Procedimientos operacionales para la auditoría de proyectos y programas

▶ Aprobado por el Presidente del FIDA en diciembre de 2011

Índice

Acrónimos y siglas 4

I. Introducción 5

II. Aplicabilidad 5

III. Función del FIDA 5

IV. Función de las divisiones regionales del FIDA 6

V. Función de la División de Servicios Financieros y del Contralor (CFS) 6

VI. Responsabilidades en el ciclo de seguimiento de las auditorías 7

VII. Establecimiento de disposiciones en materia de auditoría 9

Evaluación de la capacidad de auditoría en la fase de diseño 9

Auditor general o entidad fiscalizadora superior 10

Empresas privadas de auditoría independiente 11

Acuerdo sobre las disposiciones en materia de auditoría 11

Directrices y mandato de auditoría 12

Cambio o rotación de auditores 12

VIII. Seguimiento y examen de la presentación de informes de auditoría 13

Comunicaciones con los prestatarios 13

Recepción y examen del informe de auditoría 14

Problemas e irregularidades 15

Incumplimiento de la obligación del prestatario de adoptar medidas correctivas 16

Informes de auditoría insatisfactorios 16

Situación durante la suspensión de los desembolsos 17

IX. Seguimiento y supervisión de los informes de auditoría 17

ANEXOS

I. (Modelo de) Carta de auditoría al prestatario o a la UCP 19

II. (Modelo de) Carta de auditoría al prestatario o a la UCP 20

III. Directrices para el examen de los informes de auditoría 21

Medidas preliminares – preparación del Examen 21

Examen de los estados financieros 21

Examen de los informes de auditoría 22

Acrónimos y siglas

AUO	Oficina de Auditoría y Supervisión
CFO	Oficial Financiero Principal
CFS	División de Servicios Financieros y del Contralor
EMC	Comité de Gestión Ejecutiva
GPP	Gerente del Programa en el País
IC	instituciones cooperantes
IESBA	Consejo de Normas Internacionales de Ética para Contadores
IFAC	Federación Internacional de Contadores
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPSAS	Normas Contables Internacionales del Sector Público
ISA	Normas Internacionales de Auditoría
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
UCP	unidad de coordinación del proyecto

I. Introducción

1. En los presentes Procedimientos operacionales para la auditoría de proyectos y programas se exponen los procedimientos que habrán de aplicarse en la gestión del proceso de auditoría de los proyectos y programas financiados por el FIDA (en adelante, los "proyectos"). Debido a que en las operaciones del FIDA se ha pasado de estipular acuerdos con instituciones cooperantes (IC) a aplicar una modalidad de supervisión directa (EB 2006/89/R.4/Rev.1), ha sido necesario actualizar los procedimientos operacionales y, de paso, se han incluido las mejores prácticas en la gestión fiduciaria de los proyectos financiados por el FIDA.

II. Aplicabilidad

2. Los presentes procedimientos se aplicarán a toda financiación proporcionada por el FIDA, excepto a la concedida con arreglo a los Procedimientos relativos a la financiación mediante donaciones (EB/2011/102/R.28).

3. En el caso de los proyectos no supervisados directamente por el FIDA, cuando se hayan estipulado acuerdos con una IC, se aplicarán los procedimientos para la auditoría de proyectos de la IC en cuestión. Si la IC no dispone de procedimientos documentados para la gestión del ciclo de auditoría de los proyectos, se aplicarán los Procedimientos operacionales para la auditoría de proyectos y programas del FIDA.

III. Función del FIDA

4. El FIDA tiene la responsabilidad general de la supervisión de los proyectos y la administración de los préstamos, incluida la de velar por que se observen las disposiciones de auditoría contenidas en los convenios de financiación. Todos los principales bancos multilaterales de desarrollo proporcionan directrices de gestión financiera y auditoría y modelos de formulario para uso de sus prestatarios y receptores (en adelante, "prestatarios"). En este sentido, el FIDA trabaja en estrecha colaboración con los prestatarios en cuestiones de contabilidad, gestión financiera y auditoría a lo largo de todo el ciclo de los proyectos.

IV. Función de las divisiones regionales del FIDA

5. En las divisiones regionales, el Gerente del Programa en el País (GPP) es el responsable de supervisar la ejecución de los proyectos; el GPP colabora con el especialista en gestión financiera correspondiente en la administración general de los aspectos fiduciarios de los proyectos y, específicamente, con la División de Servicios Financieros y del Contralor (CFS), en especial en lo relativo al control al interno de los proyectos, la presentación de informes financieros, los mandatos para la realización de auditorías y las disposiciones de auditoría, incluido el examen de las mismas. El GPP además tomará nota de las recomendaciones de auditoría importantes y de las recomendaciones formuladas como resultado de los exámenes de las auditorías de los proyectos, para analizarlas y darles seguimiento junto con el prestatario, según sea necesario. Por consiguiente, el GPP deberá colaborar estrechamente con el personal responsable de la CFS para garantizar la recepción y examen oportunos de los informes de auditoría, y la adopción de medidas adecuadas de seguimiento de las conclusiones y recomendaciones del auditor y de los revisores del FIDA, incluida la adopción de medidas correctivas respecto del prestatario.

V. Función de la División de Servicios Financieros y del Contralor (CFS)

6. En el FIDA, la CFS es responsable del seguimiento de la presentación de las auditorías de los proyectos, incluido el examen de los informes de auditoría. La CFS es la principal encargada de examinar la responsabilización financiera, basándose en los informes de auditoría y la utilización de los recursos del préstamo o la donación. Sobre la base de los resultados del examen de las auditorías, la CFS presta servicios de asesoramiento fiduciario al GPP. Las conclusiones de los exámenes de las auditorías se utilizan en la realización de misiones de supervisión y en el examen anual de los resultados de la cartera de proyectos, y se tienen en cuenta en la fase de diseño de nuevos proyectos; de esta forma se vela por la correcta aplicación de las políticas, procedimientos y recomendaciones del Fondo y se garantiza un diseño adecuado de los aspectos relativos a la gestión financiera de los proyectos. En caso de que se detecten irregularidades significativas en un informe de auditoría, la CFS informará de ello al Oficial Financiero Principal (CFO) y a la Dependencia de Investigaciones de la Oficina de Auditoría y Supervisión (AUO). Además de sus actividades periódicas de seguimiento de los proyectos, la CFS, previa solicitud, prestará apoyo a actividades puntuales de la Sección de Investigaciones.

El Comité de Gestión Ejecutiva (EMC) tendrá en cuenta las recomendaciones para decidir cuáles son las medidas correctivas oportunas, entre ellas la aplicación, cuando se considere necesario, de medidas de recurso.

VI. Responsabilidades en el ciclo de seguimiento de las auditorías

7. Dada la importancia de la auditoría anual de las cuentas del proyecto, a continuación se establecen las responsabilidades específicas con respecto a: i) la oportuna presentación por el prestatario de los informes de auditoría al FIDA, y ii) las medidas adoptadas por el FIDA en relación con el examen de los informes de auditoría recibidos, así como el seguimiento de los informes no recibidos dentro del plazo establecido en los convenios de financiación.

8. En la fase de diseño del proyecto, la misión del FIDA (que incluirá un especialista en gestión financiera) evaluará la capacidad de gestión financiera del prestatario (presupuesto, contabilidad, control interno, flujo de fondos, presentación de informes y disposiciones de auditoría). En los documentos del proyecto, en particular en el convenio de financiación, se establecen las debidas disposiciones de auditoría y el calendario correspondiente, en caso de que difieran de la disposición contenida en la sección 9 de las Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola de abril de 2009. A continuación se enumeran las responsabilidades resultantes de las diversas etapas del ciclo de seguimiento del informe de auditoría, conforme va avanzando la ejecución del proyecto:

Nombramiento del auditor

i. El prestatario prepara el mandato del auditor de conformidad con las Directrices del FIDA para la auditoría de proyectos, y lo remite al GPP para que lo examine y dé su conformidad.

ii. El GPP, previa confirmación de la CFS, comunica su conformidad al prestatario.

iii. El prestatario inicia el procedimiento de contratación basándose en el mandato de auditoría acordado.

iv. El prestatario comunica al GPP el nombre del auditor propuesto y el proceso seguido para la selección.

v. El GPP, previa consulta con la CFS, comunica al prestatario su conformidad respecto de la selección del auditor propuesto.

vi. El prestatario nombra al auditor.

vii. El auditor nombrado escribe una carta de compromiso formal.

Presentación del informe de auditoría

viii. Las cuentas y los estados financieros del proyecto se comprueban al final de cada ejercicio financiero. El informe de auditoría y la carta sobre asuntos de gestión se transmiten al prestatario, en general en un plazo de cinco meses a partir del final del ejercicio financiero.

ix. El prestatario envía el original del informe de auditoría al FIDA y puede cargar una copia escaneada de ese informe en el sistema institucional de auditoría en un plazo de seis meses a contar desde el final del ejercicio financiero (o cualquier otra fecha especificada en el convenio de financiación).

Examen del informe de auditoría

x. La CFS examina el informe de auditoría en su totalidad con el fin de determinar la integridad del proceso de auditoría y la fiabilidad de los estados financieros (en un plazo de 60 días a partir de la fecha de recepción/examen).

xi. Una vez completado el examen, la CFS envía una comunicación apropiada al GPP a efectos de información y examen; posteriormente, el GPP comunica al prestatario las principales conclusiones del examen del informe de auditoría, detallando todas las cuestiones que son motivo de preocupación y, si se considera necesario, exige la configuración de un plan de medidas correctivas sujeto a un calendario.

xii. Podrán señalarse a la atención del personal directivo superior, tras un proceso de consulta entre la CFS y el GPP, las recomendaciones relativas a la adopción de medidas correctivas apropiadas o a la suspensión motivadas por las irregularidades o el incumplimiento de las disposiciones del convenio de financiación.

xiii. El prestatario aplica las medidas correctivas necesarias e informa al respecto a la división regional pertinente y/o a la CFS.

xiv. El GPP, en coordinación con la CFS, procede, junto al prestatario, al seguimiento de la aplicación del plan de medidas correctivas acordado.

Durante este procedimiento, el FIDA administra el proceso de auditoría del proyecto y evalúa los progresos.

9. En la sección fiduciaria de todos los informes de supervisión de los proyectos se incluirán referencias a la auditoría más reciente y las cuestiones derivadas de la misma. En caso de que el prestatario no cumpla las disposiciones en materia de auditoría, la misión recomendará, de considerarlo necesario, la imposición de medidas correctivas. El examen de las conclusiones y recomendaciones de la auditoría, así como la adopción de medidas correctivas, es una parte esencial de la supervisión del proyecto.

VII. Establecimiento de disposiciones en materia de auditoría

EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE AUDITORÍA EN LA FASE DE DISEÑO

10. Durante la fase de diseño del proyecto se sentarán las bases para realizar una auditoría puntual y exhaustiva. La misión de diseño determinará la disponibilidad y la calidad de los auditores teniendo presente la experiencia del FIDA en el país del prestatario y sobre la base de la naturaleza de la auditoría del proyecto. La misión de diseño utilizará la información disponible en la evaluación de la capacidad de gestión financiera del país en cuestión realizada por el FIDA u otros bancos multilaterales de desarrollo. La misión de diseño también prestará particular atención a los siguientes aspectos, en cuanto forman parte de su evaluación de la capacidad de gestión financiera del prestatario y la unidad de coordinación del proyecto (UCP):

i. la situación general de la profesión contable y de auditoría en el país;

ii. la competencia e independencia de la entidad fiscalizadora superior nacional, y

iii. la aplicación por parte de los auditores seleccionados de normas de contabilidad y auditoría aceptables, preferiblemente mediante la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS) y las Normas Internacionales de Auditoría (ISA). Las normas internacionales emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) son ejemplos de normas aceptables para el FIDA. Los auditores pueden aplicar las normas nacionales cuando se consideren equivalentes a las emitidas por la IFAC o la INTOSAI. En los países donde las normas contables nacionales converjan hacia las mejores prácticas reconocidas a nivel internacional, estas pueden aceptarse a efectos de presentación de informes (hay que prestar especial atención a esta posibilidad durante la evaluación de la capacidad de gestión financiera del país).

11. Los resultados de la evaluación de la capacidad de auditoría se describirán en la sección sobre gestión financiera, presentación de informes y auditoría del documento de diseño del proyecto. Además, la misión de diseño determinará si la auditoría del proyecto habrá de ser realizada por la entidad fiscalizadora superior o por otros auditores independientes —como puede ser una empresa privada—, directamente o mediante un acuerdo de subcontratación con la entidad fiscalizadora en cuestión. Las disposiciones financieras relativas a la auditoría se incluirán en los costos del proyecto, según corresponda.

12. Durante las negociaciones sobre las disposiciones de auditoría relativas al proyecto, la misión deberá realizar un análisis de la relación costo-beneficio y evitar la posible fragmentación de la información de auditoría del proyecto; por ejemplo, en el caso de un proyecto ejecutado en diez provincias distintas durante un período de cinco años, la propuesta podría consistir en evitar realizar una auditoría por separado de las diez provincias y por cada uno de esos cinco años, reemplazándolas en el documento de diseño con una solución consistente en una sola auditoría consolidada al año. De esta forma el número total de informes de auditoría se reduce de 50 a 5, lo que tiene efectos positivos en la integridad de la información financiera y de auditoría, y en la relación costo-eficiencia, en particular por el nivel de consolidación alcanzado.

13. Dentro de la evaluación de la capacidad del prestatario para ejecutar y administrar el proyecto con eficacia, la misión de diseño valorará la fiabilidad de todo mecanismo de auditoría interna previsto para el proyecto o la UCP.

AUDITOR GENERAL O ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR

14. Cuando el auditor del proyecto sea el auditor general del país o la entidad fiscalizadora superior nacional, la misión de diseño se asegurará de que dicha entidad haya cumplido satisfactoriamente sus responsabilidades de auditoría en proyectos anteriores financiados por el FIDA, tomando como referencia las observaciones formuladas sobre los informes de auditoría de proyectos previos del FIDA en el país relativas a la puntualidad en la presentación de los informes y la calidad de los mismos, la idoneidad de las conclusiones y los antecedentes del país por lo que se refiere al cumplimiento en general de las disposiciones del FIDA en materia de auditoría.

15. En general, y especialmente si la conclusión del examen de la misión de diseño no es positiva, o si no hay datos suficientes para realizar una evaluación adecuada, la misión de diseño determinará si la entidad fiscalizadora superior pertenece a la INTOSAI y si se considera razonablemente "independiente", esto es, en lo que se refiere al nombramiento y gestión de su personal y demás recursos, y en la realización de actividades de auditoría. En caso de duda, el equipo de diseño propondrá iniciativas de fomento de la capacidad para la entidad fiscalizadora superior (incluso mediante la concesión de donaciones especiales) o recomendará al prestatario que considere la posibilidad de nombrar otros auditores independientes, nacionales o internacionales.

16. En tales casos, lo normal es que la entidad fiscalizadora superior subcontrate las auditorías de los proyectos a empresas privadas de auditoría independiente que operan en el país hasta que logre dotarse del personal adecuado o esté preparada para realizar las auditorías directamente.

17. Las misiones del FIDA deberán fijar reuniones periódicas con la entidad fiscalizadora superior para promover el diálogo, exponer las necesidades del FIDA en lo relativo a los servicios de auditoría, respaldar la mejora de la función de auditoría en el país y fomentar el intercambio de conocimientos, haciendo especial hincapié en las auditorías de proyectos. Cuando se detectan deficiencias, el FIDA presta apoyo a programas de fortalecimiento de la capacidad.

18. La puntualidad del informe del auditor es importante para el FIDA. El cierre de cuentas habitual al término del ejercicio financiero por parte de las entidades y organismos gubernamentales puede hacer que el informe del auditor público no esté disponible en el plazo indicado. En tales circunstancias, el FIDA tratará de elaborar con el prestatario nuevas disposiciones de auditoría adecuadas que respondan a los requerimientos específicos del proyecto, solicitará la intervención de un auditor privado que ayude al auditor público a realizar la auditoría o pedirá a un auditor privado que presente un informe de auditoría independiente complementario respecto del informe preparado por el auditor público.

19. La misión de diseño del proyecto examinará todo acuerdo de subcontratación que pueda establecerse y se ocupará de que la auditoría del proyecto se realice puntualmente y de conformidad con los requisitos del FIDA en materia de auditoría. En caso de que persista la duda, el GPP, el oficial de préstamos y el oficial jurídico podrán aconsejar que el nombramiento del auditor de proyectos independiente se considere una condición para la efectividad.

EMPRESAS PRIVADAS DE AUDITORÍA INDEPENDIENTE

20. Cuando se seleccione una empresa privada de auditoría, el nombramiento del auditor se basará en un proceso de selección transparente y competitivo, acompañado de un mandato convenido para la labor de auditoría del proyecto, que normalmente estará sujeto a la conformidad del GPP, con el visto bueno de la CFS. El auditor del proyecto se escogerá de una lista de entre tres y seis empresas y se basará en una evaluación técnica, además de una financiera. El auditor seleccionado también deberá:

i. observar las Normas Internacionales de Auditoría o las normas nacionales, siempre que estas sean compatibles o converjan hacia las normas internacionales;

ii. ser miembro de un órgano profesional afiliado a la IFAC;

iii. aportar pruebas de su experiencia y las referencias pertinentes, y

iv. proporcionar una dotación suficiente de personal con los conocimientos adecuados, y garantizar la presentación puntual de los informes de auditoría.

21. La CFS elaborará una lista de empresas de auditoría de las que se desaconsejará el empleo como proveedoras de servicios. Esa lista se actualizará periódicamente teniendo en cuenta el historial de desempeño plurianual de las empresas de auditoría independiente en los proyectos y programas financiados por el FIDA, así como la experiencia de otros bancos multilaterales de desarrollo.

22. En consonancia con las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones del Consejo de Normas Internacionales de Ética para Contadores (IESBA), las empresas de auditoría contratadas no pueden prestar servicios de consultoría al proyecto ni habérselos prestado en los dos años anteriores.

ACUERDO SOBRE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE AUDITORÍA

23. En la sección 9.03 ("Auditoría de Cuentas") del artículo IX ("Presentación de informes financieros e información financiera") de las Condiciones generales para la financiación del desarrollo agrícola del FIDA se estipulan las obligaciones del prestatario con respecto a la auditoría de los proyectos. Las auditorías iniciadas por el Fondo se rigen por la sección 10.04 ("Auditorías iniciadas por el Fondo") del artículo X ("Cooperación"). En los apartados a) xiv) y b) de la sección 12.01 del artículo XII ("Medidas de recurso del Fondo") se indican medidas correctivas en caso de que no se presenten los informes de auditoría. En particular, los plazos para la presentación de los informes de auditoría se estipulan en la sección 9.03 ("Auditoría de Cuentas") de las Condiciones Generales para la financiación del desarrollo agrícola del FIDA. Aunque por lo general las auditorías son anuales, cuando se determine que los riesgos son especialmente elevados se podrá solicitar la realización de auditorías más frecuentes.

24. Durante la misión de puesta en marcha del proyecto se mantendrá con el prestatario un debate de seguimiento sobre las disposiciones de auditoría, a saber: el mandato, el ejercicio financiero, el calendario de la auditoría y el plazo para la presentación de los informes de auditoría. Además, las disposiciones en materia de auditoría del proyecto deberán prever específicamente lo siguiente:

i. cuando el primer ejercicio financiero abarque un período inferior a seis meses de ejecución del proyecto, las actividades que se realicen en dicho período se comprobarán junto con las del segundo ejercicio financiero;

ii. cuando el proyecto esté cofinanciado con otra institución que haya establecido sus propias directrices de auditoría, en el convenio de financiación se especificará qué procedimientos serán aplicables;[1]

iii. cuando la ejecución corra a cargo de varios organismos, el "organismo principal" nombrado al efecto por el prestatario e indicado en el convenio de préstamo presentará un estado financiero consolidado y un informe de auditoría; los requisitos de presentación de informes se comunicarán claramente al "organismo principal".

iv. cuando los fondos de los préstamos o donaciones se canalicen a los beneficiarios finales del proyecto por conducto de organismos intermediarios, como los bancos o las instituciones de crédito participantes, la auditoría incluirá un examen y una opinión sobre la viabilidad financiera de actividades importantes respecto de los recursos financieros de esos organismos, velando por la plena divulgación de información sobre la cartera de préstamos, en particular: el saldo pendiente de los créditos, el reembolso de las cuantías del préstamo y los incumplimientos y cancelaciones en el pago de los préstamos, y

v. la fuente de financiación para cubrir los costos de la auditoría.

DIRECTRICES Y MANDATO DE AUDITORÍA

25. Es importante asegurarse de que los auditores reciban directrices claras, incluido el mandato, sobre lo que se espera de ellos, los aspectos que debería abarcar el informe y el formato con que se debe presentar. El mandato debe someterse al examen y obtener la conformidad de la CFS, que se pone en contacto con los interesados, según sea necesario, a través del GPP. En el examen del mandato realizado por el FIDA se deberán señalar a la atención del prestatario y de los auditores determinados aspectos específicos de los proyectos de desarrollo financiados por los donantes que podrían no estar comprendidos en una auditoría ordinaria, como la observancia de las cláusulas del convenio de préstamo, la aplicación de los procedimientos para la adquisición de bienes y la contratación de servicios, los criterios de admisibilidad de los desembolsos efectuados en virtud del procedimiento de declaraciones de gastos, el mantenimiento de cuentas especiales/cuentas designadas y el tratamiento tributario. Durante las visitas sobre el terreno, y con una periodicidad de como mínimo una vez al año, el proyecto organizará una reunión entre la delegación del FIDA y la entidad fiscalizadora superior o la empresa privada de auditoría para examinar las disposiciones de auditoría y los resultados conexos, e introducir los cambios que se consideren necesarios. En los países donde la auditoria de toda la cartera del FIDA corre a cargo de empresas privadas también se organizarán reuniones anuales con la entidad fiscalizadora superior para promover el diálogo y celebrar consultas sobre las mejoras que podrían introducirse para aumentar la calidad general de las auditorías de los proyectos.

CAMBIO O ROTACIÓN DE AUDITORES

26. En caso de que se produzca un cambio de auditores, el prestatario notificará el hecho al FIDA, aduciendo razones aceptables, y obtendrá su consentimiento antes de efectuar el cambio, de ser posible. Aunque puede ser conveniente que los auditores roten después de unos años, debe procederse con cautela y tenerse en cuenta la necesidad de continuidad y memoria institucional en lo que se refiere a la información sobre el proyecto,

1 Cuando el proyecto esté financiado por más de un donante, es importante ponerse de acuerdo en una única auditoría de nivel aceptable para todos los donantes, con el fin de que el prestatario no tenga que soportar la carga de múltiples auditorías y gastos adicionales.

las condiciones concretas de cada país, la disponibilidad de auditores cualificados y cualquier otro factor pertinente. La selección y nombramiento de los auditores sucesivos se regirán por los mismos procedimientos aplicados en el nombramiento del auditor inicial. Como mínimo cada cuatro años deberá llevarse a cabo un proceso completo de contratación de los servicios de auditoría. El FIDA podrá solicitar el cambio de auditor si, como resultado del examen de la auditoría, se considera que la calidad de la labor de auditoría no es satisfactoria.

VIII. Seguimiento y examen de la presentación de informes de auditoría

COMUNICACIONES CON LOS PRESTATARIOS

27. Las obligaciones del FIDA y el prestatario respecto de la presentación de informes de auditoría se describen en la sección siguiente:

i. En la carta al prestatario se especifican las disposiciones iniciales de auditoría, a saber:

ii. Como mínimo tres meses antes de que concluya cada ejercicio financiero del proyecto, la CFS enviará al prestatario un recordatorio para asegurarse de que, si todavía no han sido nombrados, se nombre a los auditores a tiempo y antes de que termine el ejercicio financiero. En el anexo I figura un modelo de carta destinada a este efecto.

iii. Como mínimo 30 días antes de que concluya el ejercicio financiero, el prestatario confirmará al FIDA que se ha nombrado un auditor.

iv. Como mínimo 90 días antes de la fecha prevista para la presentación del informe de auditoría estipulada en el convenio de financiación, el FIDA mandará un recordatorio al prestatario para asegurarse de que se han preparado los estados financieros y ha empezado la auditoría, de tal forma que el prestatario pueda, llegado el momento, presentar puntualmente el informe. Véase el modelo de carta que figura en el anexo II.

v. Si el FIDA no recibe el informe de auditoría dentro del plazo previsto, tendrá un plazo de 30 días a partir de esa fecha para notificar al prestatario y a la UCP que no lo ha recibido. Cuando proceda, la CFS, en consulta con la división regional y el prestatario, podrá considerar la posibilidad de contratar a un auditor independiente de su elección para llevar a cabo la auditoría del proyecto.

vi. Si el FIDA determina que la documentación presentada por el prestatario no está completa, la CFS se pondrá en contacto con él a través del GPP, según sea necesario, y dará seguimiento al asunto hasta que toda la documentación haya sido presentada en el formato exigido.

vii. Si una vez transcurridos 90 días del plazo estipulado no se ha recibido el informe de auditoría, la CFS, en consulta con la división regional pertinente, confirmará este hecho y preparará una “notificación reglamentaria” que mandará al prestatario para informarle de que, si el informe de auditoría no se recibe en un plazo de 60 días, ello dará lugar a la suspensión de los desembolsos estipulados en el convenio de financiación.

viii. De conformidad con la sección 12.01 b) de las Condiciones Generales revisadas, si una vez transcurridos 180 días del plazo inicial no se ha recibido el informe de auditoría y el prestatario no ha respondido de manera satisfactoria a las comunicaciones anteriores, la CFS, en consulta con la división regional pertinente, preparará una notificación de suspensión por parte del Presidente, en la que se expondrá la justificación de la misma. La Oficina del Asesor Jurídico deberá autorizar la notificación de suspensión por parte del Presidente.

RECEPCIÓN Y EXAMEN DEL INFORME DE AUDITORÍA

28. En cuanto el FIDA recibe el informe de auditoría (el original escaneado y distribuido por el equipo de gestión documental del FIDA, o una copia escaneada cargada en el sistema institucional de auditoría), la CFS lleva a cabo un examen de dicho informe y de los estados financieros adjuntos. Se prestará particular atención a la opinión del auditor, los resultados de la auditoría de conformidad y el contenido de la carta sobre asuntos de gestión, que deberán facilitar información útil sobre la utilización de los fondos del préstamo y la administración del proyecto. En el anexo III figuran las Directrices para el examen de los informes de auditoría. Cuando se hayan estipulado acuerdos con una IC, esta confirmará rápidamente (es decir, en un plazo de 15 días) al prestatario (con copia al FIDA) la recepción del informe de auditoría, indicando que se comunicará lo antes posible cualquier observación o problema encontrado. Como primer paso, la IC se asegurará de que la auditoría se ha llevado a cabo de conformidad con los requisitos del FIDA en la materia.

29. El FIDA examinará el informe presentado por el prestatario para asegurarse de que la auditoría de los estados financieros incluye un examen de los documentos justificativos conservados por el prestatario para respaldar las declaraciones de gastos y las cuentas especiales/cuentas designadas, y de que estos se han tenido presentes en el informe del auditor. Una vez completado el examen, y en consulta con el GPP responsable, la CFS remite una carta al prestatario, a través del GPP según sea necesario, en la que se exponen los resultados del examen y todo problema o irregularidad detectados por el auditor y por el examinador de la CFS que puedan exigir un seguimiento con el prestatario. En la carta se indicará también toda la información adicional que se necesite del prestatario o del auditor, y se determinarán las medidas de ajuste que deberá adoptar el prestatario y toda medida correctiva recomendada que deba aplicarse.

30. El examen del informe de auditoría se completará en un plazo de 60 días a partir de la fecha en que se reciba. Si en el informe no se indican problemas ni irregularidades, ni se incluye ninguna recomendación de mejora en lo relativo al uso de los fondos del proyecto ni a la administración de este, y si la CFS está razonablemente satisfecha con el informe sobre la base del examen y de su conocimiento del proyecto, no será necesario tomar ninguna otra medida. La CFS informará sobre el particular al prestatario, a través del GPP según sea necesario, en un plazo de 15 días a partir de la fecha de finalización del examen. El sistema institucional de auditoría permitirá al coordinador del proyecto hacer el seguimiento en tiempo real durante todo el proceso de examen de la auditoría.

31. En general, el examen del informe de auditoría abordará los siguientes aspectos:

i. cumplimiento por parte del auditor de todos los requisitos de auditoría especificados en el mandato;

ii. reservas u otras cuestiones significativas incluidas en el informe del auditor;

iii. cumplimiento de todos los requisitos en materia de presentación de informes financieros;

iv. comparación de los resultados indicados en los estados financieros del proyecto con los objetivos fijados en las cláusulas financieras del convenio de financiación;

v. resultados financieros generales del proyecto (es decir, los resultados efectivos frente a los presupuestados);

vi. idoneidad de los mecanismos de control interno del proyecto;

vii. explicación de cómo se han utilizado los fondos del FIDA y los de otras fuentes;

viii. aplicación satisfactoria del procedimiento de declaraciones de gastos para efectuar los desembolsos;

ix. conciliación y utilización de la cuenta especial/cuenta designada del proyecto;

x. medidas de seguimiento señaladas en el examen del año anterior, y

xi. cumplimiento de los procedimientos de adquisición y contratación estipulados en el convenio de préstamo.

PROBLEMAS E IRREGULARIDADES

32. Los informes de auditoría que contienen una opinión con reservas, una opinión negativa o una abstención de opinión indican, a primera vista, la existencia de problemas e irregularidades en la ejecución del proyecto (véase la descripción de los diferentes tipos de opinión en el anexo I de las Directrices para la auditoría de proyectos [para uso de los prestatarios]). En esos casos, en el examen del informe de auditoría se hará referencia a la opinión del auditor y se pedirán aclaraciones sobre las cuestiones planteadas por este. A través del proceso de examen de las auditorías también pueden detectarse problemas e irregularidades en los informes de auditoría que contienen opiniones sin reservas. Cuando se detecten problemas e irregularidades durante el proceso de examen de una auditoría, esos hallazgos deberán incluirse en el informe resultante. Asimismo, puede pedírsele al prestatario que presente un plan de acción sujeto a un calendario para subsanar las irregularidades indicadas por el auditor. El GPP, el especialista en gestión financiera y la CFS se encargarán del seguimiento de los progresos en la aplicación de dicho plan. La no aplicación del plan de acción sujeto a un calendario puede retrasar los desembolsos debido a la necesidad de un mayor ejercicio de la diligencia debida. Cuando el informe de auditoría ponga de manifiesto deficiencias importantes en la responsabilización financiera y la administración del proyecto, el FIDA podrá proponer una auditoría especial de investigación o sugerir la necesidad de prestar asistencia técnica a la UCP (que se financiará con cargo al préstamo), o ambas, según proceda. En esos casos, el FIDA remitirá al prestatario una comunicación a tal efecto.

33. Si en el informe de auditoría se han detectado gastos no admisibles, el FIDA informará al prestatario de su obligación de reintegrar las sumas desembolsadas. Cuando surja una controversia sobre la admisibilidad de un gasto, el FIDA podrá pedir al prestatario que aporte una explicación y pruebas satisfactorias, respaldadas por la documentación correspondiente, en un plazo de tiempo razonable (generalmente un mes), para justificar los gastos en cuestión.

34. Los problemas detectados durante el examen pueden abordarse con el prestatario por correspondencia o por medio de misiones de supervisión del proyecto, en las que también se supervisa el estado de aplicación de las recomendaciones emitidas por los auditores y los examinadores de la CFS. El examen de los informes de auditoría, junto con los resultados de las actividades de seguimiento de la ejecución, son elementos importantes para las calificaciones asignadas en los informes sobre la situación de los proyectos durante el ejercicio de examen de la cartera.

INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DEL PRESTATARIO DE ADOPTAR MEDIDAS CORRECTIVAS

35. En caso de que, tras presentar un informe de auditoría o un examen de auditoría en los que se detecten irregularidades y problemas graves, el prestatario no aplique en el plazo convenido medidas correctivas basadas en el plan de acción convenido, el FIDA suspenderá los desembolsos hasta que el prestatario haya tomado las medidas necesarias (esta disposición se ajusta a lo estipulado en la sección 12.01 xiv) de las Condiciones generales del FIDA aprobadas en abril de 2009). En el FIDA se celebrarán las consultas oportunas y se adoptarán decisiones colectivas con el director de la división regional competente, el Vicepresidente Adjunto encargado de Programas y el Presidente antes de mandar una comunicación al prestatario o a la UCP informándoles de la suspensión de los desembolsos previstos del préstamo o la donación correspondientes.[2]

36. En caso de que el prestatario reincida en el incumplimiento de los requisitos de auditoría relativos a proyectos anteriores, el FIDA recurrirá plenamente a todos los medios disponibles hasta que el prestatario cumpla los requisitos básicos de auditoría, como es la recepción de la auditoría para que un préstamo pueda declararse efectivo, para permitir los desembolsos del préstamo o las futuras negociaciones de este, o para posibilitar la presentación a la Junta Ejecutiva de futuras propuestas de financiación. Estas medidas sirven para garantizar la seriedad de las sanciones y el cumplimiento de los requisitos de auditoria por parte del prestatario. La CFS es la división encargada de prestar servicios de consultoría de carácter técnico o financiero para adoptar dicha decisión.

INFORMES DE AUDITORÍA INSATISFACTORIOS

37. Si el informe de auditoría no incluye una opinión sobre la información financiera expresada claramente por escrito, o los estados financieros comprobados son insatisfactorios, la CFS, a través del GPP según sea necesario, informará inmediatamente al prestatario sobre el particular, explicándole por qué se consideró insatisfactorio y solicitándole que presente un informe de auditoría y unos estados financieros comprobados satisfactorios dentro del plazo especificado por el FIDA. Cuando el incumplimiento del prestatario guarde relación con los procedimientos relativos a las declaraciones de gastos o a la cuenta especial/cuenta designada, al notificar al prestatario las medidas correctivas necesarias se incluirá la advertencia de que, a menos que el prestatario proceda al cumplimiento dentro del plazo estipulado, el FIDA dejará de aplicar el procedimiento de declaraciones de gastos o suspenderá la reposición de la cuenta especial/cuenta designada, o ambas cosas. Normalmente el FIDA no prorroga la fecha de cierre del préstamo y opta por retrasar las negociaciones sobre la presentación a la Junta de todo nuevo préstamo al país en cuestión hasta que se reciben unos estados financieros comprobados satisfactorios o se establece de común acuerdo un plan de medidas correctivas. Los informes de auditoría atrasados o insatisfactorios normalmente llevan al FIDA a no prorrogar las fechas de cierre y a no aprobar nuevos préstamos. Una vez que se hayan cumplido esas disposiciones satisfactoriamente, se podrá volver a aplicar el procedimiento de declaraciones de gastos y a reponer la cuenta especial/cuenta designada, después de remitir al prestatario la notificación del FIDA.

2 La suspensión de los desembolsos es una medida drástica que el FIDA adopta para hacer cumplir las condiciones establecidas en relación con sus préstamos y donaciones, y es un asunto delicado que puede influir en la relación entre el FIDA y sus prestatarios. Por tanto, es indispensable que el personal del FIDA utilice este recurso de forma ecuánime y, a la vez, eficaz. El proceso descrito en estos procedimientos operacionales para invocar la suspensión en caso de que un prestatario infrinja una disposición relacionada con la auditoría se basa en la recomendación colectiva del oficial de préstamos, el GPP y el oficial jurídico, seguida de decisiones bien fundadas del director de la división y el Presidente del FIDA.

SITUACIÓN DURANTE LA SUSPENSIÓN DE LOS DESEMBOLSOS

38. La suspensión de los desembolsos de cualquier préstamo o donación está sujeta a las exenciones enumeradas en el Manual de operaciones: Administración de préstamos y donaciones (p. ej., los pagos adeudados en el marco de compromisos especiales, los pagos directos a consultores y pagos relacionados con capacitación o becas en casos en los que la interrupción podría ocasionar problemas personales o perturbar trabajos de importancia vital, los pagos efectuados relativos a solicitudes de retiro de fondos presentadas y recibidas antes de la fecha de suspensión y las obras públicas que deben realizarse en un plazo determinado o sean de importancia vital). En la notificación de suspensión se detallarán claramente todas estas exenciones. Aunque el prestatario está autorizado a retirar fondos de la cuenta especial/cuenta designada para gastos admisibles del proyecto, la reposición de esas cuentas solo se efectuará una vez levantada la suspensión.

39. Cuando esté en vigor una suspensión de los desembolsos por la razón que sea, el FIDA rechazará toda solicitud del prestatario de reasignar fondos o prorrogar el proyecto o la fecha de cierre de la financiación. El FIDA también podrá imponer la presentación del informe o informes de auditoría en cuestión como condición para la negociación o presentación a la Junta Ejecutiva de cualquier nueva financiación al prestatario.

IX. Seguimiento y supervisión de los informes de auditoría

40. En el FIDA, la CFS es el centro de coordinación de toda la información relacionada con los informes de auditoría, para los que se utiliza un procedimiento automático de seguimiento.

i. El sistema institucional de auditoría genera una lista de los informes de auditoría que deben presentarse cada año, el ejercicio financiero de cada proyecto y la fecha de presentación. En la lista se incluyen todos los préstamos y donaciones efectivos y en fase de desembolso. Los préstamos suspendidos se anotarán como tales en la lista.

ii. La lista de control incluye el número y la cuantía del préstamo; el nombre del proyecto y del prestatario; la fecha de efectividad, de cierre y de terminación; el nombre de la IC (si procede) y de los auditores; las fechas en las que se recibió el informe de auditoría en el FIDA; el tipo de informe de auditoría; todas las observaciones, y las medidas de seguimiento del FIDA, si las hubiere.

iii. En el FIDA, los informes de auditoría se recibirán a través del equipo de gestión documental; los informes se escanearán y copias se enviarán al GPP correspondiente y a la CFS, y se cargarán en el sistema institucional de auditoría. El sistema institucional de auditoría permite al Coordinador del Proyecto y/o el Oficial de Finanzas del Proyecto cargar directamente las copias escaneadas de los informes de auditoría.

iv. La CFS llevará a cabo el examen de los informes de auditoría utilizando el sistema institucional de auditoría; el GPP, el especialista en gestión financiera y los coordinadores y oficiales de finanzas de los proyectos podrán consultar los resultados de ese examen.

v. El sistema institucional de auditoría permite consultar en tiempo real los informes de auditoría presentados.

41. Sobre la base de los datos obtenidos con el seguimiento del informe de auditoría, se elaborará un informe periódico sobre la situación de las auditorías de los proyectos que abarque la cartera del FIDA; ese informe se remitirá a la dirección. Asimismo, se elaborarán informes especiales sobre la situación de los informes de auditoría para un proyecto determinado o para toda la cartera, según sea necesario. Esos informes se utilizarán a efectos de la gestión de la calidad de la cartera dentro del FIDA y de la preparación del examen anual de los resultados de la cartera de proyectos.

Anexo I

(MODELO DE) CARTA DE AUDITORÍA AL PRESTATARIO O A LA UCP

Recordatorio al prestatario del requisito de nombrar auditores

Envíese 3 meses antes del final del ejercicio financiero del país en cuestión.

Ref.: Préstamo/donación _____, Auditoría anual correspondiente al ejercicio_____

Estimado/a_____:

Por la presente le recordamos que debería nombrarse un auditor independiente al menos tres meses antes del final de cada ejercicio financiero.

Le rogamos nos notifique el nombre de la empresa designada y si fue esa misma empresa la que realizó la auditoría el año anterior.

Si el proceso de contratación aún no ha sido terminado, asegúrese de que se aplique un procedimiento correcto, incluyendo la aprobación del mandato y la conformidad del nombramiento por parte del FIDA.

Los requisitos mínimos para la auditoría de proyectos se detallan en el anexo III de las Directrices para la auditoría de proyectos del FIDA.

Las Directrices para la auditoría de proyectos del FIDA pueden consultarse en el siguiente enlace: _____

Le saluda atentamente,

Anexo II

(MODELO DE) CARTA DE AUDITORÍA AL PRESTATARIO O A LA UCP

Recordatorio al prestatario sobre la presentación del informe de auditoría del proyecto

Envíese 90 días antes de la fecha de presentación del informe de auditoría.

Ref.: Préstamo/donación _____, Auditoría anual correspondiente al ejercicio_____

Estimado/a_____:

Por la presente le recordamos que el informe de auditoría anual debe presentarse al FIDA a más tardar seis meses después del cierre del ejercicio financiero, de conformidad con la sección 9.03 de las Condiciones generales para la financiación del desarrollo agrícola.

Le agradeceríamos que se cerciore de que la labor de auditoría de final del ejercicio se planifique (en caso de que aún no se haya procedido a ello) de modo de garantizar el cumplimiento puntual de los requisitos del FIDA en materia de auditoría.

Le rogamos nos avise sin demora si prevé algún tipo de limitación para cumplir este requisito.

Le saluda atentamente,

Anexo III

DIRECTRICES PARA EL EXAMEN DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

1. Estas directrices están destinadas al uso del personal del FIDA asignado a la administración de proyectos, cuando realizan un examen de los informes de auditoría presentados por los prestatarios.

2. Cabe señalar que estas directrices no abarcan todas las hipótesis posibles y que el personal del FIDA responsable del seguimiento y el examen de los informes de auditoría deberá solicitar, cuando lo considere necesario, la asistencia de un contable profesional o un especialista en gestión financiera.

MEDIDAS PRELIMINARES – PREPARACIÓN DEL EXAMEN

3. El personal deberá adoptar las siguientes medidas preparatorias antes de realizar el examen efectivo del informe de auditoría y de los estados financieros:

i. Comprobar si el informe de auditoría recibido se ajusta a normas internacionales o aceptables, y al mandato convenido. Por lo general los requisitos incluyen: i) los estados financieros del proyecto o de la unidad de coordinación del proyecto (UCP), o ambos; ii) la opinión de auditoría y la fecha correspondientes; iii) el examen de las declaraciones de gastos y de la opinión de auditoría; iv) el estado relativo a la cuenta especial o la cuenta designada y la opinión de auditoría correspondiente, y v) la carta sobre asuntos de gestión.[1]

ii. Comparar el nombre del auditor con el aceptado por el FIDA y el prestatario en el momento del nombramiento del auditor.

iii. Determinar, a partir de las disposiciones del convenio de financiación sobre auditoría y de la carta al prestatario, si existe alguna condición especial que el prestatario también deba observar.

iv. Si se determina que el informe presentado por el prestatario es incompleto, la CFS, a través del GPP según sea necesario, se lo comunicará al interesado y realizará el debido seguimiento hasta que se reciba la documentación completa.

EXAMEN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

4. Como parte del examen de los estados financieros comprobados, el personal de la CFS encargado deberá:

i. velar por que el informe de auditoría y los estados financieros se presenten como un conjunto acabado, con todas las secciones pertinentes especificadas, que se ajuste a las normas internacionales pertinentes (en materia de auditoría y de presentación de estados financieros);

ii. cuando los estados financieros del proyecto se presenten como parte integrante de los estados financieros de la UCP, identificar la sección relativa al proyecto;

iii. determinar los retiros de fondos del préstamo o donación sobre la base de las declaraciones de gastos y garantizar que las transacciones correspondientes se han integrado en los estados financieros del proyecto;

1 El auditor también podrá formular una opinión única de forma explícita que abarque los estados financieros, las declaraciones de gastos y la cuenta especial, lo cual sería aceptable.

iv. identificar, en los estados financieros del proyecto, el vínculo con la cuenta especial, que también deberá haberse integrado en las cuentas del proyecto;

v. en caso de que se hayan recibido estados financieros provisionales sin comprobar, compararlos con los estados financieros anuales comprobados, establecer las diferencias que existan entre ambos y pedir al prestatario una explicación de toda discrepancia significativa;

vi. examinar el contenido de los estados financieros en su conjunto para poder formular una opinión sobre el desempeño del proyecto o de la organización de que se trate, o sobre ambos;

vii. comparar los gastos efectivos por categoría, según se detallan en los estados financieros del proyecto, con los costos estimados en la fase de diseño, o con los indicados en el programa de trabajo y presupuesto anual acordado para el proyecto, y pedir explicaciones al prestatario sobre las desviaciones importantes, en particular sobre cualquier sobrecosto significativo del proyecto;

viii. realizar el seguimiento de las recomendaciones de auditoría del año anterior;

ix. conciliar los saldos del préstamo, la donación y la cuenta especial/cuenta designada con los registros del FIDA, y

x. evaluar la calidad general de la información financiera y de la labor de auditoría realizada utilizando una metodología de "semáforo". En esta valoración hay que tener presente el grado de diligencia aplicado a los desembolsos.

EXAMEN DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

5. El examen propiamente dicho del informe de auditoría y de los estados financieros adjuntos será lo más exhaustivo posible y tendrá en cuenta lo siguiente:

i. la certificación y la opinión del auditor, con su firma y la fecha correspondiente, se presentarán en papel membretado de la empresa de auditoría o en una hoja en la que aparezca el nombre oficial y la dirección del auditor;

ii. el informe de auditoría estará dirigido al representante del prestatario o a la UCP (p. ej., al director del proyecto o al jefe de la UCP);

iii. el auditor habrá emitido una opinión definitiva y explícita;

iv. se determinará si se trata de una opinión sin reservas, con reservas o negativa, o de una abstención de opinión (para una explicación de estos términos, remítase a los principios generales por los que se rige la auditoría de proyectos, incluidos en el anexo I del documento Directrices para la auditoría de proyectos [para uso de los prestatarios]);

v. se comprobará que en la opinión de auditoría se indican los principios de contabilidad aplicados (NIIF, IPSAS para la contabilidad en valores devengados, IPSAS para la contabilidad en valores de caja o normas nacionales pertinentes) para la preparación y presentación de los estados financieros;

vi. en caso de que el auditor haya emitido una opinión con reservas, negativa o una abstención de opinión, será importante determinar el motivo de esas reservas y solicitar explicación al prestatario o al auditor, o a ambos, y adoptar, en caso necesario, medidas de seguimiento;

vii. se establecerá si se ha dado seguimiento a las recomendaciones del informe de auditoría y del examen correspondiente del año anterior;

viii. se comprobará si se adjunta una carta aparte sobre asuntos de gestión o si esta se ha enviado por separado; si existe tal carta, se determinará si incluye un análisis de cuestiones que no son de importancia directa para la auditoría pero que contienen información que podría influir a la hora de emitir un juicio fidedigno y ecuánime sobre los estados financieros, en cuyo caso el auditor podría considerar útil comunicarlo a la dirección del proyecto, el gobierno y los donantes;

ix. se examinarán meticulosamente todas las notas a los estados financieros y el contenido de la carta sobre asuntos de gestión (cuando proceda) para determinar que no hay problemas ni cuestiones graves que puedan obligar al auditor a modificar su opinión. Por ejemplo, en las notas y en la carta sobre asuntos de gestión pueden indicarse circunstancias que obligarían a pasar de una opinión sin reservas a una con reservas;

x. cuando se haya empleado el procedimiento de declaraciones de gastos para los desembolsos, se verificará que en la opinión del auditor se haga referencia a si el proyecto ha utilizado de forma satisfactoria, o no, las declaraciones de gastos, y que se proporcione una opinión clara por separado;

xi. cuando se ha creado una cuenta especial/cuenta designada, habrá que velar por que los gastos con cargo a esas cuentas estén integrados en los estados financieros del proyecto y por que se proporcione una opinión del auditor por separado que haga referencia a si el proyecto ha utilizado adecuadamente la cuenta especial/cuenta designada;

xii. cuando el mandato del auditor exija alguna prueba de conformidad, habrá que asegurarse de que el auditor ha abordado este aspecto en la opinión haciendo la debida referencia a las disposiciones del convenio de financiación, y

xiii. se llegará a una conclusión general sobre si la actuación del auditor ha satisfecho razonablemente al examinador, y sobre si son fiables el informe y los estados financieros, incluidas las declaraciones de gastos y la cuenta especial.

Abril de 2012

FIDA

Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Fondo Internacional
de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44
00142 Roma (Italia)
Tel.: +39 06 54591
Fax: +39 06 043463
Correo electrónico: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org