada, que cumpliéramos con los requisitos que cada agencia de Comercio supiera qué hardware tenían que usar, qué software tenían que tener y qué equipo de telecomunicaciones necesitaban. También eran responsables de ver que cada agencia federal tuviera un proceso empresarial de reingeniería. Escuchamos a Jeff Steinhoff hablar acerca de los ocho sistemas diferentes. Queríamos saber cómo, para cada uno de esos ocho sistemas, se procesaban los sistemas, y cómo se realiza en la actualidad, como en un diagrama,; y luego queríamos saber cómo sucedería ello en un nuevo ambiente. Jeff mencionó que en el gobierno federal teníamos un grupo que estudiaba los viajes, grupo que hizo un buen trabajo al presentar nuevos requisitos para el gobierno federal en lo referente a viajes. ¿Cómo aplicamos dichos nuevos requisitos al Departamento de Comercio? Queríamos saber cómo sería en el futuro, un diagrama de cómo sería la transacción, en efecto, bajo el nuevo sistema. No queríamos que los procesos existentes se ejecutarán en el nuevo sistema porque no pensábamos que sería eficiente o efectivo.

También deseábamos planear la implementación. Sabemos que uno tiene que tener una implementación en fases en la tecnología actual. Uno no va a implementar todo el Departamento de Comercio, todas las agencias federales al mismo tiempo. Existen catorce agencias de Comercio, Existen ocho sistemas diferentes. Deseábamos tener una estrategia de implementación que señalara que tendríamos un piloto y se asegurara que dicho piloto vaya de acuerdo al modo esperado, asegurándose que las personas que iban a lidiar con este nuevo sistema se encontrarían bien capacitadas y supieran exactamente cómo tenían que responder al interactuar con el nuevo sistema. Desarrollamos una estrategia de implementación de cinco años de duración. Se trataba de un plan de Comercio de cinco años.

Mientras continuamos, mientras cumplíamos con los requisitos, tuvimos que tomar la decisión acerca de si debíamos diseñar un sistema partiendo de cero o comprar paquete de software comercial en stock. Decidimos que, en nuestro sistema, queríamos una tecnología moderna, deseábamos alcanzar el mayor éxito posible sin arriesgar demasiado, queríamos un sistema que iba a ser de cuarta generación, un sistema que tendría una base de datos relacionales, deseábamos una capacidad de información ejecutiva, y un sistema que estaría de acuerdo con los requisitos del mayor general establecidos por el Programa Conjunto de mejoramiento en administración Financiera. Decidimos que lo mejor para nosotros era comprar el software disponible, y así lo hicimos. Pasamos ese proceso y obtuvimos un sistema, y nos encontramos trabajando con el vendedor para instalar el sistema.

Cuando uno compra los elementos disponibles en el mercado, tal como cada agencia involucrada en ese tipo de implementación sabe, existe una tendencia a la adaptación, adaptar extensamente. Pienso que necesitamos tanto como sea posible tal adaptación. Queremos tener tantos procesos como el paquete disponible en stock pueda ofrecernos y usar tales procesos en lugar de comprar un paquete y luego proceder a modificarlo a tal punto que se trataría de un desarrollo adaptado a largo plazo. Lo cual es muy costoso, y en el gobierno federal, muchas agencias lo hacen. Compran paquetes y los modifican extensivamente. Pensamos que el mayor acierto es comprar lo que se encuentra disponible en stock.

Esto es lo que nosotros, como gobierno federal y Departamento de Comercio, deseamos tener: los sistemas financieros esenciales en la organización (éste posee las cuentas que pueden recibirse), los módulos pagables de cuentas, el libro general (en concordancia con el mayor general y el plan de cuentas de los Estados Unidos), un módulo de ejecución del presupuesto, un módulo de información, y un módulo de contabilidad de costos. Todos estos sistemas son los que compramos del stock disponible de un vendedor particular. Luego queríamos continuar teniendo todos los aspectos bajo control, se tratara de un sistema alimentador con viajes o un sistema funcional, o un sistema funcional con nómina de pago del personal o un sistema de adquisición funcional, lo que sea, el sistema de donación - préstamo, un sistema de formulación del presupuesto, un sistema del inventario, un sistema de administración de propiedades y los sistemas específicos a cada agencia.

Básicamente, queríamos que todos estos sistemas estén incluidos en nuestro paquete financiero. Deseábamos asegurarnos que todos estuvieran integrados o tuvieran una interfase pesada con el sistema financiero nuclear. También queríamos, como lo mencioné anteriormente, asegurarnos que usaran las técnicas más modernas posibles.

En el sistema de nómina de pago del personal, queríamos un sistema integrado de nómina de pago del personal. Nosotros, en el Departamento de Comercio, usamos el Centro Financiero

Nacional para entregar nuestro sistema de nómina de pago del personal. Deseábamos un sistema que, por ejemplo, nos sirviera para la labor de distribución, porque queríamos poder vincular los proyectos y el rendimiento de dichos proyectos con los costos asociados con el rendimiento. Deseábamos un sistema integrado de nómina de pago del personal, y lo obtuvimos. Este sistema realiza la distribución de los trabajos. Tal distribución de labores es enviada de regreso, luego de realizar los cálculos, al mayor general.

Queríamos un sistema de adquisición que permitiría a los solicitantes ingresar la transacción inicialmente. Deseábamos que ellos, mientras ingresaban la transacción, pudieran hacerla fluir electrónicamente, tal como mencioné, a tal punto que en realidad estuvieran haciendo sus pedidos de bienes y servicios, y luego hicieran el pago. Pero también deseábamos que el sistema de adquisición actualizara los registros contables simultáneamente al realizarse el pedido, de modo que pudiéramos en cualquier momento dónde estábamos considerándolo desde un punto de vista de control de fondos. Queríamos también que envíe registros al sistema de propiedades de modo que pudiéramos desde un punto de vista propietario qué propiedades hemos comprado. Al menos, establecería la información básica sobre la adquisición: el hecho de comprar una propiedad. Cuando uno obtenía el informe de recepción a través del sistema de adquisición, posteriormente éste señalaría que uno había recibido la propiedad y que uno podía registrar la cuenta. Al mismo tiempo, enviaría un mensaje a los custodios de la propiedad señalando que tenían que introducir información adicional sobre quién era el custodio y dónde se encontraba localizada la propiedad. Entonces se trataba de enlazar el sistema de adquisición al mayor, y al sistema de propiedades. A ello nos referimos cuando hablamos de estar integrados.

En el caso del inventario, sucedió lo mismo. Lo único que deseábamos, a partir de una perspectiva contable, era la habilidad para saber el valor de nuestro inventario en cualquier momento, de modo que podríamos registrar el inventario y asegurar que el costo de las transacciones estuvieran contabilizadas correctamente cuando el inventario se encontraba en uso, y entonces, obtendríamos el valor del inventario real a partir del sistema contable.

La formulación del presupuesto es un sistema importante debido a que los datos presupuestarios son datos substanciales que uno usa para el control de los fondos, de modo que uno sepa en cualquier momento dónde se encuentra su autoridad presupuestaria y cuánto dinero uno posee en las diversas cuentas en cualquier momento.

Tenemos todos estos sistemas alimentadores. Desde una perspectiva de planificación, queríamos asegurarnos de implementar los sistemas alimentadores en estadios. Deseábamos asegurarnos que se vincularan estrechamente con el sistema contable. Queríamos asegurarnos que las personas que usaban estos sistemas eran funcionales, personas responsables de la adquisición, responsables de los viajes, etc. Deseábamos que estuvieran bien capacitados para usar este sistema particular.

La cabeza de tal transacción, tal como lo aprecian, es el sistema de información ejecutiva. Deseábamos un sistema de información ejecutiva que nos brindara los datos en resumen. Ésta

es una descripción. En el Departamento de Comercio, surgió la idea de un sistema de información ejecutiva activada al tocar la pantalla. Se trataba de un sistema de escritorio para nuestros ejecutivos. A un lado, se tenía la información que ellos normalmente usaban en sus máquinas de escritorio. Al conectarse en la mañana, obtenían básicamente esta pantalla. Estas máquinas tenían una capacidad para procesar palabras, lo cual no era parte del sistema, pero sí de sus máquinas de escritorio. Poseían la capacidad para tener aplicaciones como hojas de cálculo, o cualquier otra aplicación que tuvieran en sus máquinas de escritorio. A la izquierda se encontraban los aspectos que presentaban lo nuevo del sistema. Les daríamos a ellos toda clase de información a partir del sistema del personal, por ejemplo, la constitución de la fuerza laboral, la composición de la fuerza laboral desde una perspectiva salarial, o racial y de nacionalidad de origen, o desde una perspectiva de los individuos discapacitados, la constitución de la fuerza laboral desde una perspectiva de licencias, cuántas licencias utilizan, licencias anuales, licencia por enfermedad, etc. uno podría indagar y profundizar para averiguar qué tendencias se tienen en la organización.

Presentamos los datos de uno de los grupos con los que realizamos negocios sobre tarjetas de crédito. Tenemos la capacidad de presentar los datos del rendimiento, o los datos de los viajes. Si uno quería saber hacia dónde viajaban las personas, qué tan seguido viajaban, cuánto gastaban, cuánto gastaban en alimentos, cuánto gastaban por concepto de hoteles, o cuánto gastaban en transporte, teníamos la capacidad de presentar lo rápidamente. El ejecutivo simplemente podía tocar la pantalla, e ir a la información relacionada la adquisición o viaje, o lo que sea. Si no les gustaba este sistema activado al tocar la pantalla, podían usar un mouse para acceder a los datos, pero les brindaba a los ejecutivos la información que deseaban.

Encontramos, tan pronto como empezamos a implementar este sistema, que a los ejecutivos les gustaba. Decíamos que nuestro siguiente paso era hacer que alguien como el Secretario de Comercio usara los datos, y programar los datos como en el nivel de exportaciones de los Estados Unidos. Básicamente, todos los datos que se encontraban automatizados podían introducirse al sistema.

Un aspecto clave que encontré en el sistema es asegurarnos de tener un administrador de los datos en el lugar, una persona responsable de asegurar que los datos sean actualizados siempre y que los ejecutivos supieran cómo usar el sistema. Nuevamente, se trata de una cuestión de entrenamiento.

Entonces teníamos todos los componentes del sistema. Sabíamos cómo iba a lucir el sistema. Sabíamos qué características iba a tener. ¿Cómo uno iba continuar con la implementación del sistema financiero integrado? Parte del esfuerzo consistía en identificar los requisitos. Cumplimos con el proceso de identificación de todos componentes, así como para el sistema financiero nuclear.

Otro aspecto clave es los datos de conversión. Si uno tiene una situación donde toda la conversión proviene de un lugar, es más fácil. Pero si uno tiene conversión proveniente de ocho sistemas diferentes, que era lo que nos pasaba, tenías que pasar por el proceso de identificación de qué datos necesitabas para convertirlos al nuevo sistema. También teníamos

que identificar qué tan buenos eran esos datos: ¿son datos sólidos, datos claros o son datos que van a necesitar bastante ayuda en la adaptación a los registros reales correctos? Nos esforzamos en identificar los datos de conversión y qué teníamos que hacer con aquellos datos de conversión para crearlos de modo que pudieran ser convertidos efectivamente al nuevo sistema.

Nos esforzamos bastante en la capacitación de la fuerza laboral, identificando quién necesitaba ser capacitado, desde las personas de adquisición hasta las de viajes, hasta las de nómina de pago del personal, debido a que todas estas personas interactuarían con el sistema; asimismo, identificamos quién necesitaba capacitación dentro de los sistemas financieros básicos, el mayor general, etc. queríamos estar seguros que se brindara la capacitación.

Luego de que hiciéramos todo ello, implementamos el sistema en etapas, no todo de una sola vez, realizando la implementación por agencia, y en algunos casos por locación dentro de cada agencia, a fin de asegurarnos que el sistema era, en efecto, implementado correctamente. Como parte de la implementación piloto, evaluamos los resultados de la prueba piloto, qué tan sólidos eran los resultados, qué tan buenos eran en comparación a los requisitos que desarrollamos y las expectativas que teníamos. Luego de finalizar la etapa piloto, se realizan las correcciones si es necesario, y luego se implementa la próxima etapa piloto.

Entonces tenemos, en efecto, pienso, una larga trayectoria en la administración financiera en el gobierno federal. Tenemos la organización en su lugar apropiado tanto a nivel senior del mismo gobierno federal como dentro de los diversos departamentos del gobierno. Tenemos un plan en marcha para tomar al gobierno de donde se encontraba hace algunos años hacia donde necesita estar en el futuro. Dicho plan se ha desarrollado mediante la combinación del Consejo de Funcionarios Financieros Principales y la Oficina de Administración y Presupuesto, y lo emite anualmente la Oficina de Administración y Presupuesto y el Consejo de CFO. Dicho plan hace un llamado a la administración financiera mejorada, y especialmente, se relaciona con el sistema financiero integrado, que ha sido designado por OMB y el Consejo de Funcionarios Financieros Principales como el asunto más apremiante de la administración administrativa del gobierno federal hoy en día.

Todavía tenemos un largo camino por recorrer, pero pienso que estamos progresando substancialmente. Estuve involucrado en el *franchising*, que significa brindar servicios cruzados, una agencia federal que brinda servicios a otra. En el caso del Centro Financiero Nacional, paga a 500,000 personas cada dos semanas en la modalidad nómina de pago. Pone en marcha el Plan de Ahorro Económico para todo el gobierno federal. Pero no siempre fue así. Cuando la organización se estableció, sólo se encargaba de la nómina de pago del Departamento de Agricultura. Se encargaba de los vouchers de viajero o la contabilidad del Departamento de Agricultura. Con el transcurrir de los años, a partir de 1983, hubo una tendencia a encargarse de más agencias. En lugar de encargarnos del Departamento de Justicia, Departamento del Tesoro o el Instituto Smithsonian, o cualquier otra agencia mayor que diseñaba sus propios sistemas, podíamos ahorrar dinero en el gobierno federal y reducir el riesgo haciendo que una agencia sirva a la otra. Esto es lo que viene enfatizándose en los privilegios. Tratamos de hacer más con menos recursos, tratando de sacar mayor provecho de nuestro dólar durante el proceso.

Una de mis expectativas es que algún día no haya sistemas financieros en cada agencia federal tal como existen hoy en día. En su lugar, tendremos más interacción con un sistema existente diseñado por gerentes de programas que interactuarán con un sistema en el gobierno federal, o

con un sistema consolidado, quizá que no se opere en una sola locación, pero sí en cinco a diez locaciones. Pienso que así lo veremos en el gobierno federal. No existe razón alguna para que cada uno realice sus propias cosas, se trate de la nómina de pago, comprar bienes y servicios, o en realidad hacerse cargo de la contabilidad. Mientras puedan obtener los datos y sepan que son confiables y se encuentran en su sistema, mientras se pueda obtener los datos teniéndolos a mano cuando los necesita, y hacer el análisis que necesita hacer para que su organización continúe trabajando, todo ello es lo que cuenta.

Nuevamente, en el área de nómina de pago del personal, el gobierno ha ahorrado millones de dólares y ha reducido enormemente el riesgo al consolidar y hacer que la mayoría de sistemas trabajen en conjunto, en vez de realizar la labor independientemente y a parte. Existen grandes riesgos asociados con el desarrollo de un sistema para uno. Tal como lo mencionó Jeff Steinhoff, el IRS (Servicio de Rentas Internas) ha gastado bastante dinero, la FAA (Agencia Federal de Aviación) también, y muchas agencias federales han gastando enormes cantidades de dinero en los sistemas financieros, tratando de diseñarlos, tratando de colocarlos en el nivel que querían deseado, y todavía no tenemos los resultados de lo que queremos.

Sin embargo, tenemos un camino que recorrer. Estamos progresando. Pienso que verán una mayor consolidación del sistema, y tendremos más sistemas cliente - servidor, probablemente un sistema de tres niveles donde uno tendría la computadora local en el escritorio, enlazada a un servidor, y dicho servidor estaría, a su vez, eventualmente enlazado a lo que solía denominarse una computadora mainframe. Usarán bases de datos relacionales mientras continuamos, y bases de datos orientadas al objeto.

Este es mi mensaje hoy.

REQUISITOS DE RESPONSABILIDAD EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

Sr. Randolph A. Anderson

Director Departamento de Préstamos Banco Mundial.

Buenos días, y gracias por brindarme esta oportunidad para hablar con ustedes acerca de los “*Requisitos de Responsabilidad en los Proyectos de Desarrollo*”. En los últimos tiempos, han sucedido bastantes acontecimientos en el Banco Mundial.

Hoy me centraré en cuatro puntos clave: las doctrinas claves de la responsabilidad financiera, la posición cambiante del mundo en el cual operamos, las perspectivas cambiantes dentro del Banco Mundial, y nuestra respuesta para dar nuevamente forma a los requisitos de responsabilidad en el desarrollo de proyectos.

Primero, me gustaría presentarles algunas estadísticas acerca del Banco Mundial. Muchos de ustedes están bastante familiarizados, como prestatarios o accionistas, con el Banco Mundial. Tenemos 180 países miembros. Sólo existen algunos países que no son miembros en estos momentos, en su mayoría comunidades formadas por islas.

Unos cuantos números para colocar al Banco Mundial en el contexto señalando el por qué la presente conferencia y su tema son importantes para el Banco Mundial. Prestamos entre 18 y 20 mil millones de dólares cada año, de los cuales, el Banco Internacional para la Asociación Reconstrucción y el Desarrollo, BIRF 14 mil millones de dólares, y la Desarrollo Internacional IDA, 6 mil millones de dólares. Nuestra cartera total de crédito es de 165 mil millones para el BIRF, y 97 mil millones de dólares para el IDA, lo que la convierte en una enorme institución.

Tenemos casi 2,000 proyectos en proceso de implementación en cualquier momento, y estos generan alrededor de 5,000 estados financieros auditados cada año. Nuestra exposición de fondos para préstamos y créditos sin una opinión de auditoría es, en cualquier momento entre 5 mil millones de dólares, y 15 mil millones de dólares, dependiendo del ciclo de auditoría. Los auditores del gobierno y del sector privado comparten de igual manera las opiniones de la auditoría en todo el mundo, aunque existen importantes variaciones regionales. De modo interesante, los auditores del sector privado emiten más calificaciones que los auditores del gobierno. Esto podría ser el tema de un extenso debate, el cual no voy a abordar en este momento.

Para el Banco, la responsabilidad es extremadamente importante para asegurar que, tal como lo requieren nuestros artículos, nosotros podamos asegurar que los procesos de préstamos sean usados económica y eficientemente, y sólo para los propósitos para el que se efectuó el financiamiento. El riesgo que recae sobre la reputación del Banco Mundial es potencialmente substancial. Nuestra calificación de bonos AAA es apreciada y protegida para asegurar que podamos acceder a los fondos en los mercados mundiales con las bajas tasas de interés y costos para beneficio de los países miembros que solicitan préstamos. Esencialmente nosotros constituimos una cooperativa. El margen de la tasa de interés es 0.5 por ciento. Pienso que no encontrarían algún banco comercial u otra organización bancaria en el mundo que opere con un margen tan insignificante. Sin embargo, aún nos las arreglamos para generar ganancias de hasta mil millones de dólares. De los mil millones, destinamos la mitad a la IDA o a asuntos

de emergencia, como Ruanda, Bosnia, fondos fiduciarios para Rusia cuando la ex Unión Socialista de Repúblicas Soviéticas se desintegró y los países que la constituían se independizaron, junto con dispensas por buenos pagadores en los repagos del BIRF. Tenemos aproximadamente un 93 por ciento de todos los países que están al día con sus pagos, y por lo tanto, son elegibles para una dispensa de 0.25 por ciento.

Ahora me quiero referir a la responsabilidad financiera. Para mí, se trata de un concepto amplio que incluye la contabilidad y la auditoría como elementos fundamentales de la administración. La administración puede situarse en el ámbito de un proyecto o en el ámbito nacional. Ésta defiende la integridad y la actitud hacia una capacidad de respuesta y responsabilidad, que a su vez, lleva hacia el buen gobierno. El gobierno facilita el desarrollo. Sin una responsabilidad financiera, el buen gobierno no tiene una contraparte, y el desarrollo se impide o no se lleva a cabo. Por lo tanto, tal situación formula tres asuntos en la administración de la cartera de crédito: primero, los mecanismos para asegurar que estén de acuerdo con la administración financiera, contabilidad y auditoría convocadas dentro de los acuerdos del préstamo; segundo, la calidad de la administración financiera del proyecto y las disposiciones contables al inicio del préstamo, o tal como lo denominamos, calidad al ingreso; y tercero, los intereses del proyecto versus las más amplias perspectivas nacionales para servir de sostén a los principios de responsabilidad financiera.

Con relación a las perspectivas nacionales, nuestros intereses en el Banco Mundial se concretan en entender las tres dimensiones. Primero es la contabilidad financiera y la infraestructura de información que se necesita para sostener una buena administración financiera de proyecto. No hay razón para darle a un paciente un nuevo miembro cuando el cuerpo tiene cáncer. De igual modo sucede con los proyectos apoyados por el Banco Mundial. Segundo, existen los riesgos asociados, que también tienen tres partes: los riesgos organizacionales en el ámbito de proyecto conducidos por el proceso de los atributos tradicionales de segregación de deberes, procedimientos claros, personal competente, control físico, y verificación independiente; riesgos en el ámbito de países asociados con los ambientes totales de controles internos, incluyendo al inicio, como se mencionó ayer en la tarde, la asistencia para la infraestructura de la responsabilidad financiera, respeto por la contabilidad y la auditoría en la cultura, y una ética fuerte del servicio civil para la honestidad e independencia; los riesgos al nivel de reputación del Banco debido a los débiles requisitos para la responsabilidad financiera en el ámbito de países que solicitan préstamos.

Han existido varias amenazas recientes a la credibilidad del Banco. Lo último que quiero es desprestigiar al Banco debido a contabilidades y auditoría superficiales realizadas por parte de las agencias prestatarias.

La tercera dimensión de dichas perspectivas nacionales es tener un panorama nacional de la destreza de los servicios financieros tanto en el sector público como en el privado, especialmente con un desposeimiento incrementado de las empresas pertenecientes al sector público en todo el mundo.

Durante la presente década, hemos sido testigos de un cambio distintivo de actitudes de la población general. Nuevamente, esto se refería a los años pasados. La opulencia, la codicia,

las cuentas bancarias en el extranjero y la corrupción han dado lugar recientemente a demandas de una responsabilidad y transparencia gubernamental. La radio y televisión, Internet, etc. han colapsado los límites tradicionales con o sin críticas. Ningún gobierno o agencia puede escaparse del escrutinio público. Las presiones externas aumentan para ellos a fin de que ofrezcan los medios para una responsabilidad abierta. Se comentó ayer que Nueva Zelanda era un país relativamente pequeño y que los Estados Unidos no podían seguir aquella ruta en términos de una contabilidad total acumulada. Sin embargo, Nueva Zelanda es un buen ejemplo del modo en que sus cuentas nacionales se basan en una contabilidad total acumulada en concordancia con los estándares de la combinación sector privado - público. Me tengo que preguntar: ¿existe verdaderamente una justificación para tener estándares de contabilidad diferentes?

Además, la Declaración de los Principios en la Cumbre de las Américas realizada en Miami hace tres años señaló un nuevo comienzo a través de un consenso clave. Sólo voy a leerles el fragmento en mención: “Reconocemos que nuestra gente busca intensamente una mayor capacidad de respuesta y eficiencia por parte de nuestros gobiernos respectivos. La democracia se fortalece por la modernización del estado, incluyendo reformas que modernizan las operaciones, reducen y simplifican las reglas y procedimientos gubernamentales, y hacen de las instituciones democráticas más transparentes y contables.”

La labor pionera de Transparencia Internacional y la influencia que la organización ha tenido en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, en el establecimiento de un grupo de trabajo que vigilará el soborno en las transacciones comerciales internacionales, especialmente en las adquisiciones públicas, ha traído a debate público la “C” de la palabra “Corrupción”. Inevitablemente, tal grupo también ha vigilado los requisitos contables, informes financieros, controles internacionales, y auditorías, temas sobre los que he brindado mi asesoría experimentada en dos de sus reuniones el año pasado. Nada ha tenido ese efecto perverso en la integridad y la moralidad como la corrupción, así como el estar bajo una influencia destructora en el desarrollo. Incluso el presidente del Banco Mundial, luego de ejercer su posición un año, se sintió obligado de hablar sobre el debate de la corrupción en su discurso anual en Octubre del año pasado. Esta reunión recibió una muy amplia cobertura periodística y un apoyo substancial. Incluso tuvimos una tarea que completaba internamente un estudio y un plan de acción para ayudar a mitigar los peores efectos de la corrupción, y vigilar contra el mal uso de los fondos bancarios.

La mención de la palabra “corrupción” dentro del Banco Mundial dejó de ser un aspecto totalmente execrable, y pasó a ser totalmente aceptable. Y eso gracias a la responsabilidad financiera de los prestatarios. Ha sido una trayectoria y una lucha extensa. Nos hemos movido de una situación de cambio, de estar ciegos ante las malas practicas a una de amenaza, si bien mínima y sólo ocasionalmente, de suspender el desembolso del préstamo o el crédito debido a una equivocación condescendiente en la contabilidad o auditoría.

Cuando llevamos a cabo una revisión especial de nuestros informes financieros, la contabilidad y las prácticas de auditoría en 1993, encontramos que el principal problema era una deficiencia en el seguimiento de nuestros propios procedimientos. Desde entonces, hemos vuelto a redactar y mejorar dichos procedimientos, que han introducido algunos

criterios específicos con relación al proceso de formular los informes de apreciación, y de acuerdo con los estándares.

El banco ha revisado el trabajo de las personas que plantearon los estándares internacionales de contabilidad y auditoría durante los últimos cuatro años y los apoya abierta y financieramente a través de nuestro programa especial de donaciones, y en la práctica, primero que nada, pidiendo que las empresas del sector público cumplan con los estándares internacionales del IASC (Instituto de Estudios Avanzados en Contabilidad), o al menos indiquen en qué no están de acuerdo con el IASC si el cumplimiento es requerido legalmente con los estándares nacionales de contabilidad. Segundo, pedir que auditores independientes utilicen los estándares internacionales en la auditoría del Comité Internacional de Practicas de Auditoría de IFAC, a menos que los estándares nacionales de auditoría sean superiores. Y tercero, pedir que los auditores generales usen los estándares de auditoría INTOSAI, de preferencia en combinación con los estándares ISA e IFAC, debido a su naturaleza más extensiva.

El Banco también apoya el trabajo del grupo ISAR en Ginebra, es decir, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Estándares de Contabilidad e Informes, para ayudar a desarrollar los lineamientos y listas de verificación de una contabilidad financiera ambiental. Llegará el día en que el Banco Mundial, tal como otros prestamistas, requerirá que nuestros prestatarios declaren los impactos ambientales de los fondos que pueden estar disponibles en el Banco Mundial o en otra agencia prestamista, como parte de revelaciones de pie de página de las obligaciones que pueden ocurrir o desarrollarse. Noto que el SEC y otros reguladores del mercado buscan cada vez más emisiones de una tercera parte.

La armonización de los estándares de contabilidad y auditoría es vital en los mercados de hoy en día para asegurar la capacidad de comprensión, importancia, y comparabilidad de los estados financieros. Es con esta perspectiva en mente que también fomentamos que el comité del sector público de IFAC desarrolle un grupo integral de estándares internacionales de contabilidad para la contabilidad del gobierno. Mientras más pronto todos trabajemos con las mismas bases, será mejor.

Uno de los problemas claves del Banco Mundial en los recientes años ha sido la mezcla de habilidades, existen muy pocos contadores y especialistas en la administración financiera. Este problema fue identificado públicamente en 1992 por Bill Wapenhans, un ex vicepresidente del Banco Mundial, quien realizó la tabulación del deterioro durante la década pasada. Presentamos otro recordatorio en un informe de la fuerza operante en 1994, y en varias revisiones anuales del rendimiento de nuestra cartera dentro del Banco Mundial. Pero no fue hasta el año pasado, cuando el personal comenzó a quejarse de no tener la adecuada guía intelectual en los asuntos que atañen a la responsabilidad financiera de prestatarios a nivel regional, que la administración comenzó a darse cuenta. Tenemos varias personas en el nivel regional que no poseen una infraestructura adecuada de asistencia para colaborar en el progreso del desarrollo de estándares apropiados y su cumplimiento.

Entonces, el Banco empezó a notarlo debido a las representaciones conformadas por el personal en dos direcciones. No todo señalaba que nosotros habíamos tomado varias iniciativas. Muchos de ustedes han visto en ocasiones previas una copia de nuestro manual, el FARAHA, tal como orgullosamente lo llamamos. Imprimimos 14,000 copias en inglés. Fue traducido a 5 lenguas diferentes. Se vende como fruta madura porque ofrece la guía práctica a

los gerentes y al personal operativo sobre cómo lucen los términos de referencia de auditoría, y cómo lucen las cuentas de proyectos, cómo lucen los estados financieros, cómo son dichos estándares, de los que siempre continuamos hablando. Todos estos datos los colocamos en un manual, que resultó ser muy valioso. No habíamos reconocido que existiera tal escasez de información y una búsqueda por entenderla por el personal de la institución.

Muchos de ustedes habrán leído en la prensa acerca del debate entre el presidente del banco y la junta de miembros acerca de la renovación del Banco. El mejoramiento en las habilidades del personal en las áreas de administración financiera de proyectos y contabilidad, estoy contento de señalarlo, son aspectos claves del paquete estratégico.

Paralelamente a estos diversos eventos y actividades, mi departamento ha estado revisando el modo en que esta entidad realiza sus negociaciones y los procedimientos que rodean al desembolso y la responsabilidad de negocios del prestatario. Esta revisión consistió en conversaciones con alrededor de 400 personas dentro y fuera del banco. La revisión nos dio varios buenos indicios sobre asuntos claves que podríamos tratar mejor. También revisamos nuestros procedimientos paso a paso. Ya que nuestra fuerza de apreciación era débil al fallar en la identificación de los puntos fuertes y débiles de la contabilidad financiera y disposiciones de información, nuestras actividades de implementación, a través de la supervisión y la auditoría, nos dejaron expuestos a una serie potencial y real de deficiencias en el control.

El primer punto débil de control, en lo que a nosotros respecta, estaba asociado con la supervisión de proyectos financieros. Se nos pidió obtener los informes financieros adecuados para monitorear los sistemas de administración financiera de los prestatarios y los sistemas de contabilidad. La sanción consiste en que, si el acuerdo de préstamos requiere la presentación de tales informes, se suspendan los desembolsos. Lo cual no sucede muy a menudo, tal como lo mencioné. Entonces continúa, relacionar el estado de implementación del proyecto, una simple revisión de la adquisición, una revisión posterior dependiendo del proyecto, revisar una en cuatro o uno en veinte contratos, realizar revisiones muestra SOE e informar al gobierno del prestatario y a los auditores independientes de los hallazgos. También se les pidió a nuestros gerentes operantes vigilar estas SOEs cuando estuvieran fuera en misiones de campo. Encontramos que menos del uno por ciento de todos los estados de desembolsos estaban siendo, en efecto, revisados. Lo cual representaba para nosotros otro gran riesgo.

La región de Africa tiene una presentación de junta condicional que se basa en si las auditorías están conformes o no.

De modo similar, cuando se trata del punto de control asociado con la auditoría, se observan las actividades del prestatario, las actividades de nuestras operaciones realizadas por el personal y, por supuesto, el punto débil de control. Se selecciona al auditor al inicio de las actividades de los proyectos, aunque raramente se hace. Se revisa la independencia, las calificaciones, la experiencia del auditor en términos de referencia y de acuerdo con la designación del auditor. Se monitorea el cumplimiento con los tiempos límites de presentación del informe. Se observa que alrededor de 40 por ciento de todos los informes de

auditoría para el año fiscal de 1996 se recibieron a tiempo. Eventualmente, tenemos acceso a ello, pero de alguna manera están retrasados.

A través de este proceso, el cual señalamos no ser lo suficientemente bueno, tenemos que repositionarnos frente a frente con nuestros requisitos, nuestros procedimientos; tenemos que hacer algo acerca de nuestras habilidades, pero más particularmente, tenemos que hacer algo con los prestatarios.

A través de nuestras discusiones, desarrollamos un programa denominado la Iniciativa de Cambio de Administración del Préstamo, que posee cuatro principios guías: primero, asegurar que los proyectos tengan sistemas adecuados de administración financiera de ahí en adelante, antes ni siquiera hablábamos de los proyectos en las juntas. Segundo, disminuir la revisión detallada de documentos y procesos de transacciones. Queremos disminuir de 40,000 transacciones a una tercera parte, es decir a alrededor de 15,000 transacciones. Por supuesto, que existen procedimientos e implicaciones del personal asociadas con este segundo punto. Tercero, queremos relacionar los desembolsos al progreso y rendimiento de los proyectos. Tenemos que enlazarlos. En lugar de que la administración financiera, el desembolso y los aspectos de adquisición sigan rumbos paralelos, queremos que lo hagan de forma coordinada. Necesitamos unificarlos de modo que cuando una solicitud de remoción se presente en el Banco Mundial, ésta sea apoyada por una adquisición, administración financiera e indicadores de monitoreo sólidos, tal como un documento coherente.

Creemos que teniendo tales clases de procedimientos en el lugar adecuado se ayudará a los prestatarios a mejorar su puntualidad. Toma varias semanas producir una solicitud de remoción, lo que es innecesario. A eso no se llama desarrollo en el trabajo, se denomina ineficiencia.

Con relación al rediseño de los procedimientos de desembolso, se le pidió al personal financiero involucrado en el proyecto entender totalmente los detalles del mismo, e iniciar una revisión de los sistemas de administración financiera de los prestatarios, incluyendo los controles internos, la contabilidad de proyectos, la administración financiera de proyectos y las disposiciones de auditoría. Un algoritmo nos lleva hacia el proceso mediante el cual al final del día, si todo está conforme, el proyecto recibe una A. Esto significa que puede continuar como si, todo estuviera en su lugar, toda la contabilidad financiera, los mecanismos de información, los asuntos de adquisición han sido todos adecuadamente capturados y cubiertos por la nueva estructura financiera. Por lo tanto, dejamos que el proyecto continúe. Si no puede cumplir totalmente, entonces puede existir una acción que remedie la situación. Habrá un retraso en el proceso del proyecto a través del sistema y la junta del Banco. Existirán ocasiones en que todo finalizará con un alto final. Y el proyecto se detendrá. Estamos convencidos de que, a menos que aquellas disposiciones se encuentren en el lugar adecuado, tenemos que ser más estrictos y serios sobre permitir o no que el proyecto continúe. Ello va a ser todo un reto para algunas personas de nuestro personal de operaciones. Me reuní con el gerente general para operaciones el viernes. Nosotros ya hemos discutido este asunto cabalmente con los vicepresidentes y gerentes de finanzas. Existe una obligación real para colocar al banco en el realismo del mundo de negocios actual.

Cuando empecemos la implementación, monitorearemos la implementación financiera del proyecto y la implementación física para incluir los informes claves, los informes de progresos de los proyectos, los estados financieros y los informes de administración de la adquisición. Tales datos ingresarán al Banco como parte de la solicitud de remisión.

Actualmente, nos toma cinco días procesar una solicitud de remisión, desde su llegada al Banco hasta su partida del departamento de préstamo. Eso está bastante bien.

Solía demorarse tres o cuatro semanas. Esperamos que al inicio nuestro propio proceso se demorará un poco más, mientras consideramos el trabajo adicional que tenemos que hacer en tales solicitudes de remisión y los estados financieros más integrales que llegan a la institución cada trimestre. Pero pienso que va a ser beneficioso para la inversión en su momento. Va a ser valioso para los prestatarios así como para el Banco.

El Banco sigue ciertos procesos para comunicarse con el prestatario acerca de los asuntos que surjan a partir de la solicitud, y para trabajar con el prestatario para conseguir el pago. El énfasis se presenta aquí en alejarse de una perspectiva de transacción facturada hacia uno de pagos concertados a través de un acuerdo ampliado de cuenta especial. Para hacerlo, requerimos, como han podido observar, que los prestatarios establezcan las disposiciones de información y contabilidad financiera sólida apoyados en controles internos adecuados antes de empezar con los desembolsos. Actualmente tenemos 25 proyectos en todo el mundo en todas las etapas de preparación y ejecución, así como complejidad, que se embarcan en una fase piloto para evaluar la eficacia del alcance durante los próximos seis meses. Si todo va bien, el alcance se volverá obligatorio para los nuevos proyectos en alguna fecha de 1998, y el proceso de conversión empezará durante ese año para aproximadamente 1,200 de los proyectos existentes en la cartera.

Dichos procedimientos demandan que los prestatarios se hagan cargo de sus propias disposiciones de información financiera y contabilidad, en lugar de confiarse, en muchos casos, en los propios procedimientos de desembolso del Banco para substituir sus puntos débiles de control interno. Las nuevas disposiciones también requieren que el Banco ofrezca capacidades de administración financiera actualizadas en nuestras vicepresidencias operacionales, así como en mi propio departamento. El objetivo clave aquí es movilizar disposiciones financieras mejoradas hacia el modo de desarrollo de efectividad, en lugar de ser una actividad subsidiaria que es con frecuencia pobremente realizada, con costos de sanción substanciales en términos de tiempo y costo cuando se realiza la auditoría anual. Teniendo un abastecimiento trimestral de la cuenta especial que será sujeta de una revisión rigurosa, el tiempo transcurrido entre el uso de los fondos y la responsabilidad será menor, así como el tiempo de suspensión de los desembolsos. Una mejor contabilidad llevará a una preparación más rápida de la orden de desembolso y tendrá un impacto global positivo en el desarrollo, así como, disminuirá el costo de las auditorías.

Sr. presidente del directorio, creemos que nuestro alcance revisado sobre los requisitos para la responsabilidad de los proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial son una llamada de alerta para los gobiernos y sus agencias ejecutivas para centrarse más en la administración financiera, contabilidad o informes, así como el cumplimiento y calidad de las auditorías. Estoy seguro que la responsabilidad y la transparencia consecuente encontrarán el apoyo en la población de menos recursos mientras nos movemos hacia el siglo 21.

Sr. DURNIL

Con relación a la responsabilidad del prestatario a nivel local, ¿el Banco Mundial realiza bastantes revisiones in situ o trabaja a nivel local, mientras cada día más personas fiscalizan el nivel de proyectos?

Sr. ANDERSON

Nosotros enfocamos tales revisiones a escala local en dos modos diferentes. Uno es por medio del personal de la oficina principal en Washington que visita el campo para observar la contabilidad gubernamental, las disposiciones de control interno e informes financieros. El diagnóstico es realizado y luego, se prosigue con los términos de referencia convenidos por alguna firma independiente para que se presente y ayude a desarrollar aquellos nuevos sistemas de contabilidad y disposiciones de informes financieros. Luego se supone que el personal debe hacer un seguimiento de lo que suceda a partir de ese momento.

También hemos recurrido a incrementar la situación de tener el personal en el campo en algunas de las misiones más grandes. Ahora tenemos un personal de contadores calificados, muchos de ellos reclutados localmente quienes trabajan con las revisiones de las solicitudes de remisión, trabajan con el gerente operante o los líderes del equipo operante provenientes de Washington para desarrollar y rediseñar aquellas actividades de contabilidad, informes financieros y control interno. En el futuro esperamos tener más soporte local. Tendremos más personal proveniente de Washington que resida en el campo, o más reclutas locales en las misiones residentes de los países en desarrollo.

Tenemos misiones residentes substanciales en algunos países, pero no cubren todos los países a los cuales concedemos préstamos. En aquellos países más pequeños, tenemos aún que enfrentar todo el trabajo de desarrollo y supervisión desde Washington, y no desde una oficina local.

PREGUNTA DE UN PARTICIPANTE (Guinea Ecuatorial): (Tal como lo resumió el traductor): Mi principal preocupación es acerca de los proyectos de desarrollo del pasado. El proyecto tenía que ver con la diversificación de los productos agrícolas, que tenían una tasa de utilidad esperada de cincuenta por ciento. En realidad, la utilidad era menor al uno por ciento. ¿Quién debe ser responsable por la mala implementación de un proyecto de esta clase, que responde en gran parte a nuestros problemas financieros? Los problemas existieron en materia de adquisición realizada por expertos técnicos del mismo Banco. El problema era que nosotros teníamos que comprar, por ejemplo, botas para ir al campo, pero setenta por ciento de las botas adquiridas eran talla 44 o mayores, y la talla promedio que se usa en Guinea Ecuatorial es de 39 a 41. Cuando veo estas grandes deudas que tenemos que remitir al país, me pregunto, ¿A quién debo pedirle que asuma su responsabilidad?

Sr. ANDERSON

También recuerdo un proyecto AID para diseñar un campo de aterrizaje exactamente igual a uno visto en Europa. El campo de aterrizaje fue diseñado e instalado en un país de Africa acabado con limpianieves. Este es otro ejemplo de cómo la AID no trabaja adecuadamente de acuerdo al modo para la cual fue diseñada.

Pero para abordar la esencia de la pregunta formulada, primero que nada, el Banco no es dueño de ningún proyecto. El banco apoya al prestatario para que desarrolle y satisfaga una necesidad, se trate de su capacidad o infraestructura, tenga que ver con la educación, servicios sociales o lo que sea. El prestatario, todo el tiempo, es el dueño del proyecto. Nos esforzamos bastante para tratar de asegurar que el prestatario sea el dueño del proyecto, y no el Banco.

Sí hemos sido culpables en el pasado, cuando uno o dos de los profesionales del Banco fueron un poco efusivos en términos de contribución para tratar de ayudar a asegurar que la labor en el cual trabajan se implemente tal como se espera. Espero que el Banco Mundial no haya aprobado un documento de licitación que requería botas de talla 44 cuando, en realidad, se necesitaban tallas del 38 al 41.

Este tipo de hechos debe someter a revisión los documentos de adquisición. El prestatario prepara los documentos de licitación, nos permite convocarla. El Banco sólo las revisa. El Banco no presenta objeciones para asegurar que el documento de licitación, cuando salga, satisfaga los objetivos de desarrollo y aquellos del proyecto en particular.

En la tasa de utilidad, existe a menudo, bastante confusión entre las tasas económicas de utilidad y las tasas financieras de utilidad. Tuve la ocasión de encontrarme en uno de nuestros países miembros más grandes hace unas semanas, donde claramente la tasa económica de las utilidades iba a ser bastante substancial, de un orden de cuarenta y cuatro por ciento. Se trataba de un proyecto mayor de transferencia de agua. Pero la tasa financiera de utilidades, el flujo de efectivo, estaba mal. Hubiera sucedido un desastre financiero. Con un poco de reorientación, pudimos hacer un puente entre la Economía y las finanzas, lo cual es bastante importante. Uno siempre debe llevar a los economistas a la raíz del problema, al nivel de superficie, y preguntar cómo el flujo de efectivo opera cada año, de modo que aquellos que representen a los países en desarrollo puedan asegurarse de que uno posee, tal como ellos señalan, los problemas bajo control.

Ello puede pasar si nos centramos demasiado en la Economía y no lo suficiente en las Finanzas, basándonos en disposiciones de contabilidad sólidas.

PREGUNTA DE UN PARTICIPANTE: Estoy contento de observar los procedimientos resaltados del modo en que el Banco Mundial vigila sus requisitos para la responsabilidad financiera. Sin embargo, temo que en el mundo real no sucede así, señor, si me dan la libertad para señalarlo. Traigo a colación este asunto porque las economías del Tercer Mundo se enfrentan a severas deficiencias de personal. No tenemos la clase de habilidades para asegurar que estos tipos de requisitos sobre la responsabilidad se encuentran, en efecto, en el lugar adecuado. De modo invariable, el Banco tendrá más de un proyecto en un país específico. El Banco también dirige tales proyectos, tal como los entiendo, a partir de diferentes áreas del Banco, diferentes departamentos del Banco. Entonces, existe la posibilidad de que en un solo país, existan cuatro proyectos, y se encuentren cuatro grupos diferentes de personas. No sé hasta que punto me entienden, por favor, en lo que se refiere a la coordinación que se realiza en los asuntos pertenecientes a la responsabilidad financiera en dichos proyectos.

La otra parte es que, en la administración de dichos proyectos, el Banco ha recurrido a un modo de instalación de Unidades de Implementación de Proyectos, denominadas aquí UIPs. Nuevamente, se requiere que cada Unidad de Implementación de Proyecto tenga contadores y auditores independientes. ¿podría decirnos si el Banco se está moviendo hacia un modo donde sea posible, si uno tiene un número de programas solventados por el Banco, que exista un sistema de administración que opere en dicho país, un sistema de administración de la contabilidad para todos los proyectos del Banco, de modo que se podría coordinar a nivel del Banco, si el Banco posee un acuerdo mediante el cual todos los proyectos sean esclarecidos por un equipo, y a nivel local, mediante el cual, un equipo de administración maneje todos los proyectos del Banco?

Puedo aclarar un poco más mi pregunta. En algunos países, por ejemplo en mi país, el Banco no posee un representante dentro del país a tiempo completo, lo cual genera problemas severos en la responsabilidad. Por ejemplo, las auditorías y los estados financieros, no se emiten, o se sacan a la luz muy tarde para las acciones correctivas.

Sr. ANDERSON

Como parte del paquete estratégico del Banco Mundial, como parte de la reorganización y el personal de apoyo, nos estamos moviendo más hacia departamentos de países menores, directores de países cuyo trabajo consiste, en nada más que, cuidar a un pequeño grupo de países, generalmente dos o tres, no más de tal cantidad. En algunos casos, tenemos a un director de país para un país. Ello para tratar de traer al Banco más cerca de las realidades operacionales de los países miembros que solicitan los préstamos.

Las Unidades de Implementación de Proyectos, para mí, siempre han sido anatemas. Este punto se trató ayer. Una vez que el proyecto se ha implementado, aquellas habilidades son disueltas, se pierden, y todo el conocimiento y todo el desarrollo que se realizó se pierde con estas personas. Generalmente, diseñamos en nuestras actividades de préstamos, un requisito para que el prestatario ofrezca personal para que trabaje con los expertos internacionales mientras ellos se encuentren allí y comparten el conocimiento y comprensión de modo que las contrapartes que se quedan en el país continúen con la labor posteriormente, eso se espera, y siembren semillas que han sido sembradas por la asistencia técnica.

¿Podemos tener un único grupo de cuentas en un país que combina todos los proyectos? Lo dudo, debido a la manera en que se estructuran los proyectos, al modo en que se implementan por diferentes ministerios, por diferentes utilidades y empresas del sector público, todas las cuales están sujetas a diferentes e independientes revisiones de auditoría. Pero ciertamente, se trata de un asunto que vale la pena tratar. Pero dudo bastante que existan las realidades para poder unir todos esos proyectos y hacer una auditoría al programa, al programa total de préstamos, a diferencia de los proyectos individuales de auditoría.

Con el refuerzo de las habilidades de administración financiera en el Banco que se llevará a cabo en los meses subsecuentes, esperamos que los nuevos especialistas de administración financiera sean capaces de prestar más atención a algunos de los asuntos verdaderos que usted propone. A través de nuestras actividades piloto bajo el programa LACI, también analizamos estos asuntos. En efecto, hemos tomado a todo un país, Líbano, y analizado el programa total para observar qué sinergias y oportunidades existen para enmendar nuestros procesos, mejorarlos, de modo que satisfagamos más las necesidades de nuestros prestatarios. Gracias.

Sr. DURNIL

Recuerdo la primera vez que hice una auditoría en asistencia extranjera y en proyectos de desarrollo. Puedo recordar que a mediados de los años ochenta en las Filipinas, me encontraba totalmente involucrado con la revisión de Marcos, tratando de calcular qué pasaba allí: la corrupción. Recuerdo en un par de países de África donde nuestras instalaciones fueron donadas a los militares y la generación de moneda local se usaba para comprar vehículos militares. Puedo recordar algunos países de Latino América donde un cobrador solía llegar a la misión USAID el primero del mes y el quince del mismo, obtener una bolsa de dinero y dirigirse al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de Agricultura, y pagar lo que denominaban suplementos salariales. Se presentaban todas las camaraderías políticas del pueblo allí. Traté

de averiguar qué estaba haciendo el Banco Mundial, debido a que sabía que estaba dando más cantidad de dinero a estos países de lo que USAID solía hacer en esa época, y a pesar de todo, estábamos gastando gran cantidad. Fue bastante difícil obtener la atención en el Banco Mundial.

Sin embargo, tengo que admitir que todo ha cambiado dramáticamente desde entonces. La responsabilidad de los prestatarios y la vigilancia de los flujos del dólar en el Banco Mundial han mejorado enormemente. Pienso que esto se debe a Randolph, Colin Lyle y Jim Wesberry, y a muchas de las personas que se encuentran aquí presentes. Les agradecemos enormemente.

PAQUETES DE SOFTWARE PARA LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

Sr. Alan Abel

Administrador Coopers & Lybrand, EE.UU.

Mi tema hoy día es "La elección del software de contabilidad para proyectos de desarrollo". Escoger implica que usted tiene una elección, y soy consciente que muy a menudo, ustedes no tienen una elección. Se les dice de antemano que tipo de software deben usar para un proyecto de desarrollo. El software de contabilidad, entiendo que implica la funcionalidad total del software de la contabilidad, presupuesto, y la información financiera. Estoy tratando acerca de sistemas integrados de contabilidad información financiera y fuera del archivo. Este es el nombre convencional que ellos tienen. Cuando yo digo proyectos de desarrollo, me gustaría expandir aquello que incluye las agencias implementadoras de agencias que manejan o administran muchos proyectos de desarrollo, y a menudo múltiples donaciones.

Aquí están las áreas que me gustaría cubrir hoy día. Antes que todo, me gustaría conversar un poco más acerca del objetivo en su totalidad, el objetivo total del software de contabilidad, y lo que necesita para un proyecto de desarrollo. Luego voy a compartir con ustedes un poco de filosofía, leyes universales que gobiernan la implementación de los sistemas. Voy a ir sobre algún criterio crítico del software de contabilidad -qué software de contabilidad necesitan ustedes. Después voy a conversar un poco acerca de los errores comunes que la gente hace cuando ellas están eligiendo e implementando el software de contabilidad, y lo que yo me refiero como "secuelas que arrastra el sistema." Voy a tratar acerca de lo que es un sistema de contabilidad, cuáles son las partes, y la funcionalidad de las mismas. Voy a tratar acerca de los sistemas principales que están en el mercado, y compartiré algunos de ellos con ustedes. Luego voy a conversar acerca de las tendencias en el software de contabilidad -lo que es nuevo, y lo que está viniendo en camino. Voy a darles más consejo sobre cómo tratar con la selección y la implementación del software de contabilidad -más consejo porque estoy dándoles un consejo inicial en los errores comunes y secuelas que arrastra el sistema. Finalmente, a riesgo del comprador, deje que él sea cuidadoso.

¿Cuál es el objetivo aquí?. ¿Cuál es la gran idea?. ¿Qué es lo que usted desea lograr con el software de contabilidad?. Existe un objetivo de dos partes. En primer lugar, usted necesita cumplir los requisitos de contabilidad y de información financiero del proyecto y la toma de decisiones de la agencia y otros accionistas. Tomemos en cuenta a todos los accionistas aquí. Existen personas quienes realmente administran el proyecto o la actividad o la implementación de la agencia, los oficiales del gobierno patrocinador, y todos los socios de desarrollo y aquéllos que toman decisiones.

La segunda parte del objetivo es establecer y mantener la confianza pública y del accionista. Eso es muy, muy importante. Es importante conseguir el software de contabilidad que puede ofrecer las seguridades.

Usted hace eso cumpliendo lo que yo dije anteriormente -generando e informes financieros y de desempeño para los accionistas- y luego teniendo un sistema que tenga muy buenos controles y auditabilidad.

Antes de que trate los objetivos totales bajo los requisitos, permítanme finalizar el cuadro de trabajo aquí acerca de un par de leyes universales asociadas con la implementación de sistemas.

La ley de la máxima perversidad: Mucho de ustedes están familiarizados con la Ley de Murphy. Probablemente usted esté cansado de la Ley de Murphy en este punto. La ley de la máxima perversidad es mucho más comprensiva y profunda. La Ley de Murphy dice: "Lo que puede ir mal, irá mal". La ley de la máxima perversidad extiende aún más eso y dice, "en la peor forma posible, y en el peor tiempo posible".

Luego, también es importante comprender la distinción entre lo inútil versus lo peor que la inutilidad. Un sistema inútil es cuando usted gasta la mayor parte de su tiempo, dinero, y esfuerzo implementando un sistema y no funciona. Un sistema peor que inútil es cuando usted gasta mucho de su tiempo, dinero y esfuerzo implementando un sistema; funciona, trabaja muy mal, genera mala información, y la toma de decisiones recae en la mala información.

La mayoría de las implementaciones del sistema fallan -y "fallar" puede ser una palabra fuerte aquí, pero sólo diremos que no tienen tanto éxito como esperó originalmente. Hay muchas razones para eso. El concepto más importante para comprender aquí, creo, es, lo improbable de otras clases de proyectos, los proyectos de la implementación de los sistemas tienen muchos pasos, y los pasos necesitan tener lugar en una cierta secuencia. Si ellos no tienen lugar en una cierta secuencia, la implementación no trabaja adecuadamente. Luego, debido a que cada paso es dependiente del próximo paso, cuando algo va mal con un paso previo, que atrasa todo lo demás. Eso es generalmente lo que va mal.

Nuestro tercer criterio del éxito para la implementación de proyectos son:., durante y justo al término de la implementación, alcance, presupuesto, y oportunidad, ¿La implementación del sistema va de acuerdo al plan, o cambió el alcance? ¿Fue la implementación realizada en base al presupuesto, y fue terminada a tiempo?. Piense acerca de todos los proyectos de implementación de sistemas que le sean familiares o de los cuales haya escuchado comentarios. Muy raramente usted escucha acerca de un proyecto donde todos los tres de aquéllos estuvieran en el punto. Sucede. Cuando sucede, eso es para el crédito inmenso de los gerentes de proyecto y sus habilidades para planear y anticipar cosas que pueden ir mal, debido a la cantidad de cosas que pueden y hacen que las cosas vayan mal.

Su criterio del éxito más adelante, después que usted haya operado su sistema contable por un tiempo: Usted tiene pocos problemas. Si usted está operando en un modo autosuficiente, usted no necesita mucha ayuda externa. Usted quiere apoyo del vendedor o alguien llamado un revendedor de valor agregado, del cual yo voy a hablar en breve. Todo fue hecho económicamente razonable y todo opera económica y fácilmente (creo que ayer el Sr. Uzcategui de Venezuela estaba señalando las virtudes de la sencillez). Bien apoyado -es cuando usted obtiene un buen apoyo de su vendedor o su vendedor de valor agregado. Como un resultado de todo lo que progresa, los usuarios del sistema y todos los accionistas tienen confianza. Todos están felices. Las auditorías son limpias, ellas son fáciles, y los resultados son favorables. Aquellos son el criterio exitoso de un bien implementado, bien operado sistema de contabilidad.

La segunda ley, la ley de la selección natural y evolución de los sistemas: En el mercado, 10 a 12 años atrás, habían cientos y cientos de sistemas de archivo, los así llamados sistemas integrados de contabilidad del libro mayor general en el mercado. Muchos de aquéllas

compañías salieron fuera del negocio. Ellas no sobrevivieron. Fue un mercado muy saturado, hubo mal planeamiento, mala ejecución, y mucho software malo.

Relativamente pocas de estas compañías y sus productos sobrevivieron. Como resultado, no hay muchas de esa clase en el mercado ahora, al menos no comparado en la forma en que solían ser. Los líderes de mercado, lo que yo llamaré los líderes del paquete, tienen miles y miles de lugares de instalación. Ellos han estado respondiendo a las quejas del usuario o sugerencias por años y años. Han estado depurando sus productos. Han estado compitiendo entre sí para ofrecer características nuevas y especiales, flexibilidad, comodidad y facilidad de uso, auditabilidad. En este punto, ellos son realmente buenos productos. Eso es porque yo voy a arguir que usted siempre debería, cuando tiene que hacer una elección, tratar de ceñirse a un producto principal.

Lo que el software de contabilidad necesita hacer para usted, cuáles son los criterios: La base es, que necesita generar información comprensiva, significativa, clara, precisa, y informes oportunos de ejecución y estados financieros. Esta información necesita ser producida periódicamente -mensualmente, trimestralmente, anualmente, dependiendo de las necesidades del usuario o el otro accionista -por unidad, proyecto, o actividad. Ayer, el Sr. Young empleó la expresión "dimensiones múltiples de responsabilidad", "para referirse a las normas y métodos de contabilidad". Estoy utilizando el término aquí "múltiples dimensiones de responsabilidad e informatividad" en un sentido más físico, teniendo mucha flexibilidad en las clases de información financiera que su sistema contable puede generar para usted.

Esto es crítico: Ser capaz de generar información que pueda rendir cuentas de los fondos por cada entidad financiadora. Cada donador, cada prestamista, cada otro accionista quien tiene un interés, desea informe financiero para esa necesidad particular o desea ver las múltiples fuentes de los fondos en los estados financieros, ya sea uno o muchos, y luego también ser capaz de responder por los múltiples proyectos.

Esto es muy importante. Esto es un atributo de proyectos de desarrollo e implementación de agencias que realmente caracteriza la clase de software de contabilidad que estas entidades necesitan -múltiple responsabilidad e informatividad, múltiples proyectos, múltiples donadores. Cuando usted obtiene la funcionalidad del software --y entraré en mayor detalle en un segundo--, usted está tratando con lo que se refiere típicamente a sistemas de contabilidad de medio rango. Ellos se clasifican en tres niveles: de bajo rango, medio rango y sistemas muy grandes. Típicamente, una agencia de implementación, en términos del volumen de la transacción, estaría perfectamente bien provista para un sistema de contabilidad de menor sofisticación, pero la implementación de las agencias tienen requisitos de funcionalidad muy sustanciales que son las clases de necesidades generalmente ofrecidas por los softwares de los sistemas de contabilidad de medio rango. Respecto a ello voy a tratar más en unos pocos minutos.

Más elementos de lo que el software de contabilidad necesita hacer por usted: usted necesita generar estados financieros, mostrando los datos históricos versus el presupuesto ejecutado, resaltando las variaciones. El Sr. Young se pronunció respecto a este tema ayer --cuán importante es obtener el desempeño real, datos corrientes, y presupuesto en el mismo lugar. Desde luego, cuánto más grande es la entidad, como los gobiernos, es más difícil hacerlo. Pero con la implementación de las agencias o proyectos de desarrollo, es mucho más fácil abarcar eso. Usted debe tener absolutamente un software de contabilidad que pueda indicar

sus datos reales y sus datos presupuestados muy cerca y juntos, de modo que sea fácil para el personal de contabilidad escribir, generar y modificar informes financieros que puedan resaltar estas variaciones.

Es muy importante ser capaz de mostrar el desempeño de este mes versus el desempeño del último mes, el desempeño de este año versus la del año pasado, y el resultado estimado. Todo esto necesita hacerse ítem por ítem y cuenta por cuenta. Todos los sistemas de contabilidad de los cuales yo estoy tratando, y algunos nombres que yo compartiré con usted, puede hacer esto muy fácilmente, y el personal de contabilidad puede manejar este proceso por completo sin necesidad de ayuda externa, que es el punto completo.

Cuando usted primero carga un sistema de contabilidad fuera del archivo con los datos presupuestados para el año, usted lo divide por mes. Usted carga doce meses, y eso, desde luego, iguala a su presupuesto anual.

De modo que al comienzo del año, su resultado estimado equivale a su presupuesto anual, de lo contrario algo está mal con su presupuesto. Digamos que usted lo ha conseguido al final del quinto mes.

Muchos de estos paquetes ofrecen muchos campos donde usted puede activarlos o cargarlos en todas las clases de escenario de datos si usted desea. Usted está al final de su quinto mes, y reemplaza los primeros cinco meses de los datos presupuestados con los datos actuales. El sistema mantiene una pista de ello para usted y lo mantiene agregando todos los doce meses. Eso es su resultado estimado. Esta es una herramienta muy importante para tener y que sea capaz de seguir su desempeño y ejecución durante el año. Estos paquetes de software pueden hacer esto por usted muy fácilmente.

Otra funcionalidad: Ahora, vayamos dentro de las partes un poco más. Usted tiene que tener un libro mayor, desde luego. Eso es el núcleo de su sistema. Algunas veces el presupuesto es ofrecido como una función separada, y algunas veces es ofrecida juntamente con el libro mayor. Yo prefiero eso cuando ellas están lo suficientemente cerca como sea posible, porque hace el informe mucho más fácil. Las Cuentas por Pagar y el Libro Mayor son casi siempre los dos procesos principales en términos de funcionalidad que usted debe tener, y quizás las Cuentas por Cobrar. Generalmente la implementación de las agencias no tiene tal gran volumen de ingresos. Eso puede ser no necesario. La conciliación bancaria es una característica agradable para tener. La importación y exportación de datos es muy importante, pero cuando ingreso dentro de las tendencias un poco más, usted verá cómo eso está convirtiéndose casi en un trato hecho ahora con sistemas basados en Windows, donde es entonces fácil importar y exportar datos en ambientes de cliente-servidor, aún empleando el portapapeles y otras características que vienen juntas.

Los errores comunes que usted no desea hacer, y las secuelas que arrastra el sistema en conexión con la selección e implementación de sistemas de contabilidad: Error número uno: "Nosotros somos únicos, y en consecuencia debemos construir o desarrollar nuestro propio sistema de contabilidad." Eso es ridículo, debido a que ustedes no son únicos. Si usted piensa que lo son, necesita revisar sus requisitos o tener a alguien para ayudarle a definir mejor los mismos. Existen una gran cantidad de sistemas externos allí que pueden manejar más virtualmente todas las necesidades que alguna vez me he encontrado al implementar agencias y proyectos de desarrollo, lejos de los sistemas convencionales de archivo. Si usted toma ese enfoque, está reinventando absolutamente la rueda. Piense acerca de lo que yo dije

anteriormente acerca de los grandes jugadores que han estado alrededor por al menos 10 a 12 años, quienes han estado continuamente modificando, desarrollando, avanzando y evolucionado su producto. Qué horrible proceso tener que ir a través de ello nuevamente, cuando ya ha sido hecho muchas veces, y hecho muy bien.

Usted también desea evitar la dependencia del programador. En cualquier ocasión que usted quiera cambiar un informe financiero o agregar otra característica, usted no desea tener que ir a un programador para escribir la característica. Usted desea que su personal de contabilidad sea capaz de tener mucha flexibilidad para hacer cualquier cosa que usted pudiera posiblemente desee. Quizás el revendedor de valor agregado podría desarrollar una pequeña aplicación para usted, la cual ellos están autorizados para hacer por los vendedores de software, pero realmente usted desea evitar ello debido a que realmente puede limitarlo.

Los sistemas de contabilidad, fuera de archivo, listos para usar, de una corriente principal altamente evolucionada ofrecen disciplina. Usted casi no tendrá oportunidad de usar el software inadecuadamente. No le permitirá a usted hacerlo. Viene con una gran cantidad de buenos controles. Usted debe tener separación de tareas para usarlo y hacer que trabaje apropiadamente, y mucha seguridad. Existen muchos procedimientos. Ellos vienen listos para usarse, y usted tiene que implementarlos y emplearlos en esta forma, o no trabajará. Lo fuerza a hacerlo.

El siguiente error: No Windows. En este punto, me gustaría no aburrir; sólo tratar con los sistemas basados en Windows. Ellos son lo último. Aún si usted consiguiera un software de contabilidad de un cierto vendedor ahora, en un año o dos, si ellos todavía quieren estar en el negocio, tendrán absolutamente que tener una versión basada en Windows. En realidad, ellos no podrían sobrevivir el siguiente año o dos, porque todos están haciéndolo.

Ha existido una tremenda inversión en los sistemas de contabilidad para el desarrollo del software Windows. La interfase del documento múltiple, llamado MDI, característica de Windows permite a los usuarios mantener abiertos múltiples procesos activos, múltiples ventanas, al mismo tiempo. Cuando usted está haciendo contabilidad y es el único que está en operación, está en la capacidad de hacer muchas cosas de inmediato y mantener una retroalimentación, y así sucesivamente de ventana en ventana. Esa es una característica muy importante. Es maravilloso. Realmente puede mejorar la eficiencia de sus operaciones.

Sistemas operativos no principales: Esto es una secuela que arrastra el sistema. Muy a menudo en situaciones locales, un ministerio completo o alguna agencia gubernamental puede estar operando toda la tecnología de la información con un sistema operativo en particular. Si usted está forzado a usarla, no puede encontrar cualquier software de contabilidad que sea compatible con ello. Un sistema operativo tipo "Cactus Gulch" probablemente no tendrá una gran cantidad de aplicaciones en el mercado en el que operará. Así eso es definitivamente una secuela que arrastra el sistema. Si ustedes alguna vez se encuentran en esa situación, usted puede regresar y fundamentar que debe tener una PC para su uso exclusivo o un par de PCs si va a tener un ambiente multiusuario. El sistema operativo, si es, típicamente redes Novell o un sistema operativo de Microsoft Window o SQL –aquéllos son los tres principales- es muy económico comprarlos y cargarlos y entonces lograr que su software de contabilidad sea

cargado al nivel de eso. Todos trabajan muy bien juntos, y va a ser algo notoriamente más barato, no sólo a largo plazo, pero aún desde el principio. Si usted tiene la oportunidad, trate de evitar ese error, porque va a dañarle.

Esto es un error. Conseguir un viaje en crucero cuando todo lo que usted necesita es una canoa, y consiguiendo un procedimiento multi-usuario y sistema cuando todo lo que realmente necesita es un solo usuario. Depende completamente del proyecto de desarrollo, la implementación de la agencia, cuán grande es, cuánto está en marcha, y cuánta actividad. Pero yo pienso, más a menudo que no, en muchas situaciones, un solo usuario o monousuario está probablemente bien, o existe el suficiente descanso en la computadora de modo que usted pueda tener a varias personas quienes compartan su oficina de contabilidad. Yo diría, cada vez que, usted puede mantenerlo más pequeño y sencillo, hágalo así. Tendrá más pocos problemas, es más barato, y es más fácil de operar en un modo pequeño, único. Muchos de estos sistemas de software mejoran muy fácilmente. Un año o dos bajo el camino, si usted encuentra que necesita una nueva aplicación o usted necesita acomodar un usuario, puede crecer desde un mono-usuario a multi-usuario muy fácilmente. Es como una conexión en una nueva parte casi –un poco más de capacitación, un poco más de gasto, pero no mucho. A largo plazo, si usted trata de mantenerlo tan pequeño como sea posible, todos sus costos operativos serán mucho más bajos (y eso es en donde usted gasta dinero) y usted tendrá una mayor independencia. No tendrá que buscar ayuda tan a menudo como, de otro modo, lo haría.

Otro error: No conseguir un sistema dedicado. Usted realmente desea evitar cargar su software en una arquitectura del computador que todos en una agencia gubernamental lo estén empleando. Eso es sólo buscarse problemas. La nueva red Novell y ambientes de operación Windows ofrecen grandes características de seguridad. Pero usted sólo tiene más seguridad de que su sistema es seguro y que ninguno otro más puede confundirlo con ello y sus datos no pueden ser contaminados, utilizados sin permiso, o poder acceder a ellos, si usted tiene un sistema tan dedicado como sea posible.

Otro error: El Sr. Andersen mencionó este punto anteriormente al tocar el tema de si o no el Banco Mundial y las otras instituciones Breton Woods estuvieran abogando por emplear un plan de cuenta del mayor general. Usted realmente no puede hacerlo. En mi experiencia, cada país tiene sus propios requisitos de plan de cuentas.

Cada institución superior de auditoria o contraloría general prescribe su propio plan de cuentas y requisitos. Cuando usted está planeando su plan de cuentas –y esto es un proceso muy importante- usted realmente debería darle un molde y hacer una gran cantidad de análisis “qué sí” para estar seguro de que usted lo hace en la forma correcta. Si usted no logra que su plan de cuentas esté correcto cuando usted organiza su software, tiene que comenzar todo nuevamente. Esto es un gran reto.

Tiene que imaginarse que todos sus requisitos de informe son, para las agencias donantes y todo los accionistas que requieren información, la entidad superior de auditoria, y qué clase de información contable e informes necesita para la administración. Usted trabaja todo eso junto, y luego aparecerá con un catalogo de cuentas que pueden hacer todo lo que usted necesite hacer. Típicamente, estos sistemas de contabilidad de medio rango del cual estoy hablando

tienen unas características muy poderosas respecto al plan de cuentas –cantidades de posiciones de carácter para cantidades de números, cantidades de campos, y cantidades de flexibilidad al ordenar y organizarlas. También, en la situación con las agencias implementadoras y las instituciones superiores de auditoría de los países, los planes de cuentas tienden a ser realmente, largos, y sus códigos de cuentas pueden algunas veces ser treinta o cuarenta caracteres de longitud. Muchos de estos sistemas le ofrecerán una característica llamada alias, donde usted puede denominar a un código de cuenta muy larga como “Fred”. Usted puede debitar a Fred y usted puede acreditarlo a Silvia. Facilita su vida.

Así cuanto mejor esté diseñado el plan de cuentas, tendrá más flexibilidad en el informe. Tiene que ser capaz de agregar cuentas, y cambiar las cuentas muy fácilmente. Tiene que ser capaz de acomodar realineamientos de unidad y proyecto a medida que sus operaciones evolucionen. Usted no debería ser capaz de borrar una cuenta hasta que no haya sido asentada por dos años. Si usted tiene un sistema de contabilidad que le permite borrar una cuenta que ha sido asentada en menos de dos años, yo diría que la característica de auditabilidad de ese sistema no es tan fuerte.

Esto es un error: La falla al planear y obtener la capacitación adecuada, y desarrollar políticas con el sistema y alrededor del sistema. La inversión más importante que usted pueda hacer, después que usted ha seleccionado su software de contabilidad y esté implementándolo, es entrenamiento. Eso es en donde la mayoría de las personas fallan. Ellas no le ofrecen entrenamiento adecuado. El vendedor o el revendedor de valor agregado debería estar allí. Usted debería estar implementando módulo por módulo.

Allí debería estar la capacitación o entrenamiento brindado al personal. Luego el personal debería ser dejado por su cuenta por un par de semanas para utilizar el sistema y calcular lo que ellos saben o no saben, lo que a ellos les agrada o desagrada, lo que trabaja, y lo que no trabaja. Luego alguien debería regresar y ofrecer el seguimiento de la capacitación. Esa es la correcta forma de hacerlo. Créanme, es dinero muy bien gastado.

Ingenieros de software: Estas son las personas quienes típicamente vienen e implementan el sistema para Ud. y le brindan la capacitación. Pero a menudo a veces –y esto es donde los vendedores de software o revendedores de valor agregado pueden caer en muy corto tiempo– ellos no son contadores; ellos son ingenieros de software. Es muy importante obtener alguna experiencia adicional para guiarlos a lo largo o estar seguros que el personal de Contabilidad y estas personas están hablando el mismo lenguaje y que los ingenieros de software, aún cuando ellos conocen su software dentro y fuera comprenden muy claramente la idea fundamental, los requisitos de informe financiero. Eso es crítico.

Es una buena idea hacer uno o dos módulos en vez de todos, si va a comprar bastantes partes. Si Ud., no su personal puede ser entrenado en una maratón de una semana o dos, y luego ellos no recordarán cómo hacer bastantes cosas. Creo que es un buen enfoque, generalmente. Desde luego, siempre existe rotación del personal en cualquier situación. Es importante estar seguros que su personal tenga una capacitación cruzada, en el uso del software. Si no la tienen, su

persona clave, quien podría ser una persona de nivel inferior, quien recién acaba de saber todo, podría salir, y luego usted será dejado a cargo de todo. Luego, en consecuencia, cada vez que usted esté tratando con una mejora y un agregado o una nueva característica, es importante siempre obtener nueva capacitación, estar seguros de que usted está empleando todas aquellas cosas adecuadamente.

Esto es un error. Enfocándose en el vendedor del software y no en el revendedor de valor agregado. Lo que está en marcha ahora son los mayores participantes en software de contabilidad que han establecido redes de estos revendedores de valor agregado para vender y capacitar en su software a todos alrededor del mundo. Los grandes participantes ahora tienen tantas redes como 40 ó 50 revendedores de valor agregado en diferentes países. Esto es particularmente cierto ahora en Europa y en Latinoamérica. Deseo enfatizar eso. Ese es el muchacho con el cual usted va a estar tratando. Así, cuando ustedes estén investigando software, es muy, muy importante tener un registro de los revendedores del valor agregado. Tiene que estar seguro de que ellos son legítimos, y ellos tienen cantidades y cantidades de experiencia haciendo esta cosa, con sistemas múltiples de contabilidad, no sólo uno. Para una cosa, si usted va a conversar con ellos acerca de adquirir un sistema, ellos van a tratar de empujar realmente el único que ellos realizan, si esa es la única armónica que ellos están tocando. Usted también desea estar seguro de que ellos tienen la suficiente ayuda técnica para que ellos puedan responder preguntas –que ellos conocen lo que están haciendo. Cuando usted levante el auricular y llame a la línea anónima, desea estar seguro de que alguien está allí y pueda ayudarlo con su problema. De otro modo, podría quedar a la deriva.

Esto es una secuela que arrastra el sistema: la aprobación del abuelo. Me he encontrado con una gran cantidad de situaciones donde las personas no harán negocios con un vendedor o un revendedor de valor agregado a menos que sus familias se hayan conocido entre sí por cuatro generaciones. Usted debe escapar de eso. Si usted opera en esa forma, si usted dice, “Oh, he escuchado que esto es un gran sistema. Está trabajando superiormente a lo de aquí,” no puede trabajar en su situación, y va a limitar severamente sus opciones. Realmente tiene que hacer el plan o base por sí mismo, y realmente ceñirse con un sistema principal. De otra forma, usted podría pintarse a sí mismo dentro de una esquina. Estoy pensando en el Sr. Uzcategui ayer – su ganso tenía salsa, el mío no.

Es importante estar seguros de que están conduciendo adecuadamente sus propios requisitos, y no el de alguien más. En cualquier situación de selección, siempre existe presión de alguien más para emplear un sistema particular o hacer negocios con un vendedor particular o un revendedor. Usted tiene que resistirse a eso. Conozco algunas veces que existen una gran cantidad de situaciones políticas donde eso es difícil de hacer, pero es muy importante.

Esto es una secuela que arrastra el sistema: Cuando usted va de compras y busca una característica particular como una característica principal. Si usted toma este enfoque, no va a adquirir el software que cumpla en un 90% sus necesidades, que es realmente lo que usted desea. No va a encontrar, probablemente, algo que cumpla el 100% de sus necesidades. Eso está muy bien. Vaya por el 90, 95%. Usted puede tratar con el otro 5% más adelante.

¿Cuáles son las secuelas típicas que arrastra el sistema aquí?. La conversión monetaria, que es una cosa fácil de agregar más adelante si usted realmente lo necesita. Es una cosa fácil de aumentar con programas de apoyo, como las hojas de cálculo. No se enfoque en eso. Usted puede tratar con eso más adelante. Los excesivos requisitos de presupuesto –muchos de estos sistemas tienen capacidades maravillosas de presupuesto. Usted inmediatamente puede

generar estados financieros que le muestren su presupuesto versus el actual, y luego la variación. Eso es grandioso. Gran cantidad de estos sistemas tienen la seguridad de que usted no puede ingresar y asentar una transacción si usted sobrepasa el presupuesto. Usted puede “qué si”. Usted puede decir: “¿Qué si yo tengo este egreso?” ¿A qué se parecerán mis estados financieros, o mi detallado balance de comprobación o lista de transacciones del libro mayor general?. No hay problema. No necesita presupuestar, generalmente, para cada única transacción única pieza por pieza. La mayor parte del poder brindado por estos paquetes contables es mucho más que el que alguna vez necesitará al presupuestar.

La planilla de pagos es probablemente la única aplicación que siempre varía universalmente de país a país. Cada país tiene una estructura diferente de impuesto y diferentes clases de cuestiones de planillas. No permita esa secuela que arrastra el sistema. Generalmente estos revendedores de valor agregado en los países pueden modificar la planilla de pagos para usted, y ellos tienen un acuerdo con el vendedor de software para hacer esto. Desde luego, está muy bien si usted puede confiar en el gobierno patrocinador para tener cuidado con la planilla de pagos, si usted tiene personal en la planilla del gobierno. Si usted tiene consultores, ellos son egresos, desde luego; ellos no son planilla. Usted puede emplear las cuentas por pagar para eso.

En cualquier oportunidad que usted tenga deseos y sueños de una lista de cosas que le gustaría ver, no se enfoque en eso hasta después que usted haya conseguido su software y las características principales que usted necesite establecer, o usted no va a conseguir lo que desea.

Esto es un error: Me he implicado en esta situación cierto número de veces. La Universidad del Gran Ducado de Fenwick está desarrollando un sistema de contabilidad que cumpla únicamente los requisitos de nuestro país. Olvídelo. Nunca estará satisfecho. Lo que dije antes acerca de cualquier clase de situación limitada, donde usted piensa que es único, o sus requisitos son únicos, o su gobierno le impone requisitos únicos, no es verdadero. Esto va a matarlo. Si tiene que hacer alguna clase de compromiso político como este para adquirir este software y emplearlo, usted va a ser muy, muy dependiente. Va a ser dependiente de sus programadores. Sólo va a ser miserable.

El sistema completo, las partes: He estado conversando acerca del sistema completo. Eso es lo que usted desea –un libro mayor general integrado, contabilidad lejos del archivo y sistema de informe financiero, qué es la forma larga de decir software de contabilidad.

Las partes: Libro Mayor General y generadores de informe a menudo algunas veces son ofrecidos como características separadas. Nuevamente, me gusta cuando viene junto con el libro mayor general, porque es más sencillo, justo como lo dije antes acerca del presupuesto. Algunos de ellos tienen administradores de un sistema único, algunos de ellos no. Las cuentas por pagar son casi siempre un módulo separado. La conciliación bancaria es separada algunas veces, algunas veces unida. Las capacidades de importación/exportación, otra vez, algunas veces están separadas, algunas veces parte de los otros módulos. Yo diría que estas son las características principales. Usted puede necesitar la planilla de pagos y costo por orden de trabajo –afortunadamente, los vendedores de software están pensando ahora en términos del costo de proyecto y el costo basado en la actividad en vez de la tradicional cuenta de costo por orden de producción, que una compañía de construcción o una compañía química podría estar usando, en el sentido clásico del costo por orden de trabajo. Eso puede ser una herramienta

muy, muy poderosa para que usted tenga. Puede no necesitarla. Puede agregarla después. Pero puede hacer buenas cosas para usted.

Una vez que yo fije un sistema clásico del costo por orden de trabajo para seguir la pista de la asistencia financiera e informar sobre un programa de establecimiento de refugiados. Así usted puede estar ocupado vanamente con estas cosas, puede ser creativo, y ellos pueden ser muy útiles.

Como para los activos fijos, si usted tiene un escritorio, una silla, una computadora, y un carro, probablemente no necesite esto. Si usted tiene cantidades de muebles, es una gran cosa tenerlas. Algunas veces la compra es una única satisfacción de tener, si no viene con las cuentas por pagar. A menudo lo hace.

Vayamos a alguno de los sistemas principales aquí. En primer lugar, creo que es una buena idea si usted realiza revisiones de software por usted mismo. Existen muchas publicaciones que realmente hacen buenas revisiones de software de contabilidad. Estas son mis favoritas: "Journal of Accountancy" ("Revista de Contabilidad"), "CFO Magazine" ("Revista CFO"), y "PC Magazine" ("Revista PC"). Creo que "la Revista PC" tiene una edición en español. No creo que la revista "CFO" la tenga. "The Journal of Accountancy" (La Revista de Contabilidad) es muy buena en manejar y responder a dudas en otros idiomas. Tengo los lugares WEB para "Journal of Accountancy" y "PC Magazine", y tengo los correos electrónicos para el "Journal of Accountancy" y "CFO Magazine".

Déjenme señalar unos pocos sistemas que son también paquetes revisados recientemente. Pienso que cada uno de estos sistemas tiene como mínimo varios miles de sitios de instalación alrededor del mundo. No estoy tratando de estar enfocando a Estados Unidos aquí. Muchas de estas son compañías basadas en Estados Unidos, pero ellas tienen una gran cantidad de relaciones con revendedores de valor agregado, cantidades de lugares de instalación, y cantidades de usuarios en todo el mundo. Estas compañías han estado alrededor por un largo tiempo. Todas ellas tienen ahora versiones basadas en Windows. Ellas parecen conseguir, bastante más uniformemente, grandes revisiones. Tienen puesta su atención en las tres publicaciones que mencioné, y muchas comunidades usuarias de contabilidad. Todas ellas tienen una gran cantidad de flexibilidad en la medida en que las estén implicadas las capacidades del código de cuentas, que es muy importante.

AccountMate y Agresso tienen muchos lugares de instalación españoles. Sé que Agresso también tiene francés. Great Plains es una de las compañías referidas como las Cuatro Grandes. Como las Seis Grandes firmas de contabilidad, existen los Cuatro Grandes programas de software de contabilidad. Los otros de los Cuatro Grandes son Platinum, Solomon IV, y Estado del Arte. Macola y Platinum y Solomon también tienen bastantes lugares de instalación en Español, y algunos otros idiomas asimismo.

Existe otra compañía de la cual leí el otro día, que es una compañía danesa, que también tiene miles de usuarios y lugares de instalación alrededor del mundo, pero no he leído ninguna revisión de su software.

Existe también un vendedor de software de Costa Rica, pero realmente no he leído una revisión de su nueva versión de software basado en Windows, pero entiendo que existe. Es una buena compañía. Ellos tienen bastantes lugares de instalación, un número de ellos en

implementar agencias y ahora proyectos de desarrollo. Su presupuesto es muy, muy poderoso. Ellos tienen cantidades de campos en su libro mayor general, lo cual es bueno.

Rápidamente, algunas tendencias: Nuevamente, la tendencia es escapar de tratar con el vendedor de software y trabajar más estrechamente con el revendedor de valor agregado. Las plataformas de software, el software basado en Windows, está escapando de los ambientes en red del antigua área local a las nuevas plataformas basadas en cliente-servidor, que permiten mucha más flexibilidad al compartir los datos entre aplicaciones. Por ejemplo, existe un sistema de contabilidad basado en Windows con Microsoft Office, y así usted puede cargar y descargar información de otras aplicaciones muy fácilmente. Esto es muy bueno porque ahora usted puede, por ejemplo, no sólo imprimir un informe financiero o un programa, usted puede imprimir correo electrónico y puede enviarlo al Banco Mundial para su aprobación directamente desde su sistema de contabilidad.

Los sistemas de contabilidad están aumentando el empleo del informe principal que ellos están comprando de otros vendedores. Lo que ellos hacen bien es un sistema de contabilidad. Lo que ellos no han hecho tan bien en el pasado es la generación del informe. Ahora ellos están comprando los generadores de informe de otras personas, y eso se convierte en un arma formidable, una herramienta muy poderosa.

Una tendencia importante es que los usuarios pueden diseñar su propio sistema de contabilidad –hacen click y arrastran campos sobre todo el espacio disponible para diseñar sus propios informes, sus propias ventanas, cambiar el lenguaje en que la ventana está. Usted puede cambiar el lenguaje del software ahora en muchos de estos casos. Usted puede construir sus pequeñas aplicaciones en Microsoft Office y vincularlas a su sistema de contabilidad. Es maravilloso.

Un consejo más: Asegúrese de que obtiene sus requisitos desde el principio. Asegúrese de que obtiene realmente buenas referencias de otros usuarios en situaciones similares. Mire las revisiones usted mismo, de modo que usted pueda entender lo que está en marcha y encontrar las características que usted desea emplear. Trate de conseguir sus aplicaciones de libro mayor general y de presupuesto juntos, tan cerca como sea posible. Busque cuanta flexibilidad pueda en su informe escrito. Mencione el costo basado en la actividad e importación/exportación. No se enfoque mucho en el costo de su software, pero en todos los casos estoy hablando acerca de algo superior, realmente usted está hablando de entre \$5000 y \$50,000 –más a menudo que no, para los sistemas principales, \$10,000, \$15,000, quizás. Sus costos más grandes son en capacitación y la obtención de apoyo. Nuevamente, eso es dinero bien gastado. Gástelo. No compre los accesorios que no necesite.

Aquí hay consideraciones de auditoría y de control interno de sentido común que usted desea con los sistemas. Todos estos sistemas, creo, tienen muy buenos controles. Eso es lo que las revisiones dicen.

Dejemos que el comprador sea consciente. Cuidado con el “vaporware”. “Vaporware” es un software que el vendedor promete que es grandioso y maravilloso, y no está realmente todavía allí. No ha impactado el mercado todavía. Casi nunca usted escucha algo acerca de un producto de software, ciertamente un sistema de contabilidad, que esté listo antes de que se haya prometido, pero casi siempre después de todo. Entonces ponga atención a eso y esté seguro de que puede distribuir lo que el vendedor ha prometido que puede en el tiempo y oportunidad en que se supone.

Si usted tiene algunas preguntas después de hoy, por favor pueden telefonarme o comunicarse conmigo por medio del correo electrónico.

Sr. RODRÍGUEZ (República Dominicana): (Según resumen del traductor): ¿En qué países ha dirigido usted la implementación de un sistema de contabilidad computarizado, como se describe aquí?, ¿Cuál es el costo de inversión, y cuánto tomó desde el punto del diagnóstico a la implementación, incluyendo la capacitación de todo el personal involucrado?.

Sr. ABEL: Desde luego, todo esto depende del tamaño de la operación y los requisitos de la funcionalidad que usted vaya a tener necesidad. Pero yo creo que en muchos casos, de lo que yo he visto, el proceso de definición de los requisitos no debería tomar más que un par de meses. A menudo hay veces en que usted puede hacerlo en unas pocas semanas. En realidad, muchos de estos vendedores de software, trabajando con consultores, pueden brindar plantillas que lo ayuden a obtener sus requisitos rápidamente, y luego ellos pueden inmediatamente responder con sus sistemas o ajustarlos a la medida de sus necesidades si usted necesita aquéllos.

La instalación de un sistema principal no debería tomar más de un día o dos. Usted está instalando básicamente un diskette o unos pocos diskettes. Lo que toma más tiempo –unas pocas semanas, quizás– es la fijación de sus tablas, sus cuentas del libro mayor general, sus vendedores, todos sus códigos, alineando sus unidades, sus transacciones, redactando sus informes financieros. En una situación más pequeña, usted puede hacerlo en varias semanas. Yo diría tiempo transcurrido para una pequeña operación, para el libro mayor general, las cuentas por pagar, presupuesto, e informe –Ud. debería ser capaz de adecuarse a esa forma, con entrenamiento completo, completa capacitación de seguimiento, en un período de cuatro a cinco meses.

Sr. RODRIGUEZ (República Dominicana): (Según resumen del traductor): Me parece que todas estas cosas dentro de una institución gubernamental en dos o tres meses es muy ambiciosa. ¿De qué país está hablando? ¿Dónde ha implementado usted esto?.

Sr. ABEL: Si usted está hablando acerca una agencia de implementación que tiene tres o cuatro, digamos, proyectos simultáneos de desarrollo, no hay muy a menudo ese tipo de actividad. Existen egresos y existe un informe financiero. Si la planilla es hecha por el gobierno, ese es un tema con el cual usted no tiene que tratar. Si usted está hablando acerca de una agencia Gubernamental más compleja agencia gubernamental, ciertamente que puede tomar un poco más de tiempo y un mayor gasto, particularmente si el gobierno es más insistente al usar en forma exacta el catalogo de cuentas prescritas por la institución superior de auditoria o la contraloría general. Su punto es muy bien tomado.

Existen muchos rincones que usted puede obviar. No tiene que hacer su contabilidad en un ambiente de una agencia de implementación exactamente de la manera que el gobierno patrocinador lo hace. Lo que es importante es que usted puede generar la información financiera que el gobierno y los otros accionistas requieren, y usted puede hacerlo más simplemente. Hay muchos trucos del negocio que pueden realmente simplificar este proceso.

Deseo estar seguro que esto no es una caja negra. No hay mucha magia aquí. Es muy directo. Estos sistemas de contabilidad son muy poderosos. Recuerde, ellos son más pequeños. Usted

puede abarcarlos todos. No es como establecer un gran sistema integrado de administración financiera para un gobierno en su totalidad. Estoy agradecido por eso.

Sr. SATO: (Perú) (Según resumen del traductor): En nuestro país, necesitamos un sistema de contabilidad que maneje diferentes fuentes de financiamiento. Por ejemplo, uno de nuestros proyectos tiene fondos de el Banco Mundial, el gobierno, y de la agencia de las Naciones Unidas. Estamos tratando acerca de las tres diferentes fuentes de financiamiento con diferentes sistemas de contabilidad, requisitos de informe y reglas de auditoría. Está allí, ya en el mercado, un sistema que es lo suficientemente flexible para permitirnos tener una base datos común, pero eso nos permitiría extraer información en lo que yo llamo lenguaje básico?. Estoy particularmente interesado en categorías de presupuesto opuestas a las líneas de presupuesto, por ejemplo.

Sr. ABEL: La respuesta a su pregunta es, virtualmente todas las anteriores, todos aquellos sistemas que yo he compartido con ustedes. Algunos de ellos pueden no tener la capacidad que usted necesita en la situación de su gobierno, pero muchos de ellos tienen la flexibilidad al diseñar y establecer su plan de cuentas del libro mayor general para que cumpla las necesidades de los donadores múltiples. Ese es mi criterio total. Ellos tienen bases de datos poderosas y flexibles. La clave es establecer su cuadro de cuentas en la forma correcta. Si usted lo hace bien, luego usted puede redactar todas las diferentes clases de informe financiero para los usuarios –El Banco Mundial, USAID, o su propio gobierno, su Contraloría general- lo que usted necesite, usted lo puede hacer con su redactor del informe. Pero si su plan de cuentas tiene que ser lo suficientemente detallado y tener suficientes campos para hacer ese trabajo. Eso es porque el planeamiento es muy importante.

Sr. LYLE (Estados Unidos): ¿Puedo debatir un tema con usted?. Estoy completamente de acuerdo con su exposición, que hizo eco a muchos de nuestros propios sentimientos en el Banco Mundial, y recomendaciones. El único problema es, lo que es bueno en Washington es demasiado difícil en Ougadougou. Creo, hablando en nombre de muchos africanos, que no es muy frecuente que la contabilidad de las seis grandes firmas hayan aparecido con el tipo de consejo que puede ofrecer. Pienso que el empuje necesita hacerse desde las oficinas principales de las mayores firmas de contabilidad, tales como las suyas, a sus oficinas locales o regionales, que muy a menudo son totalmente conscientes del tipo de consejo que usted nos ha dado hoy.

Sr. ABEL: Tiene la razón. Cuando yo mencioné a la contabilidad de las Seis Grandes firmas anteriormente, estaba haciendo una analogía a los cuatro vendedores de contabilidad de los Cuatro Grandes. Pero usted está absolutamente en lo cierto. Eso es porqué, tan sencillamente como una estrategia de marketing, aquellos vendedores de software tienen la intención de establecer estas relaciones con los revendedores de valor agregado en muchos países, obteniendo la experiencia que ellos necesitan, y –más allá de su punto- desarrollar relaciones con las firmas locales de contabilidad, para ser capaz de colocar la habilidad contable y de software juntos, ser capaces de establecer los sistemas que pueden cumplir las necesidades de todos.

Sr. DURNIL: En el área de los sistemas de contabilidad y todos estos paquetes de software, creo que existe una brecha, realmente. Usted tiene a los vendedores de software y tiene a las otras personas quienes pueden usar los softwares. Yo estuve en las Filipinas, y estábamos haciendo una auditoría. Ellos habían implementado este sistema de contabilidad muy bien, y tenían estos informes que se suponía debían presentarse a USAID. Ellos necesitaban un

sistema para generar información y llenar los informes. Hicimos una auditoría. Conseguimos una copia del informe. La persona en el departamento de contabilidad sólo tomó el informe, lo volteó, en la parte en blanco, y escribió, “Efectivo recibido, estos son los egresos, y esto es el efectivo que hemos dejado”, y presentó eso, porque la parte delantera era tan complicada que no pudieron llenarla.

Creo que es la forma en que se hace hoy en día. Si usted mira a nuestros proyectos de ayuda extranjera, si es de una institución financiera o de una agencia donante, usted casi debe tener un sistema de contabilidad que pueda generar la información para completar los informes financieros para USAID, el Banco Mundial o U. N. Sería muy agradable si ellos sólo tuvieran un informe común para adelantos de efectivo y un informe común para los egresos. No estamos todavía allí. Va a tomar más tiempo hacerlo. Aún el gobierno de los Estados Unidos, con lo sofisticado que es, todavía tiene el Departamento de Trabajo que requiere un cierto informe o el Departamento de Educación que requiere otro tipo de informe. Aún ellos tienen el mismo tipo de información.

Mi punto es, existe una brecha. Además del costo, creo que es difícil responder cuánto puede costar un sistema particular. Uno para una gran agencia de gobierno sería mucho, más diferente que uno para una pequeña agencia de implementación.

PROBLEMAS EN LA CONTABILIDAD Y EL INFORME EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO - PANEL

Panelistas:

Colin Lyle	Banco Mundial
Adriana Arroyave Shipley	Banco Interamericano de Desarrollo
Joh Davison	Agencia para el Desarrollo Internacional. EE.UU.

Moderador:

Jim Durnil

Esta presentación va a ser una discusión grupal informal, en vez de una presentación individual para cada uno de los expositores invitados.

Hay mucho que hablar acerca de los problemas en la contabilidad e informe de los proyectos de desarrollo. Ese es el tema de esta sesión. A menudo pienso que nos cansamos de escuchar las cosas que tratamos esta mañana, tal como tratan de obtener un 50% de beneficio sobre un préstamo particular versus obtener el 10%, o tratando de irrigar muchos niveles de áreas y sólo conseguir unos pocos cientos. Muchas veces se refiere a la responsabilidad y su ausencia. Como dijimos antes, muchas personas están interesadas en la implementación, no en la responsabilidad. Ha sido en esa manera por muchos años y es así todavía hoy la responsabilidad siempre toma un segundo lugar al proyectar la implementación y ejecución del informe y tratar de mostrar que el proyecto es exitoso antes que asegurar que usted tiene los registros adecuados para informarla a la agencia donadora.

Las tres personas que estamos aquí hoy han estado en numerosos países y numerosos proyectos en cada país. Lo que haremos es conversar con ellos acerca de como han vencido muchos problemas, y quizás compartir algunas historias exitosas.

Tenemos al Banco Mundial, el BID, y luego a medias un consultor quien estaba formalmente con una agencia donadora. Con eso, se da la palabra al panel.

Sr. DAVISON. Gracias, Jim. Pienso que me gustaría comenzar haciendo un seguimiento a la presentación de Randolph Andersen esta mañana sobre los requerimientos de responsabilidad del Banco Mundial. Muchos de esos requerimientos se aplican a los otros donantes multilaterales o bilaterales. La presentación de Randolph, me gustaría llevar nuevamente al tema a nuestro buen amigo del Banco Mundial. Colin Lyle ha tenido mucha experiencia en el Banco Mundial, trabajando en áreas de responsabilidad de préstamos, y también trabajando directamente con muchos países que deben coordinar sus esfuerzos con el Banco Mundial y otros donadores. Colin, yo tendría la curiosidad de saber, desde tu punto de vista: ¿Cuáles son los problemas que tú has visto en el pasado, durante tus varios viajes en muchos países con los cuales trabaja el Banco Mundial?.

Sr. LYLE. Gracias, John. Los problemas son múltiples. Creo que las agencias donadoras están ahora, gracias a Dios, como Randolph Andersen indicó esta mañana, tratando seriamente el problema de administración financiera de los proyectos. Como Jim Durnil señaló anteriormente, previamente era una cuestión de implementación tomar una prioridad y que la administración financiera tomara un lugar secundario. Ahora creo que las personas están comenzando a darse cuenta de la importancia.

La primera línea que he escrito en mi block de notas es una pregunta. Dice: ¿Qué es un proyecto?. Esta es una pregunta que hacen frecuentemente los contadores de proyecto al Banco Mundial. Los contadores no saben con qué están tratando ellos. Un proyecto no tiene identidad legal. Pertenece al gobierno, pero es asistido por las agencias donadoras. Como el Sr. Andersen indicó, las agencias donadoras tienen, obviamente, un interés creado muy fuerte en el éxito de un proyecto, para asegurar su propia reputación y credibilidad. Es como un negocio conjunto con riesgos compartidos (Joint Venture). Traté de explicar a un personal de proyectos en Africa, donde había estado trabajando intensamente, que pensarán en un proyecto como una clase de sociedad con riesgos compartidos que pertenece al gobierno. No es un negocio establecido, y obviamente esto afecta el tratamiento de la contabilidad. Tiene un lapso limitado de vida.

¿Cómo responde a ello?. Estoy haciéndome preguntas, esperando que alguien vaya a darme las respuestas, porque las respuestas no han sido todavía definidas claramente. Lo veo como una sociedad con riesgo compartido, donde los socios, dirigidos por el gobierno implicado, y las agencias donadoras, invierten en un proyecto con objetivos y lo entregan como una clase de ítem sustentado al final de su vida.

Otros temas importantes son las diferentes normas de contadores gubernamentales, y a menudo las agencias donadoras prefieren más normas de tipo comercial. El Banco Mundial, como Randolph Andersen indicó, aprueba las normas IFAC y IASC, que están basadas en el criterio de la contabilidad comercial en vez que del sector público. Nuevamente, en particularmente varios países de Africa, esto ha causado un problema, porque significa que los proyectos tienen responsabilidades y requerimientos duales de contabilidad.

Realmente a menudo, los contadores de proyecto vienen desde el sector de gobierno y no han tenido la suficiente exposición a las normas internacionales de contabilidad, de modo que ellos requieren entrenamiento.

No están familiarizados con las computadoras y software de contabilidad basado en PC. Esto es otro problema, debido a lo cual traté el tema con Alan Abel anteriormente. Sé que en muchos países en desarrollo –y me gustaría estar interesado en escuchar la experiencia de los países de Latinoamérica- la elección de un software compatible de contabilidad de proyecto es muy limitada. Los Proyectos a menudo no saben donde dirigirse. Como el Sr. Andersen señaló, el número limitado de personal especializado, en el Banco Mundial particularmente, significa que a menudo realmente los proyectos son implementados con la ayuda del personal de la agencia donadora, quienes no tienen mucha familiaridad con los programas de contabilidad.

Los gerentes de proyecto designados por el gobierno tienen responsabilidad. Creo que esto es un tema fundamental. Nuevamente, cuando usted tiene una empresa rentable que pertenece a

los accionistas que nombran a los gerentes, los temas de responsabilidad son mucho más claros. Los gobiernos no están acostumbrados a requerir una responsabilidad clara de los gerentes de proyecto designados por el Gobierno. ¿Cómo se mide esto?.

Existen algunas preguntas. Quizás alguien tiene algunas respuestas. Normalmente, creo que la respuesta de parte del Banco Mundial es tratar las cosas en una forma tan razonable como sea posible. El Banco Mundial y el BID, los donadores multilaterales, a menudo son mucho menos estrictos y específicos en los requisitos del informe que los donantes bilaterales. El Banco Mundial basa sus requerimientos, en lo que es normalmente requerido para la administración confiable, allí nuestra aprobación a las normas internacionales de contabilidad y normas internacionales sobre auditoría.

Espero que comience a generar algún interés. Me gustaría escuchar lo que Adriana tiene que decir en estos temas también.

Sra. ARROYAVE-SHIPLEY

Desafortunadamente, estamos invitados aquí para hablar de problemas, y no me gusta dar la impresión que toda la información que recibimos tiene grandes problemas. También recibimos buena información. Yo tengo buenas experiencias con los cambios en los países.

Pero, permítame explicar qué clase de problema enfrentamos día a día con la información contable que recibimos. Continuaré hablando en español. Me siento más cómodo con él, y me gustaría explicar bien nuestra experiencia con Latinoamérica y los países del Caribe.

(Según resumen del Traductor):

He notado en esta Conferencia que existe mucha información acerca de la modernización en la administración financiera gubernamental. Espero que esta conferencia sea beneficiosa para ustedes, las personas que realizan proyectos que el Banco financia.

Desde que estamos enfocándonos en los problemas diarios de los países que se benefician de los proyectos de desarrollo, permítanme decir que yo encuentro una gran cantidad de problemas que giran alrededor de las utilidades y la información, lo que es una reflexión de los problemas de las diferentes entidades. Muchas veces no tenemos mucha flexibilidad referente a las entidades que realizan los proyectos, debido a que las entidades principales son aquellas que brindan los servicios públicos, y muchos de los préstamos son realizados por estas entidades.

Tenemos muchos problemas con los informes debido a que los sistemas de contabilidad no ofrecen la información en la manera que se requiere. Esto significa que estamos enfrentados con problemas en proyectos, por ejemplo, donde los proveedores no tienen un sistema de contabilidad.

También tenemos problemas con la información que es recibida tarde. Algunas veces los estados financieros son de seis meses a un año tarde. ¿Qué está sucediendo?. ¿Cuál es el problema?. Bien, sentimos que los gerentes de proyecto no están conscientes de la importancia de la información financiera. Quizás no estamos dando la señal apropiada a la

administración acerca de la información financiera. Debido a que la información financiera no está a su debido tiempo, los problemas permanecen en la vida entera del proyecto, y se observan muy pocas mejoras.

Frecuentemente, la misma entidad está implicada en más de un proyecto, y cada proyecto está en diferentes etapas. Si los problemas ocurren en la primera etapa de un proyecto, vemos que ellos se repiten en la etapa dos y tres.

Otro problema: ¿Qué sucede cuando los auditores emiten sus cartas de recomendación?. La contribución que los auditores han hecho en general ha sido realmente positiva para los proyectos en el sentido de que ellos resaltan los problemas que los sistemas de información tienen y recomiendan acciones que se deberían tomar. Sin embargo, hemos observado que no se les da la suficiente atención administrativa para enfrentar y resolver estos problemas. Sentimos que los problemas continúan repitiéndose y, cuando vemos las cartas de la gerencia durante el período de cinco años, que es generalmente el período de ejecución de un proyecto, vemos muy poco cambio. Sin embargo, este mismo problema también ocurre en la entidad que está realizando el proyecto.

Sentimos que la contribución del auditor está llegando un poco tarde. Vemos que comienzan a planear la auditoría en el momento en que es tiempo de emitir los estados financieros. ¿A qué se debe eso?. Con esto, usted pierde toda la evaluación que el auditor debería haber hecho con la entidad, y en consecuencia el trabajo está siendo limitado de manera que las diferentes fases del proyecto puedan continuar. Esto no permite que la entidad tenga tiempo de tomar acciones correctivas.

¿Quién es responsable por la información financiera?. La agencia de implementadora siente que el auditor es responsable. Desafortunadamente, en nuestro país, se ha desarrollado una tendencia por medio de la cual es trabajo del auditor ayudar a terminar el cierre de la cuenta cuando, en realidad, la agencia implementadora debería tener la información lista y así el auditor pueda tener el tiempo suficiente para realizar todos los análisis correspondientes.

Recuerdo un caso que ocurrió por varios años con una de las grandes agencias implementadoras para un proyecto del Banco. Esta entidad emitió sus estados financieros anualmente debido a un contrato. Los estados financieros presentaban mucha información del auditor y, debido a eso, las recomendaciones eran realmente extensas. Cada vez que esto se tocaba nuevamente el tema, se decía, “Estoy cumpliendo los requisitos de la cláusula tal y tal,” pero, varios días después, la entidad enviaría una comunicación diciendo, “No estoy de acuerdo con ese informe que fue emitido por el auditor.” ¿Qué sucede entonces?. El Banco retrocedería y diría: “Bien, quiero tener información en la que ustedes estén de acuerdo”, pero se perdió mucho tiempo, y creo que la agencia implementadora perdió mucho, también. En vez de implementar un plan de acción y resolver los problemas que estaban apareciendo, mucho tiempo fue malgastado tratando y defendiendo con el auditor sobre estos diferentes problemas. Ellos deseaban tener una opinión clara, pero no querían hacer nada para obtenerlo.

Creo que estos son los problemas principales que estamos enfrentando ahora en Latinoamérica, y esperamos que todos estos procesos administrativos ayudarán a las diversas entidades y a los diferentes auditores a orientara la agencia implementadora de manera que la información se mejore. Los problemas de información no afectan sólo al proyecto de desarrollo; también se reflejan sobre las agencias implementadoras. Cuando observamos la información financiera de una entidad sobre un proyecto, y el proyecto presenta muchas

deficiencias, muy a menudo la entidad tiene los mismos tipos de problemas. En consecuencia, si usted mejora los procedimientos para el proyecto, probablemente se mejorarán los procedimientos para la agencia implementadora.

Sr. DAVISON

Tengo un par de preguntas que me gustaría hacer a mis dos colegas aquí. Hemos visto en los dos últimos años un tremendo aumento en los proyectos de desarrollo co-financiados, con el co-financiamiento se quiere decir que los donadores separados se juntan para economizar, si usted desea, en los recursos escasos que vemos todos los días, para obtener los fondos y financiar el mismo proyecto. Existen varios casos donde tenemos de tres a cinco donadores multilaterales y bilaterales cooperando en el mismo programa. Trato de ponerme en sus zapatos, en ustedes como personas responsables por rendir cuentas, implementar y brindar los informes necesarios a los donadores. Me pongo en sus zapatos y formulo un par de preguntas: ¿Es posible que los donadores se junten en una forma coordinada y requieran la misma información financiera y los mismos informes financieros?. ¿Pueden ellos combinarse para crear las eficiencias necesarias del país anfitrión en la que parte de su participación brinde información estándar a los donadores?.

La segunda área que me preocupa es que cada donador tiene una serie de procedimientos y regulaciones diferentes que usted, como el prestamista o el destinatario, debe seguir. Sé que, en el caso de los donadores bilaterales, aquellos requisitos son quizás un poco más estrictos de lo que usted encontraría en los multilaterales. Pero me gustaría preguntar a Colin y Adriana si ellos ven, desde su punto de vista como donadores multilaterales, las posibilidades de intentar coordinar ambos tipos de actividades en los proyectos de desarrollo que ellos financian.

Sr. LYLE

Pienso que existe una pregunta muy relevante. Desde luego, la ironía de todo esto es que aún cuando invariablemente los donadores bilaterales tienen cuerpos de contabilidad nacionales quienes son miembros de la IFAC y han reconocido normas internacionales de auditoría y normas internacionales de contabilidad. Luego usted encuentra que los gobiernos de los donadores bilaterales implicados no parecen estar conscientes de la existencia de estas normas y requieren algo totalmente diferente. Creo que esto es un problema de conciencia y desarrollo, y un poco de persuasión gentil.

Recuerdo que un proyecto financiado por el Banco Mundial, en un país africano, habían como nueve o diez donadores en total. Viendo a cada donador individual y convenciéndolos que el Banco Mundial estaba haciendo lo mejor para asegurar que el proyecto estaba respetando sus normas internacionales de contabilidad y produciendo información oportuna y confiable, obtuvimos la aprobación verbal o aceptación de todos los donadores de que ellos no requerirían cualquier otro modelo de contabilidad específico. Creo que es la excepción, más bien que la regla. Recuerdo otro caso en otro país, donde un donador bilateral requirió, para el reembolso de sumas gastadas, cuatro originales de cada factura que se les envió. El era uno de los cuatro donadores. No sé realmente lo que el proyecto estaba haciendo, probablemente tenía que pagar enormes cargos a los proveedores por diez o doce originales de cada factura. Pero, desde luego, esto sólo distorsiona totalmente los principios de contabilidad también. Si usted tiene cientos de originales de documentos básicos flotando alrededor, la oportunidad para la duplicación es enorme.

Pero yo creo que es una cuestión de consultar con los donadores durante la preparación del proyecto. Esto concierne en su mayor parte al gobierno prestamista. Nuevamente, recaemos en la propia conciencia del gobierno sobre la importancia de la administración financiera consolidada e integrada para sus proyectos. Es una cuestión de trabajo preparatorio con el gobierno prestamista persuadirlos de que todas las agencias donadoras están implicadas en lo que es necesario para la administración confiable de un proyecto, que debería ser lo suficientemente bien para todos. Pienso que esta es otra tarea difícil que estamos enfrentando en este momento.

Como yo digo, conozco casos donde los donadores han acordado aceptar normas de contabilidad confiables, normales y buenas. Ellas tendrán sus formas específicas para los egresos y cosas, obviamente, pero en cuanto a formatos de contabilidad se refiere, creo que es una cuestión del personal de proyectos y el gobierno involucrado el trabajar en forma estrecha con todos los donadores para estar de acuerdo en un formato de informe financiero común.

Sr. DAVISON

Quizás parte de la solución en esto serían los países destinatarios, cuando ellos están comenzando a diseñar proyectos y programas y ellos presentan aquellos programas a los donadores individuales representados en sus países. Quizás tenemos que retroceder a los países destinatarios y decir que parte de la responsabilidad es suya. Si usted está agrupando dos, tres, o cuatro donadores, quizás usted es el único que debería insistir en la coordinación y eficiencia. Como gobierno destinatario, sería su requisito que usted informe sólo una serie de información financiera para los tres donadores individuales.

¿Tiene alguien algunos comentarios respecto a eso?. Sé que tenemos varios países representados aquí hoy día donde tenemos participación multi-donante. Tenemos un programa que comenzó el año pasado en Ghana, por ejemplo, en la que el Banco Mundial, la ODA de Inglaterra, los canadienses y, si no estoy equivocado, la Unión Europea, quienes estaban participando. Quizás uno de los representantes de Ghana podría darnos un poco más de ilustración sobre cómo ellos se han acercado a ese esfuerzo de coordinación.

Sr. BALGOBIN (GUYANA): Es clara la llamada hacia el gobierno beneficiario para que tenga responsabilidad en los acuerdos de contabilidad y responsabilidad. A mí, sin embargo, me gustaría indicar que, para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una obligación que creo es también la obligación del Banco, es en la administración del proyecto. Soy consciente de que en mi propio país un número de proyectos son administrados por personas quienes no tienen habilidades administrativas. Estas personas han sido aceptadas por el BID y el Banco Mundial. Creo que el BID y el Banco Mundial necesitan retroceder y decir, si la persona no tiene habilidades administrativas, luego la persona no es aceptable como el gerente de proyectos. Encuentro que las personas con antecedentes de ingeniería generalmente dirigen proyectos de desarrollo en los países. No tengo nada en contra de mis amigos ingenieros. Ellos tienen muy fuertes habilidades técnicas, pero pobres habilidades administrativas en forma extrema –una de las cuales es la responsabilidad financiera. Creo que la mayoría de los proyectos no están cumpliendo los plazos financieros porque esa no es la responsabilidad de su portafolio, o al menos no la ven como su responsabilidad.

En mi propio país, el proyecto mejor administrado es el proyecto del BID llamado el Proyecto del Cuidado de la Salud que es administrado por un administrador público. Todos los otros

proyectos en mi propio país son administrados por ingenieros. Como dije, no tengo nada en contra de los ingenieros, pero si usted tuviera que venir con un MBA o alguien como él, luego yo creo que el desempeño mejoraría.

Tome, por ejemplo, el co-financiamiento. En el co-financiamiento de un proyecto –por ejemplo, las defensas del mar en mi país- los diseños para las estructuras de defensa para el mar son lo mismo, y así los parámetros técnicos no son problema para que un ingeniero los administre. Si él construye la defensa del mar con fondos del BID o los fondos del Banco Mundial o de la Unión Europea, no importa: él está construyendo el mismo diseño. Pero él está tratando con tres diferentes acuerdos de adquisición, tres acuerdos financieros diferentes, y tres clases diferentes de personas que tienen diferentes respuestas para el proyecto. El ingeniero generalmente no tendría esa habilidad.

El punto que estoy tratando es encontrar la raíz de la causa de porqué usted no lo está consiguiendo. No lo está consiguiendo porque usted no ha hecho las decisiones correctas. Estoy diciendo que esto es la responsabilidad del gobierno, que se está beneficiando del proyecto, y el Banco. Los donadores necesitan hacer un compromiso claro en la administración de los proyectos.

Sra. ARROYAVE-SHIPLEY

Sí, creo que tenemos muchos problemas en la administración de algunos proyectos. Algunos proyectos están administrados por personas que no tienen habilidades administrativas. En este caso, creo que la responsabilidad es la del país, y también la organización del desarrollo de nuestra organización en el diseño del proyecto. Creo que estamos enfrentando, día por día, estas clases de problemas. Estamos tratando ahora de hacer cambios para hacer más institucional, esta tendencia, antes del egreso de los proyectos. Aún cuando es muy difícil eliminarlo en algunas agencias ejecutoras. Es cierto que tenemos muchos problemas.

Sr. LYLE

¿Puedo agregar una palabra?. Creo que estamos conversando acerca de la propiedad. El Banco Mundial está actualmente teniendo gran trabajo para enfatizar a los gobiernos que los proyectos son sus proyectos. Son los gobiernos quienes son los dueños, y el Banco está allí para ayudarlos en cualquier forma que ellos puedan, y ayudar a financiar el proyecto. Pero estos gerentes de proyecto son designados por los gobiernos, quienes son los dueños de los proyectos. Quizás es una cuestión de aprendizaje de la experiencia de uno cuando un proyecto no funciona. Debería haber una investigación completa por el gobierno para descubrir porqué no ha tenido “valor por dinero” fuera de un proyecto. Es sólo mediante lecciones aprendidas que el gobierno se dé cuenta de tales cosas, como que las habilidades de administración son la causa de la falla de un proyecto.

Conuerdo completamente con la cuestión y con Adriana. Pero yo pienso que la respuesta tiene que recaer en los gobiernos, quienes sólo están prestándose el dinero para implementar sus proyectos. Creo que las agencias donadoras internacionales están para ayudarlos, pero los dueños son los gobiernos.

Sr. BERKMAN (Estados Unidos): Me gustaría responder sólo brevemente a los comentarios previos, y desde luego tengo una pregunta personal.

He pasado mucho tiempo durante los últimos veinte años trabajando en sólo aquellos temas, la mezcla de habilidades y si las personas adecuadas son designadas en las posiciones correctas. Esto definitivamente es un problema serio. Me gustaría exponer la idea de que 90% de los ingenieros no son capaces de administrar. Esto es una mala concepción que muchos de nosotros tenemos, incluyendo en las instituciones donadoras. Somos muy altivos respecto a la idea de administración. Pasé doce años en el Banco Mundial antes de que me retirara. Las personas fueron promovidas no porque fueran buenos administradores o gerentes, pero si debido a que habían hecho las cosas adecuadas para ser promovidos a gerentes.

El punto es este: Cualquiera puede ser un buen gerente si él tiene los recursos y está personalmente comprometido para hacer el trabajo apropiadamente. No existe nada mágico acerca de ser un buen gerente, lo contrario a lo que alguien podría decir. Toma una voluntad, un compromiso, y tener el apoyo de sus superiores. He conocido muchos gerentes africanos cuyas manos estaban completamente atadas, sin importar si ellos habían sido economistas o ingenieros o algo más en trabajos anteriores. No fueron permitidos, por las personas en el gobierno por encima de ellos, para ejercer realmente su autoridad. Eso se convierte en un problema serio. No pienso que el grado o capacitación que usted tenga necesariamente lo apropia para ver un gerente, como la experiencia obtenida.

Mi pregunta para el panel es: ¿Cuán compleja es la contabilidad en el proyecto promedio?. Mi razón ha sido que la contabilidad básica que se necesita para cualquier proyecto ha sido siempre más bien simple. Ellos están realmente dejados de lado desde el comienzo. Los procesos y procedimientos están todos muy claramente definidos entre los donadores y los gobiernos destinatarios antes de que el proyecto se inicie. Todavía allí parece que hay, como Adriana ha mencionado, confusión en masa una vez que el proyecto está en camino. Las transacciones más simples no son registradas. Las cosas más simples no son hechas a tiempo. Me gustaría su reacción a lo que usted percibe que es la complejidad real de las necesidades de contabilidad a nivel de proyecto.

Sra. ARROYAVE-SHIPLEY

Conuerdo en que los requisitos de contabilidad no son complejos, debido a que la información que la organización requiere está bien definida. Pienso que la información específica requerida acerca de los proyectos está claramente definida y necesita sólo organización en la entidad asegurando el proyecto. Aún si tenemos una buena organización, que tenga procedimientos normales o un sistema normal de contabilidad, es difícil profundizar en la información.

Sr. LYLE

Para retroceder a lo que Adriana ha dicho, pienso que la complejidad realmente a menudo es el resultado de la circunstancia más bien que la necesidad. Existen casos, por ejemplo, donde los fondos de la contraparte del gobierno en proyectos no son brindados en una base oportuna. Tenemos casos de proyectos financiados por el Banco Mundial donde un porcentaje de pagos para los gastos recurrentes son financiados por el Banco Mundial y otro porcentaje por el gobierno, y los proyectos se encuentran a sí mismos en la posición de tener el dinero del Banco Mundial, y ellos pueden pagar setenta u ochenta por ciento de una factura, y no el veinte por ciento, lo que significa que ellos tienen que rendir cuenta por el 20% y registrar la factura en forma separada y así sucesivamente. Esto añade complejidad a los requisitos de contabilidad.

El Banco Mundial invariablemente tiene condiciones de desembolso. Nosotros otorgamos proyectos que son llamados cuentas especiales, a lo que Randolph Andersen se refería anteriormente, que son como balsas de avance para los gastos día a día de un proyecto, sin aprobación previa del Banco Mundial. El Banco Mundial normalmente acepta una cuenta bancaria para estos proyectos. Encontraremos que nuestro propio personal, en asociación con los gobiernos, ha establecido estructuras de contabilidad con varios centros de contabilidad diferentes, tratando de responder ante una cuenta bancaria. Estas cosas solas no trabajan, como yo estoy seguro que muchos de ustedes comprenderán. Esta es la clase de caso que complica la situación de contabilidad.

Pero yo pienso que regresar a un punto en el tiempo ahorra nueve, y conseguir que todo esté correcto y claro antes de que los proyectos sean declarados efectivos. Invariablemente, es porque no está hecho aquello que uno encuentra en situaciones de contabilidad compleja.

Sr. DURNIL

Déjeme darle un ejemplo de un problema que yo encontré con respecto al informe financiero por las organizaciones destinatarias dentro de las instituciones donadoras. Yo estaba sentado en mi oficina en el Departamento de Estado en Washington, D.C. un día cerca de tres años atrás, y el administrador del asistente para la gerencia me llamó y me dijo, “¿Jim, puedes venir aquí en un minuto?. Quiero mostrarte algo”. Fui hacia su oficina, y él tenía un gran listado por computadora. El dijo: “Eso representa \$785 millones de proyecto valiosos que USAID tiene alrededor del mundo.” Yo dije: “Eso está muy bien”. El dijo: “Espera un minuto”. Fue hacia las últimas cuatro o cinco páginas, y jaló fuera un ejemplo de un proyecto en El Salvador. Era por \$50 millones. El dijo, “Mira esto. No hubo ninguna actividad por cinco años. Ellos han retirado efectivo de \$45 millones de dólares contra un proyecto de \$50 millones, y sólo han informado egresos de \$40 millones. Ellos tienen \$5 millones de efectivo en exceso. No sólo eso, hay \$10 millones allí en que quizás estoy obligado a dar a alguien más.” El dijo: “Eso es sólo un ejemplo. Tengo un problema de administración del efectivo, y tengo un problema aquí de que la organización ya no necesita más el dinero.” El dijo: “Pero tomemos el listado completo. He colocado alrededor del mundo \$150 millones de dólares de efectivo en exceso y \$250 millones de egresos, dinero que es obligado que, en mis libros, no pueda ser necesario. ¿Puede usted salir y descubrir cuál es la gran idea?”.

Si usted a la organización, usted descubrirá que ellos no habían presentado su informe final de egreso porque ellos estaban yendo mediante un proceso de disposición de equipo, cualquiera que sea, y realmente habían gastado \$48.5 millones de dólares y no habían informado sus egresos reales; no estaban en una situación de efectivo en exceso, y en realidad AID les debía más efectivo.

El punto es, no creo que muchas de las organizaciones destinatarias comprendan realmente que son la responsabilidad y los requisitos de informe, y qué importancia tienen ellos para un donador. ¿Les daría a todos sus perspectivas, de sus organizaciones, y porqué se necesita cierta información, porqué tenemos tal informe de responsabilidad detallado?.

Sr. DAVISON

Pienso que nosotros podemos hacer eso, pero me gustaría retroceder al tema de la administración por un segundo, lo que pienso es quizás en la esencia de estos temas. La palabra “administración”, pienso, puede ser definida en muchas maneras. Probablemente cada

uno de nosotros en este salón aparecería con una definición separada. La cuestión más allá de aquí, que yo pensaba esta muy bien tomada y apunta a un tema muy serio –el tema de la administración. Creo que Colin ha señalado también, la necesidad de definir estos temas y estos problemas en la fase de diseño del proyecto, antes de que sea presentado a los donadores respectivos para su aprobación final.

Mantengámonos en el contexto de aquí. Estamos tratando con las palabras “administración financiera”. Ese es el tema de esta conferencia, y ese ha sido el tema de esta conferencia en los últimos once años.

Una de las retroalimentaciones que yo he conseguido de varios de los donadores, y especialmente los donadores que prestan dinero y no ponen fuera las donaciones es que, desde una perspectiva multilateral, son los gobiernos receptores los que tienen la voluntad de gastar su propio dinero. ¿Qué es en efecto lo que ellos están haciendo cuando usted tiene un préstamo, para comenzar a llenar este vacío en la administración mediante los programas de capacitación intensos?. Creo que parte del problema es que algunos de los multilaterales tienen el sentimiento de que los gobiernos no tienen la voluntad de hacer eso. A lo que se orientan, básicamente, son los proyectos de mayor infraestructura, donde hay una tarifa de rendimiento o beneficio –la construcción de una planta de energía hidroeléctrica. Pero adentrándonos en las áreas que nos conciernen en esta conferencia, en las áreas de los sistemas y controles de la administración financiera, los gobiernos no tienen la intención de gastar dinero para llenar ese vacío de capacitación en administración.

Ciertamente me gustaría obtener alguna retroalimentación de alguno de los participantes aquí presentes. ¿Es eso cierto?. ¿Tienen la intención de ejecutar convenios de préstamo con los donadores multilaterales que promoverán estos tipos de actividades de capacitación?. Pienso que todos reconocemos que tenemos un vacío muy serio en el área de administración financiera.

Pienso, Jim, que esto quizás indirectamente va dentro de tu punto.

PARTICIPANTE DEL ECUADOR (Según resumen del Traductor): He escuchado cuidadosamente a los panelistas, y me encuentro muy de acuerdo con ellos. La cosa importante es que estamos tratando acerca de los problemas en los proyectos. Cuando decimos que los proyectos tienen problemas, estamos diciendo que los estudios fueron hechos pobremente. Creo que esos estudios son fundamentales para el desarrollo del proyecto. Si tenemos proyectos que están muy bien desarrollados, bien estudiados y bien detallados; los proyectos no deberían tener los problemas de los cuales discutimos hoy día.

En la sección municipal de capacitación de Quito, tenemos demandas de pequeñas municipalidades para capacitar a funcionarios en el área de desarrollo y financiamiento. Nuestro mayor problema es que no tenemos los parámetros para hacer un buen estudio de los problemas que se presentan con ellos. En consecuencia, siento que la entrada o ingreso más importante para un proyecto, que está bien hecho, es el estudio, y de eso usted obtiene el objetivo que le gustaría obtener.

Me gustaría señalar que, también, que los proyectos tienen, en los documentos de desarrollo, cosas que no son tomadas en cuenta.

Quizás estas cosas no son muy obvias hasta que usted realice el proyecto, y luego ellos parezcan realmente importantes. Siento que los donadores internacionales deberían tener una mayor importancia en la formalización del estudio, de modo que los detalles sean bien definidos para aquellos que están realizando el proyecto. En realidad, siento que cada país podría emplear una mano adicional en la formulación del estudio.

Sr. DAVISON

Para responder a eso rápidamente, pienso que deberían tener en mente que en los últimos años ha existido un incremento numeroso en los recursos que están disponibles mediante lo que se conoce comúnmente como el mecanismo de fondo de fideicomiso. El Banco Mundial, por ejemplo, ha asignado bastantes de estos recursos directamente hacia este tipo de actividad en el diseño de proyecto para comenzar a evitar estos tipos de problemas. Creo que parte de la responsabilidad de muchos de ustedes aquí, como representantes de nuestros países, es estar informados de la disponibilidad de estos recursos. Vaya a su representante del Banco Mundial o su representante del Banco Interamericano de Desarrollo en su país. No puedo hablar por el Banco de Desarrollo Africano o para el Banco de Desarrollo Asiático, pero yo sé que ambas instituciones ha existido un largo incremento en la cantidad de fondos en fideicomiso que están siendo disponibles. Utilice aquellos fondos de fideicomiso para este propósito, y dirija su mirada a ellos de manera muy estrecha. Pienso que podemos comenzar a mirar muchos de estos mayores problemas y temas y comenzar a resolverlos desde ya.

Sr. BARTEL (Estados Unidos): Sólo deseo hacer un par de observaciones acerca de estos problemas en estos países. Creo que una de las razones para los problemas es la falla de lo que yo llamaría responsabilidad unificada a nivel del gerente de proyectos, para los aspectos financieros y operacionales del programa. En segundo lugar, pienso que una razón es la falla para poner inicialmente los recursos suficientes dentro del desarrollo de un sistema y conseguir un sistema en marcha. Muchos contadores saben que una vez que la contabilidad se sale de la pista, es muy, muy difícil, ponerlo en la forma correcta, y así lo simple se convierte en muy complejo. Necesitamos poner más énfasis en obtener que el sistema se administre directamente, y estar seguros de que está corriendo antes de que usted se retire.

Sr. DAVISON

Es precisamente por esa razón que existen recursos disponibles en una base de subvención o donación, que pueda ser usada para exactamente ese propósito. Pienso que requiere iniciativa de parte de los representantes en el gobierno y nosotros aquí, siendo gerentes financieros, para comenzar a hablar con aquellos donadores para tratar de conseguir algunos de aquellos recursos para ese propósito.

Pregunta de un participante: Con las presentaciones de ayer y hoy, sabemos que existe un gran interés en los sistemas computarizados de contabilidad que pueden hacer exitosos los proyectos. También conocemos la importancia de un buen sistema de control interno. Pero, esta mañana, en una presentación dada acerca de contabilidad, y Adriana tocó este punto anteriormente, escuchamos que es muy importante que los sistemas de contabilidad computarizada sean establecidos al comienzo del proyecto, y que los auditores sean contratados al comienzo del proyecto y al final del año. Conuerdo con esto. Mi pregunta: Sé que el Banco Mundial sigue estos mismos intereses, y ha comenzado un programa en el cual ellos dan capacitación en el área de la función de compras. ¿Las otras agencias donantes financieras tienen un programa similar?.

Sra. ARROYAVE-SHIPLEY (Según resumen del Traductor): En el Banco Interamericano de Desarrollo, también ofrecemos el mismo tipo de capacitación para los países. La oficina de adquisiciones brinda charlas sobre requisitos de adquisición en los países para los miembros de las agencias implementadoras. También damos capacitación sobre los requisitos de auditoría del Banco. Hemos hecho esto por muchos años, pero quizás más ahora debido a los problemas que continuamos viendo en la información que estamos recibiendo. Adicionalmente, existen un número de recursos disponibles para la capacitación, pero necesitamos que los países expresen sus necesidades.

Participante de Ghana: Me gustaría hacer referencia a el intento en marcha en Ghana para implementar un sistema de administración financiera integrado, y luego conducir a una pregunta implicando la administración del proyecto y su autonomía.

Ayer el director de presupuesto del Ministerio de Ghana presentó un programa de reforma de administración financiera. Es un sistema integrado que es de fondos de múltiples donadores. Está siendo dirigido por la Asociación de Desarrollo Internacional, y también está siendo ayudado por la Administración de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido (ODA) y la Unión Europea y la Agencia Canadiense de Desarrollo Nacional. La ODA está asumiendo el componente del presupuesto de ello, que es el cuadro de trabajo de egresos a mediano plazo. La Unión Europea está manejando los aspectos de la auditoría comprensiva. Los canadienses están buscando la descentralización fiscal, que está llevando la administración financiera a los niveles locales.

Esa es una muy buena idea, porque escapa de los intentos de desunión y piezas que anteriormente fueron hechas. Entramos en un modo donde la información debería ser centralmente disponible, compartida, y utilizada, en forma esperanzada, por todas las agencias de gobierno.

Sin embargo, estamos entrando en problemas con la administración de los proyectos desde el aspecto de coordinación de los donadores. Estos problemas no son serios, y estoy esperando que los oficiales de gobierno nos ayudarán a resolver esto. Soy el gerente de proyectos, y así esto es algo de lo cual yo tengo que preocuparme y necesitaría alguna asistencia de todos los participantes de aquí en términos de tratar de resolverlo. Tenemos a cada una de las agencias donadoras, especialmente los donadores bilaterales, buscando sus propios sistemas de contabilidad para rastrear los fondos que vamos a usar bajo el programa de reforma pública de la administración financiera. La ODA tiene un representante en Ghana ahora. La Unión Europea obviamente tendrá su propia forma de tratar con ello. Los canadienses están ayudando a sus propios gerentes de proyecto con el nuevo proyecto. Tenemos la responsabilidad de coordinar todo eso e informarlo centralmente.

Sin embargo, las demandas individuales demanda que están viniendo desde las respectivas agencias crearán un tema de coordinación del proceso de contabilidad. Esto es algo de lo cual tenemos que preocuparnos mucho. No diría que no sabemos como manejarlo, pero si estamos tratando con diferentes gobiernos, se convierte en algo más difícil de resolver, casi

inmediatamente. Me gustaría algunas ideas sobre cómo manejar este aspecto de la administración de proyecto.

No quiero dar crédito a la Asociación de Desarrollo Internacional, que contrató a su equipo de administración de proyecto. Tengo otros dos colegas que me están ayudando en los proyectos. Alguna otra agencia donante estaba insistiendo en traer a sus propios expertos desde su país para administrar el proyecto. El gobierno de Ghana se resistió a eso y abrió su licitación internacional, y finalmente nos implicó en administrar el proyecto, que era un muy buen movimiento. Pero no estoy seguro de que estuviéramos muy bien ubicados para ser capaces de hacer eso con ODA y la Unión Europea, aún cuando sus respectivas contribuciones se supone que vengan a través de la secretaría de administración de proyecto.

Así surge la pregunta: ¿Cómo se puede conseguir realmente los mejores tratos que surjan de los varios donadores?. Eso es, los donadores nos permiten obtener la habilidad y pericia local para dirigir la implementación y los varios componentes de ello, y también responder por sus contribuciones separadamente?. Así, la parte de coordinación de la financiación de donantes múltiples y luego los requisitos de contabilidad dividida que son necesarios para cada una de las agencias donadoras con los cuales estamos involucrados. Me gustaría alguna ayuda con eso.

Sr. LYLE

Como la demostración del Sr. Abel mostró anteriormente, hay una buena elección del software de contabilidad basado en una PC ahora en el mercado que es fácilmente capaz de rendir cuentas ante los fondos de donaciones en su propia moneda –por ejemplo, funciones de contabilidad de múltiple moneda. Tenemos estos en operación en varios proyectos financiados por el Banco Mundial que conozco en Africa, por medio del cual el proyecto no sólo mantiene la contabilidad de administración financiera, mantiene el costo y contaduría administrativa, y la contabilidad para la financiación externa en la moneda del prestamista. Hasta en lo que soy consciente, eso no debería presentar un problema estos días.

Hasta donde la administración de aquellos fondos concierne, es un tema diferente. Ghana es uno de los pocos países en Africa en el que no he estado, desafortunadamente, a mi pesar. Pero, existe una profesión contable muy bien desarrollada y pericia en la administración financiera. Quizás usted pueda convencer a los donadores de la validez de su sistema básico de contabilidad. Es asunto de convencerlos de su capacidad para administrar aquellos fondos. Si usted tiene un cuerpo de contabilidad que está afiliado con la IFAC, una profesión contable reconocida, pensaría que al menos el criterio básico había sido cumplido.

Sr. DAVISON

Déjenme hacer un comentario. Tuve el placer del trabajar el último año en Ghana con ese programa particular. Esto fue una preocupación mayor y un tema durante la preparación del

proyecto. Si quisieran tratar más acerca de esto fuera de esta conferencia, seguramente estaría disponible para sentarme con ustedes. Estoy complacido de ver que el equipo del proyecto ahora está siendo formado en Ghana y que ustedes serán capaces de progresar.

Sr. BERKMAN (Estados Unidos): John, me gustaría responder a su pregunta acerca de la capacitación. Mucha gente no tiene consciencia de la gran cantidad de fondos que se han gastado en capacitación en Africa, en Africa del sub-Sahara, donde yo he trabajado en las últimas décadas. Diría que, en la última década, sólo el Banco Mundial estaba financiando cerca de \$100 millones de dólares en un año para la capacitación de varios tipos, pero mucho más en capacitación administrativa, que estaba muy relacionada con la administración financiera. Cerca de la mitad de esa cantidad, \$50 millones de dólares en un año, era para las becas de ultramar. Esto no está incluyendo los donadores bilaterales y todos sus programas de capacitación. Esto no incluye los más o menos \$4 billones de dólares en un año que se va, en Africa del Sub-Sahara, para la asistencia técnica, que es un método de transferencia de habilidades que ha tenido cierta crítica últimamente. No podría contar el número de gerentes africanos que he conocido, quienes han pasado de un tercio a la mitad de sus carreras en varios programas de capacitación, para obtener grados de Ph. D., o ir a conferencias, etc.

Tenemos una tendencia a descuidar el hecho de que se ha gastado bastante en capacitación. El problema es, porqué no hemos visto los resultados?. Algunas de las razones para eso son –y estas no son todas las razones, pero sí algunas de ellas –el hecho de que las instituciones del sector público africano, se han convertido en una puerta giratoria para los individuos, que reciben la capacitación y luego desaparecer en algún lugar. En el caso de Ghana, hicimos un estudio cerca de cinco años atrás. Puedo estar lejos de mis cifras nuevamente, pero más o menos entre los sesentas y los ochentas averiguamos que 80,000 ghanianos habían recibido sus grados en ultramar, y sólo 20,000 de ellos podrían ser encontrados en el país.

Mucho dinero se está brindando por los donadores para capacitación, y todavía de alguna manera eso no se traduce en más eficiencia o mejor productividad o mejor administración financiera, ya sea a nivel del proyecto o en estas instituciones de gobierno. Pienso que es un área en que los donadores y los gobiernos destinatarios necesitan enfatizar.

Sr. DAVISON

Ciertamente concuerdo con eso, Steve. Mis experiencias en Latinoamérica han mostrado que cuando hablamos de capacitación –y no doy a entender sólo en capacitación en el trabajo– en el área de administración financiera, donde he visto un vacío tremendo en el nivel académico. Conozco un programa en marcha en Bolivia financiado, si no me equivoco, por AID. No sé si el Banco Mundial está ayudando a apoyar a ese programa o no. Hay un programa con una de las universidades locales desarrollando un programa a nivel de master en contabilidad y auditoría. Quizás alguien de Bolivia podría comentar sobre eso, donde estamos y lo que está ocurriendo actualmente.

Comentario de un participante: Adivino que se comentará sobre eso. El proyecto es con la Universidad Católica en Bolivia, con asistencia técnica de la Universidad de Harvard. La financiación fundamentalmente ha venido de USAID. Tenemos dos programas en maestría que son financiados. Uno es en política pública y administración, y el otro es en auditoría y control financiero. Yo dirijo la auditoría y el programa de control financiero. Julio Ramírez, con un Ph. D. de Harvard, dirige la política pública y programa de administración. Admitimos

nuestro tercer grupo de estudiantes en Enero. Tenemos veinticuatro en cada uno de los programas master.

Está marchando bien. Estamos tratando de “bolivianizarlo” ahora, capacitando a la facultad boliviana, de modo que podemos reemplazar a todos los consultores extranjeros quienes están trabajando en el proyecto.

Comentario de participante: Hemos hecho un esfuerzo para conseguir un programa de maestría en administración pública. No me toca a mi responder, y tampoco hacer una evaluación de lo que está sucediendo en AID o el Banco Mundial, pero yo creo que se podría hacer un mejor esfuerzo en esta área. La capacitación debería ser dirigida y coordinada con la universidad del estado, no como en el caso de Bolivia con una universidad privada. Pienso que es muy elitista.

Sr. LYLE

Me gustaría tocar muy rápidamente un asunto, si puedo, tratar acerca de los sistemas de administración financiera para proyectos. ¿Quiénes de ustedes están actualmente trabajando en proyectos financiados externamente, por el Banco Mundial, o el BID, o cualquier otro, quiénes están consiguiendo información financiera regular y confiable ligada a la implementación del proyecto –por actividad, por componente, levanten sus manos?.

Pienso que es un indicativo. Creo que la presentación del Sr. Abel indicó que este es un mensaje de que estamos tratando desesperadamente de comprender. Si Ud. es un accionista en una entidad comercial, está interesado en la rentabilidad de su compañía a fin de año, que está determinada por los estados financieros auditados. En el caso de un proyecto financiado externamente, los estados financieros no tienen ese propósito, desde luego. Ellos tienen uno totalmente diferente, y, algunos pueden decir, mucho menos importante. El rol más importante es dual, como lo veo. Uno es, obviamente, cumplir con los requisitos legales del convenio del préstamo, como prueba de que la administración financiera es confiable. La otra razón debería ser confirmar la precisión y la confiabilidad de la información financiera contable que ustedes han estado recibiendo durante el año, que, desde luego, no ha sido auditada.

Pienso que esto se está exponiendo a un amplio vacío. Se ha puesto demasiado énfasis respecto a los convenios de los acuerdos legales, y nada se orienta a la necesidad de una administración confiable de la contabilidad y ser capaces de evaluar la implementación de los proyectos adecuadamente. Creo que existe un mensaje que estamos tratando de comunicar. Se basa en la decisión de los gobiernos y contadores gubernamentales estar seguros de que ustedes tienen los sistemas adecuados de contabilidad que cada mes –aún cada semana, de ser necesario- estén dándonos información actualizada, confiable vinculada a las actividades del proyecto, de modo que el proyecto pueda ser modificado y desarrollado durante toda su vida y usted puede estar seguro de que cumple sus objetivos de proyecto.

Sr. DURNIL

Agradecemos mucho al panel por una buena discusión, y apreciamos la retroalimentación de la audiencia.

PROBLEMAS NOTADOS EN LOS ESFUERZOS CONJUNTOS DE DONANTES PARA MEJORAR LAS AUDITORIAS DE LOS PROYECTOS INTERNACIONALES - PANEL

Panelistas:

James P. Wesberry J.r.	Banco Mundial
Luis Prieto	Banco Interamericano de Desarrollo
Wayne Watson	Agencia para el Desarrollo Internacional. EE.UU.

Moderador:

Jim Durnil

Esta mañana hemos hablado acerca de los problemas en la contabilidad y los reportes de proyectos, teniendo en cuenta los requisitos de información del donante, y los problemas que las agencias financieras tienen al satisfacer tales requerimientos. Esta tarde vamos a dar un alcance desde el punto de vista de la auditoría, y observar los problemas notados en el proceso de auditoría de los proyectos internacionales, y los esfuerzos conjuntos del donante para mejorar el proceso de auditoría.

Esta tarde tenemos tres oradores muy prominentes. Para empezar esta sesión, tenemos a alguien que tiene experiencia en el proceso de auditoría en el Banco Mundial, y la responsabilidad que se tiene allí. También tenemos a una persona concedora del proceso de auditoría realizado en el Banco Interamericano de Desarrollo, y tenemos a una persona con experiencia en el proceso de auditoría para USAID. Empezaremos escuchando a Jim Wesberry del Banco Mundial.

Sr. WESBERRY

Permítanme darles un pequeño contexto de todo el programa hasta la actualidad. Para aquellos que estuvieron el año pasado, pueden recordar que el Vicepresidente/Contralor del Banco Mundial habló en el banquete, y el día siguiente, estaba muy entusiasmado por la conferencia. Desayunamos, y dijo, “Jim, ¿Por qué no se dedican toda la conferencia del siguiente año a los problemas de administración financiera de los proyectos del Banco Mundial?” Y dije, “bien, no podemos dedicar toda la conferencia a ese punto, pero quizá podemos dedicarle un día.” Y básicamente, el programa de hoy se ha dedicado a la administración financiera y a la auditoría de los proyectos internacionales, hasta el discurso del orador en el banquete de la noche, el orador es el Auditor General del Banco Mundial.

Lo que tratamos de hacer en los dos paneles hoy es tener la representación de los tres donantes que trabajan de modo más estrecho en Latinoamérica y el Caribe. Tenemos un grupo consultivo donante proveniente de Latinoamérica y el Caribe compuesto de doce donantes, siete donantes internacionales y cinco bilaterales, incluyendo a los que se encuentran aquí en este panel y otros tantos. Tratamos de coordinar nuestras actividades mejorando la administración financiera y mejorando la calidad de una auditoría de los gobiernos de Latinoamérica a través de un grupo consultivo donante.

Hace un par de años, las tres organizaciones aquí presentes, BID, AID y el Banco Mundial, tuvieron una reunión, e invitamos a dos o tres organizaciones. Se nos unió UNICEF, y el Servicio de Información de los Estados Unidos, USIA, que también contaba con pequeñas unidades de auditoría. La idea era coordinar las actividades auditoras entre los donantes para mejorar los proyectos de auditoría.

De allí proviene el título de este foro, "*Problemas Encontrados en los Esfuerzos Conjuntos de los Donantes para Mejorar la Auditoría y los Esfuerzos Conjuntos para Mejorar las Auditorías de los Proyectos Internacionales.*" Hemos tenido algunos problemas para coordinar los esfuerzos, incluso entre los tres donantes más grandes, para tratar de mejorar la calidad de la auditoría. El problema número uno que tuvimos fue la falta de personal. Tenemos un personal muy débil, por no decir más. Ahora tenemos, en el Banco Mundial, quinientos proyectos y, más o menos, quinientos reportes que cubren Latinoamérica y el Caribe. Algunos proyectos poseen más de un informe de auditoría, y sólo tenemos tres personas, y estamos añadiendo una cuarta al BID. Luis, ¿Cuántas personas tienen trabajando allí, tres?

Sr. PRIETO: Dos

Sr. WESBERRY

Sólo dos. AID fue nuestra gran esperanza. Pensamos cuando empezamos a reunirnos con Wayne Watson y Jim Durnil, cuando Jim todavía estaba en AID, pensamos que ellos iban a ser nuestra gran salvación, porque tenían cerca de veintisiete personas en la oficina USAID, que se encontraba en Honduras, pero ¿cuántos son ahora?

Sr. WATSON

Tenemos ocho.

Sr. WESBERRY

Ellos han disminuido de veintisiete a ocho, entonces ellos están a punto de alcanzarnos, pero nuestro mayor problema al realizar nuestro trabajo, y también al coordinar nuestros esfuerzos es la falta de personal.

En cualquier momento, lo que tenemos que hacer es maximizar nuestros esfuerzos, entonces empezamos a reunirnos con Wayne y Luis, y las otras dos organizaciones que mencioné, que

tenían un personal mucho menor. Empezamos a reunirnos para ver cómo podíamos trabajar en conjunto para mejorar la calidad de la auditoría, maximizando los recursos del personal limitado que teníamos. Firmamos un informe AID entre nosotros, las cinco organizaciones, donde se señalaba que trabajaríamos en conjunto para mejorar la calidad de la auditoría acordando unos criterios de control de calidad uniformes para la calidad de las auditorías. No podemos cambiar nuestros requisitos de estados financieros de la organización, aunque se trate de un objetivo de largo alcance, pero estamos trabajando para tener unos criterios uniformes basados en los estándares de auditoría aceptados para la calidad de auditoría. Esperamos que la auditoría, sea de una firma privada de auditoría o una institución suprema de auditoría en un país, tenga una calidad que esté de acuerdo con y sea consistente con los estándares de auditoría aceptados generalmente, tal como lo aplican los contadores privados en el sector privado de la auditoría.

Hemos acordado que, si alguna de las tres organizaciones realiza una revisión del control de la calidad, los otros cumplirán con ella. De igual manera, si cualquiera de los tres realiza una revisión del control de la calidad de una institución suprema de auditoría, y la encontramos aceptable para las auditorías, los otros estarán de acuerdo. AID ha realizado revisiones de control de calidad de dos instituciones supremas de auditoría y Wayne les hablará más sobre ello.

El año pasado, realizamos una revisión de control de calidad en Bolivia, y ahora tenemos tres instituciones supremas de auditoría que están aprobadas: Honduras, St. Lucía y Bolivia. Por supuesto que tenemos que hacer las revisiones periódicamente, aproximadamente cada tres años, para asegurar que se mantenga la calidad, y estamos colaborando en ese respecto. También estamos realizando revisiones de control de calidad de firmas privadas de auditoría, y hemos llevado a cabo una revisión conjunta en cuatro firmas, creo que en Bolivia, y AID ha realizado otras tantas en otras firmas. Sólo no tenemos los recursos para aplicar la revisión a varias firmas o varias instituciones supremas de auditoría, y éste es uno de nuestros problemas mayores, pero estamos tratando de colaborar. Y retomaremos esta colaboración.

Permítanme tratar los problemas mayores que tenemos con las auditorías en el Banco Mundial, y alguno de éstos tienen que ver con el panel anterior. A veces, la entidad no tiene un sistema contable del todo. Literalmente, tenemos auditores que nos envían un reporte de auditoría señalando que la entidad no tiene un sistema contable, y que hemos hecho lo mejor que se ha podido. O, la entidad no prepara el estado financiero cuando se lo pedimos. Efectivamente, tenemos ciertos requisitos. A menudo, la entidad no los prepara de acuerdo a nuestros requisitos, y a menudo la entidad y los auditores no están familiarizados con nuestros requisitos y a veces, tenemos estados financieros preparados de acuerdo a los requisitos del BID. Esto es confuso, admitimos y sabemos que es confuso, y esperamos que pueda cambiarse, pero es difícil hacer que las organizaciones internacionales trabajen en conjunto con unos criterios uniformes para todo, y especialmente en un aspecto como es la auditoría.

El otro problema es que hemos tenido todo relajado. Si los prestatarios son culpables de no satisfacer nuestros requisitos, desafortunadamente, el Banco Mundial, el BID y AID han contribuido a este hecho porque no aclaramos qué es lo que queremos. A menudo, la entidad, la agencia ejecutora, y la firma auditora no sabe qué queremos, y hacen lo mejor que pueden,

y luego nos envían la auditoría. Durante años no les respondimos. Se debían aceptar las auditorías.

Empezamos a revisar los reportes de auditoría hace más o menos dos años. Revisamos 700 reportes de auditoría para Latinoamérica y el Caribe. Aproximadamente el ochenta por ciento de ellas han sido básicamente inaceptables, pero no deseamos rechazar tanto porque si lo hacemos, tendrían que rehacerse y tendríamos que revisarlos nuevamente, y no tenemos suficiente personal para hacerlo. Entonces, lo que hacemos básicamente es redactar una carta concisa explicando qué está mal, y cómo nos gustaría ver el reporte el próximo año. La carta tiene que pasar a través de los canales, de regreso a la agencia ejecutora, y ellos tienen que enviarlo a los auditores. A veces, la carta se demora antes de que llegue a manos de los auditores, y otro reporte de auditoría ya está en camino antes que llegue la carta que criticaba a la primera. También tenemos una gran acumulación de trabajo debido a nuestro reducido personal.

Otro problema que tenemos es que el reporte de auditoría no contiene todas las secciones que requerimos. Pedimos ciertos elementos, diferentes opiniones. Pedimos una opinión acerca de los estados financieros que estén de acuerdo a lo requerido. Actualmente sólo nos encontramos en Latinoamérica y el Caribe haciendo lo mismo que hace AID, pidiendo una opinión acerca del control interno. El Banco no nos pide ello en el manual, pero pensamos que es absolutamente necesario. Si existe un estado sobre el sistema de gastos, necesitamos una opinión acerca de dicho sistema, y si existe una cuenta especial, pedimos una opinión acerca de dicha cuenta especial, tal como lo hace AID. Entonces, uno puede tener cinco opiniones de auditores en un proyecto del Banco Mundial, y a menudo, uno o más faltan. A menudo, la carta de administración que acompaña a la opinión acerca del control interno falta. No sabemos si alguna vez hubo una que se emitió de forma separada y nunca llegó, o nunca hubo alguna para empezar. Todo lo que podemos hacer es aceptar que no existió tal carta.

Frecuentemente, los estados financieros no reflejan el proyecto en sí. No proveen la información que permita al lector saber cómo está avanzando el proyecto, tanto financiera o físicamente. A menudo, los auditores no comentan acerca del progreso en el alcance de las metas del proyecto en la parte de comentarios de su informe.

Tenemos un número de proyectos implementados por más de una agencia ejecutora, y muchas veces, no existe un reporte consolidado. Tenemos varios reportes separados, a veces son incompatibles uno al otro, pero no tenemos un reporte consolidado acerca de tal préstamo o tal prestatario, sólo información fragmentada. Este hecho nos hace esforzarnos más en un trabajo extra, incluso limitando nuestros recursos de personal. Muy seguido, los estados financieros sólo presentan los fondos provistos por el Banco, y nos los fondos de la contraparte, o los fondos otorgados por los donantes. Básicamente, nuestros convocados a prestamos requieren que todo el presupuesto del proyecto sea incluido. Si es financiado por el Banco, siempre tendrá fondos contrapartes provenientes del gobierno local, y puede haber fondos japoneses, fondos del BID o de otras fuentes de fondos. Se supone que todos deben encontrarse en los estados financieros, y deben compararse con los presupuestos de los diferentes elementos. Es nuestro deber ver que el prestatario haya cumplido con los requisitos para los fondos de la contraparte, pero a menudo, no se nos informa, para nada, acerca de los fondos de la contraparte.

A veces, la opinión del auditor no es congruente con la información provista en el texto del reporte, o en las notas de los estados financieros. Por ejemplo, hemos tenido casos donde

tenemos una opinión limpia, una opinión no calificada, y todavía señalan que no existe un sistema de contabilidad, o que su control interno es totalmente deficiente. Y todavía tenemos una opinión no calificada o una opinión ligeramente calificada, cuando obviamente se debe abstener la opinión o presentar una opinión adversa.

Raramente tenemos opiniones adversas de las firmas de contabilidad. Este una de las otras cosas que hemos notado. Ocasionalmente, obtenemos opiniones adversas provenientes de instituciones supremas de auditoría. A las firmas de auditoría no les gusta dar a sus clientes opiniones adversas, ellas tienen que pensar en retener a su cliente el próximo año.

Uno de los problemas que hemos visto básicamente es que nosotros obtenemos mejor calidad de trabajo en general de las firmas contables, pero tenemos menos texto en los reportes de estas firmas. En realidad, las instituciones supremas de auditoría escriben más, reportes más sólidos que las firmas de contabilidad. Pero normalmente, no tienen el beneficio de una capacitación del personal, y a menudo, su trabajo no está a la altura, hablando técnicamente, de la firma de auditoría. Esto nos hace preguntarnos si no debiéramos tratar de juntarlas todas.

Recuerdo a German Escobar que trabajó con nosotros por un tiempo, y él estaba en shock cuando vino y revisó un grupo de reportes de auditoría. Hicimos una prueba de revisión. German revisó alrededor de sesenta reportes, y estaba asombrado cuando encontró un tremendo número de las firmas de auditoría que en realidad prepararon los estados financieros porque los prestatarios eran incapaces de hacerlos.

Otra área: hemos tenido bastantes problemas al tratar de hacer que los prestatarios seleccionen a los auditores con anticipación. Tuve a un auditor que me llamó desde Costa Rica en mayo del año pasado, y quería que suspendiera las reglas de requerir una pequeña lista y una licitación selectiva y competitiva porque el reporte de auditoría debía estar para el 30 de junio. Y estábamos a 15 de mayo. Quería que nosotros designáramos una única firma, suspender las reglas de modo que ellos pudieran cumplir con la fecha límite del 15 de mayo. Le dije, “Bien, han debido contratar esta firma hace varios meses, a principios de año para que realice la auditoría, no ahora. Ya que están tan atrasados, tenemos que seguir con la competencia y respetar las reglas. ¿Por qué suspender las reglas para ganar uno o dos meses más? De todas formas van a estar atrasados. Nadie puede hacer una auditoría en sólo cuarenta y cinco días. Contratar una firma y hacerla que realice la auditoría en cuarenta y cinco días.” Este es un ejemplo del tipo de problemas que tenemos, y mucho de ello se ha debido a la falta de disciplina en nuestro sistema.

Finalmente, los términos de referencia para las auditorías a menudo no se han completado. No se han comunicado al auditor. El Banco se reserva el derecho de aprobar, o de emitir una objeción, en cuanto a los términos de referencia, tal como nosotros lo hacemos con las firmas propuestas para realizar la auditoría. Generalmente nos entregan una lista corta de firmas, y nosotros indicamos si objetamos alguna firma, o más, o si no tenemos objeción alguna, y luego ellos continúan con su proceso de selección. Lo mismo con los términos de referencia.

A menudo tenemos términos de referencia pobremente preparados para la junta, entonces decidimos preparar nuestros propios términos de referencia. Ahora tenemos nuestros propios términos de referencia preparados, y se encuentra disponibles en Internet, y fomentamos que todas nuestras unidades ejecutoras utilicen nuestros términos de referencia estándares. Otras personas del Banco se han burlado bastante de nosotros por ser como un manual de auditoría, pero lo que hemos hecho es incluir todos nuestros problemas en términos de referencia de

modo que estamos seguros que si los auditores leen sus propios términos de referencia, ellos sabrán qué es lo que queremos. A pesar de ello, todavía tenemos problemas.

Sr. WATSON

Voy hablar un poco acerca de lo que hemos venido haciendo en USAID. Tal como Jim lo mencionó hace un momento, nuestra oficina está encaminándose en la dirección equivocada, estamos temblando. Sin embargo, bastante ha cambiado durante estos años, y puedo decir que tenemos una cobertura de auditoría mucho mejor de la que teníamos diez o doce años atrás en las agencias latinoamericanas y caribeñas donde trabajé con la Oficina del Inspector General, cuando personas como Jim Durnil se encontraban entre los primeros en lanzar este programa. En aquel tiempo, se estaban realizando algunas auditorías de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas de algunos proyectos, pero algunas de las cosas que Jim ha descrito ahora me suenan familiares. Allí es donde estábamos hace diez años, por ejemplo, visitando y encontrando que no existía un sistema de contabilidad en una organización privada voluntaria. Eso solía ser muy común a mediados de los ochenta cuando recién empezamos a realizar este programa en la agencia latina.

No encontramos hasta ahora, y se debe a los esfuerzos de mucha gente, no sólo de la Oficina del Inspector General, que podemos decir que tenemos una mejor cobertura de auditoría de la que solíamos tener, e incluso tenemos menos gente trabajando en la oficina. Y ello gracias al hecho que durante estos años hemos invertido bastante tiempo con firmas CPA. Sé que algunas de estas personas se encuentran aquí en la audiencia, y apreciamos su trabajo. Ahora entienden cuáles son nuestras necesidades, y qué buscamos. Esto fue un proceso de aprendizaje para ellos, y en efecto, para nosotros, también.

Además, las misiones de USAID se han involucrado más activamente en el programa durante los últimos años. Cuando nosotros empezamos a trabajar por primera vez con las firmas CPA a mediados de los ochenta, estábamos en pañales con la firma CPA en lo que concierne a la auditoría. Escribimos el fundamento del trabajo dentro de la oficina de OIG, fuimos a la conferencia de entrada, vimos primero las licitaciones en conjunción con la misión que contrataba al funcionario y al personal de adquisiciones. Fuimos a las conferencias de entrada, y luego estábamos bastante involucrados durante la ejecución de la auditoría con la firma CPA. Iríamos al campo y haríamos revisiones supervisoras periódicamente. Revisaríamos el borrador del reporte. Asistimos a las conferencias de salida. Y aprobamos el informe final.

Hace diez años más o menos, cuando recién iniciamos este programa, nos concentrábamos en sólo algunos de los problemas principales del área de proyectos. Teníamos que caminar antes de poder correr. Luego, hace alrededor de cinco años, empezamos a involucrarnos más activamente en las misiones de AID en muchas de aquellas funciones que acabo de describirles, funciones que solíamos desempeñar en esos días. Algunos de nuestros buenos amigos en las misiones de AID se encargan de esa carga laboral actualmente. Y ha funcionado bastante bien. En ocasiones contadas, veo una auditoría allí donde vamos y encontramos que no tienen un sistema contable. No es que las firmas CPA no lo informen, es sólo que ahora tenemos mejores sistemas.

Y luego, por supuesto, tal como mencionó Jim, hemos empezado a realizar bastante trabajo con las instituciones supremas de auditoría. Comenzamos a hacerlo hace dos años, entonces se trata de recursos de auditoría adicional que tenemos. Y cuando digo AID, estoy hablando acerca de usar los recursos para AID pero, tal como mencionó Jim, muchos de estos informes producidos pueden ser usados por todos nosotros. Al menos, esa es la dirección que estamos tomando.

Durante el año pasado o más, hemos avanzado con nuestra labor con las instituciones supremas de auditoría desde una etapa de planeamiento hasta una etapa de observación de los resultados. Cuando revisamos las instituciones supremas de auditoría en Bolivia, uno de los empleados del personal de Jim fue con algunos otros fuera de la oficina para revisar y calificarlos. Hemos emitido, en realidad, reportes de auditoría de dos o tres de los lugares que se encuentran allí, incluyendo a Honduras, y Bolivia ya ha emitido algunos reportes, y pienso que tienen otras auditorías en curso.

Sé que existen tres o cuatro auditorías pilotos que se realizan en Perú actualmente. Estamos listos para visitar este país dentro de los próximos meses, y realizar algunas revisiones de afirmación de la calidad del trabajo auditor. Y esperamos firmar un acuerdo conjunto con el Perú, que todos los que conformamos el panel estaremos dispuestos a usar. Lo mismo va para Guatemala, estamos alistándonos para ir el próximo mes. Acabo de hablar con el Contralor General de Guatemala en esta conferencia. Estamos listos para hacer algunas cosas con ellos.

Por lo tanto, este programa no es sólo planificación; no sólo es teoría. En realidad es empezar a trabajar tanto como nuestra labor con las instituciones supremas de auditoría, y parece promisorio.

Sr. DURNIL

Saben, cuando empezamos este programa de uso de las instituciones supremas de auditoría y firmas locales para realizar auditorías en representación de los donantes, todos pensaron que no se podría realizar, y dijimos que de todas formas trataríamos. Aunque resulte sorprendente, tuvimos más éxito en América Central y Latinoamérica donde tuvo un gran progreso. Luego nos extendimos al sudeste asiático, donde trabajo más o menos bien. De allí, nos fuimos a Africa Oriental, Africa Occidental, y luego a Sudáfrica. No tuvimos mucha suerte en la vieja Unión Soviética o los países del bloque oriental, donde todavía no es un programa que trabaje continuamente. Sabíamos cuando empezamos allá en 1984 y 1985 que tendríamos al menos diez años para capacitar y hacer que se familiaricen con los requisitos, y la meta básica fue un poco de responsabilidad financiera, y pienso que quizá hemos alcanzado un cincuenta por ciento en ese respecto.

Es agradable trabajar para Coopers y Lybrand, si necesito hacer una auditoría en Etiopía o si necesito hacerla en Bangladesh, llamo a una firma allí, y digo, “hey, ¿puede realizar una auditoría de esta división del Banco Mundial o USAID allí?” y ellos dicen, “Oh, seguro, ya hemos hecho esas antes.” Entonces, existen capacidades en todo el mundo, pero todavía necesitan una buena atención por parte de los donantes, por parte del Banco Mundial, USAID y el BID para seguir trabajando con ellos. Creo que uno necesita entrenamiento y asistencia allí.

USAID posee cinco pilares hacia donde su dinero va: uno es el ambiente; otro es la población, y otro puede ser la nutrición, pero también tienen un pilar ahora a donde se dirigen sus fondos,

lo que se denomina democratización. Dentro de este pilar particular, ellos hablan acerca de la capacitación del asistente y de trabajar con las instituciones supremas de auditorías. Quizá alguno de AID podría comentar acerca de ello, pero sé que tratan de fomentar la asistencia para apoyar directamente a las instituciones supremas de auditoría.

Sr. WATSON

Sí, eso es correcto. Quizá alguien perteneciente a los programas podría decir algo al respecto.

Sr. SILFA (Santo Domingo) (tal como lo resumió el traductor): ha existido una falta de interés acerca de la buena fiscalización en el nivel de proyectos, lo cual implica que, en Santo Domingo, República Dominicana, estos proyectos se hayan erosionado. No sé si es por falta de deseo por parte de las instituciones donantes o simplemente por falta de supervisión fiscal. He pasado 17 años trabajando en el área gubernamental, supervisando el trabajo, y he notado muchas deficiencias, muchas debilidades, por no poseer una mejor supervisión. He visto la erosión en gran medida del trabajo, y también en el deseo político, en nuestro caso, donde una agencia independiente y quizá, en cierta medida en los gobiernos, no están interesados en fortalecer nuestros programas debido a los reportes independientes que producimos. También se nos ha culpado por algo que realmente no nos compete, pero verdaderamente existe una preocupación de mi parte y de muchas de nuestras entidades, y solicitamos asistencia en la preparación de los reportes financieros. Las instituciones donantes, profesionales en sus oficinas contables, e incluso instituciones independientes han expresado su preocupación, y hasta el momento, no hemos obtenido respuesta de su parte.

Sr. WESBERRY (Tal como lo resumió el traductor): En primer lugar, no estamos hablando acerca de la fiscalización, hablamos acerca de la auditoría. Eso es una evaluación profesional realizada por auditores profesionales. Este es un término peculiar para el gobierno y tratamos de evitar el uso y recomendamos no usarlo. Usamos el término fiscalización cuando hablamos acerca de auditoría de los proyectos internacionales. Nuestros manuales y documentación hablan en esos términos. Básicamente, nos preocupamos por la modernización de la función de auditoría y la personalización de la misma. Todos cooperamos más con las instituciones supremas de auditoría en Latinoamérica y otras partes del mundo.

Sr. WATSON

Añadiré a ello, y no quiero decir que voy a darles un punto político. No soy lo suficiente extraño para pensar que todas las instituciones supremas de auditoría están listas ahora para salir a las calles y realizar las auditorías por nosotros. No están allí sólo para uno. Existen individuos en estas instituciones deseosos y capaces, pero a veces, simplemente existen problemas con la organización. Existen muchas, muchas variedades de razones.

Hace dos años, y sé que muchos de ustedes estaban allí, tuvimos una conferencia acerca de la institución suprema de auditoría en Costa Rica. Pasamos la mejor parte de una tarde hablando acerca de los problemas en las instituciones supremas de auditoría. Entonces, me di cuenta de la existencia de un amplio espectro de las capacidades y habilidades, y tipos de organización. Acabamos de empezar. Tuvimos que empezar en algún lado, y nos sentimos a gusto por la posición que tenemos ahora. No pensamos que hemos alcanzado la meta aún, y aprecio los problemas que ustedes plantearon aquí. No hay duda de que ellos existen.

Sr. FALLON (Perú): Tal como lo mencionó Jim Durnil, entre uno de los objetivos estratégicos de AID en la democratización, tenemos un programa, en Perú, con el Contralor para llevar a cabo la modernización de dicha institución, y en realidad, es parte del esfuerzo para hacer de las instituciones nacionales más efectivas en su administración. Este es un programa de dos años cuyo costo es de US\$700,000, y es para desarrollar algunos de los manuales o procesos de auditoría, realizar un poco de capacitación, y también posee un pequeño componente de equipos. Pero, como parte de ello, pienso tal como lo mencionaba Wayne, también estamos trabajando en ello para hacer que nuestros programas sean certificados para las auditorías de AID, el Banco Mundial y el BID. Esperamos que ello suceda quizá dentro de los próximos tres o cuatro meses.

Sr. DURNIL

Mirando al pasado y observando donde nos encontramos ahora, al tratar de hacerles una adivinanza de dónde vamos a estar, pienso que los donantes harán cada vez más uso de las firmas de contabilidad. Las instituciones supremas de auditoría probablemente no tengan el suficiente soporte, salvo probablemente de las áreas de asistencia técnica, porque no recurrirán a la asistencia a largo plazo, o a lo que podría denominar asistencia del personal. Probablemente ellos querrán construir un nivel superior de experiencia en las instituciones supremas de auditoría de modo que tengan la capacidad de monitorear el uso de firmas contables privadas para realizar el trabajo en su representación. Pienso que a la larga, desde una perspectiva de los donantes, ellos preferirán dejar que los gobiernos anfitriones lo hagan y monitorear la calidad, y luego nosotros podremos verlo en lugar de hacer que los donantes se involucren en la calidad.

En la profesión de contabilidad pública en los Estados Unidos, ellos están sufriendo probablemente los cambios más importantes en los últimos diez años en la auditoría gubernamental estadounidense. Sólo para resaltar, ellos han establecido ahora los mismos requisitos de auditoría para toda organización que tenga negocios con el gobierno federal, sea una universidad, una organización gubernamental, una organización no lucrativa, o un hospital, todos ellos ahora tienen los mismos requisitos de auditoría, efectivos desde el 30 de junio. Sin embargo, aun no poseen los mismos principios de costos, pero muy pronto será así.

En realidad, ellos están buscando reducir los requisitos de auditoría en lugar de incrementarlos, de modo que cualquier organización que tenga una opinión clara por dos años en un área, sólo tendrá que hacer una auditoría cada dos años, y no una auditoría totalmente alardeadora, pero sólo la cobertura de veinticinco por ciento de sus programas en lugar del cincuenta. La única área donde están solicitando una cobertura de auditoría mayor es en la de costos indirectos. Donde realizaron una revisión superficial en el pasado, ahora tienen que expresar una opinión sobre los costos indirectos. Cualquier organización que reciba menos de US\$300,000 no tiene que realizar una auditoría, sólo un reporte limitado. El gobierno estadounidense no quiere saber acerca de cada gasto en cuestión de menos de US\$10,000. Ellos asumen que la organización puede trabajar adecuadamente con ello de modo que esa suma no se necesita presentar en el reporte. Ellos requieren seguimientos formales acerca de las recomendaciones de auditoría, y de que éstas se cumplan cada año. Ellos sólo tienen que informar los desacuerdos entre los auditores y la entidad auditada, en lugar del reporte total sobre que están haciendo en todos los aspectos.

Otros aspectos: los equipos de US\$5,000 o menos se gastan y no es necesario hacerles el seguimiento. Los costos indirectos serán asignados al programa teniendo como base el costo directo total modificado. Por lo tanto, ellos van a pasar por todo lo que acabo de mencionar, y van a realizar los cambios.

Pienso, viendo el panorama hacia abajo, que siempre tendremos los reportes comunes: el control interno, los estados financieros responsables y los ligeros. Básicamente, éstos continuarán siendo los mismos. Aunque se han experimentado algunos cambios: se requiere una entrada de US\$100,000 para USAID. Si uno obtiene un préstamo de US\$100,000 o más, uno necesita tener una auditoría. ¿Es así, Wayne?

Sr. WATSON: Correcto

Sr. DURNIL: Ahora, ¿Tiene el Banco Mundial una entrada?

Sr. WESBERRY

No, básicamente solicitamos una auditoría de todo el proyecto, de la entidad ejecutora del proyecto, y si existen entidades sub-ejecutoras, también les pedimos realizar una auditoría, la cual la dirige la entidad ejecutora principal. Solicitamos que las auditorías sean consolidadas en un reporte único para nosotros.

Sr. DURNIL

¿Cómo sucede en el BID? ¿Existe una entrada allí?

Sr. PRIETO. (Tal como lo resumió el traductor): No, pero dentro del proceso de revisión de los requisitos de auditoría del Banco, se ha incluido este concepto de entrada, y posiblemente, en la próxima revisión que tengamos, tendremos los requisitos apropiados, tal como el que ha mencionado.

Sr. DURNIL

También, pienso que el nuevo programa COSO, del cual se habló ayer en la tarde, cuyo fin es determinar lo que uno audita cuando visita una organización particular, ya no se basa más en el dólar. Los dólares son sólo un factor. Uno tiene que realizar un alcance basado en el riesgo para asesorar el programa: ¿Es nuevo? ¿Tiene hallazgos de auditoría prioritarios? ¿Existen nuevas regulaciones? Uno observa varios aspectos aparte de los dólares para decidir qué auditar.

Bastante sorprendente, están solicitando un nuevo informe que pueda ser leído por una máquina, de modo que cuando una auditoría pase al gobierno federal, tendrá un formato que pueda leer la máquina, y las personas que revisan la calidad lo harán a partir de la computadora, en lugar de hacer una revisión manual. Si alguien tiene un costo cuestionado de más de una determinada cantidad, automáticamente serán escaneadas y se imprimirán las cantidades mayores. Si uno tiene una opinión clara, o una opinión adversa, se apreciará en la pantalla inmediatamente. Si uno tiene que calificarlo, o se trata de un retiro de opinión, todo

se apreciará en pantalla. Por lo tanto, ahora solicitan un formato que pueda leer la máquina, y existen grandes cambios realizándose allí.

Sr. WESBERRY

Me gustaría comentar acerca de lo que estaban hablando, las instituciones supremas de auditoría que revisan el trabajo de calidad de las firmas auditoras. Tenemos un buen ejemplo en Bolivia, que surgió a partir del proyecto SAFCO, el cual ha tenido asistencia técnica durante ocho años en Bolivia. Esto no estaba planeado. Se realizó por iniciativa de la Oficina del Contralor General, y no por iniciativa del Banco Mundial o AID, que había participado en la asistencia técnica en un principio. La Oficina del Contralor General de Bolivia, que había tenido una revisión de control de calidad, y eran aceptables para las cinco organizaciones internacionales que colaboraban, no realizaba ninguna auditoría de los proyectos del Banco Mundial. Lo que hacía, algo en lo que estamos más interesados, es revisar los reportes de auditoría y los papeles de trabajo de las firmas que realizaban la auditoría de los proyectos del Banco Mundial. Si existen problemas con la calidad, ellos tratan con la firma allá en Bolivia, en lugar de hacerlo desde Washington, tratando de comunicarse con la firma en Bolivia.

Por lo tanto, pensamos que ese es el camino, y el papel apropiado que deben seguir las instituciones supremas de auditoría, en lo que respecta a las auditorías de proyectos de instituciones financieras. Pero esto requiere que las instituciones supremas de auditoría sean instituciones de auditoría profesionales y poseen un buen personal profesional de auditores que sean, al menos tan buenos como, y de preferencia un poco mejor que, los auditores de las firmas que están haciendo el trabajo. Muchas de las instituciones supremas de auditoría no pueden hacerlo porque están politizadas, no poseen los recursos financieros para contratar auditores profesionales, o porque se les ha otorgado, de acuerdo a la ley, muchos deberes que no pertenecen a la auditoría que los desvían de realizar su labor principal: la auditoría. Sin embargo, tenemos grandes esperanzas de trabajar con la nueva administración de OLESEFs y la nueva administración de OSEFs para hacer que cada vez más instituciones supremas de auditoría realicen la revisión del control de calidad de las firmas privadas que ejecutan la auditoría de proyectos de desarrollo internacionales.

Sr. DURNIL

¿Tenemos algunos líderes de las instituciones supremas de auditoría aquí a quienes les gustaría hacer algunos comentarios acerca de lo que piensan sobre el donante actual?
¿Tenemos aquí algunas instituciones supremas de auditoría, o no?

Sr: WESBERRY

Sí. Al menos tenemos cuatro contralores generales provenientes de Centro América: el Sub Contralor General del Perú al frente de la fila, el Contralor General de República Dominicana, y algunos otros de diferentes partes del mundo. También, nos gustaría oír el punto de vista de las firmas, si tenemos personas provenientes de las firmas privadas a quienes les gustaría hacer un comentario, porque estamos hablando acerca de auditorías realizadas por firmas privadas, o por instituciones supremas de auditoría.

Sr. GERMAN ESCOBAR (Estados Unidos) (tal como lo resumió el traductor): Desde la perspectiva de las firmas públicas de contabilidad que realizan auditorías de proyectos, pienso

que se ha dicho varias veces que las razones por las cuales tenemos problemas con la información financiera y los reportes de auditoría son que las agencias que implementan los proyectos no saben que la información es necesaria y útil para las diversas organizaciones financieras de sus diferentes proyectos. Pienso que no saben cómo se están usando estos reportes. Tengo la impresión, como auditor, y he realizado auditorías de muchos proyectos por varios años, que no entienden la obligación de presentar los reportes auditados al Banco, y creen que es una carga innecesaria. Creo que cuando un proyecto o una agencia que lo implementa recibe un reporte con abstenciones, no sólo hay una pérdida de todo el trabajo que han hecho, sino también existe una pérdida del dinero que han usado para la auditoría.

Creo que el primer punto debe ser que la entidad sepa por qué se están produciendo estos reportes financieros anualmente, y porqué están siendo auditados. En segundo lugar, basado en mi propia experiencia, creo que no todos los auditores saben cuál es el propósito de la auditoría, porque ellos están haciendo una auditoría financiera. La auditoría de proyectos es mucho más que una auditoría financiera, tiene una connotación diferente. Es aterrador darse cuenta que la opinión de un estado financiero de un proyecto refleja la condición financiera del mismo.

La auditoría no debe tener como objetivo presentar la condición financiera del proyecto, porque el proyecto no es una entidad que necesita tener una decisión financiera acerca de cómo se está llevando a cabo el proyecto, cómo están utilizando sus recursos y cuáles recursos se han recibido. Creo que existe mucho en donde pueden ayudarnos. Los auditores pueden ayudar a implementar las agencias señalándoles para qué usan tales reportes.

Sr: WATSON

Bien, estoy efectivamente de acuerdo con usted. No aclamamos estar al final del camino todavía, en cualquiera de estas áreas. Ciertamente, en lo que le compete a AID, hemos llevado a cabo un número de programas de capacitación durante los últimos años tanto para auditores como para gerentes de proyectos. Sé que, tal como lo mencionó Tom, están realizando bastante trabajo en dicha área actualmente. Tenemos un gran proyecto en Bolivia, por ejemplo, donde tuvimos bastante trabajo enseñando a los gerentes cómo administrar, incluyendo cómo usar los estados financieros. No estoy tan familiarizado con los requisitos del Banco Mundial, pero, con seguridad, en lo que corresponde a AID, tengo que diferir con usted, nosotros no sólo esperamos un estado financiero. Estoy seguro que usted está al tanto de ello. También tenemos algunos aspectos de cumplimiento, y también queremos saber cómo se está ejecutando el proyecto.

Sra. CAESAR (Sierra Leona): ha habido una conferencia realizada en Nairobi, Kenia, y pienso que su mensaje fue que SAI debe fortalecerse para realizar su auditoría de la asistencia extranjera, simplemente porque SAI es totalmente independiente, aunque las firmas privadas puedan querer preservar su clientela. El único problema es que, en la etapa de iniciación del proyecto, SAI no está involucrado, y por lo tanto, no puede monitorear la efectividad de los proyectos. Entonces, si en la etapa inicial, SAI está totalmente involucrado para saber cuáles son los requisitos de las agencias donantes, será mucho más fácil para SAI llevar a cabo tal tarea, especialmente cuando uno tiene una co-financiación, y los requisitos de los donantes son diferentes. Entonces, SAI será capaz de supervisar los proyectos para mantener las clases de cuentas que se requieren por las agencias donantes. Pero a menudo, se contacta a SAI sólo cuando los proyectos se encuentran en problemas, o cuando los reportes de auditoría se solicitan, y quizá en ese momento sea demasiado tarde para tomar una acción efectiva. Pienso

que también debe hacerse conocer a los donantes. Si un proyecto es co-financiado, los donantes deben saber que no son los únicos que financian dichos proyectos de modo que puedan acordar amigablemente en una forma común de mantener las cuentas.

Sr. DURNIL

Sí. Estoy de acuerdo en un cien por cien. En un proyecto co-financiado, generalmente el gobierno anfitrión tiene mucho en peligro, o quien quiera que este participando de la otra parte, tal como lo hace el donante particular. Tanto como entrar al proyecto en su etapa inicial en lugar de esperar hasta que se encuentre en problemas, no sé cómo las instituciones supremas de auditoría realizan su planificación. Tratamos de considerarlo como un factor en la selección de qué proyectos particulares deben ser auditados. Ustedes pueden comentar acerca de este punto, desde la perspectiva del BID, Banco Mundial o AID.

Sr: WESBERRY

Básicamente, eso era lo que Randolph Anderson estaba señalando está mañana. El nuevo objetivo del Banco Mundial es llegar a hacer que los proyectos empiecen bien desde el inicio, teniendo el sistema contable establecido. Ahora, no hemos hablado acerca de que las instituciones supremas de auditoría participen en el proyecto desde las etapas principales, pero lo que planeamos es hacer participar a contadores calificados en el proyecto como parte del reconocimiento del proyecto, al inicio, antes que el proyecto empiece a examinar el sistema financiero, si existe uno. Esto sería para determinar si funciona adecuadamente y si es aceptable. Si no es aceptable, determinaríamos qué se necesita hacer para hacerlo aceptable para manejar el proyecto, de modo que podamos estar seguros desde el primer día que el proyecto se ha iniciado, que habrá una adecuada administración financiera en el proyecto. Este es el verdadero núcleo de la idea que Randolph señaló.

Le dije a Randolph que su discurso me hacía sentir orgulloso de trabajar para el Banco Mundial. Me he sentido orgulloso de trabajar para el Banco Mundial dos veces en los últimos tres años. Uno fue el año pasado en octubre luego de que el presidente Wolfensohn diera su discurso y finalmente, tomara una postura en contra de la corrupción, porque todos dudaron durante cincuenta y dos años sobre de que parte se encontraba el Banco Mundial. Finalmente tomaron una postura, y me hizo sentir muy orgulloso. Randolph señaló algunas cosas hoy que no las había dicho algún funcionario del Banco Mundial en un foro público en toda la historia del Banco Mundial, a menos que lo haya hecho en algún otro lado en las últimas semanas. Estaba muy orgulloso y complacido de ver a Randolph decirle cuáles eran nuestros problemas exactamente y cuál es nuestro nuevo enfoque.

Pero nuestro verdadero nuevo enfoque no es en la auditoría. La auditoría es lo que da credibilidad al proceso de administración financiera. Nuestro enfoque es en el proceso de administración financiera, en tenerlo listo adecuadamente, y luego, la auditoría dará credibilidad al hecho de que la administración financiera se ha realizado adecuadamente, en lugar de ser un instrumento para señalar que todo está un desastre, con una opinión negativa y comentarios negativos. Por lo tanto, toda nuestra confianza en el Banco Mundial se dirige hacia la mejora de la calidad de la administración financiera desde la iniciación del proyecto. Esta tendencia debe resolver gran parte de nuestros problemas de auditoría.

Sr. DURNIL

Finalmente, les daré la perspectiva de las firmas públicas de contabilidad. Las firmas públicas de contabilidad están preocupadas acerca de la obligación legal, y es mucho más en el sector privado que en el sector público, pero pienso que se está extendiendo al sector público. La clave para ello es la carta de compromiso que requieren a cualquiera con el que estén haciendo la auditoría. En la carta de compromiso, cuando ellos hablan acerca de la auditoría y hablan acerca de las opiniones, uno se dirige a lo que se denomina *estándares de declaración*, y cuando ingresa a los estándares de declaración, se encuentran las opiniones que pueden expresarse tal como los estados financieros, o uno puede llegar a lo que se denomina *procesos de trabajo acordados*, se están volviendo más flexibles en el trabajo que pueden hacer y en lo que pueden informar. Recientemente, han cambiado y están realizando lo que se denomina, *servicios dentro del control*, obteniendo una clase de mezcla entre la consultoría y la auditoría en lo que respecta a la declaración.

Por lo tanto, si uno se compromete con una firma CPA o una firma de contabilidad para hacer el trabajo con uno, la clave es señalar qué es lo que uno quiere hacer y qué tipo de acuerdo uno tienen con ellos en la carta de compromiso. No hay razón para que la firma contable lo haga más rápido, mejor, y a menor precio, y exprese una opinión acerca de la auditoría de los estados financieros. Ellos los hacen todo el tiempo, los hacen rápido, y los pueden hacer mucho más rápido que una institución suprema de auditoría, una oficina IG, o cualquier otra institución. Sin embargo, cuando se llega al área de cumplimiento, es un juego diferente. Entonces, pienso que se debe ver ese aspecto en la carta de compromiso.

Sr. TUESTA (Perú) (Tal como lo resumió el traductor): Soy auditor, y quiero ser reconocido esta tarde porque tengo experiencia de más de veinte años trabajando en el sector privado. Me gustaría reconocer sinceramente que una firma privada, tal como las nuestras en el Perú, estaba dispuesta a desarrollar y era capaz de crecer gracias a las capacitaciones continuas, en este caso para las auditorías de proyectos, y esto se realiza en cooperación con el Banco Mundial, el BID o AID. Quería decir públicamente que estoy muy agradecido por la cooperación que recibimos. Jim Wesberry fue mi profesor, mi mentor, y le estoy muy agradecido. Después de tantos años, estoy aquí, y sigo aprendiendo.

Sr. DURNIL

Uno se siente bien cuando ustedes necesitan que se realice más trabajo en el Perú, y usted puede recurrir a nuestra filial allí, y usted sabe que ellos entienden la realización de la labor gubernamental y las revisiones de cumplimiento, y saben cuáles son los principios de costo, y cosas por el estilo, que uno no sabría antes. AID fomentó la realización de las conferencias en todo el mundo. Empezaron en Singapur, hubo una en San José, una en Dakar y luego una en Pretoria. Si lo hacen de nuevo, pienso que sería una buena idea invitar a las firmas públicas de contabilidad.

PREGUNTAS AL PANEL

Panelistas

Donald Wheeler Director encargado, Oficina de Investigaciones Especiales, USGAO

John Capizzi Director Servicios de Auditorías Internas, Inc.

John W. Lainhart Inspector General, Cámara de Representantes, USA

Moderador

Lynette Asselin Director del Proyecto, Casals Associates

Lynette Asselin

Ahora tenemos un contexto general de los objetivos de control, el modo en que la agencia suprema de auditoría, GAO, realiza sus auditorías para los controles, y, finalmente, cómo hace que las personas digan la verdad. ¿Tenemos algunas preguntas en estas áreas?

Sr. RIVERS. (Estados Unidos): ¿Exactamente qué tipo de auditoría realiza el Inspector General de la Cámara de Representantes? No pienso que esté limitado a la tecnología de información. Me gustaría saber exactamente, en un sentido amplio, cuál es el programa del Inspector General de la Cámara de Representantes. ¿Audita la Cámara de Representantes o los programas, la legislación que ellos aprueban?

Sr. LAINHART

Definitivamente no auditamos las legislaciones aprobadas. Analizamos las operaciones administrativas y financieras de la Cámara de Representantes, que incluiría a las actividades en tecnología de información, la gestión de la Cámara, el lado administrativo de la Cámara, y los estados financieros. Desarrollamos un programa anual de auditoría. Lo presentamos al Comité de Vigilancia de la Cámara. Lo aprueban, y ejecutamos el plan. Éste incluye dos partes: las auditorías del rendimiento y financieras, y las auditorías de tecnología en información. Cada parte posee alrededor de once o doce auditorías contenidas. La mitad de las auditorías se realizan por el personal que trabaja en la cámara, y la otra mitad, mediante la contratación de firmas de auditoría externas.

Sr. ADDA (Ghana): Sr. Wheeler, mi pregunta es acerca de la efectividad del uso de la línea de emergencia para fraudes, la presentación de reportes telefónico y electrónico de alegaciones. En Ghana, nos gustaría usar estos sistemas en nuestro sistema de administración financiera integrado y computarizado que actualmente estamos desarrollando. Sin embargo, en nuestra parte del mundo, tenemos una experiencia peculiar, en el sentido que las personas tienden a usar cartas anónimas para dañar a alguien o hacer alguna cacería mágica. En otras palabras, las bases para alguna de las alegaciones pueden no encontrarse allí. Si resolvemos utilizar líneas de emergencia electrónicas o telefónicas para informar acerca de los fraudes, ¿cómo minimizamos el costo de salir a la caza de patos salvajes? A mi no me puede gustar el Sr. A, entonces puedo decidir involucrarlo o entretejer algo terrible acerca de él, y luego

perder el tiempo en la oficina de fraude, haciendo la investigación sólo para encontrar que nada tiene sentido.

Por otro lado, ¿cómo mantenemos la efectividad del sistema manteniendo el anonimato del reporte de fraude genuino a través de los sistemas electrónicos y telefónicos?

Sr: WHEELER

La línea de emergencia para fraudes es uno de los varios mecanismos que se usan para recibir información del fraude alegado. La considera como una gran red de pesca, donde mucha información fluye. Revisamos toda la información que llega, analizamos cada detalle de ella, la especificidad de la misma, si la información, en sí, sugiere o no alguna clase de mal proceder, y si cumple con nuestro conocimiento de los programas o las agencias. Dilucidamos cuáles tenemos que investigar nosotros mismos, y cuáles serán transferidos a otras agencias del gobierno, pidiéndoles que nos hagan saber qué acción han tomado y cuál ha sido el resultado. En algunas instancias, nos referiremos a la información como un elemento informativo. En otras, no haremos nada con la información porque, basados en nuestra evaluación, no amerita tomar acción alguna.

La línea de emergencia para fraudes es sólo un mecanismo. Provee un medio a través del cual los empleados del gobierno y de otros sitios puedan dar información para el registro o anónimamente. Pero estoy de acuerdo con su preocupación. Uno tiene que evaluar cada extracto de la información que llega. Uno tiene que tomar decisiones sobre si amerita o no el trabajo, a fin de no ir a la caza de gansos salvajes.

Sr. ADDA (Ghana): Entonces, ¿para cada mil llamadas que ingresan, ustedes las revisan todas, escudriñan entre ellas, y deciden cuál examinar?

Sr. WHEELER

Sí. Aceptamos toda la información, pero rápidamente sacamos conclusiones para ver cuáles ameritan alguna clase de acción. Existen diferentes clases de acciones que pueden llevarse a cabo. Creo que un porcentaje amoldable no amerita una acción después de todo. Pienso que una línea de emergencia, especialmente en el ambiente electrónico, puede ser un mecanismo valioso entre tanto para tener un sentido de lo que está pasando afuera.

Sr. ADDA (Ghana): Gracias. Tengo una segunda pregunta, para el Sr. Capizzi. Al escucharlo, esperaba que se centre un poco más en los asuntos que tratan con la substancia del fraude que se ha cometido. Pero parece que el énfasis estaba más en la conducta. Si usted visita nuestra parte del mundo, donde la lengua es un problema, en el sentido que, por ejemplo, en Ghana, nuestra primera lengua no es el inglés. En la Costa de Marfil, la primera lengua no es el francés. Aquellas personas que trabajan dentro del sector gobierno hablan inglés o francés, aunque no tenemos la suficiente fluidez para expresarnos sin tener que quizá “hablar bruscamente” o “cortadamente”. Entonces si el énfasis se hace más en lado del comportamiento, y no en la substancia, ¿cómo saben, en realidad, cuando una persona es responsable, cuando en efecto está incapacitada por el lenguaje, para empezar?

Sr. CAPIZZI

Antes de realizar cualquier tipo de entrevista, lo que hacemos es una teoría del fraude acerca de si la persona ha cometido o no el crimen o el incidente, o quizá no, y luego empezamos con nuestros sospechosos más débiles hasta llegar a los más poderosos. Es así como priorizamos nuestro caso de fraude. Haciéndolo de ese modo, obtenemos más información a la mano del caso. Cada auditor sabe exactamente cuál es su caso, cuál es su archivo, para colocar en conjunto su archivo de fraude. La entrevista viene después de haber hecho toda la recolección de inteligencia, tomando los datos primos y formando a partir de éstos una inteligencia que pueda trabajarse. El paso final es hablar con el individuo. Ir a ver lo que está haciendo esa persona, tanto en forma verbal como de comportamiento. Uno quiere limpiar a los inocentes y procesar a los culpables. En la interrogación, su objetivo es obtener la admisión, “Sí lo hice”.

No importa con que lengua esté tratando. Puede ser cualquier, desde el ruso hasta el inglés, hasta el marciano. La actividad del comportamiento puede estimularse por el stress que crea la mentira. Eso es cuando uno se centra en sí proceder con el interrogatorio para obtener la admisión, o detener la entrevista y decir, “muchas gracias por su cooperación”, y continuar con el siguiente sospechoso.

Sr. FONSECA (Colombia) (tal como lo resumió el traductor): ¿Podría hablarnos un poco sobre el proceso de seguimiento en cada una de sus organizaciones, tanto para la auditoria y la investigación?

Sr. WHEELER

GAO posee un sistema muy estructurado para hacer un seguimiento a los hallazgos de auditoría y las recomendaciones de auditoría. Es un sistema muy formal que comunica sus recomendaciones a la agencia o al programa, con la expectativa que la agencia responda. En algunos casos, existen ciertos estatutos y ciertas directivas que requieren responder a GAO en términos de las recomendaciones realizadas. GAO coloca tales recomendaciones en suspenso. En un seguimiento regular con las agencias para mantener su honestidad, para asegurar que tomen acciones y respondan. En cuanto a las materias de investigación, hacemos un seguimiento de aquellas igualmente para determinar qué acción se ha tomado y qué ha resultado de tal acción.

Es muy importante para nosotros saber que tanto nuestra labor de auditoría como nuestra investigación tengan un impacto. Existe un énfasis cada vez más no en el ingreso o el número de auditorías o investigaciones que realizamos, sino en el producto, en lo que resulta del trabajo que hemos hecho. Incluimos este tipo de cosas en las recompensas de nuestra gente y en medidas en términos de qué tan bien está funcionando la organización, como un todo, y qué tan bien trabajan los componentes de la organización. Por lo tanto, definitivamente hacemos un seguimiento.

Sr. LAINHART

Es interesante que hiciera esa pregunta acerca del proceso de seguimiento. Debido a que provengo de GAO y he atravesado la comunidad del Inspector General, hemos realizado un

proceso de seguimiento de una auditoría muy estructurado. Tenemos una lista de cada uno de nuestros informes de auditoría con su recomendación, y señalando quién es el oficial responsable. La lista incluye las evidencias que han provisto para concluir un hallazgo de auditoría, así como también, cuál es el status del hallazgo, si va ser concluido, parcialmente concluido, o todavía no iniciado, con fechas de culminación estimadas para aquellos que todavía no se han iniciado.

Es una mera coincidencia que tenga frente a mí, con una carta dirigida a la gerencia para que esté de acuerdo con el estatus que hemos provisto de sus recomendaciones, basados en la información que hemos obtenido a partir de ellas. Se trata de un proceso bastante estructurado que he tratado con GAO. No es tan detallado como el de ellos, pero está establecido de tal manera que sé si el funcionario responsable ha llevado a cabo o no alguna acción en cada una de nuestras recomendaciones de auditoría.

Hemos emitido más de quinientas recomendaciones de auditoría. Cada una de ellas ha sido acordada por la gerencia. Aún no se ha presentado un rechazo. Pero pasará, sólo que aún no sucede. Estamos haciendo un seguimiento de cada una de las recomendaciones sobre un reporte de auditoría que hacemos como una auditoría del estado financiero cada año, pero en la auditoría que realizamos que se relaciona al área, cuando vamos a hacer la nueva auditoría en la misma área, también haríamos un seguimiento en ese momento.

Para contestar su segunda pregunta acerca de la diferencia entre la auditoría y la investigación, emito reportes de auditoría al portavoz de la Cámara, al Líder de la Mayoría, al Líder de la Minoría y al Comité de Vigilancia de la Cámara. Los reportes de auditoría se publican. Sigo el proceso de este sistema del que ya hemos hablado. Los reportes informativos también son seguidos a través del sistema, pero no se hacen públicos. Cuando realizamos nuestras investigaciones, hacemos que la persona este consciente de la existencia de castigos que van más allá de una auditoría, cuando emitimos un reporte público. Los castigos pueden variar de una acción legal que puede colocar a alguien en prisión a las violaciones éticas que pueden despedir al empleado, tenemos toda una variedad. Tratamos de aclarar la distinción entre una investigación y una auditoría. Una investigación puede resultar en una acción penal o civil mayor contra el individuo. En efecto, hacemos la diferencia. Hacemos nuestras auditorías públicas, pero no así, nuestras investigaciones.

Sr. CAPIZZI

Como evaluador del fraude, hago un seguimiento a un aspecto de la investigación para probar si la persona cometió o no la violación, sea criminal o política y procesal. Continuo con los procedimientos que necesitan implementarse para ampliar el proceso de auditoría al tratar con personas en el local de trabajo, en la entidad comercial, y para saber cuál es su perspectiva acerca si se mantienen los controles o no.

Sr. HAMILTON (Estados Unidos): Sr. Lainhart, al comienzo de la conferencia, teníamos una pregunta acerca del Senado: ¿Tiene el Senado un Inspector General? ¿El Senado es sujeto de auditoría, como la Cámara? Las sugerencias decían que había que esperar por sus respuestas. ¿Podría ayudarnos al respecto?

Sr. LAINHART

El Senado no tiene un Inspector General o una función de auditoría. La Cámara creó la función del Inspector General debido a los escándalos postales y de la banca de la Cámara. La Cámara creó la posición como resultado de alguna acción, si así lo quiere, que era necesaria. El Senado no cree necesitar el mismo tipo de posición, creo. No puedo responder por ellos.

Sr. DESIERTO. (Las Filipinas): Mi pregunta se relaciona con el fraude y la corrupción en los proyectos en desarrollo en los países del Tercer Mundo. Se ha dicho bastante acerca de la corrupción en los países del Tercer Mundo y sobre los proyectos de implementación. Parece que existen tres actores activos que se han resaltado en las discusiones. Estos son, el país donante, el país recipiente, y sus funcionarios, y los auditores. Parece que hemos perdido de vista que el principal actor en la corrupción en el desarrollo de proyectos es el agente corruptor. Lo cual significa el sector privado, aquellos contratistas que implementan los proyectos. Este es sólo un comentario.

En realidad mi pregunta se refiere a algo más. Al hablar sobre los controles internos, hemos discutido ampliamente el mejor procedimiento a seguir para asegurar que la integridad sea mantenida en todos los proyectos de desarrollo. Sin embargo, ¿no hemos considerado la necesidad de asegurar que los auditores no conspiran con los funcionarios corruptos del gobierno? En otras palabras, ¿Quién hará una auditoría a los auditores?

Sr. WHEELER

Puedo hablarle sobre ese punto al respecto de la Oficina General de Contabilidad, no lo hago. Sin embargo, la Oficina General de Contabilidad se ha unido a la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos y los 57 departamentos y agencias del gobierno que normalmente tienen Inspectores Generales, y ahora nosotros tenemos nuestro propio Inspector General. Parte de su labor es hacer un seguimiento de las alegaciones de mala conducta que ella pueda recibir en lo concerniente a tanto los auditores, los investigadores en la Oficina General de Contabilidad.

¿Quién investiga a los Inspectores Generales? Existe una organización en la subsidiaria ejecutiva del gobierno estadounidense que vigila y coordina las responsabilidades con respecto al Inspector general, y, por supuesto, el FBI y el Departamento de Justicia continua teniendo autoridad, sin importar cuál es la organización.

Sr. LAINHART

Contestaré la pregunta con relación al Inspector General en la rama ejecutiva del gobierno. Existe una revisión semejante que se realiza para aquellas actividades con una base de tres años. Estamos hablando de los estándares del Libro Amarillo GAO. Pienso que esta la primera base del mecanismo para asegurar el control de las actividades del Inspector General. Además, la Oficina de Administración y Presupuesto posee tal actividad que busca la corrupción ejecutiva de alto nivel o los abusos potenciales dentro de la comunidad del

Inspector General. Esto es bajo el Consejo sobre Integridad y Eficiencia del presidente. Entonces pienso que el Inspector General en la rama ejecutiva posee un mecanismo muy bueno para vigilarlo.

Respondiendo personalmente en nombre de la Cámara, tengo una revisión similar sobre mis actividades cada tres años. Pero eso es todo lo que tengo, salvo por la visibilidad que tenga. Supongo que ese es el otro lado del que no hemos hablado. Las actividades del Inspector General en el Gobierno federal, las actividades de GAO, tal alto nivel de visibilidad que el mejor mecanismo de control que tenemos es la exposición pública de lo que hacemos y la reacción del público ante ello. Ello ciertamente descubre nuestras actividades, creo que muy rápidamente.

Sr. WHEELER

También puedo decirle que se le solicita a los Inspectores Generales archivar los reportes semianuales que establecen tanto su auditoría como sus actividades investigadoras. Puedo decir que también existen comités de vigilancia del Congreso que prestan una atención muy estrecha a los Inspectores Generales. En efecto, completamos recientemente una revisión de cómo los Inspectores Generales se investigan a ellos mismos durante un periodo de cinco años. Hicimos eso para el Comité sobre Asuntos Gubernamentales del Senado, el Comité de Vigilancia del Senado. Ese informe es un informe público.

Entonces, pienso en relación a la comunidad del Inspector General, que existe un gran esfuerzo por prestarles atención, debido a que, tal como John lo indicaba, tienen un perfil muy elevado.

Sr. BLOT (Haití) (Tal como lo resumió el traductor): Mi pregunta es general. Los haitianos han seguido con gran interés todas las diferentes medidas que se han discutido y presentado durante la conferencia para fortalecer el control interno y las funciones de auditoría en ciertos países. Ellos están preocupados en qué medidas pueden tomarse para hacer lo mismo en otros países. ¿Qué asistencia está disponible por parte de los países con estructuras más poderosas para ayudar a aquellos que no poseen una estructura?

Sr. WHEELER

Hemos sido muy activos en términos de brindar asistencia a otros países, especialmente a través de la Organización Internacional de las Instituciones de Auditoría Suprema. Pienso que ese ha sido el vehículo primario a través del cual nosotros hemos intentado trabajar con otros países y brindarles asistencia, intercambiar ideas y comunicar, y ofrecer un foro para desarrollar estándares para la auditoría y procedimientos para la auditoría en otros países. Por ejemplo, entiendo que los estándares de auditoría gubernamentales de GAO, el Libro Amarillo, han sido traducidos a varias lenguas. Entiendo que INTOSAI ha adoptado estándares paralelos que, en efecto, se han convertido en estándares internacionales en muchos casos. Para nosotros, el vehículo primario es INTOSAI.

Sra. ASSELIN

Pienso que por la parte de la comunidad de donantes también se han presentado esfuerzos, y no estoy hablando por cualquiera de los tres. He visto que el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Interamericano, y USAID apoyan los esfuerzos de las instituciones supremas de

auditoría en los países, y también a nivel subregional y niveles regionales. Parte del seguimiento de la Cumbre de las Américas ha puesto un énfasis renovado en el papel del control.

COSO/COCO ESTRUCTURA PARA EL CONTROL INTERNO

Paul G. Makosz

PDK, Consultor de Control, Canadá.

Es un placer estar aquí para hablar acerca de un tema de importancia dramática para todos los que se encuentran presentes, también para todo auditor y contador del mundo. Las cosas que suceden actualmente con los sistemas de control son muy excitantes.

Me gustaría hablarles sobre la revolución en el ámbito del control que se ha venido sucediendo, y cómo, en efecto, es una revolución en nuestra comprensión del control y en las acciones que emprendemos para asegurarnos que el control es efectivo. Quiero hablar sobre la necesidad de un lenguaje común que necesitamos compartir, no un lenguaje que nos aliene de las personas de los departamentos operativos de nuestras organizaciones, pero un lenguaje que signifique poder comunicarnos verdaderamente el uno con el otro. También deseo hablarles sobre la necesidad de técnicas diferentes para asesorar esta clase de control. Las técnicas más antiguas, la auditoría o algunas de las herramientas administrativas más simples no trabajan de modo efectivo cuando ingresamos a esta atmósfera mucho más amplia. Finalmente les voy a hablar un poco sobre los resultados.

Primero, un poco de historia. La auto evaluación del control se inició en el Golfo de Canadá, en Calgari en 1986, aproximadamente al mismo tiempo en que la Comisión Treadway de los Estados Unidos realizaba su trabajo con resultados aplicables. En aquella época, mi predecesor, como Auditor General del Golfo, sentía que había una gran insuficiencia con las técnicas estándares de auditoría. Éstas no señalaban nada acerca de la cultura de la organización, y si la cultura tenía ideas erradas en ella, entonces ninguna auditoría podría compensarlo. Entonces, empezamos a tener talleres con los empleados donde les pedíamos compartir sus ideas. En ese tiempo, nos peleábamos. Una de las razones de nuestras peleas era que teníamos un modelo de control terrible. Se trataba de un modelo de control del contador que funciona bastante bien para los contadores hasta ahora, pero se refiere a aspectos tales como el control de la documentación, el control de la autorización, el control supervisor de la administración, etc. Cada una de estas fases automáticamente callaba a nuestras audiencias cuando empezábamos a hablar con las personas de operaciones, sin importar cuáles eran las operaciones de nuestra organización.

En los siguientes ocho meses, desarrollamos ese proceso rápidamente en el Golfo de Canadá, y me divertí bastante al hacerlo, experimentando, y, gradualmente, introdujimos una nueva tecnología con un sistema de elección electrónico de modo que las personas podrían votar de forma anónima. Actualmente, nuestros talleres duran de cinco a seis horas, aquí las personas votan sobre diferentes asuntos, y poseen un rango de dos horas para hablar sobre cualquier cosa que restrinja sus habilidades para alcanzar los objetivos del grupo. Hablamos sobre todo. Podemos tratar un tema cultural, formal, o cualquier aspecto, pero hemos aprendido a escuchar a las personas cuidadosamente en estos años.

A fines de 1995, dejé el Golfo de Canadá y establecí una compañía, PDK, para ayudar a otras organizaciones en la iniciación de la auto evaluación. Desde entonces, hemos estado en todas partes del mundo, salvo en casa. Uno de nuestros primeros clientes fue la organización Inland Revenue, el IRS equivalente en Gran Bretaña, y actualmente trabajan con la auto evaluación. Hemos hecho bastante trabajo con el Banco Mundial durante el año pasado, el cuál ha sido bastante enriquecedor para mí, igualmente me divertí bastante. He trabajado con varias compañías de seguros, Zurich es una de ellas, y también estamos trabajando con el Auditor General en Canadá donde tratan de desarrollar un nuevo modelo de control.

Entonces ¿Qué es la revolución de control?, y ¿Por qué es una revolución? En el pasado, una de las razones por la que alienamos a las personas en las partes operativas de nuestras organizaciones era el enfoque, un enfoque bastante estrecho, detallado que se tenía en los controles. Estos son los pequeños pasos, dos firmas en una factura, asegurándonos que cumplíamos con los procedimientos de dos pequeños pasos, etc. Una de las cosas que ha pasado en los últimos quince años ha sido un cambio tremendo en el mundo empresarial, y actualmente, con mayor fuerza en los gobiernos y en los países desarrollados. Lo que vemos que está pasando es la reducción, la eliminación de niveles de la jerarquía, y el otorgamiento de facultades a las personas desde los niveles base de la organización. Ahora, cuando sucedan esos cambios, necesitamos pensar diferente. Los controles pequeños son importantes, pero hablando relativamente, son menos importantes que el hecho de saber si podemos contestar a la gran pregunta: ¿La organización tiene el control de su destino? Y eso es lo que los nuevos modelos tratan de hacer.

Demos un vistazo a algunas perspectivas viejas y nuevas. Las viejas perspectivas eran, “mantener un curso firme”, “Mantener a los empleados bajo control”, “Se necesita saber la información”, “Nosotros competimos nacionalmente”, “Los cambios suceden gradualmente y cada vez son mayores” y “los Controles”. Actualmente, son “una dirección de cambio rápida y frecuente”, “Facultar a los equipos de empleados”, “Compartir rápidamente la información”, “la Competencia Global”, “el Cambio es rápido y se expande”, y actualmente tratamos de pensar del control como un todo.

Tres grandes aspectos estimularon el cambio. El primero de éstos es el colapso del gobierno corporativo el cual fue bastante evidente en los Estados Unidos de la década del setenta. Muchos de estos colapsos se relacionaron con el caso Watergate. Para aquellos que pueden recordar la era Watergate, no fue simple en el aspecto político, no fue simple para el Presidente Nixon, ni para el encubrimiento del suceso. Las ramificaciones de la investigación llegaron a los ambientes de las juntas corporativas de muchas de las compañías más importantes de Estados Unidos. La subsidiaria del Golfo de Canadá, Gulf Corp., fue una de esas compañías, a la cual se le descubrió haber donado fondos ilegalmente para la campaña de reelección del Presidente Nixon, y la investigación también reveló que la compañía Gulf había estado sobornando a funcionarios en Corea del Sur y otros lugares. De igual manera se retó a Lockheed también. Se investigó otras compañías por la misma razón. Algunos de ustedes se habrán dado cuenta que hace sólo seis meses que algunas de las acciones realizadas por el Presidente en Corea del Sur llegaron al final de la historia, y dos ex presidentes sudcoreanos fueron sentenciados a muerte el año pasado por haber recibido sobornos en aquella época. Llegamos allí mediante un proceso lleno de bastantes descubrimientos trabajando junto con la Comisión Treadway, luego que apareciera la Ley de Prácticas Corruptas en las Relaciones Exteriores, la cual generó nuevos sistemas de control; COSO, Cadbury, CoCo.

Otra de las crisis que emergió fue la de los déficits públicos. Canadá, Estados Unidos, y hasta cierto punto, el Reino Unido, sufrieron grandes déficits. Estos días que han llevado a desear a reducir aquellos déficits y quizá, aun reducir la deuda. Entonces, tenemos muchos esfuerzos para mantener los impuestos estables mientras reducimos los gastos.

El tercer aspecto que sucedió, y probablemente el mayor, fue el cambio dramático en el estilo de administración. Fomentado por la competencia con Japón en las industrias automotriz y electrónica, las empresas estadounidenses empezaron a competir en serio. Cuando regresé a Canadá de Reino Unido en 1979, me compré un automóvil Ford Fairmont. Era totalmente nuevo, y pensaba que era un auto estupendo. Me sentía totalmente feliz con el auto, pero, para ser honestos, nunca trabajó adecuadamente durante el invierno canadiense. Siempre era cuestión de si encendería o no cuando la temperatura bajaba a menos cuarenta. Ahora, diez años después, me compré un station wagon Ford taurus, y este se niega a morir. La razón de ello es que ha sido construido basado en un estándar de calidad mucho mayor. Diez años después, todavía es un buen auto. Y mi hijo ya empezó a conducirlo, y éste se convertirá en su auto.

Este no es un asunto ridículo. Es un asunto importante que afectó a toda la industria norteamericana. Este llevó a la reducción o la eliminación de niveles para tratar de competir de modo más efectivo considerando los costos, y la introducción de la administración de calidad total, también permitió otorgar ciertas facultades a los empleados. A veces, como un objetivo primario, pero a veces sólo sucedió. Entonces, nos quedamos con menos jerarquía y menos control de los gastos.

La iniciativa se ha extendido e, internacionalmente, tienen al Reino Unido que adoptó a Cadbury, un programa parecido al COSO, en 1992; el Comité Hampel inició su labor en 1996, y dará un informe en alrededor de tres meses, creo; Sud Africa con el informe *King Report*; Canadá produjo el CoCo, el cual es breve para los Criterios de Control de 1995, y hemos tenido enormes retroalimentaciones de todo el mundo desde que lanzamos el modelo. Dichos modelos difieren uno del otro, tratan de desarrollar un lenguaje común. Ustedes casi pueden ver cómo proceden.

En estos días, les diría que el control es cualquier cosa que permita a las personas alcanzar los objetivos de la organización. Ahora, piensen acerca de ello, y compárenlo con lo que solíamos pensar. La administración viene con un plan, luego contrata mano de obra para implementar el plan, y supervisa constantemente a los empleados para asegurarse que estén implementando el plan adecuadamente. Actualmente, nos encontramos facultando a los empleados. Les pedimos que piensen. En el pasado, uno no quería que muchos empleados piensen. ¿Quién sabría en qué estarían soñando? Tal como el mayor ponente de ese estilo de administración dijo, “Se debe supervisar constantemente a los empleados. No existe un fin para el esquema en el que sueñan para evitar realizar su trabajo si la administración no los vigila constantemente.”

Este es un enfoque totalmente diferente. Este señala, “Uno ha contratado a las mejores personas que uno puede, escuchemos las ideas que tienen, entendamos algo más acerca del control”. Existen algunos aspectos dentro del control que afectan nuestras vidas que no podemos controlar. Cosas como una cultura corporativa. Podemos influenciar a los empleados, pero ellos están allí, son una fuerza laboral masiva, y no tenemos el control total

sobre ellos. Entonces, este punto nos lleva a otros aspectos tales como habilidades, trabajo en equipo, etc.

Existe otro modo de ver el control. Podemos verlo como un columpio o un vaivén, donde tenemos riesgos y debilidades en un lado, oportunidades y fortalezas en el otro. Ahora, el secreto para un control adecuado no es que uno de los lados ceda, o que lo haga el otro; es mantener un balance, ya que mientras ambos lados se encuentren arriba, no llegaremos al caos o a la banca rota, tampoco terminaremos en una parálisis. Algunos de nosotros podrían estar tentados de decir, ¿bien, por qué no poner una gran persona pesada sobre uno de estos lados, entonces estaremos realmente a salvo? Podemos hacer que el otro extremo caiga. El problema es que cuando el columpio sigue ese curso, estas cosas se convierten en las otras. Simplemente se resbalan.

Les presento un simple ejemplo de la IBM, el rey absoluto del mercado bursátil mundialmente, que sucedió hace diez años. Todos pensaban que ellos no podían dar un mal paso. IBM creía lo mismo desgraciadamente, y dejó de escuchar a sus clientes por un tiempo. El resultado fue la pérdida de casi tres cuartos del precio de sus acciones. Ahora, en todo momento uno se encuentra a sí mismo buscando a los clientes, y pensando que ellos deben ser estúpidos porque no compran nuestro producto, algo debe decirnos da un segundo vistazo. Esto era todo lo que había pasado con una enorme y poderosa organización con muchas fortalezas que empezó a creer que aquellos puntos fuertes sólo serían importantes en el futuro. No se movieron hacia la nueva área de las PCs, etc. porque no pensaban que sus clientes las debían querer, las DEBÍAN querer. Pero los clientes sí las quisieron. Afortunadamente, está de nuevo en el mercado y con una posición bastante adecuada, pero luego de un enorme susto.

Lo mismo es valedero para los gobiernos, etc. El modelo COSO, Comité de Organizaciones patrocinadoras, surgió siguiendo la iniciativa Treadway. Se informó acerca de Treadway en 1987, y en 1992 se publicó este modelo. Existen dos aspectos particularmente buenos acerca de este modelo que deseo compartir con ustedes, porque de pronto éstos hicieron mi vida en el Golfo de Canadá mucho más fácil. Me dio un lenguaje para comunicarme con las personas.

El primer aspecto es, la representación del control como una pirámide. Ésta señala que las actividades de control, en las que los auditores y las gerencias pierden el tiempo de sus vidas, se encuentran en el tercer nivel de la pirámide. Estuvimos ignorando los dos niveles inferiores, especialmente el ambiente de control. De aquí es de donde provienen las mayores deficiencias catastróficas. No provienen de deficiencias en la contabilidad. Proviene de errores en la honestidad, deficiencias en la competencia y deficiencias en el liderazgo.

El otro aspecto de este modelo señala: incluso si uno tiene estos cuatro bloques en su lugar, la información y la comunicación necesitan fluir libremente a donde sea a través de la pirámide en su totalidad, de otro modo, el control nunca podrá funcionar. Podría decirles, ¿Qué se encuentra en el ambiente de control? La ética, la competencia, la cultura, la visión y el liderazgo. Necesitamos pedir que se cultiven estos valores en la organización.

Muchos de nosotros han pasado toda su carrera viendo manuales de la política, asegurándose que existe una política para ello, y otra política para otra cosa. La verdad es que, los manuales de política no tienen valor en sí, a menos que las personas vean que el lidera crea en estas cosas, y en realidad, la política significa algo. De otro modo, sólo es una hoja de papel colocada en un libro. En términos de visión, cuando uno ingresa a una situación facultada, uno no puede supervisar a todos. Uno pide a las personas que usen su imaginación para dar

ideas acerca de modos más inteligentes de realizar el trabajo. Por lo tanto, uno necesita darles a todos una visión, al menos cuando estamos progresando, todos estamos siguiendo la misma dirección simultáneamente.

¿Qué pasa cuando las cosas no funcionan? Aquí tenemos un buen ejemplo. Pienso que todo sistema de control que permita la pérdida de 500 mil millones de dólares en un error nacional catastrófico y masivo, una crisis en los ahorros y los préstamos, no trabaja adecuadamente. Pienso que los escritos se encuentran en la pared, y pueden ser observados fácilmente por cualquiera que realice un asesoría con el modelo COSO. Pero aquí hay un punto hacia el cual quiero llamar su atención. Una organización, un ahorro, un préstamo no era como el resto. Estaba básicamente corrupta, originariamente se creó corrupta, y siguió su curso corrupta, y cuando quebró, se llevó el dinero de muchas personas. Tal organización tuvo excelentes actividades de control en este nivel. Sus sistemas de contabilidad se encontraban en buen estado, ambos sistemas de contabilidad. Bien, en este nivel éramos exitosos. ¿Qué pasaba en los niveles inferiores en el ambiente de control? Se les enseñaba a los vendedores que recuerden los débiles, los humildes y la tercera edad. Estos son nuestros objetivos principales. Búsquenlos, ofrézcanles la garantía de que ustedes pueden tener parte de su dinero, y luego lo obtenemos, y haremos lo que nos plazca con él.

Entonces, es fácil ver cómo el objetivo para tales organizaciones se encontraba en el nivel equivocado. Hay otra cosa terrible que decir acerca de los ahorros y los préstamos, y es que casi todos tenían un informe de auditoría claro hasta un año antes que fracasaran.

Este ejemplo no sólo me dice que estuvimos usando el modelo equivocado, sino también que nuestras herramientas de auditoría no eran efectivas. La herramienta de información y comunicación, que es diferente también; la información adecuada, en el lugar preciso, en el tiempo acertado depende bastante de la franqueza, la transparencia y la honestidad. También depende bastante de la confianza en la organización. Porque si tememos de las personas a quienes debemos darles malas noticias, entonces no les damos las noticias hasta el momento en que el problema se haya vuelto nuclear. Es un problema bastante grande para que cualquiera lo enfrente.

Tres años después, luego de culminar todo el trabajo que emprendimos, el Directorio de Criterios de Control del Instituto Canadiense de Contadores Públicos creó este modelo, CoCo. El contenido inteligente es aproximadamente noventa y cinco por ciento el mismo que COSO. Pero, hicimos un esfuerzo muy grande para usar un lenguaje que uno podría usar con un CEO, con un ministro diputado, con un presidente, o con un conserje, o con algún empleado de los departamentos postales. Nos esforzamos bastante para encontrar un lenguaje que encajara con todos.

Cuando llevamos a cabo los talleres de auto evaluación, no nos molestamos en dar una explicación amplia. Nuestra explicación era algo así. Propósito: ¿Sé cuál es mi trabajo? ¿Sé qué se supone que mi equipo tiene que hacer? Y ¿sé cuál es el papel de mi equipo en toda la organización? Grandioso. Luego está el compromiso. Cuando vengo en la mañana, ¿es porque me siento bastante animado? ¿Estoy ansioso con el trabajo que voy a realizar, las personas con las que trabajo? ¿Me siento adecuadamente remunerado y reconocido por ello? ¿Me siento orgulloso de ser parte de una compañía que tiene valores éticos similares a los míos? Bien, grandioso. Veamos nuestra capacidad. ¿Tengo las herramientas para hacer el trabajo? ¿Tengo las habilidades? ¿Tenemos el equipo de trabajo? ¿Tenemos el dinero? ¿Tenemos suficiente cantidad de dinero? ¿Tenemos el suficiente personal? Estas son algunas de las

preguntas más fundamentales acerca de nuestra capacidad. Bien, si cumplimos con los tres puntos, hagámoslo. Trabajamos duro, y aquí está la pregunta en sí, la pregunta más importante para todos los que se encuentran a cargo del control. Una vez terminado el trabajo, ¿en realidad, nos sentamos y aprendemos cómo hacerlo mejor? Luego, una vez aprendido ello, ¿en realidad lo ponemos en práctica la siguiente vez? Puedo decirles que, habiendo dirigido cientos de talleres en toda norte América y Reino Unido, encuentro constantemente que el aprendizaje es la categoría de control más baja de las cuatro. Las personas se consumen por el deseo de hacer cosas, llevar a cabo tareas.

Si les dijera a la mayoría de ustedes, vamos al cine esta noche, hay dos opciones. Tenemos a Arnold Schwarzenegger en el Exterminador III, o tenemos a la noche del jueves en la biblioteca pública. ¿Cuántos quieren ir conmigo a la biblioteca? Antes de que digan sí, les advierto que no hay opción para ver a los asesinos al acecho. ¿Cuántas personas quisieran hacer eso? Pienso que la mayoría de nosotros iría a ver a Arnie hacer sus cosas nuevamente. Nosotros estamos obligados a actuar. Eso es lo que le da a Estados Unidos su tremendo poder económico. También significa que a veces a nosotros no nos gusta aprender tanto como debiéramos.

Otro pequeño dato estadístico aquí. Leí un artículo de la revista el Economista hace un par de años, éste señalaba que ochenta y cinco por ciento de las compañías que implementaron TQM han descrito últimamente su fracaso en la satisfacción de sus expectativas. Pienso que la razón de ello es que TQM demanda emplear mucho tiempo en el aprendizaje, y muchos gerentes no se sienten muy cómodos con ello. Muchas compañías han obtenido el premio Baldrige Award, y luego han detenido su esfuerzo.

En definitiva, se trate de COSO o CoCo, existen tres objetivos mayores. Un informe confiable y preciso de acuerdo a las leyes y regulaciones, y operaciones efectivas y eficientes. Resalto este último, porque éste cambia nuestras vidas. Significa que quien sea que fuéramos en una organización, debemos pensar muy, muy seriamente acerca de la efectividad y eficiencia. Necesitamos dirigir nuestra atención, no abandonar las cosas, sino dirigir nuestra atención a ellas. COSO, CoCo, Cadbury, ¿Qué hay en un nombre? Pienso que control es control. Particularmente a mí no me importa cómo se le denomine mientras estemos cubriendo adecuadamente todos los puntos básicos, y ello significa pensar en las personas, que a su vez, significa algo relevante e importante. En un momento les mostraré cómo abordamos el tema.

¿Qué es este camino? ¿Hacia dónde conduce este camino? Y ¿Cómo podemos viajar hacia abajo en este camino? ¿Cuál es nuestro vehículo para ingresar a estos nuevos sistemas de control? El vehículo que escogimos para usar en el Golfo, que ahora está siendo usado por varias compañías y cuerpos gubernamentales en el mundo, fue la auto evaluación del control. Mantuvimos talleres donde reunimos a los empleados y a sus gerentes para debatir acerca del control en básicamente términos muy simples. ¿Qué le ayuda a tener el trabajo terminado? Ese es su punto fuerte. ¿Qué obtiene con esa modalidad? ¿Qué le impide tener su trabajo terminado?

Una de las razones para la importancia de este aspecto es el grado de cambio que hemos experimentado a través de las organizaciones. Cuando el paso del cambio organizacional es

muy lento, podemos hacer varias críticas y realizar la administración de controles formales – los aspectos pequeños detallados. Es como afinar el motor de su automóvil. Pero, todo lo que tiene que hacer es reducir el tamaño en veinte por ciento, eliminar algunos niveles, cambiar algunos sistemas contables, y continuará desarrollándose. En este momento, el tiempo perdido anteriormente tiene un valor relativamente bajo. De ahí es de donde proviene el valor muy elevado. ¿Cómo se sienten los empleados y los gerentes cuando ven desaparecer a uno de cuatro de sus colegas? ¿Cómo afecta este hecho en su conducta? ¿Cómo afecta este hecho a la inteligencia y la habilidad de una organización? Muchos de nosotros hablamos acerca del proceso de reingeniería.

Apuesto que muchas de las personas que se encuentran aquí han visto la aplicación de la reingeniería en su organización. Yo, todavía, y he visto muchas compañías, incluyendo a muchas compañías Fortune 500, una organización donde el proceso era cruento, desordenado y no producía los resultados esperados. No estoy diciendo que no debe llevarse a cabo. Pienso que necesitamos hacerlo. Sólo digo que no es un proceso claro, clínico, científico o matemático. Existen personas involucradas, y pueden pasar cosas inesperadas. Algunos procesos de reingeniería han resultado en una pérdida de muchos millones de dólares, en lugar de ahorrar que era el propósito original.

La auto evaluación tiene a equipos reuniéndose con su gerente y un asistente para analizar, dentro de estos sistemas de control, los obstáculos y los puntos fuertes que afectan su habilidad para alcanzar los objetivos empresariales clave. Luego, ellos piensan en la organización como un todo, deciden tomar la acción apropiada. Piensen cuando redactan un informe para alguien en la organización. Ustedes saben que es serio. Ustedes han hecho bastante trabajo. Su informe es para alguien más. Ahora ustedes tienen que convencer a alguien más. Finalmente, y esperemos que así sea, existe una cierta obligación para actuar, que luego se traduce de un gerente a un supervisor, y de éste a un empleado. ¿No sería mucho mejor si pudiéramos reunir a todos en una habitación al mismo tiempo, para analizar el problema al mismo tiempo, y para decidir ahí mismo y luego comprometernos a realizar una acción? Este es el elemento clave en este proceso.

Es importante que utilicemos un lenguaje al que todos tengan acceso. Ya hablé sobre ese punto hace unos momentos. Este es una de las preguntas que formulamos a las personas bajo el taller de capacidad: ¿Tengo acceso a toda la información que necesito para realizar mi labor adecuadamente? Ahora estos muchachos hablan aquí sobre el anteproyecto para la edificación, y uno de ellos señala, “nunca tengo la información acerca de los estratos geológicos a tiempo para hacer que la base descansa adecuadamente.” Eso es lo que la información significa para ellos. Ahora, si nos dirigimos hacia esta dama, quien trabaja en el departamento de relaciones públicas de la corporación, la información para ella significa, “Realmente desearía que el CEO me informara acerca de las cosas que va a hablar antes que lo haga. Eso sería bastante útil. Y allí la tienen, pensando lo mismo, en la información. Estas dos personas no pueden hablarse él uno al otro acerca de lo específico de su trabajo, pero sí pueden hablar acerca de la información y de dónde la obtienen. El CEO está pensando, “No sé porque cada informe que llega a mi escritorio es de color de rosas. ¿Puede estar el mundo en tan buenas condiciones, o hay otras cosas inmersas allí?” Esta persona que trabaja en el departamento legal está pensando, “desearía que las personas se acercaran a mí cuando es hora de redactar el contrato, en lugar de tratar de arreglar las diferencias que surgen cuando está listo”.

Todos estamos hablando acerca de la información, pero en diferentes maneras. En CoCo, nuestro propósito tiene elementos en él, como la visión, el liderazgo, la autoridad, los objetivos, los planes, etc. ¿Cómo le preguntamos a las personas? Bien, tomamos a los talleres con diez a doce personas participando en ellos, incluyendo al gerente, al vicepresidente, los ubicamos en una habitación en forma de U, y un asistente se ubica a un extremo, en el otro extremo se encuentra un técnico que registra las palabras de las personas mientras éstas hablan. Cada persona en la habitación sostiene un pequeño teclado similar a una calculadora, que es un radio transmisor - receptor. Uno presiona un botón y puede votar. Cualquiera que sea la elección aparece en la pantalla, pero nadie sabe quién votó qué. Entonces supongamos que decimos lo siguiente. Temo tener un personal en peligro en nuestra visión corporativa. Estoy tratando de averiguar si las personas están relacionadas con lo que la compañía está tratando de hacer, o no. Si obtenemos una votación como esa, estamos ante una situación no muy saludable, ¿o sí? Si uno está tratando de lanzar su corporación a su departamento hacia una nueva iniciativa, y así es cómo se sienten las personas, sus oportunidades de éxito son realmente mínimas. En efecto, esa imagen es tan mala, uno debe tener personas alienadas.

¿Qué hay acerca de la ética, los premios, el reconocimiento, la confianza, e incluso la diversión? Supongan que yo digo que estoy adecuadamente compensado por el trabajo que hago. Esta es una pregunta directa de tipo recursos humanos, pero cómo enfrentaría con una situación diferente. Esta es nuevamente una imagen infeliz. La pregunta es, ¿Cuál es el significado? ¿A quién realmente le importa si uno se siente bien o mal pagado? Aquí tengo un buen modo para ver un ejemplo real. Realizamos algunos talleres con una organización, y encontramos que la mayoría de respuestas se encontraban en esta categoría: Yo estoy adecuadamente compensado por el trabajo que realizo: La mayoría de personas de 3.8 a 4.6 en una escala del 1 al 7. Un equipo estaba exaltado. Ellos acababan de tener un gran bono por un buen trabajo. Dos equipos votaron debajo de tres. Ellos nos decían: “Queremos estar fuera”, “Hemos decidido renunciar” “No me siento adecuadamente apreciado aquí”. También nos enteramos, por nuestra investigación, que ambos equipos eran importantes para el objetivo que la compañía quería alcanzar ese año. Se trataba de una compañía petrolera, y había prometido al mercado que alcanzaría esos resultados encontrando nuevos yacimientos de petróleo.

Todos los expertos mundiales se encontraban en estos equipos. Además, sabíamos que existía un mercado para ellos a fuera, pequeñas compañías que deseaban que ellos renunciaran, y que podría ofrecerles pagar el salario que ellos quisieran. El resultado final para ello estuvo en algún lugar de la región de US\$180 millones, y vuelvo a la pregunta tan simple que les formulamos a las personas: ¿Estoy adecuadamente compensado para el trabajo que realizo? Nosotros tomamos la pregunta, la vimos como un asunto de obligación, y la volvimos a colocar en el modelo de control, detrás de los objetivos de la compañía, y pudimos observar que la compañía estaba a punto de fracasar en el logro de sus objetivos.

La administración estaba dispuesta a evitarlo, y prevenir que la mayoría de las personas dejaran la compañía ofreciéndoles salarios incrementados substancialmente, debido a que el mercado había cambiado realmente. En términos de capacidad, existen bastantes elementos que se encuentran allí, las habilidades, los recursos, el trabajo en equipo, etc. podríamos hacer esta pregunta: ¿Es la capacidad total de nuestro equipo suficiente para alcanzar nuestros objetivos? Esta no podría producir un tremendo resultado exitoso, pero es adecuada. Este no es un problema grave.

Cuando llega el momento de aprender en el nuevo mundo, existen algunos otros elementos de los cuales necesitamos hablar. ¿Las personas siempre retan periódicamente los supuestos básicos que dirigen su trabajo? ¿Las personas los analizan y dicen, “tú sabes, este departamento se creó hace diez años para lograr esto. ¿Ese objetivo es todavía relevante? ¿Tenemos clientes afuera? Surgen bastantes aspectos interesantes a partir de allí.

Lo primero que quisiera saber, si tuviera una votación como aquella, es: ¿Qué hace este equipo? ¿Qué tan importante es para nuestro futuro? ¿Se repite este patrón en toda la organización, lo cual significa que todo lo que podemos hacer es repetir nuestra conducta cultural pasada, porque no queremos aprender? Surgen infinidad de preguntas interesantes a partir de este punto.

La tercera parte de nuestro taller incluye los debates sobre dilemas éticos. Lo que tengo aquí es un ejemplo simple, en el nivel del gobierno local. Usted es un director de un colegio en Ottawa, que está aplicando una reducción de profesores. Su esposa es una gerente en el Hospital General. Donde también se llevan a cabo reducciones. Temeroso de las reducciones, usted inicia un negocio comercial de joyería, y se sorprende cuando empieza a obtener ganancias rápidamente. Usted ve cómo puede doblar su salario. Quizá usted puede contratar a algunos de los profesores. Presentamos este ejemplo a las personas porque es un dilema de la vida real para varios empleados civiles en estos momentos en Canadá. Ellos no saben si van a tener un trabajo, y a menudo, sus esposas se encuentran en la misma situación. Tienen que analizar un plan de supervivencia. Entonces tenemos las opciones. ¿Reclutaría a algún profesor que sería bueno en ventas? ¿Quizá usted reclutaría a los profesores que necesitan dinero? ¿O quizá evitaría reclutarlos para evitar cualquier conflicto? Todo lo que hacemos es pedir a las personas que discutan sobre este tema. Votan. No registramos la votación. No existen registros del debate. Es sólo la forma como las personas pueden estar atentas a las presiones y las cosas que pueden salir mal. Hemos tenido a muchas, muchas personas que decían, “No, después de todo, no veo nada malo en ello.” Hemos tenido a otras que señalaban, “bien, si yo fuera un profesor junior al que el director le pide hacer algo, sentiría que tendría que cumplir con ello o podría verse afectado la frecuencia de mi trabajo.” Este es un ejemplo real.

Aquí tenemos otro, y este se presenta en la banca en desarrollo. A usted lo acaban de asignar a una república empobrecida. Encuentra que su predecesor instaló una estrategia económica y un marco de control complejo, y fue promovido por dicha razón. Hizo el trabajo en colaboración con el gobierno. Sin embargo, usted encuentra que nadie lo entiende, que es una estrategia que no trabaja y los políticos la apoyan tan sólo para obtener un préstamo prometido. Tenemos tres opciones: primero, llamar a Washington para advertir a sus superiores acerca del problema. Segundo, no decir nada hasta encontrar una mejor solución. O tercero, recomendar que los fondos de préstamo se entreguen. Generalmente cuando hacemos estas preguntas, todos dirán, “por supuesto, haré lo primero”. Entonces les decimos, “bien lo que no les dije, que no está allí, es que su predecesor que había sido promovido es ahora su jefe.” De pronto, encontramos que las personas, que pensaban que la ética era realmente simple, sufren algún tipo de angustia mental. Luego les decimos que su jefe es único y que va a dirigir el departamento, un departamento donde usted es todavía relativamente nuevo. Ahora, tenemos a personas examinando su propia carrera personal, versus la correcta obvia decisión para el país. Por supuesto, las personas entonces empiezan a ser creativas.

Lo que tratamos de hacer es que las personas se dirijan a lo que son los asuntos éticos. Uno puede progresar hasta ese punto. ¿Cuál es el punto de prestarle a una organización o a un país donde el dinero va ser usado corruptamente? ¿O, la mitad de los fondos van a servir para comprar el nuevo jet del presidente? ¿Cuál es el punto? Algunas personas, cuando uno habla con ellas, dirán “bien, eso es lo que esperábamos. Siempre ha sido así, y puedo garantizar que siempre será así hasta que alguien le ponga el punto final y diga, esto es ridículo.” Necesitamos hablar con ellos. No porque han estado allí durante quince años haciéndolo así, significa que así va suceder en el futuro. Uno necesita tener personas hablando sobre este punto en toda la organización. De otro modo, no habrá un compromiso para el cambio. Esto también requiere el liderazgo de la administración.

Algunos de los resultados van más allá de la conciencia de los asuntos. Estos asuntos pueden ser medidos suficientemente. Lo que hacemos es guardar la votación usando el paquete de votación Option Finder. Usamos plantillas y software para unirlos y producir gráficos de barra o circular. Uno interpreta los datos, y añadimos una página con nuestro comentario. Entonces, existen alrededor de cuarenta y cinco páginas de gráficos y texto, y se las entregamos a las personas un día después del taller. Vemos que todos leen hasta la última palabra. Ellos quieren ver que no hemos alterado nada, y que son sus palabras y sus compromisos los que se encuentran plasmados allí.

¿Cómo lo ayuda? En la pregunta acerca de la información fácilmente accesible, podemos observar los resultados del Equipo X, donde hicimos el taller. Encontramos que, dentro de esta unidad empresarial, el Equipo X es el segundo empezando desde arriba en términos de éxito en dicha área. Ahora, como vicepresidente, estoy muy interesado en averiguar por qué estos equipos son tan exitosos, y por qué los otros no. ¿Podemos compartir las mejores prácticas? Como CEO, estoy interesado en saber por qué toda esta unidad empresarial es mucho mejor que el promedio corporativo. ¿Qué pasa aquí? ¿Cómo podemos compartirlo? No estamos hablando acerca de riesgos aquí, hablamos acerca de oportunidades.

Este es un gráfico real resultado de ocho talleres diferentes realizados en la misma entidad gubernamental en diferentes partes del país. Estas son todas las preguntas que formulamos acerca de la capacidad. Existe la información accesible al inicio. Lo primero que notan ustedes en este gráfico es cómo todos tienden a votar juntos. Van arriba juntos; abajo, juntos; arriba, juntos, etc. Diferentes partes del país, diferentes personas que no saben que se están desarrollando talleres en otros lugares, e incluso votan de igual modo. Lo cual me dice que este es un panorama real, y lo que estamos viendo, es toda la cultura de la organización girando en torno al tema de capacidad. Quisiera señalarles que este gran declive se presentó cuando hablábamos acerca del plan de recuperación. Esta es una organización bastante grande con quince sitios diferentes principales, y ningún plan de recuperación de desastres. El pensamiento subyacente fue que con quince sitios, si uno estalla, uno puede volver a encaminar el proceso hacia otro sitio, sin importar el hecho que se trate de un hardware, una capacidad operativa diferente, etc.

Hay otras cosas que suceden en los talleres que son muy excitantes. Aquí tenemos un grupo que votó negativamente en término de información precisa. Cuando les preguntamos, “¿Por qué votaron así?” Dijeron, “porque nosotros falsificamos los informes para nuestros jefes de

oficina cada mes. Bien ese es un enunciado interesante. ¿Por qué lo hacen? Porque tenemos que presentar un informe cada mes, y cada mes nuestras estadísticas lucen diferentes de todas las otras oficinas porque tenemos una fabrica gigante en nuestra área que distorsiona todos nuestros números. Entonces cada mes se nos pide presentar un informe explicando por qué. Y es la misma respuesta cada mes, entonces ahora les damos números falsos, ellos están felices, y nosotros no tenemos que perder el tiempo en un informe de dos páginas.” Las personas les dirán esto más o menos felices y honestamente, porque han tratado de acuerdo a su sentido común de enfrentar el problema, y no han sido capaces de hacerlo, entonces lo combaten con lo que es una solución de sentido común. La pregunta no es ¿Por qué estas personas falsifican el informe? Es: ¿Por qué se les hace la misma pregunta una y otra vez, una y otra vez?

Cuando colocamos estos datos en un gráfico, como éste, un gráfico circular, este es el mismo gráfico que ustedes acaban de ver, sólo que está promediado, y les pedimos a las personas que votaran en una escala del uno al siete, tal como lo han observado, y si usted votaba más de 6.8, colorearíamos su tajada del círculo en verde. Dibujamos una línea divisoria en 4.5, básicamente una línea de paso o fracaso, pero no se aplicó matemáticamente. Lo que vemos aquí es que esta votación acerca del plan de recuperación alcanzó el 3.2. el déficit entre la votación real y el 4.5., lo coloreamos con rojo. Usamos el rojo como un indicador de la existencia de un problema aquí. Mientras más profunda sea la votación, más profundo es el problema.

Les mostraré cómo usamos el gráfico como un todo. Ahora colocamos todos los datos del control en un único gráfico grande. El modo de verlo es un poco diferente de nuestro enfoque anterior. Como auditor, solía decir, aquí hay un problema, aquí hay una recomendación. Aquí hay un problema, aquí hay una recomendación, y etc., etc. El problema es que todo lo que estoy haciendo es enfrentar los síntomas. No me estoy dirigiendo a la raíz del problema. Ahora, lo que hago es mirar al gráfico y decir, “¿Cuál es el problema con esta área? ¿Cuál es la causa original?” Frecuentemente, encuentro que es la misma causa la que genera todos los problemas. Entonces ahora podemos tener una solución para la causa original.

También le diría otros dos aspectos. Generalmente esta causa original es lo que la administración llama un control suave, una comunicación pobre, un problema cultural, o algo por el estilo. El segundo gran descubrimiento, y fue genuinamente un descubrimiento para mí el año pasado, frecuentemente encontramos que la causa raíz para éstos es la misma causa de este gran éxito sobresaliente aquí. La administración ha puesto un énfasis tremendo en alguna gran gestión particular, o algunas veces, no es la administración, a veces es que la cultura realmente favorece esta clase de actividades. El problema es que tiene éxito y empieza a alejar los recursos o nuestra atención de estas otras áreas. En algunas compañías, hemos encontrado que se ha perdido dinero a través de tales áreas, y una pérdida mucho mayor que lo que el éxito les ofrecía.

Ahora, uno no puede observar ese gráfico y decir, ésta es una organización exitosa, o no lo es, a menos que observe cuáles son los objetivos. Este es el cuadrante de compromiso aquí. Si esta organización ha decidido lanzarse a una nueva iniciativa corporativa que requiere que las personas se sientan animadas, inviertan largas horas y bastante esfuerzo, y ese es el perfil que usted ha esbozado, y ya puede ver que va a tener un problema mayor. Su gente no está con usted. Además, hasta aquí yo tengo una pregunta de visión. Lo que puedo observar allí es que las personas tampoco están comprometidas con la visión, entonces el problema es aun peor. Ahora, la conversación que yo tendría con el CEO sería, “necesita dirigir la causa raíz de estos puntos antes de tener la esperanza de que su nueva iniciativa trabaje.”

¿Les gusta a las personas este proceso? Las mismas personas que participaron en los ocho talleres votaron 5.35 en la pregunta: ¿Qué tan valioso le resultó pasar a través de todas estas preguntas de modo interactivo en el taller? Cuando preguntamos al inicio de los talleres a cuántos les gustaba la palabra control, muchos de ellos contestaban inmediatamente, “no, a mí no me gusta para nada.” Entonces esto representa un cambio radical.

También hemos realizado estudios comparando la auditoría con la auto evaluación en los últimos tres años, donde la auditoría sola se usó en el Golfo de Canadá, y los primeros tres años que utilizamos la auto evaluación. Encontramos que, en cada instancia, sistemas de control de la organización, la contabilidad autorizada, la administración de la salvaguarda, la documentación, en el número de artículos materiales que no se cubrieron eran substancialmente superiores. Esto se llevó a cabo con mi predecesor, de modo que pudiéramos mantener el gráfico honesto.

Unas últimas palabras sobre el asunto: la administración y los grupos de crítica, la evaluación del programa, etc. Frecuentemente, pareciera que uno está en un pequeño bote, pescando con una caña de pescar y los peces no se interesan. Si uno atrapa algo, es un día estupendo. A veces existen peces bastante grandes para ser atrapados, pero uno pesca los más pequeños. Probablemente eso sea bueno. ¿Puede imaginar que pasaría si el pez grande lo cogiera? ¿Quién estaría en control de quién en ese momento? Lo que yo sugeriría a muchas personas, y especialmente a los auditores, es que es mejor irse, en lugar de realizar auditorías profundas en todo el lugar pero sin cubrir la organización, realizar talleres en toda la organización cada año. Elevar el sentido de materialismo de modo que uno sólo se interese en el pez grande. La red está puesta para capturar al grande, mientras que los pequeños atravesarán la red. Una vez alguien en una de estas conferencias me comentó, “quizá sea una buena idea que el pez pequeño nade en la red de modo que crezca, y así tendríamos un empleado eterno.” Bueno, con esto finaliza mi exposición, señoras y señores. Espero que todos sus peces sean pequeños. Gracias.

Sr. DURNIL

¿Quién ha adoptado más rápido la auto evaluación del control, el sector público o privado?
¿Podría hablarnos un poco de cada uno?

Sr. MAKOSZ

Lo que encontramos es, a través de la década del ochenta y principios del noventa, el sector privado saltaba con fuerza hacia la auto evaluación del control. En 1990, se dio la primera conferencia para usuarios de la auto evaluación. 18 personas asistieron provenientes de dos países. El año pasado, a través del Instituto de Auditores Internos realizamos una conferencia. Asistieron seiscientas personas. Se tuvo que cerrar la inscripción porque el hotel estaba sobre reservado, y se encontraban participando dieciocho países diferentes.

El sector privado adoptó primero el sistema porque el sector privado estaba sufriendo a través de este cambio, la reducción, la eliminación de niveles, el otorgamiento de facultades, el cambio hacia TQM. Esto no sucedió en el sector gobierno hasta que las reducciones empezaron a tener efectos, hasta que el gobierno estadounidense, canadiense y los gobiernos provinciales de Canadá y el Reino Unido comenzaron en realidad a reducir los gastos. En este momento, muchos ministros diputados y muchos políticos preguntaban, “¿tenemos

todavía el control de este programa o no?” Por lo tanto en los últimos dos o tres años he visto un tremendo repunte, tanto en Estados Unidos como en Canadá, y en Reino Unido que despegaba en ese momento.

Sr. DURNIL

¿Podría explicar más sobre cómo los auditores externos se basan en la auto evaluación de control cuando realizan su trabajo, porque entiendo que ha habido cierta formalización de esta información?

Sr. MAKOSZ

Describiría esta área como frustrante por un par de razones que se pueden entender. Cuando un dirige sesiones con personas, les pides que compartan sus ideas, sus opiniones. Por supuesto, este punto es anatema para los auditores externos quienes se basan en hechos de modo que, al menos, puedan probar una defensa legal en caso sean demandados. La auto evaluación no ofrece ello, tampoco está diseñada para hacerlo. Ha sido mucho más útil para los auditores internos y para los gerentes operacionales, para los CEO, etc.

Los auditores externos lo usan en dos modos. Uno es obtener una posición, leerla para encontrar cuáles son los verdaderos grandes problemas en la organización, y luego dirigir sus esfuerzos auditores allí. Pero mucho más importante es el esfuerzo que las principales firmas contables están colocando en el control y en la auto evaluación del control, y esto sucede enormemente a través de las áreas de servicio o las áreas de consulta donde ellos observan riesgos mínimos, pero un muy elevado valor añadido para los clientes. Entonces, existen algunos esfuerzos principales que se han iniciado en los últimos dos años con estas firmas.

Sr. DURNIL

Tendría que decir que, si cogiera un área donde existe una diferencia entre el sector público y el sector privado, en mi experiencia, ha sido en la implementación del COSO o CoCo. Sé que en la profesión de la auditoría, hemos avanzado bastante en COSO, y probablemente pasemos mucho más tiempo en la evaluación del riesgo en la auditoría del sector privado, tal como los auditores del gobierno invierten en las revisiones detalladas. Invertimos más tiempo buscando los riesgos, analizándolos, y haciendo muy pocas revisiones, sin embargo, mi experiencia en el sector público es que ellos pierden una excesiva cantidad de tiempo en el muestreo y viendo vouchers y, tal como usted lo dijo, las dos firmas. El sector privado se dirige más a los controles, y a dónde se encuentran los riesgos qué debe buscar uno.

COMBATIENDO EL FRAUDE, EL DESPERDICIO Y LA ADMINISTRACIÓN INADECUADA EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

Steve Berkman

Consultor independiente. EE.UU.

Aunque no soy ni un contador ni un auditor por capacitación, mi trabajo en Africa en los veinte años pasados me han enseñado mucho acerca de estas dos disciplinas. Debo decir que durante este tiempo, probablemente he aprendido más acerca de los errores y fallas de contabilidad y auditoría que tengo de las llamadas “mejores prácticas” en estas profesiones. Son estos errores que me gustaría discutir con ustedes hoy, porque verdaderamente creo que están muchos más extendidos y son más dañinos al desarrollo económico que lo que tendríamos cuidado en admitir. Esto es especialmente cierto en el continente africano, donde la pobreza, enfermedad, la degradación de la infraestructura, el medio ambiente, y una multitud de otros achaques económicos son tan extendidos como cualquier otra parte en el mundo. Es el estado de administración financiera en esta parte del mundo que me gustaría tratar hoy día, y entonces déjenme empezar, y por favor perdónenme si mi terminología y perspectiva sean más la de un gerente de proyecto en vez de un contador o auditor.

Tan sólo unos pocos años atrás, una fundación estaba consolidando donaciones en el sub-Sahara del Africa que estaban promediando de \$10 billones a \$14 anualmente, y probablemente todavía están en ese nivel hoy día. Estos fondos, empleados para financiar todas las clases de proyectos de desarrollo, se ofrecen en su mayoría por donaciones bilaterales o multilaterales, con alguna participación financiera mínima por los gobiernos destinatarios. Estos proyectos, que generalmente son implementados bajo el paraguas de agencias gubernamentales, son diferentes de las normales, operaciones de gobierno día a día, en las cuales la disponibilidad de recursos financieros a nivel de proyecto es mucho mayor que en la agencia gubernamental supervisando el proyecto. Esto, como veremos brevemente, crea enormes tentaciones para el abuso fiscal de fondos que, con la excepción de donaciones o ayudas, deben retribuirse algún día .

Ahora brevemente, para dar forma al panorama, las clases de proyecto de las que tratamos pueden cubrir cualquier aspecto de la actividad social y económica desde salud a carreteras, desde la educación a agricultura, desde abastecimiento de agua a empresas en pequeña escala, y cualquier otro aspecto entre éstos. Su propósito: Elevar el nivel de vida de la población general, y llevar a estos países menos desarrollados dentro de la corriente económica mundial. Lo que voy a describir en los próximos minutos es una muestra muy breve de actividades de fraude y corrupción que se encuentran comúnmente en operaciones de proyecto. Estas son actividades que no pueden, de ninguna manera, ser descritas como una administración pobre, pero más bien, como el robo intencional y directo de recursos gubernamentales y donaciones -robo realizado por individuos en el gobierno, que, como vemos, tiene un serio impacto en las operaciones del proyecto.

En el área de administración de contratos, por ejemplo, en cualquier oportunidad los bienes o servicios tienen que ser otorgados bajo contrato, puede estar seguro de que sus tentativas serán para malversar los fondos de proyecto en varios niveles de la licitación del contrato, concesión del contrato y niveles de pago. Algunas de las tácticas usadas para cumplir esto podrían incluir requerimientos fuera de lo normal por empleados de gobierno a los postores para comisiones (un término educado para la bribonería), para garantizar la concesión del contrato. O, como una variación de esto, usted podría ver los requerimientos del postor para emplear consultores externos como un canal para distraer estas “comisiones”.

Cito un caso donde el postor, en un contrato de \$25 millones de dólares, para abastecer de libros escolares fue instruido para emplear “un facilitador de contrato” nacional ubicado en el Reino Unido, si el postor deseaba recibir la concesión del contrato. La única función del facilitador sería asegurar que el postor no tuviera problemas con el procesamiento del pago. Los honorarios del facilitador eran \$3.75 millones, o el 15% del precio del contrato. El postor fue también informado por los oficiales de gobierno de que ellos comprendieran que él necesitaría recuperar este costo de algún modo, y que esto podría ser hecho mediante la facturación fraudulenta, con su aprobación. Algo realmente bueno para los ladrones, pero no tanto para los escolares.

Luego, existe una manipulación del precio de contrato para asegurar que un postor cooperativo, que es, alguien que cooperará en la malversación, recibirá la concesión del contrato. Típicamente, esto es cumplido empleando compañías establecidas por los empleados de gobierno, sus parientes o amigos, quienes presentan ofertas más altas que el postor legítimo, quien ahora tiene libertad de acción para aumentar su oferta para cubrir los costos de detección o contragolpe.

Luego, existen los ítems dejados de lado en las especificaciones del contrato que son destinadas específicamente para el beneficio de los empleados de gobierno. Hubo un caso donde dos vehículos valían más de \$60,000 que fueron incluidos en la lista de artículos de oficina. Estos fueron encontrados en un contrato de consultoría, con una estipulación de que los vehículos serían “transferidos al personal de gobierno”. Aunque los vehículos no fueron señalados en la solicitud oficial para las ofertas, los consultores fueron instruidos, fuera de registros, para incluirlos en el contrato.

Luego existen las modificaciones del contrato y adiciones que son diseñadas específicamente para destinar los fondos para el consumo privado. Aquí, yo puedo mencionar el caso donde más de cuarenta vehículos, y cinco casas completamente amobladas, totalizando \$850,000, fueron diluidas entre un número de contratos de mantenimiento vial durante un segmento de dieciocho meses en un contrato de mantenimiento vial de cinco años. Aunque una auditoría identificó el problema, nunca los vehículos ni las casas fueron mostradas alguna vez en el inventario de gobierno, ni existió evidencia alguna de que esta práctica fue discontinuada durante el resto del programa de mantenimiento vial.

Entonces, existen especificaciones de contrato que incluyen viajes extensos al extranjero para empleados de gobierno. Mientras que esto puede parecer trivial, y puede a veces ser

necesario, amerita un costo monetario y un costo operacional al proyecto, como el personal clave que esta lejos de sus puestos, dejando las tareas serias sin hacer. En tal caso, un director de proyectos asumió un curso de seis semanas, y yo lo denomino "Expresión Oral," en París, a un costo de \$40,000. Esto fue facturado bajo un contrato de consultoría. En otro caso, sobre un período de tres años, el director de proyectos pasó ochenta días en un viaje al exterior a un costo de más de \$100,000, otra vez facturado bajo un contrato de consultoría. Esto promedio \$1,250 por día, y fue demostrado que era innecesario para la disposición de los servicios del consultor.

Como usted puede ver, todas estas cosas conducen a los contratos de costos elevados. Cuánto?. Bien, en mi experiencia, puede ser en cualquier cifra desde el 5% al 30%, y algunas veces aún más. Generalmente, el rango aceptado parece ser entre 10 a 15%, en muchos casos, con porcentajes más pequeños para los contratos realmente extensos.

Después, tenemos la autorización de fraude cuando los bienes y servicios son dispuestos mediante procedimientos que sobrepasan el proceso de licitación. La documentación falsa, sobre costo, sobrefacturación y abuso de caja chica tienden a ser las maneras más prevalentes de distribuir los fondos. Esto generalmente se encuentra en la adquisición de ítems consumibles tal como gasolina, útiles de oficina, y materiales de construcción, mientras la facturación por los servicios y actividades tal como el costo de capacitación en el lugar de trabajo, gastos diarios autorizados por día para viajes de campo, estudios y encuestas son todas susceptibles al abuso. Mientras que algunas transacciones individuales involucran cantidades realmente grandes de dinero, y algunas pueden parecer triviales a veces, en su conjunto ellos pueden añadir a sumas significativas durante la vida de un proyecto, como los siguientes casos pueden ilustrar:

Existe un caso donde \$500,000 de bienes y servicios sin verificar fueron aprobados, facturados y cancelados de las cuentas del proyecto. Los bienes no fueron localizados nunca, no existió evidencia de que los servicios fueron realizados, ni pudieron ser localizados los proveedores. En otro caso, 20 vehículos fueron adquiridos en \$14,000 cada uno por encima de los precios del mercado. Esto representa una sobrefacturación de \$280,000 dólares, o cerca de 90% más que debería haberse pagado por los vehículos.

Lo interesante de todo esto es que estos abusos ocurren siempre dentro de una variedad de salvaguardas de administración financiera y controles que nosotros asumimos que pueden prevenir que ellos sucedan -comités de revisiones técnicas, propuestas del consejo, control de inventarios, sistemas de contabilidad, y desde luego, auditorías. Pero el hecho es que cuantos más controles hayan, es cuando más se encuentra fraude y malversación en práctica. Donde la corrupción es aceptada como una forma de vida, encontramos que todos los implicados al iniciar pedidos de compra, todos los que aprueban egresos, todos los que verifican inventarios, todos los que procesan facturas y hacen pagos a los vendedores y todos los que administran cuentas tienen un interés creado en mantener vívala fachada de transparencia y responsabilidad. De esto se desprende que la cantidad de fondos diluidos de las cuentas de proyecto lleguen a ser más largas y largas, a medida que más y más individuos buscan compartir la torta.

Me gustaría conversar brevemente acerca de la asignación de otros recursos. Esta es otra área que afecta la administración de proyecto, y es el robo y mal uso de los recursos físicos. Arriba en la lista está la asignación de vehículos por funcionarios antiguos para su uso personal, está el robo de componentes de vehículos como llantas, baterías, y otras partes, y el robo de

combustibles, como gasolina y materiales de construcción. En un proyecto, el robo registrado de combustible diesel de una gasolinera promediaba 250,000 litros por mes, sin ningún esfuerzo hecho por la administración para detener estas pérdidas. Otras pérdidas ocurren cuando los empleados de gobierno trabajan en actividades que no se refieren a proyectos empleando insumos para proyecto y materiales. Esto es común en talleres de gobierno y facilidades de reparación, donde ítems tales como vehículos y refrigeradores son reparados por amigos, parientes o clientes privados, y en muchos casos, el trabajo de esta naturaleza toma prioridad sobre actividades institucionales. Es fácil ver que mientras estas formas de corrupción no son tan escandalosas como la malversación de fondos mediante contrato y autorización de fraude, de todas maneras poseen una filtración constante sobre los recursos de una institución, además de debilitar su habilidad para funcionar.

En el área de recaudación de ingresos, tenemos agencias gubernamentales que recaudan dinero de los clientes públicos aduanas, instalaciones eléctricas, compañías públicas de telecomunicaciones, y otras, son todas los objetivos fundamentales para el fraude y malversación. Las facturas mensuales pueden alterarse por agencias de cobros y cajeros, quienes comparten la diferencia con los clientes. Los recibos de cobranzas pueden ser mal archivados o perdidos, y el dinero reunido puede no informarse. El dinero depositado en las cuentas de ingresos puede ser menor que las cantidades reunidas. Las cuentas de ingresos pueden ser llevadas en forma poco efectiva. Los estados bancarios no pueden ser conciliados con las cuentas del libro mayor, y los fondos pueden ser estancados por meses hasta que se gane interés u ocurran manipulaciones de intercambio extranjero. Mientras que en la mayoría de los casos, las cantidades conectadas con cada transacción pueden ser relativamente pequeñas, nuevamente, en el agregado, ellas pueden añadirse a grandes sumas que nunca son vistas por la institución matriz. En un caso notable, el ingreso mensual depositado por un consejo de aguas promedió sólo diez % del dinero que debería haber sido reunido basado en la cantidad de agua distribuida a los clientes.

Finalmente, tenemos la malversación de fondos mediante la planilla de pagos fraudulenta, donde el personal eventual o por horas es aumentado con los trabajadores fantasma quienes reciben cheques mensuales. Nunca se verifica donde van estos cheques y quien los paga, y otra vez, mientras los cheque individuales son pequeños, en el agregado ellos ascienden a largas sumas. Me gustaría mencionar el caso donde habían 16,000 empleados, pero se emitían 20,000 cheques de pago cada mes. Apenas una pequeña supervisión.

Pienso que he dicho más que suficiente acerca de la existencia de la corrupción en operaciones de proyecto. Todos sabemos que existe, entonces déjenme decirles algo más acerca de otros aspectos del problema, y esto concierne la capacidad de administración financiera. Se ha dicho mucho acerca de la falta de gerentes financieros calificados en el sector público africano, y yo ciertamente estaría de acuerdo en que esto es cierto en muchos aspectos. Esto es obvio en el hecho de que los presupuestos gubernamentales nunca son preparados realísticamente, y mucho menos se adhiere a ellos. Los registros financieros son, en muchos casos, imprecisos, incompletos o completamente faltantes. Las auditorías son completadas demasiado tarde para ser de utilidad, y pueden ignorar serios temas fiscales, mientras que las cartas de operación no son dadas o ignoradas, y, desde luego, siempre hay aquellos casos donde un despido en la oficina de contabilidad puede predecirse cuando una auditoría esté por hacerse.

Ahora, tenemos que preguntarnos a nosotros mismos, se debe esta condición a la falta de contadores capacitados y auditores?. Es debido a los bajos niveles de competencia entre

aquellos quienes están disponibles?. Bien, en alguna medida y, en algunos casos, esto puede ser muy cierto. Pero no pienso que esto explique totalmente la condición deplorable de las cuentas y auditorías en el sector público. Nos atreveríamos a decir que los contadores gubernamentales y auditores en Africa no tienen sentido de los precios justos de mercado, o no tienen sentido de la oportunidad y precisión del sistema de archivos. Creo que no. Así, desde luego, hay que prevenirlos de hacer un trabajo adecuado?.

Me permito decir que es más un asunto de ofuscación intencional que incompetencia. Más un asunto de crear una nube alrededor de actos de fraude y malversación que una falta de personal calificado. Pienso que nada demuestra esto más que los recientes resultados de auditoría de un ministerio de finanzas en una de las economías mayores de Africa que, podría agregar, también tiene una activa profesión contable. De cincuenta y cinco cuentas ministeriales auditadas, se descubrió lo siguiente: adquisición irregular, pagos irregulares, documentación extraviada o no suministrada, excesivo sobreprecio, concesiones de contratos inadecuados, bienes adquiridos que no pudieron ser verificados en el inventario, ingresos recaudados que no pudieron ser verificados e ingresos depositados que no pudieron ser comprobados. Estas no eran sólo irregularidades ocasionales, pero eran duraderas en todas las cuentas del ministerio. Ellas implicaban transacciones totalizando más de \$60 millones, y esto era sólo la contabilidad de un año en un ministerio.

Ahora, el punto interesante es que esta información fue hecha disponible al gobierno, los políticos, la comunidad donante y el público, y nada de importancia fue hecho para dirigir este tema, mucho menos se hizo a alguien responsable por la pérdida aparente de estos fondos. Las recomendaciones de los auditores generales fueron ignoradas, y el ministerio siguió con sus negocios como siempre, mientras que los donativos continuaban permitiendo que el ministerio administre las cuentas del proyecto. Esto, me permito decir, no es responsabilidad fiduciaria. Creo, que esto sólo sustenta la conclusión de que la integridad y compromiso de aquellos que son responsables para el gobierno o las fundaciones que concedieron fondos es al menos tan importante, si no más, que sus calificaciones de los gerentes, contadores o auditores. Los controles y salvaguardas pueden estar en su lugar, pero ellos trabajarán sólo si las personas quieren que ellos trabajen.

Finalmente, no debemos pasar por alto al sector privado en aquellos casos donde el fraude es iniciado por intereses comerciales a fin de hacer negocios con las agencias de gobierno. Pero aquí mi principal enfoque es sobre la corrupción que se origina dentro del gobierno, no hay duda de que los intereses comerciales también benefician. Está bajo el paraguas de la asignación de bienes y servicios por el sector privado que muchas de los actos fraudulentos anteriormente declarados son cometidos. Cuando el fraude está implicado, ambas partes se benefician, no importa quién inició el proceso. Pero nuevamente, mi principal enfoque es enfatizar aquellos actos que son iniciados por funcionarios de gobierno y empleados, y yo por el momento, dejo la complicidad del sector privado a otros.

Ahora, tomemos una mirada al impacto que esto tiene sobre el desarrollo económico y en la administración del sector público. No me extenderé mucho en los muchos argumentos académicos que he escuchado que tienden a echar al olvido la corrupción como algún tipo de fenómeno económico que tiene un rol que jugar en el desarrollo económico.

A veces, tengo que contenerme cuando escucho declaraciones como, “la corrupción es sólo otra forma de buscar la renta”. Qué bien. “La corrupción es sólo otra forma de distribuir la riqueza”. Esto es también muy cierto. “La corrupción es solo una forma de “engrasar las

ruedas”, de conseguir las cosas fáciles.” O, la “corrupción es sólo una forma de compensar empleados civiles subpagados.” Bien, tiendo a sentir que el robo de recursos públicos es aún un robo, y hay muy poca evidencia para demostrar que la población general comparte en su distribución de la riqueza, o que las cosas se realizan más fácilmente o rápidamente. Sustento esto con dos hechos realmente evidentes. Vemos que una pequeña y enriquecida élite, fundamentalmente mantenida por la corrupción, se ha atrincherado dentro de los rangos del gobierno. Su riqueza es protegida con seguridad en las cuentas extranjeras, mientras que aquéllos a quienes ellos deberían estar sirviendo continúan viviendo en la pobreza más abyecta. El segundo hecho: Aquéllos que roban más del gobierno son los únicos que hacen lo mínimo por el gobierno. Entonces, dada la corrupción rampante que ha existido en las décadas pasadas en el sub-Sahara del Africa, si la corrupción fuera verdaderamente “grasa para las ruedas”, habríamos visto seguramente alguna evidencia de progreso económico, alguna evidencia de la administración mejorada y la distribución de servicios para la población. En su lugar, lo que hemos visto es una constante e inexorable declinación de las economías nacionales, junto con la deterioración del sector público, infraestructuras, el medio ambiente y todos aquéllos indicadores sociales que apuntan a una vida mejor.

La base fundamental es que cuando los recursos gubernamentales son robados, existe muy poca disponibilidad para construir la economía de una nación. En muchos casos, estos robos pueden tener un impacto exponencial más allá de la cantidad robada real. Una malversación de \$100,000 de un proyecto puede valorizarse 10 veces más en la cantidad original en los bienes del local y servicios que podría comprar. Un carburador robado que vale \$200 puede poner un vehículo de \$25,000 fuera de servicio. Yo estoy seguro de que captan la idea. Cómo puede cualquier institución sobrevivir cuando sus recursos financieros, físicos y humanos están siendo desviados, mal empleados o robados?. Cuando los presupuestos pobres ya están diezmados mediante el fraude y malversación?. Cuando los vehículos, equipos, y materiales son, ya sea robados o empleados para propósitos privados?. Cuando los cheques de pago son enviados a trabajadores fantasma?. Cuando los empleados públicos pasan su tiempo corrompiendo el sistema, o están incapacitados de trabajar debido a la corrupción de otros?. Cómo puede aún el más honesto y empeñoso de los trabajadores civiles realizar sus tareas cuando su administración y compañeros de trabajo están ocupados despojando a la institución de sus recursos?.

Cuando veamos el tema de la corrupción desde una perspectiva puramente administrativa, vemos una interminable corriente de limitaciones que previenen aún al más empeñoso gerente de realizar su gestión administrativa en forma efectiva. El procesamiento de contratos se demora interminablemente a medida que varias partes buscan obtener un contragolpe o la devolución a un cómplice de una parte de lo robado. Los contratistas engañan respecto a la calidad de los bienes y servicios para mantener el costo de sus sobornos. Los pobres presupuestos operativos están predispuestos a la disipación en la compra de bienes con sobre precio y servicios que no son esenciales, si ellos son repartidos del todo. El personal es sub-empleado debido a la falta de abastecimiento y materiales que han sido robados. El equipo es considerado inútil por las partes faltantes y la falta de combustible, mientras que el ingreso ganado no es recibido. Cuando estas condiciones existen, la administración efectiva es totalmente imposible.

Ahora, como deberían los donadores responder a esto?. Todo lo que he dicho hasta aquí tiene que ser sobreimpuesto sobre la enorme cantidad de fondos donados que encuentran a su manera a los gobiernos africanos cada año. En qué nivel deberían ellos ejercer el control sobre estos fondos?. Y, en qué grado deberían ellos ejercer el control sobre estos fondos?. Y,

en qué grado ellos tienen una responsabilidad fiduciaria para asegurar que estos fondos sean utilizados como se definió en sus convenios de ayuda con los gobiernos destinatarios?. Estas no son preguntas que tienen que ser tomadas a la ligera, porque las fundaciones donantes son un factor crítico en la ecuación de la corrupción. Ellas se convierten en un objetivo directo para las actividades fraudulentas. Así, con billones de dólares que fluyen a las instituciones del sector público cada año, con el nivel existente de corrupción que se encuentra en muchos países, y con la incapacidad o poca voluntad de los gobiernos para manejar este tema, toca a las agencias donantes, quienes son también, yo podría agregar, responsables de sus propios consejos y gobiernos, para ejercer un mayor cuidado y control en la asignación, supervisión y auditoría de estos fondos.

Cómo puede este cuidado y control ser ejercido en un grado mayor en el que ya se encuentra?. Bien, a pesar de los controles presentes, sistemas de administración financiera de las evaluaciones de proyecto de los destinatarios, la disposición de expertos financieros para ofrecer asistencia técnica, la aprobación de los donantes de los presupuestos, postores, concesión de contratos y adquisición de generales, y revisiones periódicas de cuentas y auditorías programadas, estos controles no parecen que han tomado lugar bajo cualesquier restricción o dificultad sobre aquellos que tienen intenciones corruptas. Es claro que la buena contabilidad y sistemas de control son sólo tan buenos como las personas responsables para su operación. Es la gente, y no los sistemas, que son los corruptores. Yo tendría más bien un sistema de control diseñado pobremente administrado por gente honesta, que un sistema bien diseñado administrado por gente deshonesto. Desde luego, el ideal es tener un buen sistema administrado por gente honesta, pero esto no es siempre una combinación fácil de encontrar.

De modo que, demos una mirada a algunas acciones concretas que pueden ser tomadas para poner algo innovador dentro de las reglas ya existentes y regulaciones que las donaciones y gobiernos tienen en sus convenios o acuerdos de ayuda. Comencemos desde el principio. Primero, tenemos lo que yo llamo colocando el terreno para el trabajo. Las donaciones y gobiernos destinatarios necesitan asegurar que no sólo es la contabilidad, auditoría y sistemas de control requeridos, los que están en su lugar antes de que un proyecto sea aprobado, ellos también necesitan evaluar el registro previo de la institución en administración financiera. Si ha existido inexcusablemente un control pobre en el pasado, si existe evidencia obvia de un dolo o acto ilegal, previo si auditorías pasadas han sido ignoradas, qué garantía hay de que esta cultura cambiará súbitamente?. En este aspecto, necesitan establecerse los niveles por medio de los cuales los aspectos críticos de la administración financiera puedan ser evaluados, de modo que pueda alcanzarse una conclusión en su totalidad como para que la profundidad del compromiso de una institución sea una administración financiera sólida. Si la evaluación ubica a la institución por debajo de un nivel establecido, entonces la fundación donante no debería brindarse excepto bajo circunstancias extremadamente forzadas.

En el área de supervisión de proyecto, una vez que el proyecto está en marcha, los donantes y gobiernos destinatarios necesitan asegurar que las transacciones financieras sean revisadas frecuentemente, y en detalle suficiente. Esto requiere más que sólo mirar en la contabilización de ingresos y saldos o balances del libro mayor. Los bienes y servicios adquiridos bajo contrato deben ser inspeccionados para el cumplimiento con los acuerdos del contrato. Los bienes y servicios adquiridos mediante compra local deben ser verificados. Los pedidos de compra, facturas e inventarios de almacén deben ser chequeados para su conformidad. Los proveedores deben ser chequeados para asegurar que ellos son experimentados, adecuados y legítimos. Las cantidades deben ser verificadas para asegurar que ellas son adecuadas a la situación. Por encima de todo, debe asegurarse que todo el dinero gastado era para

operaciones de proyecto sobre una base prioritaria. Ahora, mientras esto parece ser una investigación exhaustiva, en la práctica, un programa organizado de verificación de algunas partidas puede cumplir los objetivos necesarios sin colocar a tiempo indebido las restricciones sobre el personal de supervisión de proyectos.

Sobre la verificación del proveedor, como se observó previamente, existen numerosas ocasiones donde las compañías son establecidas fundamentalmente para el propósito de defraudar las cuentas de proyecto. Las compañías mercantiles que no llevan una línea particular de producto también son empleadas para estos propósitos. Realizando seguimientos periódicos y verificación de partidas de vendedores, contratantes y consultores, los donantes pueden evaluar la integridad de la adquisición del proyecto, y las agencias destinatarias obtendrían el mensaje de que la adquisición sólo será permitida mediante los proveedores calificados. Esto implica más de una revisión casual de los documentos de adquisición, e implica visitas de campo a las instalaciones del proveedor.

En el tema de las auditorías, mientras que a menudo sean de pobre calidad e incompletas, las auditorías de cuentas de proyectos realizadas por gobiernos destinatarios son presentadas frecuentemente demasiado tarde para emplearse como una herramienta de administración financiera. Las cartas de operación a menudo no son presentadas o, cuando lo son, ignoradas. Las agencias donantes pueden enfocarse más en una presentación oportuna de auditorías que en su contenido, y las auditorías luego se convierten en otro evento fundamental que debe ser alcanzado para cumplir con los convenios de ayuda.

Los donantes deben insistir en una adherencia más estricta a los principios para conducir una auditoría. Si una auditoría no es empleada para corregir los problemas de administración financiera, ¿qué hay de bueno en eso?. Los auditores deben estar instruidos para ir más allá de los exámenes simples de libros mayores y documentos, y determinar si los bienes y servicios fueron adquiridos al valor del mercado, y empleados para los propósitos determinados. Los contratos, planillas de pagos, transferencias de dinero y otras transacciones deberían examinarse en profundidad, en una menor, o en una base de muestreo aleatorio. Los donantes deben entonces responder más rápidamente a problemas descubiertos mediante auditorías, y deben colocar plazos más estrictos para el cumplimiento.

Sobre el tema de exposición al fraude, a pesar de la atención aumentada que se ha dado a la corrupción en años recientes, no conozco ningún caso donde el fraude o malversación han sido expuestos entre los miles de proyectos de desarrollo que han sido implementados en Africa durante las pocas décadas pasadas. Estoy seguro de que pueden haber sido unos pocos casos, pero ellos ciertamente han sido una rareza. Significa esto que la corrupción no está difundida en los proyectos de desarrollo, o significa que los donantes y gobiernos destinatarios no han elegido dedicarse a estos casos, por lo que yo percibo que existe un miedo de ir más allá del sistema?. Sólo necesito referirme nuevamente a las cincuenta y cinco cuentas auditadas en el Ministerio de Finanzas para sustentar la segunda conclusión. Esto nos lleva a una importante arma en la lucha contra la corrupción en el campo del desarrollo, un arma que, desafortunadamente, no ha sido empleada efectivamente, si no del todo. Me estoy refiriendo a la investigación del fraude.

Si el fraude, malversación y robo de los fondos de las donaciones y gobiernos destinatarios no son temas imaginarios, luego uno se debe preguntar: Porqué tan pocos casos, si es que los hay, son traídos a la luz. Porqué tan pocos alguna vez se responsabilizan en dar cuentas, y porqué el dinero robado es raramente, si lo es, recuperado?. Están los donadores suficientemente comprometidos para tratar con estos temas?. Mi criterio es que, todavía, no lo están. Los funcionarios corruptos sienten que existe algún riesgo al perpetrar el fraude y malversación en los proyectos de desarrollo?. Mi intuición es que ellos no. Si los donantes están realmente comprometidos a reducir el robo de sus fondos, si están verdaderamente comprometidos a establecer normas superiores de honradez, les toca a ellos, con o sin la cooperación de los gobiernos destinatarios, implementar la investigación del fraude como una parte regular de sus responsabilidades fiduciarias. Es evidente que la existencia de controles financieros no han sido adecuados para detener, o al menos reducir, el robo de fondos de los programas de ayuda de las donaciones.

Si los donadores añadieran la investigación del fraude a su contabilidad y auditoría de fondos de ayuda, y pudieran coordinar estos esfuerzos con los gobiernos destinatarios, es claro que el riesgo de exposición, el riesgo de castigo y el riesgo de perder sus ganancias robadas se haría más difícil para aquéllos quienes abusen del sistema.

En conclusión, mientras que se reconozca que el tema de la corrupción es complejo, contencioso y extremadamente difícil para resolver, existen, sin duda, numerosas formas en las cuales se pueden minimizar, si existe el compromiso suficiente para hacerlo. Mientras que la corrupción no es realmente sólo un problema africano, es claro que los africanos, sufren más que otras poblaciones de este cáncer en el sector público, y he conocido personalmente a muchos africanos quienes darían fervientes bienvenidas a las intervenciones fuertes por la comunidad donante. Los donantes y gobiernos destinatarios deben ir más allá del nivel presente de la retórica de la anti-corrupción realizando las duras decisiones y acciones necesarias para controlar, investigar y procesar a aquéllos que continúan robando los recursos públicos, porque es sólo mediante el compromiso local, combinado con y apoyado por un mejor control y asistencia de la comunidad donante, que las actitudes acerca de la corrupción pueden comenzar a cambiar. Si todos los recursos que han sido robados del sector público sobre las tres décadas pasadas habían sido empleados para el desarrollo económico, en lugar de comprar carros lujosos, villas y llenar cuentas bancarias extranjeras, es claro que la declinación de la economía africana habría sido mucho menor, y quizás podría aún haber resultado en algún grado en un crecimiento positivo. Esto no sucedió, sin embargo, es cierto que se concluye que el tema de la corrupción no está manejado con una mayor intensidad y dedicación, la economía africana continuará declinando, mientras que el resto del mundo sigue adelante.

Damas y caballeros, muchas gracias.

SR. KUZHEL (Ucrania) (según resumen del traductor): Usted ha hecho una presentación muy buena acerca del fraude en los proyectos de desarrollo desde el punto de vista del país que presenta estos proyectos. Me gustaría hacer una pregunta desde el punto de vista del país quien recibe estos proyectos. Desde que represento al Parlamento y al Poder Ejecutivo de nuestro país, hubo mucha gente de los Estados Unidos que vinieron hacia mi y me hicieron preguntas acerca de la situación en Ucrania en 1984. Les dije mucho acerca de la situación en la privatización, economía y quiebra. Estaban tomando notas, y luego ellos regresaron y me dieron un informe acerca del trabajo que ellos habían hecho. Hoy, no sabemos la cantidad de dinero que es adecuada para el proyecto, y quién es responsable para la implementación del

proyecto. En el último año, nosotros también disponíamos profesionales desde Ucrania para trabajar junto con los expertos de USAID y el Banco Mundial. Usted no cree que si el país destinatario supiera la suma adecuada para el proyecto, el presupuesto para el proyecto y la organización responsable para la implementación del proyecto, luego quizás el fraude sería menor de ambas partes?.

Sr. BERKMAN

A menudo me sorprende en cómo generalmente estos proyectos de desarrollo es realmente parte del ingenio de los donantes. Esto ciertamente parece ser parte del problema. Me preguntaría cómo cualquier proyecto podría comenzar en el sector público bajo los auspicios del gobierno, sin que el gobierno sepa quién está administrando el proyecto y cuánto dinero estaba implicado, y cuáles eran los objetivos del proyecto. Creo ciertamente que allí se necesita una coordinación más estrecha. Pienso que necesitamos preguntarnos: Qué cantidad de la asistencia donante es guiada por el abastecimiento?. Pienso que los cambios están ocurriendo. He estado escuchando cosas que están mucho más enfocadas en el patrimonio del prestatario del proyecto, pero todavía hay mucho de la fuerza de dirección de abastecimiento detrás de eso y, en cuanto a esos cambios, yo pienso que los gobiernos estarán más en control de aquellos proyectos.

Sr. DURNIL (Estados Unidos): Pienso que la pregunta era que quizás USAID financiaba la privatización de un proyecto particular en Ucrania. No era con el gobierno, sino con un contratista privado de los Estados Unidos. El contratista se interesó e hizo la privatización con el gobierno no consciente de cuánto ellos estaban dando por la privatización, cuánto fue gastado y donde fue. Ellos estaban buscando más transparencia del donante sobre lo que estaba haciéndose en su país. Conuerdo con usted. Creo que USAID debería decirles.

Sr. RIVERS (Estados Unidos): Cuánto de esta corrupción es una cosa cultural, y una clase que se relaciona a “después del vencedor sigue el despojo”, porque mi impresión de haber visitado Africa es que si ustedes son la tribu que está en el poder, se espera que ustedes obtengan todo lo que puedan mientras que estén en el poder, porque ustedes no saben cuánto tiempo durarán en el poder. Así, me estoy imaginando: Cuánto de eso es una cosa cultural?.

Sr. BERKMAN

Bien, hay dos cosas aquí. Una, estoy contento que ustedes mencionaran el tema de la cultura, porque ese ha sido realmente un tópico de discusión estos días. Personalmente no siento que sea un tema cultural, y yo empleo esta analogía: He pasado 20 años en Africa , y he trabajado en los sectores privado y público. He conocido muchos gerentes muy bien calificados, ambiciosos, competentes en el sector privado. Si usted me pregunta: Puede el gerente africano promedio ser responsable dar cuentas?. Yo digo que sí. Si usted toma al mismo individuo y lo pone en el sector público, de pronto ellos tienen una perspectiva totalmente diferente, y vamos de regreso a lo que ustedes estaban diciendo: “Voy a tomar lo que yo pueda mientras esté aquí”. Suena como los políticos americanos, también, probablemente, pero la cosa es esta: Nunca he visto cualquier caso donde un empresario privado africano pagara la devolución a un cómplice de una parte de lo robado a alguien que le vendiera algo por más de su valor. Usted sabe, nunca me he tropezado con eso. Cuando dos africanos hacen negocios juntos privadamente, cada uno de ellos tratan de conseguir la máxima ventaja que puedan en el trato. Este no es el caso en el gobierno. Así, que yo pienso que es un apoyo conveniente para aquéllos que disculparían la corrupción diciendo: “Bien, es cultural. En segundo lugar,

aún las personas dentro de la misma tribu no reciben una justa distribución de la riqueza que es robada. La línea fundamental es que la nación está prestando dinero para mejorar el desarrollo, para moverse hacia delante, y ese dinero está siendo robado. Yo no veo eso como un tema cultural.

Sr. RIVERS (Estados Unidos): La otra cosa que me gustaría señalar es que si la corrupción se encuentra en los niveles más altos, no existe virtualmente nada que los auditores puedan hacer, porque una de las cosas es que nosotros dependemos en las personas de alto nivel que sean honestas si estamos haciendo una auditoría, debido a eso es que quienes estamos informando, y si ellos no tienen ninguna preocupación acerca de la corrupción, yo no veo cómo ayudaría eso.

Sr. BERKMAN

Como alguien dijo anteriormente, nosotros aceptamos o tratamos de hacer incursiones?. Ahora, la corrupción ha existido desde la invención del gobierno y continuará hasta el fin del mundo, estoy seguro. Mi sentimiento ha sido, especialmente cuando la comunidad donante está involucrada, de que los donante tienen una posición única para ejercer un poco más de fuerza al tratar con eso, y conozco personalmente que han sido varias veces cuando he dicho al auditor: “Bien, usted se oculta detrás de mí. Yo estoy representando al donante, y nosotros trataremos de hacer algo acerca de esto.” Si alguien se sienta y encuentra razones por las cuales nosotros no deberíamos tratar el tema, entonces, desde luego, nunca será tratado. Así, yo aprecio el problema, pero pienso que puede ser hecho si la gente llegara a ser al menos tan creativa como aquéllos que están en el otro lado de este problema.

Sr. DURNIL (Estados Unidos): He estado involucrado en muchos casos criminales alrededor del mundo, y usted tiene que trabajar con el sistema judicial corriente en ese país en particular. Usted no puede ir demasiado más allá de eso. Pienso que quizás algunas veces ellos esperan también mucho de los donantes. Usted puede identificar la corrupción, puede documentarla, y usted puede ir a la autoridad local judicial. Qué más puede hacer un donante?. Su rol no es eliminar la corrupción, es tratar de conseguir que un proyecto de desarrollo esté en marcha, y ellos puedan ir tan lejos como puedan, y entonces ya no darles más dinero. He visto que eso se ha hecho muchas veces, hasta que tal cosa es corregida.

Sr. ERNEST (HAITI): (resumido por el traductor): De quién es la responsabilidad de vencer la corrupción, cuando los proyectos están bajo la administración y responsabilidad del gobierno, y los países donantes están representados por sus propios especialistas?. Quién es responsable para vencer la corrupción?.

Sr. BERKMAN

Bien, me apena decir, que todos somos responsables. No existe una respuesta fácil a esa pregunta. He visto muchos gerentes de mediano nivel en Africa quien están realmente preocupados. Ellos vieron lo que estaba sucediendo y se sintieron sin ayuda para tratar con ella debido a las presiones a nivel local. Obviamente, alguien sentado en el medio de una institución corrupta va a tener dificultad tratando de cambiar esa cultura, porque existe mucha gente que tiene un interés fuerte en mantener las cosas como están. Otra vez, me refiero a la comunidad donante, porque somos una tercera parte y, tenemos la única posición de tener el dinero en el primer lugar. Estamos brindando el dinero, y deberíamos emplearlo en cualquier forma como podamos – como una zanahoria, un bastón, sin embargo, para empujar a aquéllos

en el poder hacia el gobierno honesto. Nunca terminará. Pero, nosotros tenemos una obligación de manejar aquellos problemas cuando y donde ellos ocurren, cuando tengamos la prueba de que algo está mal, y prevenirlo de que ocurra.

Déjenme mencionar un caso particular como ejemplo. Recuerdo que algunos años atrás, una junta de aguas ordenó el abastecimiento de químicos para el tratamiento en el abastecimiento de agua que sólo tuvo una vida de seis meses. Ahora, esto fue un gran contrato de adquisición, y todos se sentaron a esperar y dejar que ocurra. Unas pocas personas llenaron sus bolsillos de esto y, entretanto, muchos de estos químicos nunca fueron usados debido a que ya no servían después de seis meses. Así, entiendo, que todas estas cosas, eventualmente comenzarán a cambiar una cultura.

Sr. LAFOND (HAITI): (Según resumen del traductor): Yo los felicito a usted por haber analizado tan bien los problemas de la corrupción en los países en desarrollo. No creen que uno de los principales factores contribuyentes a la corrupción podría ser los salarios irrisorios de los funcionarios públicos?.

Sr. BERKMAN

Bien, esa es otra área donde yo concuerdo, pero a la vez estoy en desacuerdo. Concuerdo en el sentido de que no hay duda de que los salarios de empleados civiles en servicio han sido históricamente extremadamente bajos. Mucho antes de mi tiempo, recuerdo, que me contaron que ser un empleado civil en Africa era un honor, y había mucho de prestigio relacionado con eso. Sé que no es así hoy día. El único inconveniente que tengo acerca del tema del salario en el panorama total de la corrupción es cuanto a mi percepción es que esa gente está robando mucho más, mucho, mucho más, que un buen salario. Mi pregunta sería: Bien, si nosotros triplicamos tu salario, o cuadruplicamos tu salario, te detendrías?. Estoy seguro que la respuesta es que no lo harían.

Sr. LAFOND (HAITI): (Según resumen del traductor): Los países donantes requieren a menudo que sus proyectos sean manejados por especialistas de administración financiera expatriados, quienes consumen el 50% del costo del proyecto. No es esto otro problema?

Sr. BERKMAN

Bien, esto es muy cierto. En realidad, yo he tratado el tema en el pasado. Actualmente, podría contarles dos pequeñas historias. Porque es que el gobierno destinatario y el donante tienen realmente la voluntad de emplear a un expatriado a \$20,000 o \$25,000 por un mes, pero ellos rechazarán pagarle a un empleado civil \$1,000 por mes para administrar un proyecto de \$100 millones de dólares, si es un proyecto de carreteras, o lo que sea?. Todavía necesito tener alguna respuesta que me satisfaga. Si nosotros tenemos la voluntad de gastar, nosotros la comunidad donante, y los gobiernos de Africa tienen la voluntad de prestar \$4 billones de dólares al año para asistencia técnica, luego porqué, en el nombre de Dios, no pueden ellos pagar a sus empleados, ciertamente aquéllos en posiciones clave, lo suficiente para mantenerlos en el trabajo, lo suficiente para motivarlos a hacer el trabajo bien, lo suficiente para mantenerlos de cambiar al sector privado?.

Sólo terminaré con una pequeña historia. Años atrás, yo fui a Guinea-Bissao, un pequeño país en la costa del oeste africano, y estaba reunido con el Ministro de Agricultura. Necesitábamos hacer un estudio para asegurar la necesidad para un pequeño centro de capacitación de

extensión agrícola. Ahora, yo conversé con el personal del ministerio. Yo sentí que ellos eran realmente capaces de conducir este estudio. Nos sentamos con el ministro, y él quería contratar a un consultor para hacer el estudio. Yo dije, “Pero, mire, su personal puede hacer esto. Hemos hecho un plan general del trabajo, ellos dicen que pueden hacerlo. Y yo pienso que lo pueden hacer.”. El dijo, “No, no, nosotros necesitamos un consultor.” Tuvimos una discusión fuerte por cerca de una hora y media , y él dijo, “Bien, el Banco Mundial emplea consultores, por qué no nosotros?”. Y yo le dije, “Pero su gente puede hacer este trabajo.” De repente, él se detuvo espúes de treinta minutos de esto y me miró, y dijo: “ Usted sabe, por años el Banco Mundial ha estado viniendo aquí y diciéndome que nosotros necesitamos consultores, y yo he estado diciéndoles que no, mi gente puede hacerlo. Ahora usted viene aquí y me dice que mi gente lo puede hacer, y yo le estoy diciendo que quiero consultores.” Así, luego, usted ve, que tiene que ponerse en ambas partes. Les dejaré esa pequeña historia como reflexión.

CONTABILIDAD ANALÍTICA PARA EL CONTROL TOTAL DE CALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Manuel Luna Victoria Sánchez

Contador General de la Nación - Perú.

“La Contabilidad Analítica es el Sistema de Información para la Gestión Excelente, contra la Corrupción” “Las naciones no compiten entre si, crean las condiciones para que sus empresas compitan exitosamente con las de otros países” (Foro Económico Mundial 1996, Ginebra-Suiza) “La Contabilidad Analítica de Gestión es el cambio de la Contabilidad Tradicional del pasado hacia la Contabilidad Evolucionada que controla la marcha hacia la conquista del futuro”.

En primer lugar quiero agradecer la invitación de “THE INTERNATIONAL CONSORTIUM ON GOVERNMENTAL FINANCIAL MANAGEMENT” para participar en esta **XI CONFERENCIA ANUAL INTERNACIONAL**, debido a la recomendación de mi bondadoso amigo, Jim Wesberry, quien, como todos sabemos, es el Director del Programa de esta Undécima Conferencia sobre **Nuevos Acontecimientos en la Administración Financiera Gubernamental**; y del mismo modo, presentar mis excusas a tan selecto auditorio, por que en mi condición de Contador General de la Nación, en mi patria el Perú, soy más bien un generalista, que un especialista, en este caso, en tan interesante tema, como el que se me ha solicitado exponer.

En realidad, si acepté exponer el tema, ante la gentil invitación de mi amigo Jim, fue por que había eludido anteriores invitaciones y consideré que debía asumir esta responsabilidad, no para desarrollar una Conferencia Magistral, sino para exponer más bien modestas inquietudes y formular algunas reflexiones sobre este cambio que debemos dar los Contadores frente al gran reto de la velocidad con la que cambian los cambios; y la gran responsabilidad de cooperar a no quedarnos impasibles en espera de nuestra propia destrucción.

Debemos recordar que, en su tiempo, los Dinosaurios, fueron los animales más grandes y fuertes de todos los seres vivientes de su época, sin embargo, se produjo un cambio en las condiciones ecológicas del mundo; y por no estar preparados para esos cambios, simple y llanamente, desaparecieron, como seres vivientes de la faz de la tierra. Ahora los paleontólogos exhuman sus restos y los museos los exhiben como un paradigma que nos recuerda que hay que estar preparados permanentemente para el cambio. **Es decir preparados para los cambios de los cambios**; y sobre todo para soportar la velocidad con que se producen; e investigar lo que motiva permanentemente el cambio del cambio, obligándonos a estar en una actitud constante de alerta, mas que para reaccionar frente a los cambios, anticiparnos proactivamente a ellos, es decir vivir permanentemente proyectándonos estratégicamente hacia el mañana, planeando siempre el futuro, mirando hacia el horizonte que nos hemos propuesto alcanzar y esforzarnos por alcanzarlo. Hay que vivir más que a la defensiva de los efectos del cambio, a la ofensiva de los mismos, siendo autores de los cambios, debemos tener una actitud de investigar permanentemente sobre como crear conciencia de las causas que motivan los cambios, para aplicarlas, en ser los autores del cambio, no los actores del mismo, ni mucho menos, por cierto, los espectadores.

Todos somos testigos como están cayendo las fronteras geográficas e imponiendo las fronteras económicas, que avanzan vorazmente, consumiendo día a día regiones y mercados, ocupando espacios de oportunidad y otros creando sus propios nichos, desalojando a quienes ocupaban espacios tradicionales en los mercados. El reto es subsistir o sucumbir, y en esto no hay país, ni empresa, ni individuo, que pueda soslayar su efecto.

La riqueza del mundo se juega en una olimpiada mundial, cuyas medallas de oro, plata y bronce, se la disputan, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, meridiano de dicho Continente, secundados por los tigres del sudeste asiático, con una amenaza de un grupo de cachorros del mismo que están en crecimiento.

Del mismo modo vemos como en las pruebas eliminatorias de esta gran olimpiada de la Economía Mundial, que se disputa en forma tácita, los mapas del hambre del mundo se van delineando cruelmente, ante la incompetencia con los veloces avances de la globalización o mundialización o internacionalización de la Economía. VIVIANA FORRESTER, una intelectual francesa del mundo de las letras, conmovida e inspirada por esta titánica maratón de la economía, ha escrito una obra, que bajo el título del **“HORROR DE LA ECONOMÍA”** se ha convertido en un best seller, y habiendo sido editada en noviembre del año pasado, se agotó la primera edición, a las pocas semanas.

La globalización es un juego muy semejante a las olimpiadas. Todos pueden participar, no importa el origen, ni las creencias, ni la raza; pero de acuerdo con las reglas, en este caso impuestas por el mercado, solo califican los más aptos.

El desempleo, que está originando el proceso de cambio en la economía, del que tanto hablamos y nos preocupa, no se debe tan sólo al resultado de la crisis económica, sino que además tiene que ver con el incremento per capita de la capacidad productiva de los países mas adelantados, los procesos industriales se han logrado optimizar al grado tal, que el desempleo se convierte en una constante innegable e inevitable, que optimiza costos y permite ganar mercados, a través de mejores productos y servicios a menor costo. Pocos trabajadores producen ahora muchísimo más que numerosos trabajadores de antes, en las factorías del Primer Mundo; y hay empresas en que los robots lo hacen todo y no se necesita trabajadores. Es evidente que la tendencia mundial de oferta de mano de obra barata ya no es atractiva, como lo solía ser antes.

En Iberoamérica debemos estar más conscientes, ahora que antes, que la mano de obra barata ya no es una garantía para ganar más monedas, sino que es más bien, a través de un esfuerzo sostenido de mejorar en todos los aspectos, una alta productividad, como única alternativa de supervivencia.

Por ello ahora, rememorando a Simón Bolívar, Martí, San Martín y otros libertadores, no debemos buscar la independencia de la colonización, sino más bien convertirnos cada uno de nosotros en líderes para liberarnos de la esclavitud de la pobreza. La antigua esclavitud del hombre que perdió su libertad por un plato de comida, un techo para cobijarse y un trapo para cubrir su cuerpo ha cambiado actualmente a la esclavitud del hambre, requiere que se libere al hombre de esa injusta condena, quien, gozando de todas las libertades que sus derechos constitucionales las amparan, no gozan del derecho a vivir con dignidad por la extrema pobreza. Por ello, debemos luchar por un mundo más justo y digno, pero debemos estar conscientes que tenemos que ganarlo. Dios dijo Ayúdate a Ti Mismo, que Yo te ayudaré. En esta globalización de la economía no hay más alternativa que dos únicas opciones, o sé es

protagonistas del cambio, o sé es víctima del mismo en el próximo milenio. La destrucción no es violenta, como un infarto fulminante al miocardio, pero si es progresiva y hasta traidora, por su no abierta manifestación, como un proceso maligno, como un cáncer social, que avanza hasta llegar a la metástasis, o mal generalizado.

¿POR QUÉ DEBE PREOCUPARNOS TODO ESTO?

Yo diría que tiene que preocuparnos porque nadie, en su sano juicio, discute que el entorno en el que se mueve la actividad económica de la empresa, ha cambiado radicalmente, en todo orden, en especial, en el político, económico, tecnológico, cultural, social y el de mercado.

Nadie, asimismo, puede negar, que el Estado debe interactuar en este medio cambiante, en forma armonizada con los cambios, y hasta más bien con visión futurista, con la gran diferencia, que mientras las empresas, al interior de un país, tienen y defienden una posición dentro del espacio del mercado nacional, con miras a sobrevivir, y proyectarse al mercado mundial; el Estado tiene la posesión soberana de todo el espacio nacional, teniendo como reto ineludible el tener que definir y conducir una política gubernamental que permita el fortalecimiento de las empresas nacionales, hacia la Calidad Total, de modo que, en primer orden, puedan en esta declarada, tácita guerra económica mundial, defender el propio territorio de su mercado nacional, contra la invasión de productos y servicios importados, n una sana competitividad, bajo supuestos válidos, de similar excelente calidad, en una batalla de precios, de modo que se imponga la oferta del precio más bajo, éticamente disputada; por que si la oferta es de mejor calidad y más bajo precio, sin lugar a dudas esta **CALIDAD TOTAL** impondrá el producto en el mercado mundial, desalojando a los proveedores nacionales de los espacios del mercado interno que ocupaban, para que el producto o servicio competitivo consiga su nicho o espacio y así posesionarse del mismo; en forma similar a las clásicas guerras en las que el ejército mejor dotado, invadía, avanzaba y ocupaba territorios del enemigo; ahora en este guerra económica mundial de mercado abierto, el reto de cada empresa de la misma actividad económica, es en primer lugar una lucha interna por lograr la mejor calidad del producto y a los más bajos costos, que posibiliten una oferta con ventajas para la expansión del mercado, nacional y/o mundial de la empresa, en un mundo de economía abierta internacionalizada.

El problema parece sencillo, si lo trasladamos al campo de la pedagogía en el que nadie puede enseñar, o pretender enseñar, lo que no sabe; en consecuencia, lo primero que debe hacer es aprender para enseñar; es decir saber y conocer, para saber dar a conocer.

El estado, bajo estas condiciones no se puede dar el lujo de ignorar los cambios que están ocurriendo en el mundo con la tecnología de punta, en algunos frentes, con vertiginosa velocidad, que nos conduce, cual fuerza ciclónica, raudamente hacia la automatización, con toda su secuela económico-social, por ello frente a estos cambios el Estado debe asumir su rol protagónico de ser el guía paradigmático de la economía nacional, dentro del modelo de libre empresa. Es decir que el Estado debe ser el que dé el ejemplo del cambio, dentro del proceso que se suele llamar la Reforma del Estado, o Reestructuración del Estado, que se lleva a cabo racionalmente, mediante una integral modernización de la administración pública.

El Estado, ahora, mucho más que antes, debe llevar a cabo, con mucha responsabilidad social, de acuerdo con sus propios fines, que motivaron su aparición en la historia, de la lucha cruenta y sangrienta del ser humano por alcanzar una convivencia feliz, el gran cambio que se requiere para que la actividad fiscal del Estado, interactue como un gran medio que promueva

y propicie con el propio ejemplo del mismo Estado, mostrar una **GESTIÓN GUBERNAMENTAL EXCELENTE**, que contagie a la gestión empresarial, ser eficiente, eficaz, efectiva, estratégica y económica, en una palabra ser eso, una gestión gubernamental EXCELENTE, y en una apropiada expresión y anhelada realidad, **GOBERNAR CON CALIDAD TOTAL**.

Lo manifestado no es una forma arreglada de cumplir con este honroso compromiso, de exponer un tema de trascendental importancia, sino modestamente, exponer mis inquietudes como funcionario público, de un país en desarrollo, frente a la gran responsabilidad del Estado por los preocupantes cambios, para armonizar la Actividad Financiera del Estado; Yo diría Actividad Fiscal del Estado, con el de la actividad de los agentes económicos las empresas, para atender en forma digna las necesidades de la generalidad de la población, desterrando los humillantes y perniciosos populismos.

La pobreza no se combate dando de comer al desocupado, sino dándole una oportunidad de trabajo para que el pan que lleva a su familia, sea con el digno sudor de su frente; y no expoliando las economías de empresas e individuos que generan riqueza. El Profesor Cesáreo Cossiani; un gran hacendista italiano, manifiesta que la neutralidad de un Sistema Tributario, radica en extraer lo justo y necesario del Sector Económico hacia el Sector Fiscal, para atender las necesidades del Sector Social, manteniendo un hábil equilibrio.

En efecto, la actividad fiscal del Estado debe ser tan racionalmente administrada, en el *ius imperium* de aprobar tributos, para transferir recursos del Sector Económico, hacia las áreas del Tesoro Público, para satisfacer las necesidades de la población en su conjunto, de modo que ni ocasione una sangría a la economía con altas presiones tributarias que lesionen y perturben la actividad económica del país, en provecho de una política paternalista, de un Estado benefactor, en improductiva protección del Sector Social, que bajo variadas modalidades populistas, perniciosas por cierto, a la dignidad humana, se cree un perjudicial desbalance, en vista que, con esta política se empobrece al ente productivo, sin resolver el problema de la pobreza del sector social; ni tampoco se establezca un desmedido e inequitativo proteccionismo al sector económico, mediante anti-técnicas exoneraciones y otros privilegios y pésimas administraciones tributarias, que por su falta de creatividad y efectividad, protegen indirectamente la evasión tributaria, causando una desatención de las necesidades públicas absolutas, como son la defensa de la soberanía nacional, el orden interno, la justicia, el medio ambiente, la capacidad adquisitiva de la moneda; las necesidades relativas como la educación, la salud, la mortandad infantil, la desocupación, la delincuencia, la corrupción administrativa, que perturban un normal desenvolvimiento de la actividad económico-social en el presente, no permitiendo, o descuidando la proyección estratégica, entre otros obstáculos **AL DEBE SER DE UNA CONVIVENCIA FELIZ**.

En otras palabras la excelencia de la Gestión Gubernamental, ha de estar en no asfixiar la actividad empresarial y de los individuos activos del sector económico; ni desproteger la actividad humana del sector social. El balance está no sólo en saber recaudar los tributos, sino en saber invertir los tributos, en lograr el anhelado BIENESTAR GENERAL.

Las alteraciones o cambios en el aspecto político, económico, cultural, tecnológico y social del mercado, han sido el argumento o la causa del impacto sustancial, que ha tenido lugar en la Contabilidad de Costos y la Contabilidad Gerencial o de Gestión, para en una evolución de ambos sistemas de información, llegar a una simbiosis, venida a denominar **“Contabilidad Analítica de Costos de Gestión”**, que demanda se tenga en cuenta la información derivada de

la técnica sofisticada de los grupos operacionales integrados, en función de la producción de bienes y prestación de servicios públicos, medidos cuantitativa y cualitativamente, que nos permita conocer los Costos Basados en Actividades, a fin de calificar la función pública sectorial, comparándola en el tiempo, por ejemplo los costos de la educación, o la salud, del actual gestor (Ministro) con la de sus antecesores de los últimos “N” años a fin de conocer cual fue el mejor Ministro en ese lapso de tiempo, si resulta que el actual gestor es el mejor, por ejemplo de los últimos cinco años, en buena hora, si no es así, habrá que auditar las actividades determinativas del costo y el de las tareas y sub-tareas, en su caso, de dichas actividades, para detectar la causa de la desviación del costo, no sólo en función del volumen, o cantidad, si no de la distinción, clase o calidad de los mismos, y también comparar en el espacio, en este caso de Iberoamérica, por ejemplo, los actuales costos de gestión gubernamentales con los de otros países de la región, a fin de conocer, cual es el mejor Ministro o Gestor, en determinado Sector, del conjunto de los países de la región, en este caso de Iberoamérica, creando así una competitividad interna, haciendo que cada gestor trate de ser mejor que el anterior en el tiempo; y, a su vez, la competitividad externa, procurando que sea el mejor en el espacio de la Región Iberoamericana, por ejemplo.

La competitividad hay que evaluarla tanto en el tiempo, como en el espacio, hay que ser mejores hoy que ayer y mañana mejor que hoy, y así sucesivamente.

La Contabilidad Analítica de Costos de Gestión dá una visión o perspectiva general de como está marchando la empresa o la institución, en el logro o alcance, de las metas trazadas.

La Contabilidad Analítica de Costos de Gestión es un sistema de información para el planeamiento de la marcha de la empresa; y para el control del avance de la misma hacia el logro de sus objetivos.

La Contabilidad Analítica de Costos y la Contabilidad de Gestión o Gerencia son inseparables. La Contabilidad Analítica de Costos de Gestión es una contabilidad para controlar que la marcha de la empresa esté yendo en un curso o ruta, hacia la consecución de la meta prevista, es una contabilidad para la conquista del futuro, en vez de una contabilidad pasiva como fue la tradicional de registrar hechos sucedidos, sin la trascendencia o relevancia del alcance de la meta prevista.

La Contabilidad Analítica de Costos de Gestión, no es sino la vuelta evolucionada de la Contabilidad de Costos a sus orígenes. La idea, como sabemos muy bien, es que por un lado se considera que los productos y/o servicios no consumen costos, si no que insumen actividades exigidas para su fabricación o prestación, respectivamente. La Contabilidad Analítica de Costos de Gestión, es una Contabilidad de Costos del funcionamiento operativo de la empresa. Por otro lado son las actividades las que insumen recursos o valor de los factores productivos.

Los Costos vienen a ser la expresión cuantificada en términos monetarios de dichos recursos o factores productivos insumidos por las actividades, por lo que procede inferir que son las actividades (comprar bienes y/o servicios, administrar el personal, usar la infraestructura institucional, etc.) las que causan o generan los costos; y no los productos y servicios (educación, salud, vigilancia, etc.) que son los que insumen las referidas actividades.

Por ello una auténtica Contabilidad Analítica de Costos de Gestión, habrá de actuar sobre los agentes o elementos causantes de los costos, es decir debe actuar sobre las actividades que son las que causan los costos.

El objetivo fundamental de la Contabilidad Analítica es reducir los costos de las actividades, es decir gerenciar excelentemente las actividades, por que son ellas las que motivan o causan los costos; en tal sentido hay que gerenciarlas adecuadamente, a fin de lograr su permanente racionalización, consiguiendo de esta forma, reducir cada vez más los costos que de ellas se derivan, mejorando permanentemente, la calidad y cantidad de los productos elaborados y/o el de los servicios prestados.

Otra de las buenas consecuencias del Costeo Basado en Actividades, radica en que es posible establecer una relación causa' insumo, o necesidades de actividades para la elaboración de un productos o la prestación de un servicio, habrá que asignar menores costos a los productos elaborados, o a los servicios prestados, y viceversa, a mayor insumos o necesidad de actividades, para tales fines habrá que asignar mayores costos.

Por otro lado, los Sistemas ABC, por sus siglas de su denominación en inglés-Activity Basing Costing' Sistema de Costeo Basado en Actividades, constituyen una forma más objetiva y precisa de asignar los costos . Calculado el costo de una determinada actividad, los costos de esa actividad serán asignados a los productos o servicios, en función del uso que cada producto, o servicio, haya hecho de la actividad.

¿QUE SON LAS ACTIVIDADES ?

Existe una serie de conceptos básicos que tienen la virtud de ser previos a cualquier clasificación y por lo tanto gozan de la importancia de su generalidad que los convierte en genuinas Instituciones de la materia, en este caso de la CONATABILIDAD ANALITICA DE COSTOS DE GESTION.

La actividad, o en su caso, los elementos del Costo de la Actividad, por naturaleza, tienen un significado válido para toda la empresa, o en el caso del Estado, para toda la actividad pública.

Por ejemplo en toda empresa o entidad el personal , no las cosas, es el que hace algo, realiza algo, desempeña en definitiva una función, realiza alguna actividad. El concepto de actividad no está asociado, o vinculado, con ningún PROCESO particular de los que acontecen en la organización; tales como producción de bienes, o presentación de servicios; comercialización, administración, financiación, contabilización, etc. que se desarrollan en la operatividad genérica de las empresas o entidades.

La actividad tiene que ver con cualquier parte o fase del proceso productivo u operativo, tales como el de Abastecimiento o Compras, preparando la Orden de Compra, inspeccionando los bienes remitidos por el proveedor, etc., con la producción misma, referida a la preparación, mantenimiento y conservación en buen estado de funcionamiento de la maquinaria y equipo,

para la producción, abastecimiento de la materia prima al proceso inicial de producción, realización de la producción por el personal dedicado al proceso de la manufactura o transformación de la materia prima, etc.

Se ha llegado a decir, buscando un sentido muy amplio, que la actividad es todo lo que se puede describir con verbos, tales como la actividad de: 1. Comprar; 2. Almacenar; 3. Requerir (insumos); 4. Proveer; 5. Abastecer; 6. transformar; 7. Elaborar; 8. Producir; Manufacturar; 10. Fabricar; 11. Construir; 12. Ofertar; 13. Vender; 14. Despachar; 15. Facturar; 16. Cobrar; 17. Depositar; 18. Girar (Fondos); 19. Financiar; 20. Inspeccionar; 21. Contabilizar; 22. Controlar; 23. Analizar; 24. Comprar; 25. Evaluar; 26. Diagnosticar; 27. Proyectar; 28. Planear; 29. Programar; 30. Ejecutar ; 31. Supervisar; etc., etc., si bien normalmente necesitará alguna precisión o calificación.

Así en un sentido muy amplio ACTIVIDAD, es además de lo que se ha enumerado, todo lo que es necesario hacer para que la Empresa o Entidad cumpla sus fines, empero por la requerida competitividad, debemos hacerla en forma ECELENTE, es decir hacerla bien (eficiente); rápida (eficaz), de acuerdo con las necesidades de la demanda externa, o interna (efectiva), al más bajo costo (económica), con visión o proyección de progreso (estrategia).

Las actividades, describen de esta forma lo que se hace en la empresa, controlando en que se invierte el tiempo y que productos o servicios se obtiene, tanto en cantidad, como en calidad; y pueden ser definidas en sentido amplio, como toda aquella actuación o conjunto de actuaciones que son desarrolladas o realizadas en las empresas o entidades, encaminadas a la obtención de un bien (carreteras, puentes, caminos, irrigaciones, obras de saneamiento, agua desague, luz, construcción de colegios, etc.), en el caso del Estado, así como la prestación de servicios de enseñanza, campañas preventivas de salud, consultas médicas, atención hospitalaria, etc.

Las actividades pueden ser desagregadas hasta llegar a tareas muy concretas, a su vez estas tareas pueden ser analizadas en sub-tareas. Así por ejemplo la tarea relacionada con la administración de personal, puede ser sub'dividida en tales como, tener permanentemente un inventario de necesidades de personal, describir los puestos vacantes, diseñar el proceso de selección de personal; publicar los puestos vacantes, recibir las propuestas de candidatos, citar a los candidatos, evaluarlos, etc.

A su vez, las sub'tareas pueden ser desagregadas en otras más específicas que se integran de un modo u otro en ellas; así por ejemplo la de describir los puestos vacantes; puede consistir en señalar la ubicación dentro de la organización, indicar los requerimientos técnicos, requisitos mínimos, conocimientos, experiencia, habilidades requeridas, fijar la remuneración, o por lo menos los parámetros de la misma, señalar la naturaleza del Contrato de Trabajo.

A través de este proceso de pormenorización, o de detalle de las actividades, llegaríamos a contar con un inventario de numerosas tareas, cada vez más precisas, en cuanto a la naturaleza concreta del trabajo requerido para el desarrollo de una determinada actividad.

ACTIVIDAD, según la acepción del Directorio de Lengua Española, es la facultad de obrar; es la diligencia; es la Eficiencia la Prontitud en el Obrar; es el Conjunto de Operaciones o tareas propias que desarrolla una persona o entidad.

Si bien ese es el concepto general, desde una perspectiva muy amplia y muy neutral , por cierto, debemos delimitar el concepto de ACTIVIDAD, desde el punto de vista de la gestión, armonizándolo con el concepto general, según el cual se viene considerando a la ACTIVIDAD, como el conjunto de tareas, o actos elementales realizados por una persona o un grupo de personas, destinadas a lograr un objetivo precisado, concordante con una finalidad, que es generalmente social.

Sin embargo el modelo ABC, utiliza un concepto de actividad más agregado; es decir lo hace, agrupando dentro de cada actividad o diferentes tareas, siempre que se cumpla dos condiciones:

1. Que ha de existir una homogeneidad entre estas tareas realizadas, para la obtención directa de un bien , o la prestación de un servicio, denominadas también tareas principales o directas; incluyendo también a las tareas indirectas o accesorias, destinadas a ayudar o apoyar la obtención o presentación referidas; y,
2. Que sean susceptibles de ser cuantificadas, empleando una misma unidad de medida.

En definitiva, las actividades van a constituir un núcleo de acumulación de recursos insumidos en proceso productivo, capaz de ser asignados a los productos obtenidos; o a los servicios producidos, de acuerdo con los denominados GENERADORES DE COSTOS.

Las ACTIVIDADES han de ser diseñadas de modo que sólo recojan costos directos, respecto de ellas. En otras palabras si consideramos que los costos incurridos el ejercicio fiscal, en caso del Estado, pueden ser convenientemente clasificados en costos Directos o Indirectos, respecto de las propias actividades, el modelo ABC, prevé que se indique un conjunto de actividades tales que eliminen la posibilidad de que existan costos indirectos respecto a ellas. De este modo se elimina la necesidad de realizar asignaciones o afectaciones secundarias y hasta arbitrarias, entre actividades.

Del mismo modo que ocurre con los costos, las actividades pueden ser clasificadas desde distintas perspectivas, o puntos de vista, según los intereses, conveniencias o necesidades particulares que se pretanda alcanzar. Desde este punto de vista, procede clasificar a las actividades, dependiendo su configuración de la referencia que se tome para proceder a su tipología.

Dentro del ámbito de los sistemas ABC, es usual clasificar las ACTIVIDADES, en relación con los siguientes aspectos:

1. Su actuación con respecto al producto, o al servicio;
2. La frecuencia de su ejecución;
3. Su capacidad para añadir valor al producto, o al servicio.

Atendiendo a su nivel de actuación, con relación al bien producido, o al servicio prestado, las ACTIVIDADES son sub-clasificadas en:

PRIMARIAS

a. A nivel de Unidad de Producto

COSTO DIRECTO DE LOS PRODUCTOS OBTENIDOS Y/O LOS SERVICIOS PRESTADOS

b. A nivel de Lote de Productos obtenidos; y/o

c. A nivel de Línea de Productos.

SECUNDARIAS

d. A nivel de Empresas

COSTO DEL EJERCICIO

La clasificación precedente es importante, bajo el punto de vista de la asignación, por cuanto permite conocer el comportamiento que cada actividad desarrolla, en relación con cada producto, lo que va a posibilitar establecer una fácil identificación entre los costos por ella generados y los bienes producidos y/o los servicios prestados.

Atendiendo a la frecuencia de su ejecución, las actividades son clasificadas en;

- Repetitivas; y,
- No repetitivas.

Atendiendo a su capacidad para añadir valor al producto o servicio, las actividades son clasificadas en:

INTERNAS	Que añaden valor al producto; y
	Que no añaden valor al producto.
EXTERNAS	Que aumentan el interés de los clientes; y,
	Que no aumentan el interés de los clientes.

LOS GENERADORES DE COSTOS (COST-DRIVER)

La elección del cost driver más adecuado, puede quedar resuelto eligiendo siempre aquel que mejor se acomode a los requisitos siguientes:

- Ser más representativo de las relaciones “causa-efecto” existentes, entre COSTOS - ACTIVIDADES-PRODUCTOS y/o SERVICIOS; y,
- Ser fácil de observar y medir.

El cost-driver, es el conjunto de factores, dentro de cada actividad que causan, generan, producen, o inducen la generación del costo.

PERSPECTIVAS DEL MODELO ABC

El modelo ABC, presenta dos perspectivas que, a nuestro juicio, se orienta a dos de los objetivos fundamentales de la CONTABILIDAD ANALITICA DE COSTOS DE GESTION.

- LA PLANIFICACION Y CONTROL; y,
- LA VALORIZACION DE LA PRODUCCION DE BIENES Y/O SERVICIOS.

Se piensa que la consideración de las ACTIVIDADES, como auténticas causantes de los costos y la indagación de su relación con la producción, de bienes y/o servicios, puede ofrecer ventajas en la eliminación de los despilfarros, en la utilización de los recursos, a través de una mejora continua en su ejecución; y, al logro de otros propósitos derivados del análisis de la eficiencia y de la eficacia, apoyando en las actividades y en el control de los generadores de costo.

La aplicación del modelo ABC, para análisis del proceso productivo, destinado a mejorar el rendimiento, ha comenzado a convivir, en los países más avanzados, con otras técnicas que persiguen el mismo objetivo, tales como:

- La gestión de Calidad total (T.Q.M.), iniciales de “Total Quality Management”.
- Las técnicas de mejora continua (Kaizen en terminología japonesa); y,
- Los sistemas de organización Just in Time (J.I.T.)

En particular, se ha revelado especialmente vital el modelo ABC, para potenciar, técnicas de mejora continua.

En esta perspectiva ha aparecido ABM (Activity Based Management); que aprovecha la información suministrada por el modelo ABC. El ABC pretende ser una herramienta útil a los directivos de diferentes niveles para gestionar, gerenciar, manejar adecuadamente los

costos, mediante el logro de la mejora continuada o permanente, porque no hay nada perfecto en la realización de las actividades, toda obra humana es perfectible.

El ABM, hace uso especialmente de la distinción, entre actividades con y sin valor agregado, o añadiendo, a fin de eliminar las sin valor añadido, y ejecutar correctamente las actividades con valor agregado, con un consumo m-inimo de recursos.

El ABM, puede ser utilizado para adoptar algunas decisiones estratégicas adecuadas, entendiéndose por tales, a las decisiones a largo plazo, relacionadas con el logro de los objetivos de la organización; a través de estas decisiones, se intenta, entre otros efectos, mejorar las condiciones competitivas de la organización. En particular se pretende mejorar la posición ante los clientes para, a base de esa mejora, conseguir otros objetivos que van desde la mejora de la rentabilidad, hasta conseguir mejorar la actividad productiva.

En la perspectiva de la asignación de costos, el modelo ABC, presenta diferentes ventajas, entre las que podemos situar la eliminación de la asignación de los COSTOS INDIRECTOS, que se consideran dentro de las prácticas de la Contabilidad Tradicional de Costos más imperfecta que las conseguidas por el MODELO ABC.

Bromwich (1989) afirma que con el Modelo ABC estamos ante una evolución de la CONTABILIDAD DE COSTOS Y DE LA CONTABILIDAD DE GESTION o GERENCIA; y no ante una revolución de la CONTABILIDAD DE COSTOS.

CONTROL TOTAL DE CALIDAD

¿Cómo identificar los aspectos de la calidad que el público realmente desea; y por la cual se sentirá satisfecha?

¿Por que los actuales datos y métodos de muestreo sobre control de calidad pueden ser engañosos?

La respuesta no puede ser inmediata, se requiere planeamiento a largo plazo, así como férreas disciplinas operacionales, capacitación, entrenamiento y actualización permanente del personal.

Las máquinas pueden ser producidas en serie y tener una misma máquina de iguales condiciones funcionando en muchos lugares del mundo. En cambio tratándose del ser humano, en su condición de trabajador, salvo el caso todavía prescrito de la clonación humana, si lo quitamos de su puesto de trabajo, no hay duda que se producirá una variación de la capacidad productiva, ganando mucho, o poco, quizás manteniéndose o de repente, perdiendo mucho o poco de la capacidad productiva que tenía el trabajador sustituido, o reemplazado.

El Control Total de Calidad, es una revolución conceptual de la Gerencia.

El Control Total de Calidad instituido en toda organización, puede contribuir a mejorar la operatividad y el prestigio de la misma.

El Control de Calidad, cobra mayor importancia a medida que progresa la industria y se eleva el nivel de la civilización.

Las empresas y demás entidades y organizaciones deben convertirse en instituciones fundamentales para mejorar la calidad de vida, de todos los pueblos del mundo y de esta manera traer la paz colectiva y por tanto solidaria.

El Control Total de Calidad, significa simplemente HACER LO QUE DEBEMOS HACER, PERO HACERLO BIEN Y CADA VEZ MEJOR en busca de la excelencia.

El control de calidad suele llamarse “Gerencia por Hechos y Datos”; por cierto que el darto debe ser confiable, debemos abordarla de manera científica, conocer la magnitud de los errores; debemos aprovechar el conocimiento así adquirido.

El control de Calidad, es una cultura, que necesita nutrirse con una educación permanente, empieza con educación y debe continuar permanentemente con educación, de todo el personal , desde el Presidente o Jefe máximo de la organización.

Cuando se aplica el control de calidad, la falsedad desaparece de la organización; se siente la satisfacción de un trabajo bien hecho; la felicidad de cooperar; y el gozo de la superación personal.

No debe haber temor a la globalización, si se produce artículos de alta calidad y bajo costo, en todo caso, este es el reto.

El control de calidad es responsabilidad de todos y cada uno de los trabajadores de una empresa u organización, sin distinción de ninguna clase, ni categoría.

El control total de calidad es una actividad de grupo y no la pueden hacer los individuos aisladamente, cada individuo del grupo, que es todo un equipo homogéneo, debe hacer su autocontrol.

El CTC exige trabajo en equipo.

El CTC requiere un trabajo en equipo desde el Jefe máximo hasta todos los trabajadores, de lo contrario fracasará.

¿QUE ES EL CONTROL TOTAL DE CALIDAD?

El CTC significa el control de la administración misma.

Se puede definir el CTC como: “Un sistema eficaz para integrar los esfuerzos en materia de desarrollo de calidad, mantenimiento de calidad y, aún más, mejoramiento de calidad, realizados por los diversos grupos, es una organización, de modo que sea posible producir bienes y/o prestar servicios a los niveles más económicos y que sean compatibles con la plena satisfacción de los clientes.

El CTC contribuye al mejoramiento administrativo y carácter corporativo de la organización.

El C.T.C. es administración basada en el respeto por la dignidad humana.

El C.T.C. es una disciplina, en que se combina el conocimiento evolucionado con la acción eficiente.

El CTC es uno de los objetivos principales de la empresa. Es la nueva filosofía de la administración.

El CTC exige primero la calidad antes de la utilidad a corto plazo. Con la calidad se obtiene las utilidades en forma segura y permanente en el mediano plazo.

El CTC, es pensar desde el punto de vista de los demás.

El CTC hace que el productor piense en el consumidor que es su cliente.

La contabilidad no debe medir resultados ocurridos, por si solos; la contabilidad debe controlar que el resultado de la gestión esté de acuerdo a lo que según la previsión del planeamiento, se esperaba que ocurra.

La misión de la contabilidad de gestión, es de seguimiento y medición del rendimiento de los insumos, en la consecución de la meta planeada, apoyando las decisiones; controlando la dirección del comportamiento operacional de la organización; y la forma como se va realizando y posibilitando de modo coherente, el logro de los objetivos propuestos.

La contabilidad de gestión es un elemento de enlace que contribuye en el correcto comportamiento de la organización plana u horizontal, que ayuda a la consecución de actuaciones, porque ofrece una de las más sencillas y mejor estructurados sistemas de información, oportuna y adecuada.

La Contabilidad Analítica de Costos de Gestión, es una contabilidad de control permanente de la ruta que sigue la marcha de la empresa hacia el horizonte, delimitado por sus objetivos.

La Contabilidad Analítica de Costos de Gestión, es un lenguaje de conceptos significativos, como: GLOBALIZACION; COMPETITIVIDAD; CALIDAD TOTAL; PRODUCTIVIDAD; ALIANZAS ESTRATEGICAS; EMPRESAS DE CLASE MUNDIAL; COTIZACION EN BOLSA; GOOD WILL; ETC.

La Contabilidad, en general, no es la dueña egoísta de la información, simplemente evalúa y procesa los datos confiables, para convertirlos en información racional a ser proporcionada a los usuarios de la misma, que son sus clientes tratando de satisfacerlos ampliamente tanto a los usuarios internos como externos de la organización, sean principales, exclusivos, o comunes.

Parece que no todos nos hemos dado cuenta que el poder ha pasado de la gente que vende, a la gente que compra.

Esta es la cultura de punta, es una totalidad compleja que reúne en un individuo, el conocimiento, el arte, las creencias, la moral, las leyes y las costumbres; y toda aptitud adquirida por el ser humano, como miembro de una sociedad, en efervescente evolución.

¿ESTAMOS MARCHANDO HACIA LA CATASTROFE ECONOMICA SOCIAL?

La competencia de los mercados internacionales, esta transformando las relaciones económicas, creando nuevas fronteras, donde solo los más fuertes y capaces, es decir los más competitivos, pueden triunfar.

La capacidad que tienen las empresas de una nación, para participar y sobrevivir, o morir, en esta nueva modalidad de la economía, depende de un sólo factor que se llama **COMPETITIVIDAD**.

La ecuación del Triunfo o Exito, es:

EXITO = ETICA + COMPETITIVIDAD

La **ETICA** la definimos, en este caso, como la conveniencia armónica existente entre los principales credos organizacionales y la realidad apreciada de éstos por el público excelente, soberano, eximio de la empresa; clientes, proveedores, entidades reguladoras, administraciones fiscales y por los propios empleados.

La **COMPETITIVIDAD**, debe entenderse en el sentido del Exito, como el logro de tres requisitos fundamentales:

- Calidad integral.
- Rentabilidad por actividades; y,
- Trabajadores satisfechos;

La **CALIDAD INTEGRAL**, supone a su vez:

- Calidad de los productos y/o servicios de categoría mundial;
- Velocidad de respuesta en el servicio;
- Precio competitivo (valor a pagar por el cliente).
- Certificado verde.

La **RENTABILIDAD** por **EFFECTIVIDAD**, supone productividad real (armonizar los sistemas productivos), en términos de seguridad, de alcanzar la excelencia.

La **SATISFACCION DE LOS TRABAJADORES**, supone alcanzar y mantener permanentemente un ambiente laboral sano, en la que los puestos de trabajo estén científicamente diseñados, evitando la rutina y promoviendo permanentemente la superación, como una constante de la actividad humana, con remuneración equitativa y por tanto justa.

Sobre el respecto se dice que un país es competitivo, cuando sus Empresas y demás organizaciones, son competitivas; y para que sean competitivas, se requiere de un Estado que gobierne la actividad económica'social con clase próspera, casi divina, es decir con **COMPETITIVIDAD**.

Los sectores globales de la competitividad-LA **MACROECONOMIA**; el **GOBIERNO**; la **APERTURA POLITICA**; las **FINANZAS**; la **INTERNACIONALIZACION DEL MERCADO**; la **GESTION CIENTIFICA**; la **TECNOLOGIA CIENTIFICA APLICADA A**

LA REALIDAD ECONOMICA-SOCIAL; la INFRAESTRUCTURA MODERNA, entre otros, son responsabilidad del Estado.

Ante las exigencias del cambio debemos estar preparados, para luchar contra congénitos males del mismo, como son el escepticismo, la incredulidad, pero sobre todo y el más maligno, la cerrada oposición de administraciones corruptas e incapaces.

El estado en general , no debe olvidarse de su gran responsabilidad social, en tal sentido el Populismo, es tan fatal como la Eutanasia.

La responsabilidad social, es una actitud que asegura la rentabilidad económica.

La filantropía internacional, llámese ayuda o cooperación debería ser sustituida por una actitud más acorde con la dignidad humana; enseñar a ganarse el pan es mejor que regalar un pan por lástima o sensibilidad.

La sociedad es una sola, la clásica división en sector privado y sector público, debe ser bajada cuanto antes del tren de la historia. Así como no es posible que exista y subsista una empresa u organización en medio de una sociedad enfermiza; tampoco es posible que exista y subsista una sociedad vigorosa, si hay un Estado enfermizo de populismo, Un Estado Benefactor, un Estado Protector; el populismo es la peor afrenta a la dignidad de un ser humano, socialmente evolucionado. Tomás Alva Edinson, según dijo, y yo estoy de acuerdo, en el fondo, que **el éxito está integrado de 1% de inspección y 99% de transpiración.**

Habría que agregar algunas otras al respecto, **como que aquel que no crece, decrece; el que no está aprendiendo, esta desaprendiendo; el éxito de hoy es el resultado de las buenas decisiones de ayer; y el de mañana dependerá de las que tomemos ahora.**

No obstante que Schumpeter, sostiene que el capitalismo es un proceso de creación destructiva, yo creo que todo lo que es radical o absolutista no es nada bueno. El socialismo radical fue la destrucción de la libertad y grandes regiones del mundo, semejaban cárceles, en las que se vivía biológicamente pero no humanamente, con bienestar social general; ello no quiere decir, en mi opinión, que el Socialismo-Etico, pueda ser la tabla de salvación, frente a lo opinado por Schunoeter, si no más bien, un cambio más humanizado de la marcha avasalladora de la globalización, procurando una planificación horizontal, participativa y autenticamente democrática, con una integración institucional, Gobierno + Empresas + Universidades + Instituciones y Entidades Privadas)en que se armonice el único interés del Estado que es el Bienestar General).

La competitividad no se improvisa, se planifica y logra cuidadosamente.

500 años antes de cristo, Sun Tun, que fue un general chino dijo: “ **Si usted conoce a su enemigo y se conoce a si mismo, no necesita tener el resultado de cien batallas**”.

Medir las fortalezas del enemigo para adoptarlas y mejorarlas, y las debilidades del mismo para explotarlas, es la estrategia que nos lleva a ganar la batalla de la competitividad.

Creo asimismo que es el momento de reconocer palabras irónicas del gran político francés, republicano de izquierda, jacobino y ardiente patriota Clemenceau, cuando dijo “ **La guerra es demasiado seria, para dejársela a los generales**”, con el perdón y el respeto que le profeso a los economistas, yo también concluí la Escuela de Economía, podemos decir que la globalización económica, es demasiado seria, para dejarla solamente en manos de los

economistas. El objetivo de la economía no debe ser ella misma, su finalidad es eminentemente social y humana. La empresa sin mercado no puede existir; y el mercado que es el público, con capacidad económica, sin empresas productoras y comercializadoras de bienes y presentadoras de servicios, no podría subsistir, hay una innegable interrelación de dependencia mutua, para la subsistencia.

El benchmarking, es el camino para buscar y lograr lo mejor de lo mejor, para ser competitivo.

La competitividad de las Empresas y las Naciones, son enfoques complementarios, no podemos hablar de competitividad de las empresas, sin tener en cuenta la competitividad del entorno, cuyo responsable, debe ser, el gobierno.

Las naciones, al igual que los directores técnicos de los equipos deportivos, o de los deportistas en general, no compiten entre sí, empero si son las responsables de crear las condiciones para que sus empresas compitan con la de otros países, en condiciones de ganar.

La calidad humana, es el origen y el fin de la calidad total.

La educación es el factor fundamental, para cambiar la realidad social, económica, cultural, empero, sobre todo, moral.

La calidad total es el producto de una cultura corporativa, por ser lo mejor de lo mejor.

La calidad total, es toda una cultura, en la cual una persona, el especialista en Calidad total no existe como tal, cada persona del equipo de trabajo es el autocontrol de la calidad total, **cuyo producto es la calidad total de la Empresa u organización.**

La cultura de la calidad total, se da cuando una persona después de haber intentado, improvisado, aprendido y superado los obstáculos para alcanzar el éxito, lo logra y lo comunica a los demás, a través de la enseñanza de sus conocimientos; y no necesita de un manual o guía para actuar con calidad total; simple y llanamente es una actitud consciente, es el comportamiento volitivo, quien actúa de esa forma, es su propio crítico, por que hacerlo y cada vez mejor resulta más que una egoísta obsesión, una imprescindible necesidad que le causa la felicidad de actuar así, como una forma de vida inalterable. Por ello, simple y llanamente tiene calidad total quien logra realizar con su actuación, una labor con calidad total; y lo hace constantemente como un admirable hábito de actuar, como un paradigma digno de imitar.

La calidad total exige disciplina total, no hay calidad total, sino hay confianza en uno mismo, de saber que lo que hace es lo mejor para lo cual se ha preparado para hacerlo; y así lo hace.

La calidad total es un comportamiento habitual; y aunque el Dr. Ishikawa, dice que la educación es parte importante de la Calidad; y que la calidad empieza con la educación y termina con el educación; que es su principal insumo y que demanda una educación permanente o continuada, hay que entenderlo, que cuando termina la educación, termina la calidad total; por lo tanto requiere, cada vez más educación, no solo para mantenerla sino para mejorarla. La educación es el Inpùt, la calidad es el Output. La calidad total es directamente proporcional a la educación, que debe ser continua, es como si acabara el combustible de la calidad total, si se acaba la educación, que debe ser continua, es como si acabara el carburante, la calidad total se acaba también, o se va extinguiendo, hasta que la mejor competidora la excluya.

“No existe mejor motivación para la calidad total que nuestra propia conciencia que no somos perfectos y que la lucha y el permanente reto es tratar de ser mejores, es decir la lucha por la perfectibilidad, que no debemos confundirla con la perfección”.

La calidad total no es una carrera de velocidad, si un trote de resistencia.

Dicen, y es cierto, que la buena capacitación es cara, pero la ignorancia es más cara.

No podemos cambiar nosotros mismos, si estamos pasivamente esperando a que se den las condiciones de cambio, las tenemos que crear nosotros mismos. La puerta del cambio, no se abre desde afuera de nosotros; sino desde dentro de nosotros mismos. El cambio, es una decisión de nuestra voluntad.

La cultura originaria de los pueblos, es una legado sagrado, empero si esta cultura no es enriquecida, mejorada, actualizada y si es posible internacionalizada, no vamos a poder sobrevivir.

Uno de los grandes problemas de Iberoamérica, es la pérdida de la fe en nuestros gobernantes, en los que casi hemos dejado de creer. De modo que aunque querramos realizar transformaciones industriales y revoluciones de cambio; si no tenemos fe en el país en que vivimos, si no somos capaces de apostar por nuestro futuro y jugarlo en el país en el que estamos, no vamos a poder salir adelante, mientras estemos lamentándonos de nuestra suerte, sin arriesgarnos a ser los protagonistas de nuestro destino.

En el Perú, hemos empezado esta tarea de cambio, a nivel Estado, con los problemas propios del mismo, hace apenas un año y meses; y reconocemos lo difícil del desafío, pues además de novedosa tarea profesional, lo que la hace difícil es no contar con el personal técnicamente entrenado u entendido, en la materia del cambio, también tropieza con el natural rechazo al cambio que se refleja en una frase muy propia, de los especímenes de museo **“Por que cambiar, si así se ha hecho siempre”**, menos mal que en esta tarea, contamos con la ayuda del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Banco Interamericano, y la O.N.U., en su programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, a quienes, como muestra de gratitud, dedico en su homenaje estas modestas reflexiones. MUCHAS GRACIAS.

EL PAPEL DEL AUDITOR DEL GOBIERNO EN INVESTIGAR FRAUDE EXPERIENCIA DE USGAO

Donald Wheeler

Director Interno de la Oficina de Investigaciones Especiales
Oficina General de Contabilidad EE.UU. (USGAO).

Creo que cualquier discusión de Fraude necesita empezar con una definición y vamos a pasar la mejor parte de la próxima hora conversando acerca de la mentira, engaño y robo. Porque, después de todo, en el más sencillo de los términos, eso define el Fraude. Si Usted agrega el elemento de corrupción, tiene una situación en la que ya sea un oficial electo o un empleado de carrera gubernamental, abuso de su confianza al cometer el fraude en conexión con Programas o Agencias para las cuales ellos son responsables.

Ahora, usted puede ir más allá en una discusión sobre la mentira, engaño y robo sin ingresar a una discusión sobre la culpa. entonces, voy a sacar mi culpa fuera del camino.

Tengo que decirles que, cuando Jim Wesberry me llamó en Diciembre en Washington, y eran 18 grados bajo cero y estaba nevando, yo realmente no estaba enfocado en esta conferencia y lo que Jim quería era venir y tratar sobre ello. En lo que realmente me estaba enfocando, lo que estaba señalando eran los ochenta grados, el sol, la arena y el agua. Les tengo que decir que esa culpa no duró mucho.

Estaba pasando. Estoy seguro que estoy compartiendo mucho de aquellos con muchos de ustedes, pero tengo que decirles, que como Gino me envió al Programa, comencé a fijarme en la variada agenda, y la atracción y llamar la atención de diferentes países, y los temas de los cuales estaríamos tratando, yo estaba muy, muy feliz que él me extendiera la invitación a mi, que Mort Dittenhofer extendiera la invitación, y que ahora esté aquí para unirme a ustedes al conversar sobre uno de los más importantes temas del día; el rol del auditor al investigar el fraude, y contarles un poco más acerca de nuestras experiencias en GAO en ese esfuerzo.

Ahora, hemos identificado, o puesto una definición al fraude corrupción, pero, como auditores, creo que todos deseamos saber si es material o no me gustaría darles un ejemplo de materialidad. En el año fiscal de 1996, el Programa Medicare en los Estados Unidos, el más grande programa federal en el cuidado de la salud, que brinda una cobertura a los ancianos y minusválidos, costó al contribuyente americano \$ 197 billones de Dólares. Ahora, un número de estimados sugieren que en cualquier lugar de 6 a 20 billones de dólares de eso fue perdido debido al fraude y prácticas derrochadoras - que es algo del 3 al 10% de los costos del Programa total. Estoy seguro que muchos de ustedes pueden mencionar ejemplos similares de sus propias experiencias.

Pienso que es por estas razones que los gobiernos nacionales han aumentado su preocupación y papel acerca de lo que van a hacer respecto al fraude, derroche y abuso en agencias gubernamentales y programas.

Pienso que cualquier número de estudios internacionales han identificado los efectos desastrosos que el fraude y la corrupción tienen en programas de gobierno y comercio internacional, particularmente en términos de costos económicos y el logro de metas nacionales y la inversión extranjera. El fraude y la corrupción aumentan los costos, distorsionan los egresos públicos e impiden las inversiones extranjeras. En adición, ellos tienen un impacto negativo sobre la efectividad y eficiencia de operaciones gubernamentales, así como la confianza pública mundial en instituciones públicas, en los oficiales elegidos y empleados gubernamentales de carrera.

Lo que me gustaría hacer hoy día es darles algún sentido de cuál es el rol del auditor al investigar el fraude, en los Estados Unidos; un sentido de cómo ese rol fue desarrollado y de dónde proviene; un enfoque que GAO ha tomado sobre un período de tiempo al tratar temas de fraude, y luego varios casos de ejemplos que ilustran el enfoque que nos hemos esforzado en tomar.

Creo, sin ninguna duda, que el rol del fraude se enfrenta a una conciencia del fraude y una búsqueda consecuente para los indicadores, ya que uno conduce ya sea un estado financiero o la ejecución de una Auditoría Adicionalmente, mientras no sea contenido en normas, creo que el auditor puede jugar un rol crítico en la prevención del fraude mediante el estado financiero/ejecución del proceso de auditoría.

Las auditorías refuerzan los sistemas de administración financiera y administración de programa evaluando los controles internos para identificar y corregir las debilidades, y hacer recomendaciones para mejoras.

El Libro Amarillo, que son las normas de Auditoría Gubernamental de la GAO, es la biblia mediante la cual el estado financiero y la ejecución de auditorías son dirigidas en los Estados Unidos. Promulga declaraciones muy amplias que establecen las responsabilidades de los auditores y definen sus roles. Sencillamente se señala, que existe un requisito más denso sobre los auditores gubernamentales involucradas en la auditoría de agencias gubernamentales y programas para evaluar el cumplimiento con los estatutos relevantes y regulaciones, y para informes sobre irregularidades significativas y actos ilegales a las autoridades adecuadas.

Ahora, me doy cuenta que la norma para la contabilidad pública publicado por la AICPA, creo que SAS-82, ha sido publicada recientemente. Comprendo que la norma ofrece un nivel más alto de responsabilidad para el auditor, ahora el contador público, en términos de dirigir las auditorías me han dicho que el Libro Amarillo está en el proceso de revisión, y que una de las cosas más importantes es que existirá una mayor claridad de lenguaje en término de cuáles serán las responsabilidades para el auditor.

En realidad, existe un rumor que en el Libro Amarillo ellos no se detendrán hasta emplear la palabra fraude en el Libro Amarillo.

Muy específicamente, creo que existen cosas muy importantes en términos de establecer el rol y las responsabilidades del auditor al investigar el fraude, el Libro Amarillo requiere que una auditoría sea para brindar la seguridad razonable de detectar irregularidades materiales y actos ilegales. Esto no es un requerimiento que una auditoría encuentra cada acto ilegal o irregularidad, pero en un requisito que las auditorías sean diseñadas para que al menos identifiquen indicadores de mala conducta criminal significativa y abuso serio.

Estas dos normas siguientes tienen que ser leídas: los pasos de Auditoría tienen que ser expandidos cuando la evidencia de irregularidades o actos ilegales aparezcan; y el debido cuidado profesional tenga que ser ejercido de modo que no interfiera con una investigación.

Creo que lo que esto le está diciendo el auditor es: no existe una expectativa de que nosotros, como auditores, nos convirtamos en policías o seamos responsables como investigadores criminales para realizar nuestro trabajo hasta determinar la culpabilidad, individual del criminal. Creo que lo que está diciendo es que se supone que usted busque, y sea capaz de identificar, indicadores de mala conducta significativo, y que cuando usted encuentra aquellos indicadores se espera que ustedes coordinan con sus contrapartes en la investigación del cumplimiento de la ley, y trabajar con ellos en términos de decidir la mejor estrategia para moverse adelante. En algunos casos, que seguramente implicarían expandir sus pasos de auditoría para indagar exactamente que ocurrió y la razón por la cual ocurrió. En otros casos, requerirá que usted aplase, por un período de tiempo, hasta que los investigadores puedan hacer su trabajo. A medida que profundizamos en el material, tendremos el caso ejemplo de GAO, siguiendo estas normas, ambas desde el lado de la auditoría y el lado investigativo, donde existirá el impacto significativo.

Finalmente, la última no es que las irregularidades y actos ilegales tienen que ser informados fuera de la entidad auditada. Creo que las normas de Contabilidad Pública requieren fundamentalmente que las irregularidades o actos ilegales sean informados a la entidad auditada. Las normas de Contabilidad Gubernamental requieren que, si los asuntos son informados a la entidad auditada, y esa entidad no informa inmediatamente esa información a una organización investigativa o una organización en cumplimiento o ejecución de la ley, los auditores tienen que informarla. Adicionalmente, esa norma requiere, y en ciertas circunstancias es requerida por ley, regla o regulación, para que los auditores informen de inmediato la información ya sea a una entidad investigativa o una agencia en cumplimiento de la ley.

Ahora, yo no creo que los auditores tengan una responsabilidad fundamental o una responsabilidad única para la prevención del fraude.

Pero, yo creo que ellos pueden hacer una contribución significativa en términos de reforzar los sistemas de administración financiera, e identificar controles internos débiles.

Los sistemas fuertes de administración financiera limitan las oportunidades para el fraude y la corrupción, debido a que ellos se ofrecen para una contabilidad responsable en marcha en un sistema para el informe periódico de la información financiera precisa y completa. En segundo lugar, un fuerte sistema de administración financiera siempre incluye un fuerte sistema de controles internos, y aquellos controles internos siempre son la principal línea de defensa en contra del fraude y la corrupción. También creo que, haciendo las recomendaciones para las correcciones y mejora, y teniendo un sistema de seguimiento en aquellas recomendaciones para mejorar, hace a aquellos responsables para los programas de gobierno y agencias para rendir más cuentas, y ello aumenta los pronósticos de que usted tendrá impacto en su trabajo.

El informe oportuno y el informe público de resultados de auditoría también estimulan la responsabilidad para aquéllos quienes son responsables para los programas de gobierno, o aquéllos quienes reciben fondos públicos. También sirve como un impedimento a aquéllos que se comprometieran en fraude y composición, comunicando a los gobiernos los esfuerzos para identificar y trata con el fraude, y para comunicar las consecuencias para aquéllos que cometen el fraude así como los variados esfuerzos y controles que están en su lugar y que hacen más difícil comprometerse en una actividad ilegal.

Ahora, al pasar los años, GAO se ha comprometido en una variedad de iniciativas para reforzar e intensificar sus esfuerzos para exponer e eliminar el fraude. Estos esfuerzos han incluido una variedad de iniciativa muy específicas, así como las generales que afectan a la organización entera.

Estas incluyen el planeamiento estratégico, la identificación y el alcance de programas particularmente vulnerables - el programa de alto riesgo, la capacitación sobre la identificación y el alcance de programas particularmente vulnerables -el programa de alto riesgo, la capacitación sobre la conciencia del fraude, así como el desarrollo, 10 años atrás, de una capacidad de investigación casera.

El plan estratégico, que es un plazo estratégico de 3 años en GAO, identifica cinco objetivos organizacionales para el trabajo de GAO. El segundo de aquéllos cinco objetivos es la exposición y eliminación del fraude.

Lo que esto hace esencialmente, es establecer la prioridad para la organización entera, y comunica claramente, desde el liderazgo, en una forma continua, la prioridad que la organización da a la exposición y eliminación del fraude. Tradicionalmente las áreas de los treinta y cinco temas de GAO que cubren los programas y actividades y funciones de gobierno siempre se han comprometido en planes anuales. Como resultado de establecer un plan estratégico en una organización amplia que establece las prioridades, estas treinta y cinco áreas de los temas son responsables ahora por incorporar uno o más de los objetivos organizacionales dentro de su plan estratégico anual. En particular, aquellas áreas de temas que enfocan los programas más vulnerables de gobierno tendrán siempre vulnerables de gobierno tendrán siempre en su plano esfuerzos para exponer y eliminar el fraude.

Después de los escándalos en la Agencia de desarrollo urbano y Vivienda de los Estados Unidos y en el departamento de defensa, GAO comenzó a organizar sus recursos para enfocarse en los problemas más significativas y los programas más vulnerables de gobierno.

Particularmente, ellos comenzaron a enfocarse en aquéllos programas que fueron programas de altos dólares en los que hubo una historia de problemas sobre un largo período de tiempo. Esencialmente lo que GAO sentía que era necesario hacer, en vez de moverse de una auditoría a otra, y tiene un pasaje significativo de tiempo entre auditorías, y encontró que necesitaba enfocar sus recursos de auditoría en una base continua en aquellas áreas que presentaban los problemas más difíciles.

Recién en Enero pasado, GAO publicó sus nuevas series de alto riesgo, en las que, enfocó nuevamente lo que sentía que era el problema más serio en los programas de gobierno y aquéllas que tienen la más alta vulnerabilidad en términos de dólares perdidos.

Aquellos son los programas de responsabilidad y obligación de dar cuentas y administración de defensa de costo efectivo, recaudación y obligación de dar cuenta de los ingresos, un beneficio adecuado sobre las inversiones de multi-billones de dólares en tecnología de la información, programas beneficiarios como MEDICARE, programa de préstamo y la administración de contratos federales en agencias civiles.

El efecto de las series de alto riesgo ha sido impresionante, y les tengo que decir, que en adición a las propias series de alto riesgo de GAO, la sucursal ejecutivo del gobierno de USA también tiene una serie de alto riesgo, y en varios casos hay mucho en común entre su lista de alto riesgo y la nuestra.

El efecto de ambas listas y la concentración de esfuerzos sobre el tiempo ha tenido un impacto significativo en términos de reforzamiento de los sistemas de administración financiero y los sistemas de Control interno. Un ejemplo sería el programa de préstamo garantizado al estudiante del departamento de Educación, uno de los primeros programas a ser colocado en las series de alto riesgo.

Como resultado de una concentración enfocada en ese programa en varios años, y un número de recomendaciones hechas al Departamento de Educación, el Departamento ha sido capaz de ahorrar o reducir las pérdidas entre 1991 y 1995 en cerca de \$ 1 billón de dólares. Hizo esto requiriendo a los prestamistas y agencias de garantía que asuman más el riesgo de pérdidas, lo que significa que ellos pongan más atención a quiénes presten el dinero, y a aunar esfuerzos también fue mediante la mejora en los sistemas de administración financiera, en la supervisión del programa y en mejorar la supervisión de instituciones educativas que asistieron al Departamento de Educación al administrar el programa.

Las series de alto riesgo han probado que son, creo, muy exitosas, ambas para GAO así como para la parte ejecutiva. Por todas las indicaciones, las series servirán, en muchos casos, como una guía para la supervisión por la legislatura durante la segunda sesión de este congreso corriente.

Otra iniciativa que GAO desarrolló fue ofrecer y mejorar su capacitación en la conciencia del fraude para su personal de auditoría. Este programa comenzó a mediados de los 80. Comenzó con un programa básico con la intención de desarrollar la conciencia y comunicar al personal que la identificación y exposición al fraude habían tenido una prioridad mayor.

A medida que el tiempo pasaba, y un número del personal de auditoría tomó ese curso, luego desarrollamos y avanzamos un curso que les brindó más información en términos de detección de habilidades, dándoles algunos ejemplos y habilidades al detectar los indicadores que pueden sugerir fraude.

Otro ejemplo de un medio de recolectar información e indicadores de fraude es el uso de la línea anónima de fraude. GAO estableció una línea amplia de gobierno en 1970. Eso en número de casos, en la parte ejecutiva, los departamentos y agencias han establecido Inspectores Generales que tienen amplias responsabilidades dentro de sus departamentos para conducir auditorías e investigaciones. Casi todas estas oficinas del Inspector General tienen

ahora líneas de fraude. Ellos lo encuentran útil en términos de obtener información de indicadores de fraude que de otro modo, no podrían recibir.

Una de las cosas que yo quiero señalar es que nosotros recientemente hicimos a transición de nuestra línea anónima como el número 800, y una línea telefónica siendo respondido por alguien en mi oficina, para Internet. Lo que hemos encontrado es que la calidad de la información que viene mediante la Internet y la página de GAO es algo considerablemente mejor que si estuviéramos contestando llamadas de la línea 800. Pienso que la razón para eso, para comunicarse mediante la Internet por escrito, requiere mucho más de pensamiento y esfuerzo que tan sólo levantar el auricular. Lo que hizo por nosotros, es que eliminó mucha información que no era particularmente valiosa. Comenzamos este esfuerzo aproximadamente un año atrás. Estábamos contentos, porque éramos la primera organización GAO que pudo ser alcanzada mediante la página GAO.

La última iniciativa que GAO estableció fue la Oficina de Investigaciones Especiales, que es mi oficina.

A mediados de los 80, el Congreso a solicitar más a GAO para dirigir investigaciones de testimonios muy específicos de mala conducta criminal y abuso serio en los programas de gobierno y actividades. Ellos estaban buscando el trabajo que realmente fuera más alta del trabajo de auditoría, y eso no se enfocaba en programas y no se enfocó necesariamente en sistemas financieros y debilidades en la administración de programas, pero se enfocó en los testimonios muy específicos, y en determinar no sólo los hechos de lo que ocurrió en un caso particular, pero si quién era responsable por esa clase de actividad. La oficina esencialmente se enfoca hacia el conflicto de interés y asuntos éticos, contrato e irregularidades de adquisición, mala conducta de los funcionarios y abuso, y fraude en los programas de gobierno federal o actividades. Mucho de ese trabajo es lógicamente en el beneficio del área del programa.

En 1990, desarrollamos ese programa mediante un esfuerzo de integrar la auditoría de GAO, evaluación y funciones de investigación. Hasta antes de 1990, trabajamos mucho, como una unidad independientemente dentro de GAO respondiendo completamente a los requerimientos del Congreso. Señalaría que, en ese punto, cerca del 95% de nuestras investigaciones eran peticiones específicas. En 1990, comenzamos a trabajar más estrechamente con los auditores y evaluadores, intentando desarrollar los indicadores de fraude y mala conducta que fueron identificados en el curso de su trabajo de auditoría financiera y de ejecución. Ahora, nuestro trabajo está constituido de cerca de la mitad y mitad - la mitad del trabajo viene del Congreso, y la otra mitad es desarrollada como el resultado del trabajo de auditoría hecho por los auditores y evaluadores de GAO. Lo que esto realmente hace es que permite a GAO agudizar su mensaje y mejorar sus resultados, porque ahora, en un número de casos no sólo son capaces de describir las debilidades del programa ---

Los controles internos flojos, el pobre programa de supervisión --- pero ahora somos capaces de agregar eso a los efectos o resultados de esa clase de actividad.

Un ejemplo de caso actual es que muchas veces a menudo lo que atrae la atención -- lo que da la comprensión a -algunas veces- resultados áridos de auditoría. Me gustaría darles algunos ejemplos que ilustren este punto de vista que GAO ha tomado al exponer y eliminar el fraude, y cómo los investigadores, evaluadores y auditores pueden trabajar juntos.

En este primer ejemplo, a GAO se le había solicitado varias veces en un período de años dirigir una auditoría de sistemas de control de inventario involucrando pequeñas partes de armas.

Estas pequeñas partes de armas son el tipo que puede ser empleado en un arma civil para convertirla desde un arma semiautomática en un rifle completamente automático de asalto.

El esfuerzo de GAO en el pasado había indicado que existían serios y significativas debilidades de control interno que hicieron aquellas partes vulnerables al robo. Aquellos resultados de auditoría, en su mayoría, cayeron en oídos sordos en el Departamento de Defensa. Realmente, ellos no fueron tomados muy seriamente, y ningún cambio significativo ocurrió al mejorar sus sistemas de control. Así, en este caso particular, el Presidente del Comité del Senado sobre Asuntos Gubernamentales solicitó a GAO realizar una tercera auditoría. Un evaluador GAO, quién había estado en el programa de capacitación de la conciencia del fraude, quien estaba consciente de una prioridad más alta que estaba siendo dada el fraude, fue asignado a este trabajo particular y que a la agencia gubernamental, la Unidad de Guardia Nacional de las Fuerzas Armadas, para obtener documentos e información. Cuando los recibía, la persona que se los entregaba le comentó que, al reunir los documentos, era aparente que habían ciertas unidades dentro de la organización de la Guardia Nacional que estaban recibiendo estas partes, pero que a ellos no les servían de nada. Lo que esto sugería al auditor era que, si las personas estaban consiguiendo partes que no tenía una fábrica de armas o no correspondían a un arsenal, no reparaban las armas, y no tenía utilidad para ellos o propósitos, la posibilidad que había que estaban siendo robadas. Así, ese auditor nos condujo dentro de esa auditoría, y desde allí nosotros conducimos una auditoría y una investigación de este sistema particular.

Lo que descubrimos fue que, en realidad, estaba ocurriendo el robo, y estaba ocurriendo bastante en una base al por mayor.

No era sólo un único individuo tomando partes, pues eran varios individuos tomando partes. Lo que encontramos es que, debido a las debilidades en el sistema actualizado de control de inventarios, esa unidad era capaz de hacer pedidos de partes, recibir aquellas partes, robarla del almacén, y luego eliminar cualquier evidencia de la transacción.

Como un resultado de la auditoría y de la investigación, con ese ejemplo, fuimos capaces de obtener la atención DOD. Cuando ellos aprendieron que nosotros no sólo teníamos los resultados de auditoría, así como los resultados de investigación, ellos vinieron a una audiencia congressional comprometida en mejorar aquellos controles internos.

En adición a eso, existían tres individuos, guardias nacionales, que estaban acusados por robar partes.

En un muy imponente, y pienso dramático momento, uno de aquellos guardias aparecieron en la audiencia congressional televisado y comenzaron su testimonio defendiendo al Presidente del Comité y los americanos por robar aquellas partes. El luego procedió a explicar exactamente como él había hecho eso, y como las debilidades en los controles y en la falta de supervisión por sus superiores le permitieron a él hacer esto con muy poco miedo de ser alguna vez apresado. Una de las otras cosas interesantes fue que este individuo admitió que, al robar estas partes, él las estaba vendiendo a un mercado negro nacional constituido de comerciantes de armas.

Fuimos capaces de determinar que algunas de aquellas partes que habían sido robadas de esa unidad de guardia, que fueron a su vez vendidas a un comerciante en Waco, Texas en la revuelta de David Koresh. Algunos pueden estar conscientes del incidente que ocurrió en Waco varios años atrás.

Entonces existe una situación forzada en la que la auditoría e investigación realmente se complementan entre sí, y mejoraron los resultados de auditoría de GAO y ciertamente el impacto de GAO en el asunto. Otra cosa interesante con esto, y va al tema de la coordinación entre auditoría e investigaciones, es la auditoría que estuvo lista y fue informada en Febrero de 1993. Sin embargo, hubieron investigaciones que estaban continuando. Algunas de aquellas investigaciones fueron clandestinas en su naturaleza, así que GAO voluntariamente aplazó el informar aquellos resultados hasta Noviembre, cuando la investigación estaba completa.

Pero, en cambio fue capaz entonces de sonsacar la cooperación de uno de los individuos quien subsiguientemente fue el testigo en la audiencia congressional, y entonces fue capaz de mejorar el impacto de sus resultados de auditoría mediante la coordinación con la parte investigativa, al aplazar el informe de resultados hasta que los resultados de auditoría y de investigación pudieran ser informados.

En otro caso, un comité congressional vino a GAO y solicitó si auditoría los controles en la Administración Financiera que el Cuidado de la Salud tiene sobre su programa de prescripción de drogas medicado.

Ellos estaban preocupados sobre el destino de la prescripción de drogas legítimas en un mercado negro, ilegal.

El plan de auditoría inicialmente enfrentó la toma de una visión fundamentalmente en los controles internos -- las clases de controles e información que fue desarrollada en el sistema para identificar a las farmacias que podrían estar disponiendo de las drogas. Estábamos trabajando con los auditores y también desarrollamos el aspecto investigativo de este trabajo. Al desarrollar ese aspecto investigativo, fuimos capaces de identificar un número de casos que demostraron el efecto de las debilidades y los controles sobre el programa.

En adición a eso, fuimos capaces de demostrar que el problema era más que sólo uno de disponer de la prescripción de drogas y abusar de programa Medicaid, porque cada vez que se presentaba alguien con una prescripción para drogas o remedios que ellos no deberían tener, eso también significaba que el individuo había tenido que ir a un doctor y lo cual significa que también hay una factura presentada al gobierno por ese doctor.

En un ejemplo final, el sistema Administrativo Financiero de la Fuerza Armada, fue identificado como un programa de alto riesgo, basada sobre una serie de auditorías que habían sido realizadas al transcurrir los años. Como resultado de eso, GAO comenzó a hacer una serie estructurada de auditorías, enfocándose en los problemas más significativos. En el curso de hacer ese trabajo, los auditores descubrieron que ellos sentían que eran indicadores de posible fraude o al menos problemas serios en términos de controles internos. Esto fue durante un período de tiempo en el que la Fuerza Armada estaba desarrollando sus fuerzas y activando un número de reservistas.

Como los auditores fueron más allá, descubrieron que hubieron serias discrepancias entre los registros de personal y registros en la Planilla de Pagos, y descubrieron que, en un número de

casos, los controles que habían sido puestos en su lugar habían sido eliminados. Con eso en mente, comenzamos a trabajar con ellos y, como resultado, fuimos capaces de identificar un número de situaciones en las que hubieron individuos en la Planilla de Pagos de la Fuerza Armada quienes realmente no estaban en la Armada.

En un número de otros casos fuimos capaces de identificar situaciones en las que los individuos estaban recibiendo salario o pago al cual no tenían derecho. Esto resultó como un testimonio dramático para el Contralor General antes de un Comité Congressional, en el cual el era capas no sólo de demostrar la estructura de control interno más larga y debilidades del programa de administración, él fue también capaz de demostrar los efectos de aquellas debilidades.

Creo que nuestro trabajo, junto con los auditores, resultó en más de 2,000 recomendaciones para las agencias en cumplimiento de la ley de la rama ejecutiva, y un número de aquellos casos fueron los que resultaron en malversaciones individuales que excedieron los \$ 100,000 dólares. Identificamos un individuo que erróneamente recibió un cheque en la cantidad de \$ 800,000 y él procedió a depositar ese cheque y, pasado el período de seis meses, agotó esa cuenta. La Fuerza Armada no estuvo consciente de ello. Es improbable que sus controles lo hubieran descubierto, pero nuestra auditoría sí.

Yo pienso que GAO, al pasar los años, se ha esforzado en aparecer con una estrategia y un enfoque comprensivo e integrado para tratar con el fraude y abuso. Esto se ha desarrollado en un período de tiempo y años. Comienza a dar fruto.

Podemos mencionar un número de historias exitosas. Mi presentimiento es que el programa continuará evolucionando. Pero, yo pienso, en todo esto, quizás el aspecto más importante es que el liderazgo, mediante una variedad de iniciativas, comunica en una base diaria a los empleados de la Oficina de Contabilidad General (GAO), su prioridad al exponer y eliminar el fraude en los programas de gobierno.

EL ROL DEL AUDITOR GUBERNAMENTAL AL INVESTIGAR EL FRAUDE: LA EXPERIENCIA DE LA OFICINA DE CONTABILIDAD GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Presentado por:

Donald J. Wheeler, Director Interino .
Oficina de Investigaciones Especiales.
Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos.

INTRODUCCION

En los Estados Unidos, Medicare, que provee cuidado en la salud para las personas de la tercera edad y los minusválidos, costó a los contribuyentes \$ 197 billones en el año fiscal de 1996. Se estima que de \$ 6 billones de dólares a \$ 20 billones --- algo de 3 a 10% de los costos del programa total -- podrían haber resultado del fraude y demandas abusivas. Como usted puede imaginar, este no es el único ejemplo que podría citar, y sé que muchos de ustedes en el público podrían contar historias similares, porque el fraude se ha convertido en un tema global de gran preocupación para los gobiernos nacionales y sus instituciones de auditoría, a medida que éstas luchan contra incidentes crecientes de fraude y corrupción en agencias gubernamentales y programas.

En verdad, varios estudios internacionales han documentado los efectos desastrosos que el fraude tiene sobre los programas gubernamentales y el comercio internacional, particularmente en términos de costo económico y el logro de objetivos nacionales y desarrollo económico. El fraude y la corrupción aumentan los costos, distorsionan los egresos públicos, e impiden las inversiones extranjeras. Así también, impactan negativamente sobre la eficiencia y efectividad de las operaciones gubernamentales y debilitan la confianza ciudadana en las instituciones públicas, líderes elegidos, y empleados de carrera gubernamental. Consecuentemente, las organizaciones de auditoría en todo el mundo están luchando ahora acerca del rol del auditor gubernamental al detener y descubrir el fraude y corrupción. Debido a la preocupación por el fenómeno, que se ha expandido y es serio, las organizaciones tales como este consorcio, la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría y otras, han hecho que la prevención y detección del fraude y corrupción en el gobierno sea un tema mayor para revisión.

Hoy estoy muy complacido de unirme a ustedes para discutir el rol del auditor al investigar el fraude, cómo la Oficina General de Contabilidad (GAO), las Normas de Auditoría Gubernamentales, definen ese rol, y nuestras experiencias en GAO al dirigir estos temas de interés muy importante. En particular, quiero describir a ustedes lo que ha evolucionado sobre los años en un enfoque integral al dirigirse al fraude, despilfarro, abuso, y temas de mala administración y dirección. Finalmente, discutiré 3 ejemplos modelo que ilustran los resultados de este enfoque.

EL ROL DEL AUDITOR GUBERNAMENTAL AL INVESTIGAR EL FRAUDE

El rol del auditor gubernamental al investigar el fraude enfrenta una conciencia de y una búsqueda consecuente por los indicadores del fraude durante el curso de una auditoría. Los auditores también juegan un rol crítico al contribuir en la prevención mediante sus auditorías financieras y administrativas. Estas auditorías refuerzan los sistemas de administración financiera al evaluar los controles internos para identificar y corregir debilidades y proveer informes y recomendaciones oportunas a las agencias, cuerpos de supervisión y el público.

Las normas de auditoría gubernamentales establecen responsabilidades y definen el rol.

Desde el principio, Las Normas de Auditoría Gubernamental (GAO), conocidas familiarmente como el libro Amarillo,¹ han ido más allá que las normas de auditoría tradicionales, esto es, las normas del libro Amarillo han enfatizado (1) evaluar el cumplimiento con los estatutos relevantes y regulaciones materiales para una auditoría y (2) informar irregularidades significativas y actos ilegales a las autoridades adecuadas si la entidad auditada fracasa en hacerlo así inmediatamente. Las normas del Libro Amarillo están expresadas en declaraciones amplias que describen las responsabilidades del auditor respecto a irregularidades, actos ilegales, y otros incumplimientos. Estas declaraciones amplias de responsabilidad definen el rol del auditor como uno de:

- Diseñar la auditoría para proveer la seguridad razonable de detectar irregularidades materiales y actos ilegales.
- Ampliar los procedimientos de auditoría cuando la evidencia de irregularidades o actos ilegales existe para determinar si dichos actos ocurrieron y si ellos son materiales a los estados financieros o resultados de auditoría;
- Ejercer el debido cuidado profesional de modo que no interfiera con investigaciones futuras o procedimientos legales; y
- Informar irregularidades de actos ilegales fuera de la entidad auditada como se requiere por ley, regulaciones y normas.

Los auditores gubernamentales juegan un rol crítico en contribuir a la prevención

Mientras la prevención del fraude no es la responsabilidad primaria del auditor gubernamental, el auditor puede contribuir a la prevención reforzando los sistemas de administración financiera e identificando debilidades de control interno. Un sistema de administración financiera sólido limita las oportunidades para el fraude y corrupción proveyendo responsabilidad sistemática mediante el informe oportuno de información financiera completa y precisa. Dicha información de la condición financiera también sirve como una base para medir el desempeño efectivo. Otro componente esencial de un sistema de administración financiera sólido es un sistema confiable de controles internos; históricamente, los controles internos efectivos han sido la línea principal de defensa en contra del fraude y otras irregularidades serias. Las recomendaciones para reforzar los controles internos y el seguimiento para asegurar que las acciones correctivas han sido tomadas contribuyen a la prevención limitando la vulnerabilidad de programas de gobierno para el fraude y mala administración.

El informe oportuno de hallazgos de auditoría para los cuerpos de supervisión, tal como la legislatura; agencias gubernamentales; y el público se ofrecen para la transparencia en operaciones gubernamentales. En adición para facilitar la supervisión de programas

¹ El Libro Amarillo fue publicado en su primera edición por GAO en 1972. La tercera revisión fue publicada en 1944. Al transcurrir los años, el Libro Amarillo ha aparecido en varios lenguajes, reflejando su amplia difusión de uso en todo el mundo. Las Normas de Auditoría INTOSAI, emitidas por la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría en Junio de 1989, son estrechamente paralelas al libro Amarillo y son la norma internacional.

gubernamentales y agencias permisibles para tomar acciones correctivas, información pública de resultados de auditoría y como sea adecuado, los resultados de investigación respectivos y las acciones judiciales estimulan la responsabilidad por aquellos quienes administran o reciben fondos gubernamentales. El informe público también actúa como un impedimento comunicando los efectos dados para descubrir la mala conducta, las consecuencias para aquéllos encontrados comprometidos en tal actividad, y las acciones correctivas diseñadas para prevenir ocurrencias futuras.

LA EXPERIENCIA GAO

Mediante una variedad de iniciativas al transcurrir los años, GAO ha buscado reforzar e intensificar sus esfuerzos para enfrentar el fraude, despilfarro, abuso y la mala administración en agencias gubernamentales y programas. Estos esfuerzos han oscilado desde aquellos que afectan la organización entera a iniciativas específicas que tienen el propósito de conducir una necesidad particular. Ellas incluyen el planeamiento estratégico que identifica la exposición al fraude como el mayor objetivo, enfocándose en programas de alto riesgo que son particularmente vulnerables al fraude y abuso, mejorando la conciencia de los auditores del fraude, y sus indicadores, empleando una línea exclusiva contra el fraude, y estableciendo la capacidad de investigación supervisora casera para dirigir testimonios específicos de mala conducta criminal y abuso serio.

PLAN ESTRATEGICO

En 1995, GAO desarrolló un plan estratégico que establece prioridades para toda la organización, que atraviesa límites institucionales y de agencia. El plan tiene la intención de guiar el trabajo de GAO sobre un periodo de 3 años. Preocupados porque el robo y despilfarro de dólares federales han alcanzado un nivel intolerable GAO identificó la exposición al fraude, despilfarro, abuso y mala administración en programas gubernamentales como el segundo de los cinco objetivos del plan mayor. Identificando temas de fraude como un objetivo mayor de plan estratégico, el liderazgo GAO ha comunicado claramente a través de toda la organización y al Congreso de los Estados Unidos y público la prioridad y compromiso a largo plazo que ha dado para identificar y eliminar el fraude en programas gubernamentales.

EL PROGRAMA DE ALTOS RIESGOS

En 1990, en medio de los escándalos en los departamentos de Defensa y Vivienda y Desarrollo Urbano GAO revisó e informó sobre áreas de programa federal que su trabajo había identificado como alto riesgo a causa de vulnerabilidades por el despilfarro, abuso, y mala administración. Empleó indicadores como controles internos inadecuados, una historia de abuso en el programa, y pobre supervisión administrativa por oficiales de programa para identificar y luego monitorear las áreas de alto riesgo. Conocida como las "Series de Alto Riesgo" y publicado en su primera edición en 1992, GAO ha hecho cientos de recomendaciones para ir al corazón de estos problemas, que tienen, en su núcleo, una falta fundamental de responsabilidad y controles internos débiles. Actualmente, las categorías mayores de programas de alto riesgo son (1) otorgar la responsabilidad y administración de costo efectividad de programas de defensa; (2) asegurar que todos los ingresos sean cobrados y registrados; (3) obtener un rendimiento adecuado sobre inversiones de multibillones de

dólares en tecnología de la información; (4) controlar el fraude, despilfarro, y abuso en programas beneficiarios; (5) minimizar pérdidas en programa de préstamo; y (6) mejorar la administración de contratos federales en agencias civiles.

Mediante su programa de alto riesgo, GAO ha puesto sus ojos en áreas donde las mayores mejoras en controles internos y administración de programa sean necesarios. En muchos casos, la designación de alto riesgo ha apresurado a las agencias a tomar acciones correctivas en sus programas. Por ejemplo, el departamento de Educación redujo pérdidas en su programa garantizado de préstamo estudiantil por sobre un billón de dólares entre 1991 y 1995. Lo hizo así requiriendo a los acreedores y agencias de garantía para compartir más del riesgo de morosidad o incumplimiento, un más estrecho monitoreo en el desempeño escolar en administrar el programa, y mejorar las prácticas de administración y sistemas de información.

ENTRENAMIENTO EN LA CONCIENCIA DEL FRAUDE

Desde la década de los 80's, el Instituto de Entrenamiento GAO ha ofrecido cursos en entrenamiento básico y avanzado del fraude. Estos cursos tienen la intención de elevar la conciencia de los auditores para temas de fraude y perfeccionar sus habilidades al identificar indicadores de fraude adicionalmente, ellos refuerzan al personal de auditoría GAO la prioridad y compromiso de exponerse al fraude mediante el proceso de auditoría y proveer guía específica en las acciones apropiadas a tomarse cuando los indicadores de fraude sean encontrados .

LINEA ANONIMA / RED DE FRAUDE

En 1970, GAO inició la primera línea anónima de fraude en el gobierno federal. La línea anónima de fraude GAO, ahora llamada FraudNET (red de fraude) porque es accesible mediante el buzón o página de GAO en la Internet, es una parte integral del esfuerzo de GAO para descubrir el fraude. A través de esta línea GAO ha provisto un mecanismo para empleados gubernamentales y el público para informar anónimamente alegatos o testimonios específicos de fraude y corrupción en programas gubernamentales.

CAPACIDAD DE INVESTIGACION CASERA DEL FRAUDE

En 1986, una fuerza de tarea GAO recomendó que un grupo separado, compuesto de investigadores entrenados sobre el crimen con antecedentes especializados sea establecida dentro de la GAO para conducir investigaciones del fraude, despilfarro y abuso. Como un resultado, la Oficina de Investigaciones Especiales (OSI) fue creada para mejorar el trabajo de investigación que GAO dirige para el Congreso. OSI investiga alegatos específicos que envuelven el conflicto de interés y asuntos éticos, contrato y obtención de irregularidades, mala conducta oficial y abuso, y fraude en programas o actividades del gobierno federal.

En 1990, una iniciativa de administración GAO buscó integrar más eficientemente la auditoría de GAO, evaluativa y trabajo de investigación para encontrar e informar el fraude, despilfarro y abuso en programas federales. Bajo esta iniciativa los auditores e investigadores GAO trabajan juntos para identificar debilidades de programa, investigar ejemplos específicos de casos de abuso del programa y producir informes que ilustren las deficiencias del programa y apoyen la necesidad para el cambio. Tal interacción entre auditores, evaluadores, e

investigadores mejoran la integridad de los resultados de GAO y la efectividad de sus informes para el Congreso y los americanos.

El propio plan estratégico de OSI enfatiza su sociedad con los auditores GAO para exponerse y reducir el fraude en actuales y emergentes programas de alto riesgo de supervisión que conciernen al Congreso.

EJEMPLOS DE CASOS

Los siguientes ejemplos ilustran el enfoque comprensivo e integrado utilizado por GAO para detectar el fraude durante el curso de una auditoría: descubriendo las irregularidades durante los procedimientos de auditoría, evaluando los controles internos en su lugar, e identificando programas de alto riesgo. También comentaré sobre la revelación pública resultante, enjuiciamiento, y acción correctiva, como sea adecuado. En todos los casos, los abusos ocurrieron en áreas de programa de alto riesgo.

En una evaluación de un sistema de control de inventario militar, los evaluadores GAO descubrieron indicadores sugiriendo que pequeñas partes de armas estaban siendo robadas de un emplazamiento de la Guardia Nacional. Consiguientemente, los auditores e investigadores trabajando juntos examinaron los controles y seguridad física sobre las pequeñas partes sensitivas de las armas. La combinación de la pericia de los evaluadores en administración del inventario y procedimientos de control y el conocimiento de los investigadores del procedimiento del cumplimiento o ejecución de las leyes y técnicas resultadas en una auditoría e investigación exitosa. Ellos desarrollaron la evidencia de fracasos en controles de administración del inventario, robo de pequeñas partes de armas, y la disponibilidad de estas partes robadas mediante una red de trabajo nacional del mercado negro de comerciantes de pistolas. Algunas de estas partes podrían ser usadas para convertir un rifle civil semi-automático al equivalente de un rifle de asalto militar completamente automático. Trabajando juntos, los esfuerzos de los auditores e investigadores resultaron en una audiencia congressional que expuso la seriedad del problema, un compromiso desde lo militar a controles de refuerzo sobre su sistema de proveedores, el confinamiento de dos vigilantes nacionales por el robo de pequeñas partes de armas, y el confinamiento de un tercer vigilante por el robo de un rifle de asalto completamente automático.

Como un segundo ejemplo, en el área de fraude del cuidado de la salud, un esfuerzo conjunto entre los evaluadores GAO e investigadores encontró que la desviación de la prescripción de drogas era un problema en muchos estados, a menudo en unión con otros tipos de fraude. Los incentivos económicos fueron substanciales para los causantes.

Por ejemplo, el fraude incluyó que un doctor recetaba 2000 prescripciones en un mes; la facturación de un farmacéutico por más de 30 prescripciones al día para un solo destinatario; un paciente quien, en un período de 4 días, tuvo las tres mismas pruebas de laboratorio 5 veces; y una red de trabajo organizada de confabulación entre médicos, farmacéuticos, corredores de pacientes, y otros intermediarios, algunos de los cuales transfirieron dinero al extranjero mediante el banco de Crédito y Comercio Internacional. Como un resultado de este trabajo, los Comités Congressionales sostuvieron dos audiencias; GAO también hizo recomendaciones al departamento de salud y servicios humanos y resultados referidos a las agencias federales en el cumplimiento de la ley.

Como un tercer ejemplo, el trabajo conjunto por investigadores y evaluadores en fraude en un sistema de planilla militar resultó en 2512 individuos referidos a una agencia investigativa militar para la investigación y enjuiciamiento. La investigación reforzó los resultados de auditoría enfatizando la extensión de las debilidades identificadas y por la exposición de la pérdida de millones de dólares mediante el sistema de planillas.

En este caso, el departamento del Ejército fue identificado como vulnerable al fraude como resultado de una larga historia de debilidades de control series y de amplia difusión en sus sistemas de administración financiera. El departamento fue designado como alto riesgo e incorporado dentro del plan estratégico de GAO, resultando en numerosas auditorías de estados financieros y de gestión.

Durante una de estas auditorías de estados financieros, GAO identificó la planilla como un ítem material con falta de controles. Consecuentemente, los auditores GAO revisaron los controles internos del departamento y encontraron una causa significativa para preocuparse. Específicamente, algunos controles internos cruciales habían sido eliminados en el sistema de pagos al tiempo de la activación incrementada de personal militar. Una prueba substantiva adicional de los controles reveló indicadores adicionales de fraude involucrando numerosas discrepancias entre los sistemas de planilla y los sistemas de personal. Estas discrepancias hicieron surgir sospechas de que el departamento estaba pagando a personal militar quien no estaba en el sistema de personal, utilizando un posible esquema de planillas fantasma. Después de una revisión adicional en profundidad las discrepancias entre la planilla y sistemas de personal fueron acortados. Los resultados indicaron el potencial para fraude, y el asunto fue referido a los investigadores GAO.

La investigación resultante determinó que el abuso ampliamente difundido, atribuible a una falla en los controles internos, había probablemente ocurrido. En varios casos, de pagos corruptos los empleados fueron capaces de crear cuentas por pagar ficticias, o empleados fantasmas en la planilla, porque no existió separación de deberes entre el pago y funciones. En un caso, un pago/empleado de personal creó fraudulentamente dos cuentas ficticias y transfirió aproximadamente \$100,000 dólares a su propia cuenta. El pago/empleado de personal además manipuló el sistema de pago para mostrar el despliegue al extranjero, que resultó en el pago por tarea en el extranjero y pago familiar por separación. En un segundo caso un pago/empleado de personal empleó un nombre y número de seguridad social fabricado para crear documentos falsificados, así estableciendo un empleado fantasma. El pago/empleado de personal obtuvo fraudulentamente \$71,000 dólares en planillas de pago.

Un control interno crítico que falló fue la coincidencia de pago y datos y/o información de personal, resultando en el sobre pago a los empleados. En cientos de casos, el sistema contable había fracasado en detener los pagos a individuos separados del departamento, y ellos continuaron recibiendo cheques de pagos inapropiadamente. Estos individuos fallaron al informar o devolver los pagos impropia y fraudulentamente pagos retenidos al departamento.

GAO refirió sus resultados a la unidad investigativa criminal apropiada dentro del departamento. Una investigación subsiguiente, conducida conjuntamente por los

investigadores GAO y la unidad investigativa criminal del departamento, resultó en lo siguiente:

- Acción correctiva por el Departamento para reforzar los controles internos, basado en las recomendaciones GAO;
- Seguimiento de auditorías por los auditores internos del departamento, resultando en acciones correctivas adicionales;
- Audiencias públicas con periódicos y cobertura televisiva, resultando en referencias adicionales del público, que identificó casos de fraude que fueron también seguidos por los investigadores del departamento criminal;
- Demanda de un número de casos; y
- Reembolso de los pagos en exceso al Departamento.

CONCLUSION

En esta era de fraude significativo y esquemas de corrupción, existe una expectativa incrementada de que los auditores gubernamentales conducirán el tema del fraude. Desde 1980, GAO ha estado mucho más enfocado en el fraude y ha trabajado con el Congreso para expandir el rol de GAO, y mejorar su eficiencia, al conducir investigaciones de fraude, despilfarro y abuso.

Como he discutido con ustedes hoy, GAO ha desarrollado una estrategia comprensiva, significativa, integrada y bien delimitado para enfocar y señalar el fraude. Como un resultado, las iniciativas legislativas promulgadas por el Congreso han provisto la estructura para las acciones necesarias a traer acerca de soluciones duraderas para los problemas serios y de larga permanencia en la administración gubernamental federal.

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN BOLIVIA

Rafael F. Vargas S.

Contador General - Bolivia.

A manera de Introducción.

Al estar convencidos que el modelo tradicional de Estado adolece en varios aspectos de males tales como: la corrupción, los hábitos no adecuados, el patronaje heredado, la falta de buenas y lógicas estructuras organizativas y control jerárquico, un servicio público basado en políticas personales, registros contables no confiables del todo, así como, que los controles excesivos provocan nuevos problemas de ineficiencia e inflexibilidad, se pone de manifiesto la enorme necesidad que existe de tender hacia un modelo de Estado donde el desempeño debe ser medido, el Servicio Civil altamente profesional, el control reducido y flexibilizado pero no eliminado, mientras que la información financiera, los diferentes estados y balances deben estar orientados de manera tal que el desempeño pueda ser cuantificado a través de:

- Presupuestos reales y ligados al rendimiento.
- Contabilidad con características de notable transparencia.
- Manifiesta separación y priorización entre los intereses de la Nación y los intereses de carácter político.

En el modelo tradicional de Administración Pública están identificados los tópicos considerados como problemáticos entre los que podemos mencionar:

- La informalidad de facto en el uso y aplicación del sistema de presupuestos y finanzas.
- La existencia de leyes contradictorias y excesivas, aunado a un insuficiente impulso de cambio en el sistema legislativo y judicial.
- Un proceso de toma de decisiones totalmente concentrado.
- La informalidad en la función de la Administración Pública.

Por lo señalado en líneas precedentes, el contar con buenos sistemas de administración financiera se ha convertido en un tema crucial para cualquier Gobierno. Concluyentemente, debemos tener una buena performance de contabilidad fiscal apoyada por sistemas, equipos de computación, etc., para establecer el medio ambiente adecuado que permita orquestar una estrategia realista que ayude a encarar las tareas de gobierno, con menor incertidumbre para poder enfrentar: el desafío fiscal, el desafío en la Administración Pública y el desafío de la distribución del ingreso.

Se hace imprescindible remarcar que lo que deben hacer los gobiernos está íntimamente relacionado con el proceso de optimizar la gestión pública, antes de solo limitarse a una administración de recursos públicos. Ignorar la urgencia e importancia de las reformas estructurales, simplemente provocaría tener una Nación menos competitiva y menos preparada para enfrentar el mundo de cambio y competitividad que se avecina de cara al próximo siglo.

La gravitación y el peso específico del Ministerio de Hacienda de una Nación es pilar fundamental en el éxito de las reformas a ser encaradas en cualquier ámbito, y esto debido a la estrecha interrelación que tiene este ministerio con todas las actividades de gobierno. Definitivamente, el Ministerio de Hacienda debe actuar como modelo de estos procesos, tendiendo a gravitar estratégicamente sobre el resto, haciendo uso de sus herramientas en materia de Administración Financiera, específicamente aquellas relacionadas con el ámbito presupuestario, la gerencia financiera y el uso de la información.

Se debe recalcar la importancia de persistir en la tarea de reducir el fraude y manejar tasas impositivas armónicas.

Bolivia, República enclavada en el corazón de la América del Sur con una superficie superior al millón de kilómetros cuadrados, y una población que pasa de los seis millones de personas no es la excepción a los postulados expresados, líneas arriba, más por el contrario, podría decir que presenta el sano orgullo de haber sido precursora de muchas de las transformaciones que en materia de Modernización del Estado se están dando lugar en diferentes países.

Fruto del análisis de las circunstancias vivenciales, mi País adopta la sabia decisión de enfrentar su caótica circunstancia histórica y con valentía meridiana decide transitar por el obligado y costoso sendero de la transformación.

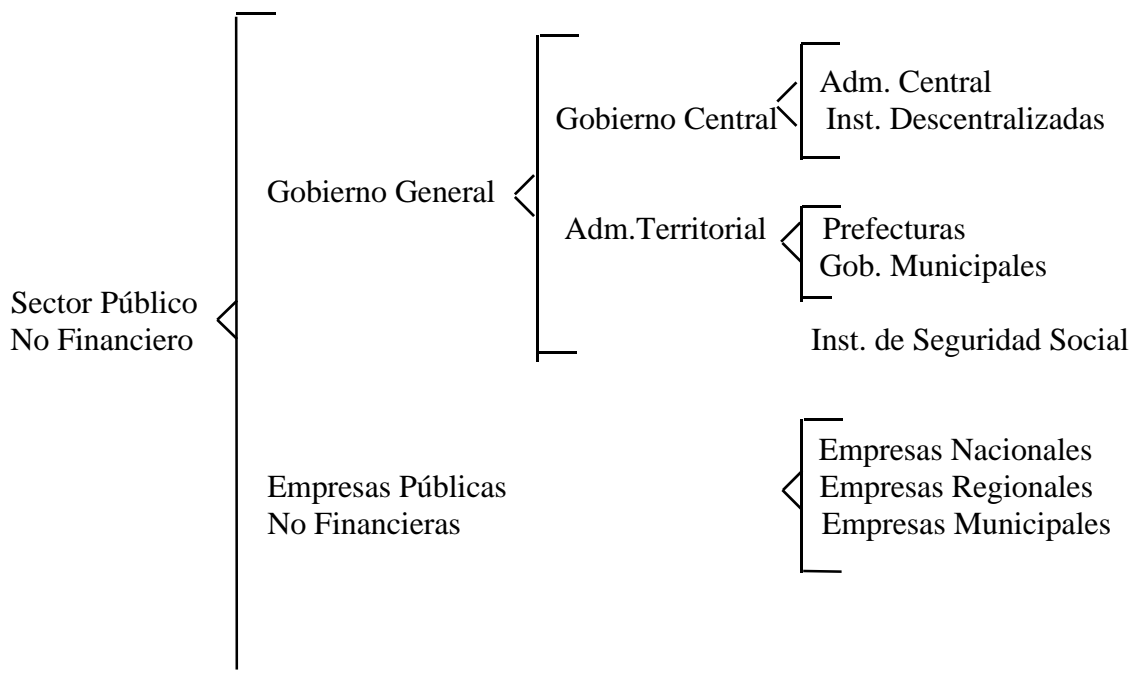
El producto a ser expuesto en esta conferencia es solamente uno de los logros alcanzados con mucho esfuerzo y modestia, fruto del trabajo de grandes y peritos hombres y mujeres que de una u otra manera contribuyeron con su esfuerzo y concurso profesional al logro del presente. La naturaleza internacional del elemento humano que tuvo que ver en el desarrollo del sistema ha ser presentado ha dejado de estar enmarcada la retórica del derribo de las fronteras entre los hombres de una manera eficaz y real y estoy seguro que en medio de ello esto no hubiera sido posible sin el concurso del Divino Hacedor quien inspiró a propios y extraños.

No estaría completa esta presentación si omitiera mencionar la participación de personalidades como Mauro Brusa, Ricardo Gutiérrez, Marcos Makon entre muchos otros, en la concepción del modelo original; el cual heredamos, ajustamos y potenciamos en el ámbito sistémico. Una mención especial merece mi amigo y compañero en esta aventura el Ing. Samuel Hernández por su dedicación y profesionalismo, a más de su cariño por Bolivia, los que hicieron posible alcanzar lo logrado hasta hoy, juntamente con varios otros buenos profesionales que no retacearon su concurso.

La Ley N°1178 de la República de Bolivia, denominada Ley de Administración y Control Gubernamental promulgada el 20 de Julio de 1990 se convirtió en el instrumento fundamental para el establecimiento de Sistemas de Administración Financiera bajo un enfoque totalmente sistémico y que ha venido a servir de inspiración para la creación de otras similares en otras latitudes, ha venido a marcar un hito no sólo en la historia de Bolivia sino en la evolución transformadora que ya abarca a varios continentes. Esta ley que vino a propiciar y a viabilizar la imperiosa necesidad de contar con sistemas que bajo la tónica del aporte especialista de cada función particular no descuidará el gran objetivo de dotar al País de un gran sistema de información que hiciera posible que la interacción entre la programación de operaciones, la organización administrativa, la administración de personal, la administración de los bienes y servicios, el presupuesto de la Nación, la Tesorería y el Crédito Público además de la Contabilidad Integrada sea factible en un entorno donde adicionalmente está regulado el

Control Gubernamental integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior marcando las responsabilidades para las personas que presten servicios al Estado, no importando su jerarquía y cualquiera que fuere su fuente de remuneración. Finalmente, se debe mencionar que señala de manera clara, la estrecha relación que debe haber con los sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.

En el proceso evolutivo de la ardua tarea de modernización del Estado, en Bolivia se producen cambios significativos en diferentes esferas, siendo, desde el punto de vista de los sistemas de administración financiera, dos los más importantes, a saber la Ley de Participación Popular el 20 de Abril de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa reglamentada el 29 de Diciembre de 1995. La primera de ellas, propicia la distribución del 25% de los tributos recaudados a nivel nacional de manera automática y diaria a 311 municipios en función de su densidad poblacional, y quienes pueden hacer uso de ellos guardando una relación del 15% para gastos corrientes y el restante 85% para inversiones. Mientras que la segunda asigna un nuevo status al ámbito de las Administraciones Regionales, delegando tareas, responsabilidades y potenciando la economía de las Prefecturas Departamentales, las cuales adquieren una fortaleza inédita y a la postre cambian de gran manera la forma de decidir sobre los dineros del Estado. La nueva organización queda estructurada de la siguiente manera, de acuerdo con la Ley de Presupuestos:



Es también importante remarcar que la Ley de Capitalización también afecta a la composición del Estado Boliviano, dado que las empresas pasarán a formar parte de Administración Mixtas, donde el control y el seguimiento administrativo tendrán otras condiciones diferentes a las de las instituciones que exclusivamente quedan en el aparato puramente estatal, dado que los socios privados ejercen la tuición sobre la administración de dichas instituciones.

Si analizamos la estructuración del Presupuesto de la Nación, éste viene dado de la siguiente manera:

	Num. Instit.	% sin Capitaliz.	% con Capitalizac.
Sector Público No Financiero	419	100.0%	100.0%
- Gobierno General	390	76.6%	99.9%
Gobierno Central	58	51.7%	67.5%
- Administración Central	19	45.0%	58.9%
- Instit. Descentralizadas	39	6.7%	8.6%
Administración Territorial	325	18.7%	24.4%
- Prefecturas	9	11.6%	15.1%
- Gobiernos Municipales	316	7.1%	9.3%
Instituciones de Seguridad Social	7	6.2%	8.1%
- Empresas Públicas No Financieras	29	23.4%	
- Empresas Nacionales	18	22.0%	
- Empresas Regionales	6	0.5%	
- Empresas Municipales	5	0.9%	

Producto de esta realidad y mirando a futuro, se estructuró el Sistema Integrado de Información Financiera, el cual por el momento, está dando cobertura a la Administración Central y a las Prefecturas, cubriendo de alguna manera el 74% del universo a ser atendido, quedando el ámbito descentralizado, municipios e instituciones de seguridad social soportado por aplicaciones con características de control de la ejecución presupuestaria y en algunos casos ejecución presupuestaria y contabilidad.

El Sistema

El sistema integrado de información financiera del Gobierno de Bolivia ha recibido el denominativo de SIIF.

Aspectos técnicos:

El sistema está desarrollado bajo un modelo de base de datos del tipo relacional el cual está soportado por el gestor de bases de datos ON LINE de la compañía INFORMIX, en su desarrollo se utilizaron el lenguaje C en calidad de elemento central y el i4GL de INFORMIX como herramienta de programación, donde la interacción entre uno y el otro ha demostrado ser una excelente combinación y donde las interfaces se muestran totalmente transparentes para el usuario.

Con plena versatilidad se pudo estructurar esquemas de distribución de la Base de Datos en dos servidores a través del uso del Star de INFORMIX, sin embargo, ante cambios de orden organizacional y de responsabilidad, volvimos a la unicidad física de la Base.

El poderoso UNIX sirve como Sistema Operativo base a nuestra aplicación.

En materia del desarrollo inicial del sistema puedo comentar que se utilizó un ambiente basado en la comunicación SCO UNIX, INFORMIX y C sobre una pequeña red armada con terminales ANSI tan antiguas como alguna VT-100 de DEC y viejas computadoras personales que prácticamente se encontraban en desuso. La inversión en el servidor, un 486/66, más algo

de tarjetas, un MUX, un disco, cables y conectores más el software necesario no alcanzaron la cifra de los 15 mil dólares americanos. A la fecha, lo invertido en el desarrollo e implantación del sistema bordea los 3.3 millones de dólares.

En estos días, el sistema está “corriendo” sobre plataforma UNIX-INFORMIX basados en procesadores del tipo RISC como el ALPHA de DEC, el PA-RISC de HP, o en plataformas SCO UNIX - INFORMIX basados en múltiples procesadores Intel o inclusive en algún servidor de los conocidos como clones del tipo 486.

Con lo cual la portabilidad y escalabilidad del sistema han sido por demás probadas y demostradas.

El modo de operación del sistema permite trabajar en base a diferentes modalidades, desde la acción en tiempo real hasta la operación por lotes, existiendo algunos procesos que se corren en background.

La arquitectura del sistema es del tipo centralizado, dadas las condiciones imperantes en el medio tanto en materia económica así como en materia de los recursos humanos disponibles, la opción más conservadora apuntaba a ser la más acertada.

En materia de seguridad, han sido utilizados los mecanismos que provee el sistema operativo, los que provee el DBMS del Informix y los desarrollados en la aplicación misma, especialmente aquellas que están relacionadas con los permisos que cada usuario debe tener para acceder a los diferentes menús; cabe señalar también, el desarrollo de todo un sistema de auditoría de la base de datos la cual permite validar la consistencia y rastrear casos anómalos. Existe un seguimiento de los comandos del sistema operativo, registro transaccional en la Base de Datos, así como un registro a detalle de los cambios ejecutados sobre la base, sin dejar de lado la revisión y el análisis de los cambios.

En materia de impresiones es oportuno mencionar que todos los informes que se emiten en el sistema, son enviados a pantalla y, opcionalmente, estos pueden ser almacenados en disco como archivos de impresión o en su defecto ser impresos, total o parcialmente, para lo cual el sistema tiene el respectivo soporte de impresiones en la red con posibilidades de manejar impresoras del sistema y adicionalmente impresoras esclavas soportando múltiples tipos de las mismas.

Se desarrolló un manejador de menús para facilitar la administración de las aplicaciones y enlazar las mismas de una manera sencilla y ágil; a la vez que se soporta a través de él la seguridad de los accesos.

La ayuda, para quien se encuentra operando el sistema, se encuentra en línea y está referenciada al contexto.

Era vergonzoso ver a los Contadores verificar los cálculos del computador con calculadoras manuales de cinco dólares, así que se desarrolló en calidad de utilitario una calculadora y un calendario en línea, en toda la aplicación.

El manejador de reportes que tiene el sistema permite manipular los informes en pantalla, congelando renglones y/o columnas y adicionalmente permitiendo la selección de todo el

reporte o parte del mismo, con privilegios por usuarios para seleccionar una impresora específica.

Dónde está instalado el SIIF y qué cobertura ofrece?

El SIIF está instalado en la Secretaria Nacional de Hacienda y su operación y mantenimiento ha sido confiado a la Subsecretaria de la Contaduría General del Estado; a su vez una versión reducida del mismo se encuentra instalada en cinco de las nueve Prefecturas Departamentales, con quienes se mantiene comunicación a través de líneas telefónicas conmutadas. Está en nuestros planes poder instalar el SIIF en las restantes cuatro Prefecturas Departamentales antes de la finalización del primer semestre de 1997.

El SIIF se encuentra en este momento soportando las operaciones de la Administración Central, es decir los Ministerios, Secretarías, el Congreso y el Poder Judicial; actualmente, a través de la implantación de una red metropolitana de telecomunicaciones, fruto de la incorporación de tecnología Frame Relay, hoy se encuentran conectados bajo esta modalidad los Ministerios de Salud, Educación, de la Presidencia, Hacienda y el Banco Central, esperando poder conectar el resto de las instituciones hasta fines de Julio del presente año.

En las Prefecturas soporta las operaciones referidas a la Administración del Presupuesto, la Tesorería y las funciones de Contabilidad Integrada.

Características funcionales del sistema:

Desde un punto de vista funcional, el sistema está compuesto por los subsistemas de: Contabilidad, Tesorería, Administración de Presupuesto, Conciliación Bancaria, Fondos en Custodia, Distribución de Participación Popular, Crédito Público, Transferencias Electrónicas y Consultas; sin embargo ahí no termina todo, puesto que actualmente se viene trabajando en módulos complementarios como son: Seguimiento de Activos Fijos y Administración de Almacenes.

Qué comprende el SIIF?

Administración de Presupuesto:

Partiendo de la carga del presupuesto, la cual puede ser realizada directamente desde el sistema de formulación presupuestaria ó desde alguna hoja electrónica, el sistema cuenta con un módulo que le permite administrar todas las posibles modificaciones presupuestarias que se vayan ejercitando sobre el presupuesto, ya sean adiciones, disminuciones, traspasos y/o transferencias. Existe como es obvio suponer, un módulo que nos permite explotar la información a través de reportes tanto en papel como en pantalla.

Tesorería:

Este subsistema está compuesto por cinco módulos:

El módulo de programación del gasto que permite asignar cupos ó cuotas de gasto a las instituciones; el sistema soporta que los períodos de asignación de cuotas sean uniformes para todos los usuarios ó variables para quienes así los necesiten.

El módulo de recepción, captura y verificación de comprobantes de ejecución presupuestaria tiene vigencia para aquellas instituciones que aún no han entrado a la red de Hacienda; en

ellos se verifica la consistencia de las estructuras presupuestaria y se ejecutan todas las validaciones, el correcto cálculo de acreedores ó de retenciones efectuadas, y en forma especial aquellas referidas a la comprobación de cuota de gasto y de techo presupuestario por partida. Estas funciones van siendo gradualmente derivadas a cada institución.

El módulo de Administración de Pagos permite, en función de la liquidez diaria del Tesoro, definir los pagos a realizarse y llevar el control de la deuda flotante del sistema, es decir la diferencia entre lo ya efectivamente pagado y lo efectivamente devengado.

El módulo de Administración de Caja, cuando la institución este utilizando cheques, permite emitir y llevar el control de los cheques impresos así como su situación (para firma, en poder del interesado, cobrado). Si la institución estuviere utilizando transferencias electrónicas hará uso de otro módulo, el que se encargará de verificar las firmas electrónicas incorporadas a los documentos de transferencia y a su vez encriptará la información como medida de seguridad.

Como se puede apreciar, el sistema, en su parte operativa se va convirtiendo dentro de la Secretaría Nacional de Hacienda en un sistema de dos pasos, programar los pagos (por la liquidez) y ordenar las transferencias electrónicas. En caso de existir abundantes recursos, se podría hacer que el sistema sea totalmente automático y transparente.

No podría estar ausente el módulo de conciliación de cuentas bancarias, el cual diariamente verifica las operaciones de 120 cuentas del Tesoro en el Banco Central de Bolivia. Cuando todas las instituciones estén conectadas esta función de conciliación será ejecutada en línea.

Finalmente, el módulo de reportes permite acceder a una amplia gama de ellos.

Contabilidad:

La contabilización puede realizarse de manera automática, por lotes o de forma manual.

El módulo de contabilización automática, convierte la información de ejecución presupuestaria en contabilidad de doble partida a través de 9 conversores y es activado inmediatamente cuando se produce un devengamiento o en su defecto cuando se ordena una transferencia electrónica, sin embargo existe también la posibilidad de habilitar o deshabilitar esta función de acuerdo a requerimiento de las autoridades pertinentes y realizar la contabilización también automática escogiendo un comprobante o un conjunto de ellos.

El módulo de contabilidad manual está disponible para atender las operaciones que no hubieran sido susceptibles de ser atendidas por el módulo automático.

La siguiente gráfica esquematiza en forma general las funciones más importantes dentro del SIIF:

La hoja electrónica Spin

Ante la imperiosa necesidad de contar con información gerencial que apoye la toma de decisiones se determinó llevar adelante el desarrollo de Spin.

Spin es una hoja electrónica propia con interfaces directas al Informix, instrumento con el cual se puede extraer información de la base de datos con funciones muy simples, las cuales

están parametrizadas y le permiten al usuario preparar sus propios reportes e inclusive crear modelos donde pueden analizarse proyecciones y otras; y la gran ventaja, no tiene que hacer ninguna “exportación” y puede manejar sus modelos tanto en Pc’s conectadas al sistema así como en terminales ANSI.

Cuenta en líneas generales con un manejador de pantallas y entradas, así como un manejador de comandos con su respectivo analizador de léxico, su analizador sintáctico, un evaluador de expresiones, ayuda en línea y la interface con la base de datos a través de I4GL de INFORMIX.

Los otros subsistemas del SIIF

El módulo de seguimiento a los Fondos en Custodia nos permite tener control sobre todos aquellos valores que por una u otra razón no han llegado a ser cobrados por los beneficiarios y sobre los cuales el Tesoro de la Nación se convierte en custodio.

La distribución de los recursos de participación popular es realizada de manera automática a través de un mecanismo computacional, la que deriva diariamente los importes que cada gobierno municipal percibe a sus respectivas cuentas, el seguimiento de las mismas es soportado por el sistema para efectos de contrastación de la información que con posterioridad presentarán estas instituciones en materia de ejecución presupuestaria.

El subsistema de crédito público ya implantó los módulos de control de emisión y redención de letras del tesoro, control de bonos y seguimiento de la deuda interna todos ellos interconectados con el SIIF. La deuda externa seguirá siendo administrada por el SIGADE como lo es hoy en día.

Las instituciones del ámbito descentralizado están utilizando dos diferentes paquetes, las más grandes un sistema de contabilidad y presupuestos, y las de menor envergadura un pequeño sistema de ejecución presupuestaria. Sin embargo, a la luz de los logros obtenidos con el SIIF, se decidió encarar el desarrollo de versiones más reducidas bajo el mismo modelo, aspectos que serán concluidos para finales del presente año.

La red de la Secretaria Nacional de Hacienda

La oportunidad de trabajar con el mismo sistema en ámbitos tan disímiles en materia geográfica, ha presentado un reto adicional puesto que nos vimos en la necesidad imperiosa de incursionar en aspectos referidos al teleproceso.

En el presente, existen en la ciudad de La Paz, alrededor de 80 reparticiones de instituciones que interactúan con el sistema, y adicionalmente en cada Departamento del País existen varias unidades adscritas al entorno de las Prefecturas que necesitan modernizar la forma de llevar adelante la administración de sus recursos financieros. Finalmente, las Direcciones e Impuesto Internos y Aduana están encarando una reingeniería de sus sistemas de información a lo largo y ancho del País por lo que se persigue modernizar en pleno el seguimiento, la administración y el control de los dineros que se administran bajo tuición del Tesoro General de la Nación, por ello se decidió llevar adelante el proyecto de implementar redes MAN (Metropolitanas) en las ciudades y una gran red de área amplia para el País entero.

Problemas encarados a lo largo del desarrollo.

Múltiples fueron los obstáculos encontrados, sin embargo, considero apropiado mencionar de manera especial aquellos referidos a:

- los problemas que trae consigo la constante rotación de personal en las instituciones públicas debida a diferentes razones,
- lo difícil del compromiso de los ejecutivos con un proyecto de largo plazo por su falta de óptica integradora y conocimiento de los postulados originales,
- la excesiva resistencia de los mandos medios y subalternos al cambio,
- la carencia de recursos inmediatos en calidad de contraparte,
- los pequeños feudos que se erigen en las subsecretarías,
- la falta de compromiso con las medidas de modernización por parte de los funcionarios
- la pérdida de casi tres años utilizando los dineros de manera poco efectiva y soportando consultoría de línea que solo benefició el día a día pero no al proyecto.

Epílogo

Quiero agradecer la oportunidad de presentar ante el juicio de la comunidad internacional el presente trabajo a los organizadores del evento, el apoyo recibido de manera especial en el último año y medio de parte de Mr. Jim Wesberry y Mr. John Pollner y através de ellos al Banco Mundial, y definitivamente a los Lic. Fernando Candia y Gonzalo Afcha, Ministro y Secretario de Hacienda de mi País, quienes creyeron que si era posible llevar adelante este proyecto.

A los compañeros de trabajo, un reconocimiento especial.

Y finalmente presentar mi GRATITUD al ser más noble y precioso que conozco, a quien es mi guía, mi inspiración y mi consolación, a CRISTO en quién todo es posible.

LA CONTRALOR Y CONTRALORIA GENERAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Ileana M. Colón Carlo

Contralora General - Puerto Rico

Es muy grato dirigirme a ustedes con motivo de la Undécima Conferencia sobre Innovaciones en las Finanzas y Administración Gubernamental. Traigo un cálido saludo de todos los empleados de la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Nos unen fuertes lazos de confraternidad que hoy se refuerzan con este intercambio.

Les hablaré sobre La Contralora y la Contraloría General en la lucha contra la corrupción. Hablaremos sobre ello tomando como punto de partida lo que hemos realizado para combatir la corrupción e incentivar la sana administración pública en la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En el 1987 nos dimos a la tarea de reformar la Oficina reinventando la forma de conducir nuestras auditorías. Hay que señalar que la reforma de la Oficina del Contralor ha sido tanto cuantitativa como cualitativa. Hemos crecido en tamaño, en recursos y, mejor aún, hemos crecido en la calidad del servicio que prestamos al pueblo.

Al iniciar nuestra gestión en la Oficina del Contralor, hace 9 años, llegamos a una Contraloría que contaba con 239 auditores y 64 profesionales o miembros del personal administrativo. En aquella época, nuestros auditores recibían al llegar las herramientas que les brindábamos para realizar su trabajo: lápices, libretas y una calculadora. Además, teníamos un mandato constitucional del pueblo de fiscalizar las cuentas y el compromiso personal de hacerlo cumplir a como diera lugar.

La función ministerial de la Oficina del Contralor proviene del Artículo III, Sección 22, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1952. En ella se nos asignó la misión de fiscalizar todos los ingresos, desembolsos y cuentas del Estado para determinar si se han hecho de acuerdo con las leyes (post-intervención). La Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952 crea nuestra Oficina, la cual responde principalmente a la Asamblea Legislativa. El estudio de dichos estatutos fue el punto de partida para iniciar la reforma y analizar nuestra situación.

Vimos que eran buenas leyes constitutivas, que contaban con todos los elementos necesarios para una transformación. Lo que hacía falta era hacerla valer en toda su extensión e interpretarla a la luz de hoy y del mañana.

Preparamos un estudio de necesidades y comenzamos a trabajar... Dicho estudio nos permitió descubrir las áreas de fortaleza y las de debilidades como forma de poder enfocar nuestros esfuerzos. Decidimos también esbozar un plan estratégico a fin de identificar las metas, los objetivos y los recursos humanos y económicos necesarios para alcanzarlos a corto plazo y a plazo intermedio. Desarrollamos una misión y unos valores de la organización que nos sirven como marco de referencia para la toma de decisiones.

El próximo paso fue esbozar un programa de trabajo que nos ayudaría a consolidar las áreas de mayor fortaleza y a reforzar nuestras áreas de debilidad. Además, nos ayudaría a actualizarnos a la situación vigente y a ponernos a la vanguardia.

Al hacer el análisis de situación, descubrimos que deberíamos encaminar nuestro quehacer en cinco direcciones. Ellas son:

- Desarrollo Económico
- Desarrollo Legislativo
- Desarrollo Profesional y
- Desarrollo de las relaciones con el pueblo y con los organismos que nos sirven de apoyo para hacer cumplir la ley.

ÁREA ECONÓMICA

En los pasados nueve años se ha aumentado el presupuesto de la Oficina para cada año. En 1987, el presupuesto era de 7.3 millones de dólares y hoy día contamos con 18.4 millones de dólares, un aumento de 152 por ciento. De hecho, según la Ley que nos rige, el presupuesto nunca puede ser menor al del año anterior. Estos recursos nos han permitido reclasificar las escalas salariales y aumentar los beneficios a nuestros empleados. En 1987, al comenzar en la Oficina, el Auditor I tenía una compensación mensual de 950 dólares. En la actualidad, un auditor comienza a trabajar con un salario mensual de 1,400 dólares (aumento de casi 50 por ciento), además de recibir otros beneficios marginales, tales como, la aportación patronal al plan de salud, bono de Navidad, incentivo por productividad, licencia por vacaciones, seguridad de empleo, adiestramientos y sistema de retiro.

Con los recursos adicionales, se diseñó, instaló e implantó en la Oficina un sistema moderno de información computarizado. Este provee programas operativos para uso en la administración de las auditorías, las investigaciones, los trabajos administrativos y demás operaciones de la Oficina. En fin, hemos casi descartado el uso de lápiz y de las libretas de apuntes; ahora lo apuntamos en la microcomputadora.

Cuando llegué a la Oficina, contábamos con 18 mil pies cuadrados de espacio de oficinas. Hoy contamos con 42 mil pies cuadrados, un aumento de 133 por ciento. Estas oficinas están subdivididas con las unidades modulares y cada empleado cuenta con su microcomputadora conectada a la red de comunicaciones de la Oficina.

ÁREA LEGISLATIVA

En el ámbito legislativo, recomendamos y respaldamos nueva legislación para complementar las leyes existentes y que nos sirviera de apoyo en la labor de nuestras investigaciones.

Respaldamos proyectos que luego se convirtieron en leyes para combatir la corrupción en el sector público, tales como el cargo de Fiscal Especial Independiente (FEI). El FEI es el funcionario del poder ejecutivo responsable de acusar y procesar a funcionarios de alta jerarquía señalados por actos de corrupción gubernamental. Este funcionario goza de independencia investigativa y responde al panel de (tres) jueces que lo nombra para realizar la investigación.

Por otro lado, uno de nuestros mayores triunfos es haber logrado la convicción de funcionarios de alto nivel y empleados que han cometido delitos de corrupción. Para los años 1994 y 1995, referimos a la Oficina del Fiscal Independiente (FEI) por medio del Secretario de Justicia, 27 casos que se distribuyeron en: ocho relativos a alcaldes, seis representantes, ocho senadores y cinco funcionarios principales. De ellos, el FEI logró la convicción de cuatro senadores, cuatro representantes y cuatro alcaldes. Estos y otros no convictos se han obligado a restituir cerca de 3/4 de millón de dólares al erario (véase anexo). Además, hemos respaldado proyectos para aumentar los períodos prescriptivos para causar por delitos de peculado. También favorecimos la ley que inhabilita a personas convictas por actos de corrupción gubernamental para ocupar cargos públicos.

ÁREA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

La Oficina ha tenido que tomar medidas y realizar cambios eficaces para cumplir con su misión. Por tal razón, creamos nuevas divisiones que nos permiten trabajar con más agilidad. Además, incorporamos la aplicación de la nueva tecnología a las operaciones.

Hemos aumentado el personal de auditoría y el de apoyo para realizar auditorías frecuentes, puesto que una de las metas que nos impusimos fue emitir informes actualizados. Al comenzar como Contralora de Puerto Rico, habían 239 auditores; hoy contamos con 411, un aumento de 72 por ciento. Como complemento, hemos impulsado el desarrollo de nuevas técnicas de trabajo y hemos adquirido los sistemas más avanzados en el campo de la auditoría. La mayoría de nuestros auditores conocen y usan los programas para microcomputadoras, Lotus 123, IDEA, Report Writer y muestreo aleatorio. Además, utilizan WordPerfect para el borrador de informe de auditoría, las minutas y toda correspondencia generada en las auditorías.

INTOSAI o la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (**International Organization of Supreme Audit Institutions**) en su catálogo del 1994, nos ubica a la par con los Estados Unidos y Singapur, las dos naciones de mayor avance tecnológico en el campo de los sistemas de información aplicados a las auditorías en el mundo entero.

Otro de los logros ha sido actualizar la publicación de informes de auditoría. En 1987, el 85 por ciento de los 125 informes se publicaron a más de 2 años de completado el trabajo de campo. El 15 por ciento correspondía a informes que se publicaron antes de un año de terminar el trabajo de campo. Para el año fiscal que acaba de concluir invertimos la proporción; el 98 por ciento de los 169 informes se publicaron a un año de concluido el trabajo de campo. El 2 por ciento remanente ó 7 informes se publicaron dos años después de concluir el trabajo de campo. Con informes actualizados, los funcionarios gubernamentales pueden tomar con prontitud las medidas correctivas necesarias para mejorar la administración pública, además de impedir que prescriban los delitos y que los culpables sean castigados a tiempo.

Cuando llegamos a la Contraloría, contábamos con siete computadoras. Definimos nuestros objetivos y adquirimos el equipo de vanguardia necesario para ponernos al día en cuanto a sistematización se refiere. Hoy contamos con cerca de 500 microcomputadoras. Los auditores las utilizan para realizar sus investigaciones en el campo. Cuando éstos regresan a la Oficina traen su trabajo casi terminado. Al así hacerlo, agilizan el proceso de revisión y publicación

del informe. Señalamos con orgullo que estamos a la vanguardia en sistematización de la información y de las operaciones.

De hecho, ya nos estamos preparando para el año 2000. En estos instantes estamos evaluando tecnología de reconocimiento de voz, de video-conferencia, así como el archivo de imágenes. Muy pronto quedarán obsoletos los teclados y el papel y, literalmente, hablaremos con nuestras computadoras. Además, veremos la imagen de nuestros interlocutores en vídeo.

La inversión en equipo y el crecimiento en el uso de sistemas de información (hemos invertido aproximadamente un millón doscientos mil dólares) hizo necesario crear la División de Sistemas de Información en 1992. Esta es la encargada de diseñar, implantar y administrar los sistemas creados, así como también de brindar el asesoramiento técnico y los adiestramientos a los auditores y a los demás usuarios de los mismos (Manual de Normas y Procedimientos de los Sistemas de Información).

El Sistema de Información del Registro de Contratos nos permite obtener información sobre los contratos otorgados por las entidades gubernamentales. Como consecuencia de las múltiples actividades que realiza el estado moderno, en Puerto Rico ha crecido el número de contratos otorgados por las distintas agencias, instrumentalidades y subdivisiones administrativas del gobierno. Para garantizar la mayor pureza en el manejo de los fondos públicos envueltos en estos contratos, se ha dispuesto por ley que todo organismo público contratante deberá remitir a la Oficina del Contralor copia de cada contrato dentro de los quince días de su formalización. La Oficina recibe unos 100,000 contratos anuales. Contamos con una base de datos que provee información por el nombre del contratante, seguro social o patronal y tipo de servicio y agencia o departamento del gobierno. Este servicio está disponible a todos los ciudadanos, inclusive por vía del Fax Módem.

El fin que persigue la ley es permitirle a la Oficina del Contralor enjuiciar la legalidad de dichos contratos antes de realizar la intervención del organismo. Ello sirve también el propósito de ayudar a los organismos en el mejor desempeño de sus funciones ya que al notificárseles de cualquier anomalía o vicio jurídico que se encuentre en un instrumento podrán tomar las medidas que legalmente correspondan.

Además del Sistema de Registro de Contratos, creamos el **Sistema de Información del Plan de Acción Correctiva (SIPAC)** que contiene datos sobre dichos planes, las acciones tomadas por los funcionarios y la situación de desarrollo en que se encuentran. La Oficina requiere que las unidades auditadas sometan el Plan de Acción Correctiva sobre las medidas tomadas dentro de 90 días desde la fecha de publicación del informe. Además de concientizar a los administradores públicos de su responsabilidad, el Estado ha logrado recuperar unos 24 millones de dólares que de otro modo se hubieran perdido. También, las distintas entidades gubernamentales han implantado 6,800 medidas para corregir las faltas señaladas.

Añádanse a todos estos sistemas de información el desarrollo de **bancos de datos** que albergan numerosos hallazgos de los informes. También mantenemos una red de información mediante la cual obtenemos datos de otras agencias del Gobierno.

Al implementar todos estos sistemas se hizo necesario revisar y crear manuales para uniformar operaciones, orientar y adiestrar a nuestro personal en el uso de los mismos. Hemos diseñado manuales para todos los nuevos productos implantados.

Establecimos y fortalecimos el área de adiestramientos con más empleados y equipo tecnológico de vanguardia. Hoy hacemos en casa casi todos los manuales y trabajos audiovisuales.

Nuestros recursos en este renglón también irradian su quehacer fuera de los ámbitos de la Oficina. El avance tecnológico que hemos logrado sirve hoy de modelo para otras entidades del gobierno. Ofrecemos seminarios a funcionarios estatales y municipales. En dichos seminarios se discuten temas relacionados con las funciones de auditoría y el Plan de Acción Correctiva. Estos adiestramientos se coordinan por medio de la Oficina Central de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Fortalecimos todas las divisiones de apoyo con personal adicional, equipos tecnológicos modernos y con adiestramientos. En especial, fortalecimos la División Legal con 15 abogados, 2 oficiales jurídicos y 3 consultores en materias específicas como: Derecho Constitucional, Derecho Penal y Derecho Administrativo. Ello nos ha permitido preparar mejores casos y defender mejor nuestros hallazgos ante los tribunales.

ÁREA PROFESIONAL

La alta incidencia de corrupción es una de las razones para mantenernos al día profesionalmente. La pérdida de valores en nuestra sociedad y la falta de controles internos adecuados han causado que se cometan más actos delictivos contra bienes públicos. Además, con el advenimiento de nuevas tecnologías, cada vez son más sofisticados los métodos de delinquir.

Para enfrentar este problema, hemos replanteado la visión y la función en las auditorías de la Oficina del Contralor. Ahora lo vemos como un auditor-investigador al cual denominamos audigador. Les brindamos adiestramientos sobre técnicas para detección e investigación de fraude y corrupción, y las técnicas necesarias para realizar una buena investigación. Para ello, establecimos el procedimiento de la Consulta de Tipificación de Delitos y el Memorando para la Evaluación de la Suficiencia de la Prueba.

Fortalecimos nuestra División Legal para brindar apoyo a los audigadores e impulsamos mayor participación de los asesores legales en las auditorías de fraude. Intensificamos el uso de peritos en las auditorías para examinar o investigar situaciones irregulares propias de sus campos especializados. Así pudimos comprobar la existencia de irregularidades y reforzar la evidencia con el análisis y la opinión de peritos.

ÁREA DE RELACIONES CON EL PUEBLO Y CON OTRAS INSTRUMENTALIDADES

El trabajo que realizamos requiere, en numerosas ocasiones, la intervención de otras agencias y departamentos del gobierno que se encargarán de determinar los delitos e imponer castigo a los hallados culpables. En décadas pasadas no se hacía nada al respecto y los culpables. En décadas pasadas no se hacía nada al respecto y los culpables ni siquiera eran enjuiciados.

Para hacer cumplir las recomendaciones de los informes de auditoría, solicitamos el concurso de todas las entidades del gobierno que de forma alguna están relacionadas con los hallazgos de nuestras auditorías. El Ejecutivo decidió coordinar este esfuerzo con nosotros y emitió una Orden Ejecutiva que dio origen al **Plan de Acción Correctiva**, conocido como el **PAC**. Por medio del mismo, logramos hacer que se cumpla con las recomendaciones que aparecen en nuestros informes. Desde su establecimiento en 1987, los funcionarios principales de las entidades gubernamentales han implantado 6,800 medidas dirigidas a corregir las deficiencias señaladas. Ellas han sido el vehículo para que el Gobierno recobre \$31 millones de dólares y que se logre mejor uso y protección de los recursos públicos.

Al implantar el **Plan de Acción Correctiva** y al redirigir nuestras auditorías a la detección de fraude, se hace necesario buscar el concurso de las entidades encargadas de procesar delitos e imponer penas. Por ello, hemos establecido una relación de trabajo más estrecha con aquellos organismos que sirven de apoyo y que son los responsables de investigar y presentar las acusaciones sobre los delitos que surgen de nuestros informes de auditoría.

Así pues, reforzamos nuestra relación con el Departamento de Justicia y la Oficina de Asuntos del Contralor adscrita a dicho Departamento, con la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Fiscal Especial Independiente y con el Departamento de Hacienda. Estas agencias, a su vez, han aumentado sus recursos humanos para poder atender con mayor rapidez los numerosos casos que ahora les sometemos.

Para agilizar la toma de decisiones por parte de ellas, establecimos un método de referimiento de recomendaciones en nuestros informes de auditoría al Secretario de Justicia. La labor entre los auditores y los asesores legales ha sido instrumental en la preparación de un expediente con las pruebas testificales y documentales necesarias para que las oficinas antes mencionadas trabajen los casos referidos. Ello nos permite tomar, dentro de nuestras limitaciones, parte activa en las acciones que inste el Secretario para el procesamiento de las acciones delictivas que cometan los funcionarios y empleados públicos contra el erario.

Por otro lado, hemos impulsado el que los ciudadanos tomen mayor conciencia en cuanto a la responsabilidad que tienen los funcionarios de informarles sobre el uso de los fondos públicos y exigir cuentas claras. En esta dirección, hemos participado en programas semanales en la televisión, los cuales son transmitidos por el primer noticiario a la hora de mayor audiencia. Estos programas de servicio público, que no cuestan nada al erario, alertan a los ciudadanos y a los funcionarios públicos sobre situaciones encontradas en las auditorías y el modo en que deben realizarse las transacciones.

En la Oficina mantenemos una línea directa de comunicación con la prensa. Según se señala en nuestra ley creadora, la Oficina está obligada a divulgar a los medios de comunicación social los hallazgos principales de cada informe. Los medios, a su vez, se encargan de diseminar la información. En Puerto Rico poseemos una prensa siempre presta a fiscalizar el mal uso de bienes públicos y los actos de corrupción. El fortalecimiento de esta relación Contraloría-Medios de Comunicación, así como el ingente trabajo llevado a cabo, nos han servido para obtener el respeto y el apoyo del Pueblo en nuestras funciones. Además, la divulgación de los medios sirve de disuasivo a los funcionarios y empleados gubernamentales para incurrir en irregularidades.

Bueno, me parece que esto resume a grandes trazos las estrategias del combate institucional contra la corrupción, implantadas a través de una reforma de nuestra entidad fiscalizadora.

Parece fácil, pero no crean ustedes que ha sido así. La lucha contra políticos, funcionarios y empleados corruptos ha sido muy recia. Sin embargo, los cambios implantados no han provenidos de una lucha sangrienta sino por evolución noble.

DETECCION DEL FRAUDE: LA EXTRACCION DE EVIDENCIA VALIDA

John Capizzi

Presidente Servicio de Auditoría Interna, Inc. EE.UU.

Gracias. Esta sección tratará sobre la detección del fraude y la extracción de evidencia válida. En otras palabras, desarrollando nuestro caso de trabajo para la presentación en la Corte de Justicia para procesamiento.

En los Estados Unidos, las organizaciones pierden el seis por ciento de sus ingresos anuales debido al fraude y abuso. El fraude y abuso cuestan a las organizaciones de los Estados Unidos más de \$400 billones anualmente. La organización promedio pierde más de \$9 en un día por empleado debido al fraude y abuso. En adición a la pérdida directa económica de la organización por comportamiento fraudulento o abusivo, existen costos indirectos en consideración: pérdida de productividad como resultado de contratar y despedir a los empleados abusivos, acciones legales, aumento de desempleo de empleados administrativos y sospechosos, intervención de gobierno, y otros costos escondidos de fraude y abuso.

Como gerentes, auditores, examinadores del fraude y oficiales de gobierno, necesitamos saber cómo extraer información válida de sospechosos de, o testigos para, fraude y abuso. Necesitamos saber si la información es válida o decepcionante después de que completemos nuestra investigación, y necesitamos extraer esa información para un procesamiento adicional en la Corte. Después de que completemos nuestra investigación, y busquemos en toda nuestra información y papeles de trabajo del auditor, en algún tiempo, vamos a tener que conversar con los individuos.

En primer lugar, necesitamos saber que diferencia existe entre una entrevista y un interrogatorio. Una entrevista es sencillamente lo que nosotros hacemos cada día, todos los días, y eso es hablar con las personas y reunir información. En el interrogatorio, nuestro objetivo es tener que esa persona admita aquello que hizo –ellos tomaron la inteligencia, tomaron el producto, y el dinero.

Ahora, el tipo de la entrevista e interrogatorio de la cual hablaré se llama una entrevista conductual. La definición de una entrevista conductual es una entrevista no acusatoria en la cual una serie estructurada de preguntas son formuladas, algunas de las cuales son para el propósito de elicitación síntomas verbales y no verbales de comportamiento indicativos de la verdad y la decepción. Ahora, el propósito de esta entrevista conductual es determinar el involucramiento potencial del sospechoso en la ofensa bajo investigación. No tiene necesariamente que ser una ofensa criminal, podría ser un problema de recursos humanos donde un gerente y un empleado están teniendo una disputa en el lugar de trabajo. Podría ser un problema de auditoría operacional en la cual, como auditores, necesitamos explicar y verificar factores y la evidencia. Podría ser en cualquier tiempo una persona, o una organización o un oficial de gobierno para saber si o no el sospechoso o la persona está diciendo la verdad o no.

Ahora, me gustaría enfatizar una cosa. No usen las técnicas que voy a presentarles con su familia y amigos. La razón por la cual no tienen que hacerlo es porque algunas veces ustedes no necesitan descubrir si alguien está diciéndole una mentira. Así, confine esto al lugar de trabajo.

Tengo un cassette que me gustaría mostrar, que los introducirá en este tipo de entrevista conductual, y después de todo, yo responderé cualquier pregunta que ustedes puedan tener. Es un cassette en profundidad, ofreciendo mucha información.

Me gustaría señalar unas cuantas cosas en las que estoy en desacuerdo en el cassette. Cuando usted vea al sospechoso, la persona que está siendo entrevistada, ellos están sentándose en una silla con ruedas. Prefiero que utilicemos una silla de patas rectas, como en la que ustedes están sentados. Cuando ustedes estén tratando con una persona culpable o alguien que no está siendo honrado, ellos tienden caminar alrededor del salón de entrevistas, y usted los perseguirá por todo el lugar de trabajo. Ellos no van a ir a cualquier lugar en una silla sin ruedas.

Otra cosa que me gustaría indicar es que la entrevista está teniendo lugar en un salón donde existe una ventana abierta. Usted no quiere dirigir una entrevista de interrogación en un salón con una ventana abierta, debido a las distracciones. Usted quiere que el sospechoso no tenga su atención dividida.

Ahora, lo positivo de este tipo de entrevista es que no sólo está buscando probar que alguien es deshonesto, usted está buscando aclarar a la gente honrada en su organización. (Se presenta un video).

El punto más importante de ese cassette es que mentir es algo no natural para la mayoría de las personas y, como un resultado, muchos de nosotros actuamos y hablamos diferentemente como un resultado del estrés que origina la mentira. Las claves verbales y no verbales son producidas por el estrés en la mentira. Es muy significativo que el entrevistador pone atención a ambas claves verbales y no verbales en el momento en que la pregunta es formulada.

A fin de hacer eso, se debe poner atención al sospechoso, y no mucha a las observaciones o notas sobre la entrevista, cuando se hace observaciones para un informe de la entrevista. Mire al sospechoso y ponga atención a las claves verbales y no verbales.

Un punto interesante en ese cassette, lingüísticamente hablando, fue donde el sospechoso declaró: “Todavía el niño no ha muerto?”, “Todavía no ha muerto ella?”. Es muy significativo cuando ella dice, “Murió el niño?”. Existe un distanciamiento entre ella y su hijo. Como un examinador forense del fraude, ese punto lingüístico es muy significativo en una decisión adicional al ir desde la entrevista a la interrogación a fin de obtener la confesión.

El último objetivo, después de concluir una entrevista/interrogatorio, es obtener una declaración escrita en la que el sospechoso confiesa lo que ellos hicieron, cómo lo hicieron, por cuánto tiempo lo han estado haciendo, y por qué. En adición, esto podría incluir descubrir quién además está cometiendo pérdidas y abre una brecha de políticas y procedimientos y violaciones en la organización, si existen cualquier otras personas. Si otros son identificados, el proceso comienza nuevamente, como si fuera una investigación fresca.

Un punto interesante, al hacer una entrevista/interrogación, es que las personas honradas se sentarán tranquilamente mientras el entrevistador está hablándoles. Ellos no objetarán. No es atentar contra la amistad. Ellos se sientan muy educadamente y derechos, como sus padres les enseñaron a pararse, y poner atención. Mientras más larga sea la entrevista, luego ellos comienzan a quejarse y se convierten en malhumorados y beligerantes. Una persona mentirosa inmediatamente comienza a ser beligerante, malhumorado o super amigable. Su intención es tratar de intimidar al entrevistador para que se vaya, para que se lleve bien con ella, o ignorarlos de modo que cuando ellos salgan de la sesión de entrevista y regresen a su vida normal. Nuevamente, tengan en mente que una persona honrada se sentirá tranquilamente en su sitio. Mientras más tiempo se tome, es cuando ellos comienzan a quejarse, y la razón para ello ahora es debido al interesante aspecto de la investigación que está cerrada. Ahora ellos están dejandosus negocios y sus deberes, y piensan de cuán lejos de su programa se encuentran.

Considere el cuarto o salón en que la entrevista es conducida. El salón de entrevistas que ustedes vieron en el cassette era demasiado amplio. Un tamaño ideal sería aproximadamente 10 pies por 10 pies. No tiene que ser elaborado. Todo lo que se necesita es dos sillas de patas rectas y un escritorio. El escritorio es para poner un caso de archivo y permitir al sospechoso escribir su declaración escrita.

PREGUNTA DEL PARTICIPANTE: John, usted siempre permite al individuo escribir su propia declaración?. Existen ocasiones cuando sería mejor si usted escribiera esa declaración, basado en lo que él le contó, utilizando sus propias palabras?.

John Capizzi

Prefiero que el sospechoso escriba su propia declaración y la realice, por dos razones: Una, es algo que está viniendo de él, y dos, encuentro que, cuando la persona escribe, que generalmente se expanden en lo que ellos están tratando y recuerdan otros detalles que pueden haber faltado durante el diálogo verbal de la entrevista/interrogación. Si alguien es poco ilustrado y tiene un problema con la escritura, entonces, desde luego, nosotros escribiremos la declaración e insertaremos los errores, de modo que la persona pueda comenzar y corregir, indicando que ellos lean la declaración, la reconozcan, y luego la corrijan.

Sr. Rivers (Estados Unidos): Estaba justo preguntándome, que impacto tienen los abogados en tu habilidad para determinar si alguien está mintiendo?

Sr. Capizzi

No del todo. Normalmente, nosotros asistimos al lugar no anunciado, de modo que no existe una advertencia por anticipado, y así la persona se presentará sola. Si un abogado se presenta, no se hace ninguna diferencia en modo alguno. Mucha gente queda intimidada debido a que el abogado está presente. Yo he ido a la escuela de leyes, pero no soy un abogado practicante. La única diferencia entre un abogado y usted y yo es un par de años extra en la escuela. Nunca he encontrado que eso sea un estorbo. Es mejor tener a la persona sola, sin su representación.

Una cosa que usted encontrará es lo que nosotros llamamos “el remordimiento del comprador” que se establecerá después de que la persona se confiese a nosotros, en que, después que ellos dejen nuestra entrevista y vayan a su casa y hablen con su familia y amigos,

y ellos estén diciendo, “Porqué le contaste a ese hombre esto?. Porqué te confesaste a eso?. Ellos se sienten más bien tontos. Eso ocurrirá cuando el teléfono sonará y un abogado o algún otro representante estará llamando.

Nuevamente, el entrevistador no está amenazando, no está acusando, y en esencia, la persona está contándonos lo que ellos hicieron. Nosotros no les estamos contando nada, ellos están contándonos.

OBJETIVOS DE CONTROL PARA INFORMACION RELACIONADA CON LA TECNOLOGIA - CobiT

Sr. John W. Lainhart

Inspector General, Cámara Federal de Representantes, EE. UU.

Buenas tardes. Aprecio mucho la oportunidad al estar presente en la Onceava Conferencia Internacional sobre Nuevos Desarrollos y Administración Gubernamental Financiera.

El tema del cual voy a hablar es CobiT, u objetivos de control para la información y tecnología realizada. Esto es un proyecto mayor de investigación que ha sido terminado recientemente y publicado por la Asociación de Auditoría y Control de los Sistemas de Información.

Los objetivos y alcance del proyecto CobiT fueron desarrollar, mediante un proyecto de investigación, normas generalmente aplicables y aceptadas para la buena práctica para la tecnología de la información, o TI, control. Queríamos que este proyecto sea aplicable para los sistemas de información de grandes empresas, ya sea a nivel de la computadora personal, el minicomputador, la computadora madre o en red o servidor, o aún sistemas difundidos como el ambiente de cliente-servidor. Comenzamos con un cuadro de trabajo para el control en el ambiente de la TI. La basamos en los sistemas de Auditoría de la Información y objetivos de control de la Asociación de Control, pero cambiamos dramáticamente para hacerla más orientada hacia la administración, lejos de la perspectiva del auditor y a la perspectiva de la administración. Alineamos el documento con las normas De Jure y De Facto y regulaciones que existían alrededor del mundo. Estaba basada en una revisión crítica de tareas y actividades, tal como la reingeniería empresarial.

CobiT está basada en normas y regulaciones generalmente aceptadas mundialmente: normas técnicas de ISO, EDIFACT, y otras, códigos de conducta publicados por el Consejo de Europa, OECD, y otros, calificación del criterio para los sistemas de tecnología y procesos para la información, tal como ITSEC, ISO9000, TCSEC, normas profesionales al auditar, tal como el Informe COSO, IFAC, El Instituto de Auditores Internos, la Auditoría de los Sistemas de Información y Asociación de Control, las normas AICPA, y asimismo las normas del Libro Amarillo de la Oficina General de Contabilidad, y otros.

También empleamos prácticas industriales usadas y requisitos de fóruns de la industria, tal como el ESF y el I4, y también plataformas patrocinadas por el gobierno, tal como IBAG, NIST, y DTI. Finalmente, miramos al objetivo de los requerimientos de la industria específica tales como aquéllos en la banca, en el área comercial electrónica, y la fabricación o manufactura IT.

Existen actualmente tres partes del CobiT. Lo que yo voy a hablarles a ustedes hoy día trata con la Parte I. Esto es lo que hemos completado a la fecha. En realidad, la próxima reunión para la Fase II de CobiT es la primera semana en Mayo. Lo que nosotros hemos terminado a la fecha es un resumen ejecutivo, que está disponible para cada participante en la conferencia, el cuadro de trabajo, objetivos de control, y lineamientos de auditoría. Aquellos tres últimos items son lo que nosotros vamos a tratar para los próximos cinco minutos en esta

presentación: en el cuadro de trabajo, los objetivos de control y lineamientos de auditoría. Pero usted puede ver alguna de las otras partes de CobiT que estamos continuando desarrollando a medida que hablamos.

La primera parte de CobiT es la estructura. Como mencioné anteriormente, tratamos de cambiar la audiencia para este documento. Lo miramos desde la perspectiva de los usuarios de administración. Desde luego, no podríamos olvidar a los auditores, quienes nos llevaron de la mano con la Asociación de Auditoría y Control de los Sistemas de Información. Pero desde una perspectiva de administración, queríamos ayudar a la administración estar seguros de que su tecnología de la información invierte en las decisiones balanceando los riesgos y controles, y queríamos proveer algunos puntos de referencia en el ambiente IT. Con respecto a los usuarios, queríamos ayudarlos a obtener la certeza sobre la seguridad y control de los productos y servicios que ellos adquirirían. Finalmente, para los auditores, queríamos ayudarlos a proveer una herramienta para ser capaz de referir a la administración qué tipos de controles internos existían, especificando las opiniones sobre los controles internos para la administración, y también identificando los controles mínimos necesarios que son de costo-beneficio para las organizaciones.

La estructura está basado en los principios identificados aquí, el primero, son, los procesos de negocios. La clave para el documento CobiT son los procesos de los negocios, la misión crítica de las actividades de la organización, los objetivos de negocios. Lo que usted necesita para lograr aquéllos objetivos son el criterio que hemos identificado, criterio tal como efectividad, eficiencia, confidencialidad, integridad, disponibilidad, cumplimiento con las leyes y regulaciones, y confiabilidad de la información. Eso es lo requerido en los procesos de negocios.

Por otro lado, tenemos recursos, recursos TI, tal como datos, aplicaciones, tecnología, facilidades, y personas. Aquellos recursos producen información. Eso es lo que usted consigue del uso de aquellos recursos. La clave del asunto es estar seguros que aquellos dos coincidan, ellos están obteniendo resultados de costo-beneficio de nuestros procesos IT.

Los requisitos del negocio dirigen los recursos TI, que dirigen los procesos TI. Regresamos al lograr exitosos objetivos de negocios y misiones como un resultado de usar efectivamente los recursos IT y procesos.

Con respecto a los requisitos del negocio, dividimos esto en tres categorías: requisitos de calidad, requisitos fiduciarios, y requisitos de seguridad. Los requisitos de calidad son lo que necesitamos satisfacer a fin de decir que estamos cumpliendo la misión de nuestra organización, que estamos satisfaciendo los objetivos de esa organización, si se está controlando los pagos de la Seguridad Social, pagos de bienestar, cheques de planillas -si la naturaleza de nuestro negocio es -estar seguros de que cumplimos aquellos objetivo de negocios y aquéllas misiones.

Para los requisitos fiduciarios, no reinventamos la rueda, utilizamos el COSO. Tenemos los mismos requisitos, identificamos la confidencialidad, integridad, y disponibilidad como los elementos clave allí. Es interesante observar que estos suceden para ser el mismo criterio que están acostumbrados por el Gobierno de los Estados Unidos en su Oficina de Administración y Presupuesto. Pero a medida que hicimos la investigación, aprendimos que estos eran la mismas cualidades que buscamos en Japón, en el Reino Unido, en la Comunidad Europea, en Australia, y en la industria privada también.

El cuadro de trabajo CobiT está basado en la identificación de los dominios y procesos de la tecnología de la información. Definimos un dominio como un agrupamiento natural de la responsabilidad o el cumplimiento de los objetivos de la empresa, la misión de los negocios. Los procesos son una serie de actividades conjuntas con pausas naturales en el control..

Las actividades son acciones necesarias para lograr un resultado medible. Las actividades tienen un ciclo de vida, mientras que las tareas, que son actividades inferiores, son únicas y operaciones discretas.

Eso es el cuadro de trabajo que nosotros estamos empleando al desarrollar nuestros objetivos de control, que es la segunda parte de CobiT. Tomamos aquellos dominios y los dividimos en cuatro categorías amplias, que son: planeamiento y organización, el primero, adquisición e implementación, el segundo, distribución y apoyo, el tercero, y monitoreo, el cuarto. Tomamos éstos fuera del argot del auditor y tratamos de utilizar el estilo de redacción que la administración usaría en la actividades día a día de la organización.

El primer dominio, planeamiento y organización, dirige temas tales como la estrategia y tácticas para la contribución a la tecnología de la información para nuestras organizaciones, asegurándose que están cumpliendo los objetivos empresariales. Estas actividades necesitan ser planeadas, comunicadas, y administradas, y la organización apropiada e infraestructura tecnológica deben existir en nuestras organizaciones. Estos son los temas que tratamos acerca del planeamiento y organización.

El segundo dominio, adquisición e implementación, trata acerca de la realización de la estrategia TI. Las soluciones han sido identificadas, desarrolladas o adquiridas, e implementadas. Las soluciones necesitan ser integradas en el proceso de negocios. Nos gustaría también ver en esta área el cambio en el mantenimiento de sistemas, para asegurarse de que el ciclo de vida es continuado para estos sistemas.

El tercer dominio es distribución y apoyo. En este dominio, usted mira la distribución actual de los servicios requeridos, de operaciones mediante la seguridad, y se incluye la capacitación. Estas actividades sustentan los procesos que son la principal sangre de la vida de la organización o la institución. En este dominio, vemos las aplicaciones actuales del procesamiento de la información.

El cuarto dominio trata con la evaluación regular de todos los procesos TI, todos lo que nosotros hemos tratado anteriormente en los primeros tres dominios: Cuán bien esta cumpliendo la organización sus objetivos mediante sus recursos TI y procesos?. Estamos también viendo el cumplimiento y calidad de los controles.

Voy a ofrecer un poco más de detalle en cada uno de éstos en sólo un segundo, pero me gustaría darles la base, si lo desean, para los objetivos de control. La regla dorada de CobiT es que los recursos TI necesitan ser administrados por una serie de procesos naturalmente agrupados a fin de proveer la información que la empresa necesita para lograr sus objetivos. Esa es nuestra base al establecer los objetivos de control, y, como verán más adelante, esa es nuestra base al auditar para estar seguros de que estamos logrando aquellos objetivos, para asegurarnos que nuestra empresa pueda cumplir su misión y sus objetivos.

Con cada uno de los cuatro dominios, en realidad creamos procesos TI debajo de los cuales describimos objetivos de control de alto nivel. Para el primer dominio de planeamiento y organización, hemos identificado 11 objetivos de control de alto nivel. Sólo resaltaré unos pocos. El primero es definir un plan estratégico. Es sorprendente cuántos auditorías que yo he realizado donde las organizaciones no tienen ningún plan como ellos desean para traer la tecnología de la información y llevarla hacia la solución de un problema de negocios. Aún aquéllos que tienen un plan no parecen preocuparse de ello. Ellos van sobre una tangente muy rápidamente y fácilmente. Es muy importante que el plan estratégico sea definido.

Con eso, veríamos la arquitectura de la información siendo definida y la dirección tecnológica de la organización que se ha empezado. Las otras áreas siguen de allí en adelante - administrando la inversión, comunicando los objetivos de la administración y direcciones, hasta que vayamos al tema de administrar proyectos y la administración de calidad.

Me gustaría darles una idea del nivel de detalle respecto a que tratamos con objetivos detallados de control para cada uno de los 11 objetivos de control de alta calidad. El primero trata con la definición de un plan estratégico en la tecnología de la información, ese primer objetivo de control de alto nivel del cual traté un segundo antes. Para cada uno de los objetivos de control de alta calidad, tenemos más objetivos de control detallados que se construyen sobre ese tema. En este caso, definir un plan estratégico en la tecnología de la información, los objetivos de control detallados conducen la tecnología de la información como parte del plan de la organización a largo y corto plazo, el plan de la tecnología de la información a largo plazo, el planeamiento del enfoque y estructura de la tecnología de la información a largo plazo, los cambios en el plan a largo plazo en la tecnología de la información, el planeamiento a corto plazo para la función de los sistemas de información.

De modo que bajo esa primera categoría, se define un plan estratégico en la tecnología de la información, un plan sobre la tecnología de la información de la organización debe coincidir con el plan a largo y corto plazo de la organización. Para desarrollar un plan a largo plazo, usted debe tener un enfoque y una estrategia.

El cuarto tema trata con el cambio. El plan tiene que cambiar. Deben existir mecanismos en su lugar para asegurar que el plan esté actualizado oportunamente. Luego, en el último ítem, volvemos del plan a largo plazo y señalamos que existen necesidades para hacer un plan a corto plazo que ayude a la consecución del plan a largo plazo. Es un bloque constructivo para el plan a largo plazo.

El segundo dominio que hemos identificado es la adquisición e implementación. Existen 6 objetivos de control de alto nivel aquí. Con la adquisición e implementación, estamos buscando identificar soluciones, para salir y adquirir y mantener el software, hardware, la infraestructura en la tecnología, para desarrollar y mantener procedimientos con respecto a aquéllos, y para instalar y conceder sistemas, y administrar los cambios. Estos objetivos de control de alto nivel, con la definición del plan estratégico en la tecnología de la información, tendríamos objetivos detallados específicos del control bajo cada uno de aquellas seis áreas.

El tercer dominio trata con la distribución y apoyo. Existen trece objetivos de control de alto nivel con respecto a esto. Voy a enfatizar DS11.

Trata acerca de administrar la información. Esto realmente es donde los antiguos sistemas de aplicación residen. Esto es cómo nosotros caracterizamos eso en estos nuevos objetivos de control. No importa que usted tenga un sistema de aplicación. Lo importante es: Qué

produce?. Produce buenos, válidos datos e información?. Existen realmente veinticinco objetivos de control detallados sólo con el DS11. Vayamos dentro de una gran cantidad de detalle, tratando con ingreso, procesamiento, controles de salida, para los sistemas de proceso total.

También tratamos acerca de administrar las facilidades y operaciones. De modo que profundizamos las otras áreas de controles generales, como los que tuvimos en nuestros antiguos objetivos de control. Muchos de nosotros tratamos en aquellos términos por años.

La última área trata con el monitoreo. El primer item identificado es monitoreando el proceso. Esto es donde describimos la responsabilidad de la administración, como el único propietario del sistema o el proceso de negocios. La administración tiene una responsabilidad para monitorear lo que está pasando. En adición, tratamos acerca de una función de seguridad en la calidad que tiene responsabilidades de asegurar la calidad de los sistemas, los datos, los procesos.

El segundo item, obteniendo seguridad independiente, trata con la función de auditoría externa e interna, para asegurar que existe una función de auditoría externa-interna viable que está realizando auditorías independientes de las actividades del ambiente de la tecnología de la información y del negocio.

Para ayudar en el documento de los objetivos de control, hemos desarrollado algunas herramientas. Llamamos esto el enfoque de la “catarata”. Seguimos esto en cada uno de los objetivos de control. Decimos que el control de cualquiera del proceso TI es el que satisface un requisito de negocios -y nosotros identificamos el requisito de negocios- que es permitido por las declaraciones de control- y enumeramos las declaraciones de control- y tiene que considerar las prácticas de control o los objetivos detallados de control de los cuales hemos tratado.

Es como un bloque constructivo. En este caso, le llamamos el enfoque de la “catarata” que aparece en los objetivos finales de control. En adición a la catarata, también utilizamos el modelo cúbico, como el informe COSO lo empleó, para describir los procesos del objetivo de control TI, recursos TI, y criterio de información.

Pusimos estos dos juntos en el documento para tratar de anudar la catarata y el cubo, para ayudar en la comprensión del documento.

Otra ayuda, navegacional, identifica el dominio que estamos señalando -en este caso, adquisición e implementación. Con respecto a ese dominio, dirigimos nuestra vista hacia el criterio de la información. Hemos identificado que criterios son importantes con respecto a cada uno de estos objetivos de control de alto nivel que estamos indicando. Ponemos una “P” para los primarios y una “S” para los secundarios, para identificar cuál de aquéllos criterios de información es el más importante, o de importancia primaria e importancia secundaria.

Los recursos pertinentes en la tecnología de la información, donde ellos son afectados por el objetivo de control, son anudados nuevamente dentro de la catarata.

La tercera porción de CobiT trata con los lineamientos de auditoría. Aquí hacemos la declaración de que los objetivos de auditoría son ofrecer a la administración con la seguridad razonable de que los objetivos de control están siendo cumplidos, donde existen debilidades

significativas de control , para verificar el riesgo resultante, y, finalmente, para aconsejar a la administración sobre acciones correctivas.

Para los lineamientos de auditoría empleamos el enfoque de la catarata también, esperanzados de hacerla más fácil para comprender el lazo entre los objetivos de control y los lineamientos de auditoría.

Para lograr esto, indicamos que el proceso es auditado obteniendo una comprensión de los requisitos de negocios, riesgos respectivos, y medidas de control relevantes, evaluando la propiedad de los controles indicados, evaluando el cumplimiento probando si los controles indicados están trabajando como se prescribió en forma consistente y continua, finalmente, comprobando el riesgo de los objetivos de control que no están siendo cumplidos empleando técnicas analíticas y, o consultando fuentes alternativas. Los lineamientos de auditoría son contruidos o desarrollados con estas cuatro premisas.

Al desarrollar los lineamientos de auditoría, primero tuvimos que crear un esquema o un documento que usaríamos para el seguimiento en desarrollar el control en los lineamientos de auditoría. Desarrollamos un lineamiento de auditoría genérica. Cada uno de los lineamientos detallados de la auditoría siguen este formato. Ellos la anudan nuevamente a la catarata de la cual conversamos antes. Por ejemplo, el primer elemento allí trata acerca de la obtención de una comprensión. Decimos que los pasos de auditoría a ser realizados para documentar las actividades precedentes a los objetivos de control, así como para identificar las medidas de control señaladas o procedimientos en su lugar, son para entrevistar la administración adecuada y personal para conseguir una comprensión, para documentar el proceso relacionado de los recursos de la tecnología de la información particularmente afectados por el proceso bajo revisión, y confirmar la comprensión del proceso bajo revisión, las implicaciones de control, tal como solicitar a los jefes a quienes estamos auditando que nos provean con un medio del proceso. Eso sería obtener una comprensión, en el sentido genérico. Es aplicado a cada uno de los lineamientos de auditoría que empleamos.

La segunda área es evaluar los controles. Los pasos de auditoría a ser realizados en esta área tratan con evaluar la efectividad de las medidas de control en su lugar por el grado en el cual el objetivo de control es alcanzado. Para hacer esto, evaluaríamos la propiedad de las medidas de control para el proceso bajo revisión considerando el criterio de la información del cual tratamos antes y las prácticas oficiales de la industria, y aplicando el criterio profesional del auditor. Documentaríamos el proceso que existe.

Dirigiríamos nuestra vista a los distribuidores adecuados, responsabilidad y la obligación de dar cuentas, para estar seguros de que ellos son claros y efectivos. Miramos a los controles de compensación, si ellos existen. Al final de este paso, tendríamos la esperanza de concluir el grado en el cual el objetivo de control es cumplido.

Lo siguiente, al evaluar el cumplimiento, los pasos de auditoría tienen que ser realizados para asegurar que las medidas de control establecidas estén trabajando como se prescribió en forma consistente y continua. Estos son los pasos que realizamos para lograr ese objetivo de la auditoría. Obtendríamos la evidencia directa o indirecta para los items seleccionados o períodos para asegurar que los procedimientos han sido cumplidos para el período bajo

revisión, y usaríamos las formas directas e indirectas de evidencia. Esperaríamos realizar una revisión limitada de la adecuación de los distribuidores del proceso. Como resultado, el auditor debería determinar el nivel de prueba sustantiva y trabajo adicional que es necesario para ofrecer la seguridad de que los procesos TI sean los adecuados.

La última parte de la catarata es verificar el riesgo. Los pasos de auditoría a ser realizados se dirigen a comprobar que el riesgo del objetivo de control no se esté cumpliendo. Emplearíamos técnicas analíticas y, o consultaríamos fuentes alternativas. Nos documentaríamos sobre las debilidades del control y las amenazas resultantes y vulnerabilidades. Finalmente, identificaríamos y documentaríamos el impacto actual y potencial.

Como mencioné, esto es el lineamiento genérico de la auditoría que hemos desarrollado. Esto puede ser usado en cualquier ambiente donde se presenten con lineamientos de auditoría específicos. En el documento de objetivo de control nosotros realmente tenemos esto aplicado al tema del año 2000. Tenemos un lineamiento de auditoría para hacer la auditoría del año 2000. Pienso que fue en la última semana en que yo revisé el objetivo de control de un cliente-servidor. Estamos aplicándolo en el ambiente de cliente-servidor. La Auditoría de los Sistemas de Información y Asociación de Control está preparándose para publicar eso mediante una subvención del gobierno japonés, mediante MITI. Eso estará llegando. De modo que mediante esta técnica, esta plantilla, puede ser empleada cualquiera sea el tema, cualquiera sea el área bajo auditoría.

Sólo para afianzar a esa área inicial de la que yo traté, tratando con la definición del plan estratégico de la tecnología de la información. Los lineamientos de auditoría son dirigidos al objetivo de control de alto nivel. De modo que en adición al lineamiento genérico, existe un total de 32 objetivos de control de alto nivel donde existe un lineamiento de auditoría actual escrito para cada uno que enlaza correctamente a los 32 procesos TI de los cuales tratamos previamente en cada uno de los cuatro dominios.

Este es el único tratamiento al definir un plan estratégico de tecnología de la información. Enumeramos los objetivos de control y luego atravesamos la catarata por esta parte de la auditoría.

Al desarrollar los lineamientos de auditoría, originalmente pensamos que íbamos a desarrollar lineamientos de auditoría a nivel de objetivos de control detallados, así que tendríamos doscientos y algunos lineamientos de auditoría. Pero cuando empezamos a hacer eso, vimos que existía demasiada repetición que era mejor tomarla hacia el objetivo de control de alto nivel y permitir a los auditores para que luego los modifiquen para los específicos a nivel detallado. Así que realmente tenemos treintitrés lineamientos de auditoría que ayudan al auditor desplazarse en una auditoría entera de un proceso de tecnología de la información. Eso les da una muy buena revisión general de los objetivos de control. Muchas gracias a ustedes.

**TRADUCCION AL ESPAÑOL:
INSTITUTO INTERAMERICANO DE AUDITORIA Y CONTABILIDAD
homepage:<http://www.iiac-peru.org>
email: postmaster@iiac-peru.org**