



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CUAUTITLAN

LA DICTAMINACION FINANCIERA DE PROYECTOS
FINANCIADOS POR EL BANCO MUNDIAL EN EL
SECTOR PARA ESTATAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CONTADURIA
P R E S E N T A :
EUSTOQUIO MERINO LOPEZ

279467

A S E S O R D E T E S I S :
C.P. MA. HILDA CASTELLANOS RIEGO

CUAUTITLAN IZCALLI, ESTADO DE MEXICO 2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLAN
UNIDAD DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
DEPARTAMENTO DE EXAMENES PROFESIONALES

ASUNTO. VOTOS APROBATORIOS

DR. JUAN ANTONIO MONTARAZ CRESPO
DIRECTOR DE LA FES CUAUTITLAN
P R E S E N T E

ATN. Q. Ma. del Carmen García Mijares
Jefe del Departamento de Exámenes
Profesionales de la FES Cuautitlán

Con base en el art 28 del Reglamento General de Exámenes, nos permitimos comunicar a usted que revisamos la TESIS.

"La Dictaminación Financiera de proyectos Financiados por
el Banco Mundial en el Sector Paraestatal".

que presenta el pasante: Merino López Eustoquio
con número de cuenta. 7734577-8 para obtener el TITULO de:
Licenciado en Contaduría.

Considerando que dicha tesis reúne los requisitos necesarios para ser discutida en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VOTO APROBATORIO

A T E N T A M E N T E.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Cuautitlán Izcalli, Edo. de Méx., a 10 de enero de 2000

PRESIDENTE C.P. Ma. Hilda Castellanos Riego

VOCAL C.P. Jorge López Marín

SECRETARIO C.P. Rafael Delgado Colón

PRIMER SUPLENTE L.A. Ignacio Rivera Cruz

SEGUNDO SUPLENTE L.A. Consuelo Molina Arciniegas

Mensaje de Agradecimiento

Porque en la historia de la humanidad, las actividades del hombre, nunca han sido hechas por una sola persona; el presente trabajo tampoco es la excepción.

Le doy las gracias a todos mi compañeros, amigos y familiares, qué de una u otra forma me ayudaron a cristalizar esta labor, ...labor que se había vuelto perenne.

A LAS PERSONAS, QUE A LA FECHA, HAN HECHO TRASCENDER MI EXISTENCIA, TODO MI AGRADECIMIENTO:

A DIOS, por darme la oportunidad de vivir en este mundo, en esta época y en este lugar

A mi Madre Guadalupe Celestina, por darme la vida, cariño y ejemplo de lucha

A mis Hermanos Mario, Socorro, Yolanda, Eulalia, Catalina, Magdalena y Rosa María, porque jamás han renunciado a la unidad familiar

A mi Amigo Mario, Amigo de toda la vida

A mis Compañeros Amigos Marcela y Oscar, por ese espíritu de superación incansable.

A mi Maestra Universitaria Ma Hilda, porque sus principios de trabajo y lucha son la base de mi desarrollo profesional

A mi Esposa Mercedes del Pilar, por ser una excelente madre, esposa y, sobre todo, por ese espíritu de superación

A mis Hijos, Salvador y Jorge, por ser el niño y joven con los que siempre soñé tener

1

**LA DICTAMINACIÓN FINANCIERA DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL
BANCO MUNDIAL EN EL SECTOR PARAESTATAL**

I N D I C E

	Páginas
INTRODUCCIÓN	i
1. EL BANCO MUNDIAL COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO EXTERNO	1
1.1. EL BANCO MUNDIAL	1
1.1.1. Orígenes y objetivos	1
1.1.2. Organización	2
1.1.3. Instituciones afiliadas	4
1.1.4. Países miembros y la aportación del capital	5
1.1.5. Actividades que desarrolla	7
1.1.6. Evolución	9
1.2. EL CICLO DE LOS PROYECTOS	11
1.2.1. Identificación de proyectos o programas de alta prioridad	11
1.2.2. Preparación de un documento básico por proyecto	12
1.2.3. Evaluación específica del proyecto	12
1.2.4. Negociación y presentación al directorio	14
1.2.5. Ejecución y supervisión del proyecto	15
1.2.6. Evaluación ex-post	16
2. NEGOCIACIÓN DE PRÉSTAMOS Y REQUERIMIENTOS DE DICTAMINACIÓN FINANCIERA	17
2.1. PROCESO DE NEGOCIACIÓN ANTE EL BANCO	17
2.1.1. Programas de préstamos	17
2.1.2. Instancias participantes en la negociación de un préstamo para el financiamiento de un proyecto	18
2.1.3. Solicitud de préstamo	22
2.1.4. Evaluación del BIRF	24
2.1.5. Prenegociación y negociación	24

	Páginas
2.1.6. Aprobación y formalización de los préstamos	32
2.2. REQUERIMIENTOS DE AUDITORÍA POR PARTE DEL BANCO MUNDIAL	33
2.2.1. Necesidad de auditoría externa establecida en los contratos de préstamo y garantía	34
2.2.2. Memorándum de entendimiento técnico sobre arreglos de auditoría de las operaciones financiadas por el Banco Mundial	35
2.2.3. Pautas mínimas y términos de referencia sugeridos para la planificación y ejecución de la auditoría externa de prestatarios y entes ejecutores de operaciones financiadas por el Banco Mundial	37
3. LA CONTABILIDAD DE LOS PROYECTOS EN EL SECTOR PARAESTATAL	44
3.1. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL	44
3.1.1. La Administración Pública	44
3.1.2. Marco legal sobre el control y registro contable	44
3.1.3. Bases de registro	46
3.1.4. Contabilidad gubernamental	47
3.1.5. Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental	47
3.1.6. Presupuesto de Egresos de la Federación	48
3.2. ANALOGÍA DE LOS PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS CON LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.	51
3.2.1. Concepto de Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados	51
3.2.2. Concepto de Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental	51
3.2.3. Analogía de Principios de Contabilidad del IMCP con los Gubernamentales	52
3.3. MANUAL DE FINANZAS, CONTABILIDAD, INFORMES Y AUDITORÍA (FARAH por su siglas en inglés)	55
3.3.1. Evaluación del Proyecto	55
3.3.1.1. Estructura contable	56
3.3.1.2. Normas de contabilidad	57

	Páginas
3.3.1.3. Control interno	57
3.3.1.4. Cláusula sobre contabilidad y auditoría en el contrato de préstamo	58
3.3.2. Ejecución del proyecto	58
3.3.3. Informes financieros	60
3.4. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN HECHA CON SIETE DESPACHOS DE AUDITORES EXTERNOS PARA CONOCER LOS CONTROLES INTERNOS Y REGISTROS CONTABLES QUE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EFECTÚAN CON LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO MUNDIAL	61
4. LA AUDITORÍA EXTERNA EN MÉXICO SOBRE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO MUNDIAL	63
4.1. LA AUDITORÍA FINANCIERA CON BASE EN NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA EMITIDOS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS, A.C.	63
4.1.1. Finalidad de la auditoría financiera	63
4.1.2. Dictamen de estados financieros	64
4.1.3. Aspectos generales de las Normas y Procedimientos de Auditoría	64
4.1.4. Las normas de auditoría	66
4.1.4.1. Normas personales	66
4.1.4.2. Normas de ejecución del trabajo	67
4.1.4.3. Normas de información y dictamen	68
4.1.5. Procedimientos de auditoría	68
4.2. TÉRMINOS DE REFERENCIA GENERALES PARA LA PREPARACIÓN Y ENTREGA DE LOS CUADERNOS DE INFORMES DE AUDITORÍAS DE PROYECTOS FINANCIADOS PARCIALMENTE CON RECURSOS DEL BANCO MUNDIAL	70
4.2.1. Principales recomendaciones de los términos de referencia de auditoría del Banco Mundial	71

	Páginas
4.2.2. Características del dictamen sobre los estados financieros del proyecto	73
4.2.3. Estado de fuentes y aplicación de fondos	77
4.2.4. Estado de inversiones acumuladas del proyecto	80
4.2.5. Estado de solicitudes de desembolsos	82
4.2.6. Notas a los estados financieros del proyecto	84
4.2.7. Información complementaria	86
4.2.8. Opinión de cumplimiento	87
4.2.9. Declaración de los procedimientos de auditoría utilizados	91
4.2.10. Carta a la gerencia	94
5. PROPUESTA DE MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y OPERATIVA DE LOS PROYECTOS BIRF Y UN ENFOQUE AMPLIADO DE LA AUDITORÍA FÍSICO-FINANCIERA	95
5.1. EXPECTATIVAS DE MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y OPERATIVA DE LOS PROYECTOS	95
5.1.1. Implantación o fortalecimiento de un catálogo de cuentas y de una guía contabilizadora específicos del proyecto	96
5.1.2. Los indicadores como instrumento para medir el logro de los objetivos de los proyectos	106
5.1.3. Mejoramiento del control interno del proyecto	109
5.2. ENFOQUE AMPLIADO DE LA AUDITORÍA FÍSICO-FINANCIERO DE LOS PROYECTOS	113
5.2.1. Dictamen sobre el control interno específico del proyecto	113
5.2.2. Informe de auditoría sobre la aplicación de indicadores en la ejecución de recursos financieros y avances físicos del proyecto	118
5.2.2.1. Informe sobre la adecuada aplicación de indicadores en la ejecución de recursos financieros y operativos del proyecto	119
CONCLUSIONES	126
GLOSARIO	129
BIBLIOGRAFÍA	135

INTRODUCCIÓN

Cuando en México se habla del Banco Mundial, la mayoría de las personas lo consideran como el organismo internacional con el cual estamos endeudados en el ámbito externo; si bien esto es cierto, quiero comentar que el presente trabajo no pretende clarificar ni atender ningún problema relacionado con la deuda externa que posee nuestro país, sino más bien, mostrar algunas de las condiciones generales que impone el Banco Mundial (BIRF) a nuestro País cada vez que se firma un contrato de préstamo. De tales condiciones generales, hay una en particular que se señala en todos contratos de préstamo y de garantía, relativos a la dictaminación financiera, contractual y de avance físico de cada proyecto.

Este trabajo de investigación tiene la intención de fungir como un instrumento normativo, por lo que el lector no encontrará caso práctico alguno de como revisar estos proyectos, más bien podrá apreciar propuestas de modelos de dictamen y/o formatos sobre la presentación de información financiera y operativa de los proyectos lo cual puede significar la conclusión de todo un proceso de revisión en materia de auditoría externa.

Quiero enfatizar que el Banco Mundial solicita -y hace exigible- a través de cláusulas contractuales, que la información financiera de todo proyecto sea dictaminada por la profesión contable, con el propósito de verificar mediante un tercero (auditor independiente), la veracidad de la información y el adecuado uso de los recursos que presta este Organismo Internacional.

Hoy en día, la administración y ejecución de los proyectos que financia el BIRF, se ubica en tres instancias de nuestro Gobierno Mexicano, que son: Gobiernos Estatales, Dependencias del Ejecutivo Federal y Entidades Paraestatales. A la auditoría independiente de éste último, se enfoca este trabajo de investigación, por lo tanto:

El primer capítulo trata de cubrir básicamente dos aspectos: el primero relacionado con los orígenes y actividades del Banco Mundial y el segundo en cuanto al proceso de identificación,

valuación y negociación de los préstamos en sí, relacionado con todos los países miembros de este organismo financiero

El segundo capítulo pretende dar a conocer el proceso de negociación que las autoridades del gobierno mexicano realizan ante el BIRF, además de tratar de manera detallada sobre los requerimientos de auditoría externa

Un tercer capítulo comenta sobre el control y la contabilidad de las operaciones de los proyectos en el ámbito paraestatal

El capítulo cuarto atiende el proceso de la auditoría externa que se lleva en México, relacionado específicamente con los proyectos que financia parcialmente el Banco Mundial, dentro del cual se dan a conocer los requerimientos de contenido y presentación acordados entre el BIRF y el Gobierno Mexicano

El quinto y último capítulo intenta mostrar las expectativas de mejora con relación en los requerimientos de informes de auditoría que deban ser presentados ante el Gobierno Mexicano y el propio Banco Mundial

Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones, producto del desarrollo de este trabajo, así como un glosario de términos de aquellos aspectos poco comunes que son presentados en esta investigación

1. EL BANCO MUNDIAL COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

1.1. BANCO MUNDIAL

1.1.1. Orígenes y objetivos

El Banco Mundial fue creado en 1944 para reconstruir las ciudades de Europa Occidental que fueron devastadas durante la Segunda Guerra Mundial. Ante esta situación y para hacer frente a los problemas monetarios y financieros ocasionados por esa conflagración, delegados de 44 países miembros de las naciones aliadas convocaron a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en julio de 1944 en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, para decidir cómo resarcir los daños materiales y económicos de la guerra el resultado fue la creación de dos instituciones financieras internacionales el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido actualmente como Banco Mundial

En esta conferencia se redactaron los convenios constitutivos de ambas organizaciones y, en 1945, se ratificó el convenio constitutivo del Banco Mundial, que entró en vigor el 27 de diciembre de ese mismo año, al ser firmado en Washington D.C. por representantes de 28 países. El Banco Mundial se creó como un nuevo tipo de institución internacional de inversiones, facultada para conceder y garantizar préstamos con destino a proyectos productivos de reconstrucción y fomento, ya fuese con su propio capital, que sería aportado por los países miembros o mediante la movilización de capitales privados. La primera tarea que tuvo que abordar el Banco al iniciar sus actividades el 25 de junio de 1946, fue la reconstrucción de Europa; un año más tarde, Francia recibía el primer préstamo de la organización para fines de reconstrucción por la suma de \$ 250 millones de dólares, el cual "en términos reales, sigue siendo el préstamo más cuantioso efectuado por el Banco".¹

1 - Banco Mundial Informe Anual 1995 - Aspectos destacados en los 50 años de operaciones - P. 55

El Banco Mundial colabora en la apertura de los mercados y el fortalecimiento de las economías, entre sus metas está el mejoramiento de la calidad de vida, así como hacer llegar la prosperidad a los habitantes de todo el mundo, especialmente a los más pobres, promueve el progreso económico en los países en desarrollo, suministrando asistencia técnica y financiera, principalmente para proyectos específicos en los sectores públicos y privados

Su excelente solvencia financiera y su acceso a los mercados mundiales de capital permiten al Banco invertir ampliamente en diversos sectores, como son, salud, educación, medio ambiente, infraestructura y reformas políticas. El Banco, además de otorgar financiamiento, asesora a sus clientes y constituye una fuente de conocimientos y experiencia a nivel mundial, esto le permite intervenir como catalizador y mantener el capital privado necesario para la inversión en el desarrollo internacional, también adapta continuamente sus productos y servicios, a fin de satisfacer las cambiantes necesidades de los 178 países miembros, que representan prácticamente el mundo entero. Cabe destacar que al 30 de junio de 1995, el Banco Mundial muestra en su estados financieros dictaminados, bajo el rubro de préstamos pendientes por cobrar, un total de 179.453 millones de dólares

1.1.2. Organización

Las principales instancias en la toma de decisiones dentro de la organización del Banco, por orden formal de importancia son

- a) La Junta de Gobernadores
- b) La Presidencia
- c) Los Directores Ejecutivos y
- d) Los Cuadros Operativos

En el organigrama del Banco, la Junta de Gobernadores aparece como el órgano de máximo poder de la institución en materia de lineamientos generales, se reúne sólo una vez al año, fecha en la que ratifican propuestas ya elaboradas

El Presidente, aunque formalmente aparece como coordinador de los Directores Ejecutivos, ostenta efectivamente el máximo poder en la institución y además de diseñar las directrices generales, le da rasgos personales a la gestión del Banco “En marzo de 1995, los Directores Ejecutivos designaron por unanimidad al Sr. James D. Wolfensohn como noveno Presidente del Banco, por un período de cinco años a partir del 1o de junio de 1995” ²

El órgano de Directores Ejecutivos, por su parte, es formalmente el más importante en la mecánica de las decisiones internas, ya que los directores son delegados directos de la Junta de Gobernadores y tienen a su cargo la aprobación o no de cada uno de los préstamos que otorgue el Banco Mundial; esta junta de Directores Ejecutivos está integrada por 20 miembros, cinco de ellos son nombrados por los principales accionistas (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y Japón) y los restantes 15 son elegidos por los demás miembros. Estos Directores Ejecutivos eligen al presidente del Banco y normalmente, su gestión es de dos a tres años.

Finalmente, dentro de los límites que establezca la Presidencia del Banco, una considerable dosis de poder de decisión queda en manos de los cuadros operativos, aunque por el tamaño de la institución, estos cuadros están lejos de ser un todo homogéneo, por lo que la Presidencia y sus cuadros operativos, entre ellos un grupo selecto de asesores, conforman los centros de mayor influencia efectiva en las decisiones del Banco.

2 - Banco Mundial. Informe Anual 1995. Capítulo II Principales Programas del Banco Mundial - P. 18

Desde 1946 hasta hoy, el Banco Mundial ha tenido nueve presidentes todos ellos norteamericanos, la mayoría han estado estrechamente vinculados a bancos privados de Estados Unidos

- (1) Eugene Meyer, de 1946 a 1947;
- (2) John J. McCloy, de 1947 a 1949,
- (3) Eugene R. Black, de 1949 a 1962,
- (4) George D. Woods, de 1963 a 1968,
- (5) Robert S. McNamara, de 1968 a 1981
- (6) Alden W. Clausen, de 1981 a 1986,
- (7) Barber Conable, de 1986 a 1991
- (8) Lewis T. Preston, de 1991 a 1995, y
- (9) James D. Wolfensohn, de Junio 1o de 1995 a la fecha

1.1.3. Instituciones afiliadas

A medida que el Banco amplió sus actividades se crearon instituciones afiliadas con el objeto de satisfacer las necesidades de crecimiento, el conjunto de todas ellas, es el Grupo del Banco Mundial, constituido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido como Banco Mundial, es el principal organismo de crédito del grupo, y la fuente más importante de préstamos para el desarrollo de los países de ingreso mediano.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF), creada en 1960, da asistencia a los países más pobres que no están en condiciones de obtener préstamos del BIRF, por lo que otorga préstamos sin interés, denominados "Créditos", con plazos que varían entre 35 y 40 años y un período de gracia de 10 años, con el objeto de promover el progreso económico y social de las naciones en desarrollo

La Corporación Financiera Internacional (CFI) fue creada en 1956 para fomentar la actividad del sector privado en los países en desarrollo. Con este fin, la CFI financia proyectos que ayudan a las empresas de los países en desarrollo a movilizar recursos provenientes de los mercados financieros Internacionales; presta asesoramiento y asistencia a las empresas y a los Gobiernos con tasas de interés que varían según el país y los proyectos, y a un plazo de vencimiento de los préstamos entre 3 y 15 años, con períodos de gracia de hasta 12 años. Casi un 80% de sus fondos se obtienen de los mercados financieros internacionales y un 20% representan recursos propios del BIRF.

El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) se creó en 1988 con el objeto de ayudar a los países en desarrollo a atraer la inversión extranjera, ofreciendo protección a los inversionistas frente a los riesgos políticos, tales como expropiaciones, guerras, perturbaciones políticas, incumplimiento de contratos y transferencia de moneda; normalmente, la protección del OMGI cubre las inversiones por un período de 15 años, que puede extenderse a 20, con un límite de cobertura que actualmente es de US \$50 millones por proyectos, además asesora a los países en desarrollo sobre la manera de atraer inversión extranjera.

Cada una de estas instituciones que conforman el Grupo del Banco Mundial es legal y financieramente independiente, aunque sus operaciones se complementen mutuamente en la consecución de los objetivos de desarrollo del Banco Mundial.

1.1.4. Países miembros y la aportación del capital

Con relación a los países miembros del Grupo Banco Mundial, cabe mencionar que la Junta de Gobernadores es la instancia facultada para aceptar nuevos miembros y determinar las condiciones para su admisión con sujeción a ellas. Cualquier país que acepte pagar su suscripción al capital del Banco, antes de hacerlo, deberá ingresar como miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que supone que se compromete a observar las normas establecidas en materia de actuación financiera internacional y, entre

otras cosas, a facilitar la información económica indispensable para la evaluación adecuada de su capacidad crediticia. el monto de la suscripción de un país que solicita su ingreso se establece previa consulta entre el Banco y dicho país y la aprobación de la Junta de Gobernadores

En general, el monto se determina basándose en la situación económica y financiera del país solicitante. Todo país que ingresa al Banco tiene la obligación de abonar el 10% de su suscripción, de esa cantidad el 1% se paga en oro o en dólares americanos y puede emplearse libremente en las operaciones del Banco, el otro 9% es pagadero en la moneda del país respectivo y sólo se puede utilizar con el consentimiento del miembro interesado; el 90% restante de la suscripción no se paga, pero está sujeto a requerimiento si el Banco lo necesita para hacer frente a obligaciones derivadas del préstamo que haya obtenido o garantizado

“Los derechos de voto de los países miembros guardan relación con el número de acciones del Banco que hayan suscrito, por lo que cada miembro tiene 250 votos más un voto adicional por cada acción suscrita, cuyo valor es del equivalente de 100,000 dólares de capital suscrito, en el caso del BIRF, 500 votos más un voto por cada 5,000 dólares de capital suscrito en la AIF, 250 votos más por cada 1,000 dólares de capital suscrito para el caso de la Corporación Financiera Internacional (CFI)”³

“El sistema de votación de los Directores Ejecutivos es ponderador, ya que cada uno de ellos emite el número de votos a que tiene derecho el país o países miembros que representan. Los países desarrollados han mantenido un poder de votación preponderante en el seno del Banco Mundial (71% en 1947), han pasado a retener un 60.2% de votos en 1981”⁴

3. Lichtenzstejn Samuel, Baer Monica, Políticas Globales en el Capitalismo. El Banco Mundial, El centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CID) 19982 P.27.

4. El Banco Mundial. Segunda Impresión 1992 P.42

“La incorporación al Banco Mundial de los tres organismos prestamistas adicionales al BIRF, hizo más compleja la estructura de la institución, su eje orgánico, no obstante, continúa siendo el BIRF, entre otras razones, porque es necesario ser miembro de éste para integrar cualquiera de los demás organismos, como se podrá apreciar, el Banco Mundial es propiedad de sus países miembros, consecuentemente, cabe destacar que en 1995 el BIRF contaba con 178 miembros, por lo que aun con ello, los fondos del Banco provienen principalmente de los empréstitos que obtiene en los mercados mundiales de capital; la Asociación Internacional de Fomento (AIF), está constituida por 158 países miembros y sólo pueden recibir préstamos de este organismo los países con un ingreso per cápita anual de 696 dólares o menos, en la Corporación Financiera Internacional (CFI), al igual que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), es propiedad de sus 165 países miembros; el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), con 128 países miembros, cuenta con su propio personal jurídico y de operaciones, pero se sirve del Banco para los servicios administrativos y de otro tipo”.⁵

1.1.5. Actividades que desarrolla

Durante sus primeros veinte años, el Banco Mundial vio en la infraestructura básica una condición del proceso de reconstrucción económica de los países europeos, considerado el desarrollo como la transformación de una economía tradicional en otra moderna de tipo industrial, las fuerzas para llevar a cabo el cambio se consideraban íntimamente vinculadas al proceso de industrialización, pero para que ese proceso y la correspondiente formación de capital privado se dieran, era necesaria la infraestructura básica a cargo de los gobiernos; el desarrollo, por lo tanto, era equivalente al proceso de modernización

El Banco convertía la infraestructura en el nexo primero que articulaba dichos propósitos con el requisito inmediato de incrementar la formación de capital privado: la correspondiente expansión productiva generaría, en su momento, un mayor número de

⁵ Banco Mundial Segundo Informe Anual 1995 El Banco Mundial, el CFI, y el OMGI P.4 y 5

empleos, lo cual, unido a la creciente productividad del trabajo elevaría los salarios y el ingreso global y, por ende, a mejorar las condiciones de vida. en suma, el planteamiento teórico extranjero del Banco Mundial se constituye primariamente con fundamento en un esquema circular de crecimiento sustentado en un proceso de modernización de base industrial, alentado por capitales privados y extranjeros, a partir de inversión en obras de infraestructura básica a cargo de los gobiernos

El Banco Mundial enfoca sus actividades, principalmente, a ayudar a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capitales para fines productivos, además de fomentar la inversión privada extranjera y, cuando no haya capital privado disponible en condiciones razonables, complementar las inversiones privadas, conciliando préstamos para fines productivos de los fondos de capital recolectados por el propio Banco o de sus demás recursos

De igual manera, también promueve el crecimiento equilibrado del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos, estimulando las inversiones internacionales destinadas al desarrollo de los recursos productivos de los miembros del Banco. De esta forma, al promover en el plano internacional el movimiento de capitales con fines productivos, los préstamos se pueden hacer a países miembros, a las subdivisiones políticas de los mismos, o a empresas particulares.

En caso de que el prestatario no sea un gobierno, se requiere la garantía del gobierno miembro respectivo ya que la ayuda del Banco no se limita a otorgar préstamos, sino que también proporciona una amplia variedad de servicios de asistencia técnica a los países miembros, enfocados a la agricultura y desarrollo rural, energía, educación, transportes, telecomunicaciones, industria, minería, instituciones financieras, desarrollo urbano, agua, población, salud y nutrición, así como algunos préstamos para fines generales.

1.1.6. Evolución

Durante los primeros años de funcionamiento, el Banco se abocó prioritariamente a la tarea de reconstruir las economías de los países que más habían sufrido el impacto de la Segunda Guerra Mundial, principalmente los de Europa Occidental; sin embargo, los préstamos para países en desarrollo fueron cobrando cada vez mayor importancia, hasta que a finales de los años cincuenta, la casi totalidad de los recursos del Banco se destinó al desarrollo.

Al inicio de sus operaciones, el Banco concedía exclusivamente préstamos para proyectos con actividades específicas, según lo estipulaban sus propios estatutos, en esa época, la institución se concentró en el perfeccionamiento de las técnicas de evaluación de proyectos que se basaran en conceptos tales como la tasa de retorno interno, los flujos de caja, los costos de oportunidad de factores, entre otros. En el departamento de proyectos, fue donde se desarrollaron esas técnicas que correspondían a la fase de financiamiento preferencial para las obras de infraestructura de los países subdesarrollados.

En el curso de la década de los años sesenta, el Banco revisó esas pautas de préstamos para adecuar el financiamiento de proyectos a programas de más largo plazo; varias inquietudes animaron ese tipo de iniciativa: por una parte, se enunciaron ciertos juicios críticos sobre las técnicas de evaluación que insistían en la necesidad de otorgar suma importancia a los efectos colaterales de los préstamos por proyectos, por otra parte, comenzó a advertirse que el financiamiento de proyectos aislados implicaba esfuerzos entre sí y serias limitaciones para allegar de beneficios al crecimiento global. Era necesario, por tanto, encuadrar los proyectos financiados en el contexto de la problemática específica de un país o de un sector económico.

Otro cambio significativo en cuanto al estilo de financiamiento otorgado por el Banco Mundial, se produjo en los últimos años cuando se instituyeron los "préstamos por programa". Su diferencia esencial con los métodos anteriores es que estos préstamos no se vinculan a un determinado proyecto. Al principio, los préstamos por programa se dirigían

a atender problemas de corto plazo, que no se detectaban mediante la técnica de proyectos, presentándose tres casos especiales:

- 1) La reconstrucción de una economía después de una guerra o desastre natural;
- 2) El suministro de insumos industriales que permitían aprovechar más plenamente la capacidad productiva instalada en un país;
- 3) La atenuación de una escasez de divisas generada por una brusca caída en los ingresos de las exportaciones y/o repentino y significativo aumento de los precios en las importaciones

Desde 1980, y como consecuencia de los persistentes desequilibrios externos que ocasionó la crisis internacional, la concepción de los préstamos por programa cobró mayor vigor y se instituyeron los préstamos para ajuste estructural, que son una extensión natural de los préstamos por programas, que ya no tienen como fin eliminar obstáculos aparentemente pasajeros, sino como su nombre lo indica, pretenden superar cuestiones de fondo, tales como problemas de desarrollo individual y de crecimiento de las exportaciones

Los préstamos de ajuste estructural fueron propuestos por el Presidente No. 5 Robert. S. McNamara en la reunión anual de la junta de gobernadores que se realizó en octubre de 1979 en Belgrado, Yugoslavia. Durante este periodo, el Banco Mundial pretendió diseñar una estrategia que permitiera al mismo tiempo el crecimiento y la redistribución del ingreso; los programas del Banco se centraron en la lucha a fondo contra la pobreza, tanto rural como urbana; incluyendo el establecimiento de infraestructura social y de servicios de bienestar a la comunidad. "A partir de enero de 1983, el Banco Mundial introdujo nuevas opciones a su política tradicional, con la llamada política de co-financiamiento, cuya finalidad era por un lado, atraer nuevas corrientes de capital privado y por el otro, proporcionar a los países en desarrollo plazos de vencimiento más largos que los del mercado". 6

6 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Federalismo y Desarrollo, noviembre-diciembre de 1987 México, P. 11

1.2. EL CICLO DE LOS PROYECTOS

Ante la dificultad que tiene el Banco para contar con una comprensión total de la situación que motiva la solicitud de un préstamo por parte de un país miembro, en virtud de que el informe o estudio generalmente no logra satisfacer las necesidades de conocimiento sobre el entorno del proyecto o programa a financiar, el organismo envía las misiones necesarias al país prestatario para hacerse de información directa sobre el objeto del préstamo

Estas misiones están integradas por una o varias personas que colaboran directamente con el Banco dependiendo de las necesidades de información y de las especialidades que se vayan a analizar, sin embargo, también utilizan consultores de empresas privadas o de los gobiernos de los países miembros, sobre todo cuando carece de especialistas dentro de su propia organización.

El estudio minucioso de la economía de un país representa el marco general para llevar a cabo la evaluación de todo proyecto o programa susceptible de financiamiento externo, razón por la cual, el Banco Mundial cuenta con un documento denominado "El Ciclo de los Proyectos", que está compuesto de 6 etapas, las cuales de cumplirse cabalmente conllevan a dos fines.

- 1 Ser sujeto de crédito por parte del BIRF
- 2 El Banco Mundial cumpliría con la misión que le fue encomendada por todos los países miembros de este Organismo Financiero Internacional.

1.2.1. Identificación de proyectos o programas de alta prioridad

Ésta es la fase inicial de todo un ciclo que permite la identificación de proyectos o programas susceptibles de financiamiento por parte del BIRF y están sujetos a la prioridad que el gobierno de cada país establece dentro de sus objetivos y metas

Terminada esta fase, el proyecto se incorpora al Programa de Préstamos para cada país, que constituye la base para la futura labor del Banco Mundial. En otras palabras, el BIRF contará con los elementos necesarios para programar sus actividades pero, sobre todo, podrá presupuestar y asegurar la disponibilidad de recursos en caso de aprobarse el financiamiento de un proyecto específico.

1.2.2. Preparación de un documento básico por proyecto

Esta etapa comienza cuando se ha identificado el proyecto y se ha incorporado al programa de préstamos del BIRF. En esta parte se describen los objetivos del proyecto y el cronograma de actividades; adicionalmente, resulta de vital importancia la identificación de un ejecutor idóneo que tenga experiencia y capacidad necesaria para la consecución de un proyecto determinado, sin olvidar las disponibilidades de las fuentes de financiamiento del mismo.

La preparación debe cubrir con amplitud las condiciones técnicas, institucionales, económicas y financieras, necesarias para conseguir los fines del proyecto. Consecuentemente, se requieren de estudios de factibilidad que permitan la obtención de diseños preliminares de los costos y beneficios respectivos; debe existir tal minuciosidad, para identificar y analizar las opciones más viables del proyecto. Bien vale señalar que la mayor parte de esta fase la realiza el posible ejecutor directo del proyecto, sin embargo, ante el BIRF, oficialmente la responsabilidad recae en el prestatario (país solicitante del préstamo).

1.2.3. Evaluación específica del proyecto

Consiste en una revisión total del proyecto por parte del Banco Mundial. La evaluación considera los aspectos técnicos, institucionales, económicos y financieros; la importancia relativa de estos aspectos puede variar considerablemente de acuerdo con las circunstancias y el tipo de proyecto de que se trate. A continuación se describen a nivel general cada uno de los aspectos.

a) Técnicos

El BIRF envía misiones de supervisión que evalúan lo siguiente

- 1 Las especificaciones en función al tipo de proyecto
- 2 Los criterios utilizados para estimar los costos
- 3 Los procedimientos para realizar las adquisiciones y contratación de consultores y, en su caso, evalúan el impacto del proyecto en el medio humano y físico

b) Institucionales

En su doble condición de prestamista e institución financiera de desarrollo, el Banco hace especial hincapié en la calidad de la organización y de la administración de la empresa encargada de la ejecución del proyecto, razón por la cual no sólo analiza la solidez de la entidad ejecutora en cuanto a su organización y administración, sino que también evalúa las políticas gubernamentales y sectoriales del país prestatario. En otras palabras, el BIRF constata la existencia de una adecuada organización y si la administración cumple con los requisitos necesarios para encomendarle la ejecución del proyecto.

c) Económicos

El proyecto se somete a un examen detallado de los costos y beneficios propuestos, bajo un marco sectorial, buscando en la medida de lo posible su cuantificación, que permitirá ubicar aquél que mejor contribuya a los objetivos de desarrollo de un sector y del propio país al analizar las fortalezas y debilidades de las instituciones públicas o privadas.

Existen ciertos elementos de los costos y beneficios de los proyectos que no es posible cuantificar, tales como, el control de la contaminación, el mejoramiento de la salud y de la educación, etc., por lo que cuantitativa o cualitativamente, el análisis económico siempre aspira a valorar la contribución del proyecto a los objetivos de una empresa, institución o gobierno.

d) Financieros

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento no financia la totalidad del costo de un proyecto, el cual está compuesto, generalmente, por aportaciones del BIRF y aportaciones de la instancia que solicita el préstamo; en otros casos, existe la participación de un tercer organismo financiero internacional como co-financiador del proyecto

La evaluación busca verificar la suficiencia de fondos para cubrir los costos de ejecución, de tal forma que se demuestre, en principio, un plan financiero que permita la disposición de recursos conforme a un calendario propuesto.

El Banco evalúa la viabilidad financiera de la entidad para el caso de proyectos que generen ingresos, en cuanto a si podrá hacer frente a todas sus obligaciones adicionales a las que se están adquiriendo con el BIRF, tomando como base la generación de recursos de la ejecutora, esta parte de la evaluación provoca, en su caso, la necesidad de ajustar el nivel y la estructura de los precios que la entidad cobra por los servicios que presta

Cabe destacar que el BIRF requiere que el ejecutor lleve una contabilidad satisfactoria, que permita contar con un adecuado control de gastos e ingresos realizados durante el transcurso de la ejecución del proyecto

1.2.4. Negociación y presentación al directorio

El prestatario acuerda con el BIRF los términos y condiciones necesarias para asegurar el éxito del proyecto, consecuentemente, la redacción y negociación de los documentos legales es la parte importante que garantiza el cumplimiento de los objetivos del proyecto, así como todas aquellas medidas específicas necesarias para alcanzarlos, sin olvidar el calendario de ejecución del proyecto, que por lo regular tiene una duración de 3 a 6 años. La firma de los contratos de proyecto, de préstamo y de garantía, representan la parte final de esta fase, no sin antes contar con la aprobación de los Directores Ejecutivos del Banco

1.2.5. Ejecución y supervisión del proyecto

La ejecución de un proyecto recae, por supuesto, en el o las entidades ejecutoras, con la natural responsabilidad del país prestatario. Al respecto, el ejecutor tiene la obligación contractual de preparar y presentar ante el Banco informes periódicos sobre el avance en la ejecución del proyecto, que incluyan costos, situación financiera de la empresa y del proyecto y la evolución de los beneficios que está dando el proyecto.

Por correspondencia se atienden los asuntos que observa el Banco en los informes o a través de las misiones que envía periódicamente a lo largo de la vida del proyecto, razón por la cual la finalidad principal de la supervisión es procurar y asegurar que los proyectos alcancen sus objetivos de desarrollo.

“Por lo tanto, la supervisión es ante todo un ejercicio de solución colectiva de problemas y, como tal, es una de las maneras más eficaces que tiene el Banco de suministrar asistencia técnica a sus países miembros” ⁷

A nivel local, esta supervisión también se realiza a través del agente financiero, por intermediación de sus distintas áreas administrativas, de las cuales sus representantes acompañan siempre a las misiones del Banco, dando seguimiento a la atención correctiva que se desprenda de las observaciones hechas en su momento. La ejecución financiera de estos proyectos se debe apegar a los criterios de disciplina fiscal.

Como parte de los compromisos contractuales durante la ejecución de los proyectos, existe una constante supervisión de sus avances y resultados, las auditorías correspondientes se realizan con el apoyo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

7. Warren C. Baum, El Ciclo de los Proyectos, Banco Mundial, 1982, P. 21.

Sobre este particular, México es el único país miembro de los organismos financieros internacionales, que tiene la responsabilidad de asumir acciones en materia de control y auditoría, a través de un organismo del propio gobierno, por lo que la totalidad de los créditos que nuestro país recibe de este organismo internacional son revisados y auditados por la SECODAM con apego al Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y con el apoyo de los Despachos de Contadores Públicos Independientes designados por esa Secretaría y contratados por las entidades paraestatales

Lo anterior implica el reconocimiento de esos organismos internacionales a la capacidad técnica, madurez, profesionalismo y alto nivel de los sistemas de auditoría coordinados por el Gobierno de México, y supone, asimismo, plena confianza hacia la independencia gubernamental mexicana que lleva a cabo estas tareas mediante un esquema de autentica delegación de funciones

1.2.6. Evaluación ex-post

Ésta es la última fase del proyecto en la que el ejecutor formula un informe que denota la autoevaluación sobre la ejecución del proyecto, con la opinión del Banco Mundial

Gran cantidad de estos informes se basan en un estudio documental del proyecto, al cual se le anexan datos estadísticos y de ser necesario, se vuelve a estimar la tasa de rendimiento económico, basándose en los costos de ejecución y en la información actualizada de los costos de operación y beneficios esperados. Este informe representa para el Banco la acumulación de experiencias fidedignas sobre la viabilidad o no de un proyecto

2. NEGOCIACIÓN DE PRÉSTAMOS Y REQUERIMIENTOS DE DICTAMINACIÓN FINANCIERA

2.1. PROCESO DE NEGOCIACIÓN ANTE EL BANCO

2.1.1. Programas de préstamos

Con el objeto de programar las acciones que tanto el BIRF como las autoridades mexicanas deben llevar a cabo en el proceso de negociación, se establecen programas de préstamos para cada año fiscal. En el caso del Banco Mundial, el año fiscal comprende del 1o. de julio de un año al 30 de junio del siguiente año.

Dichos programas de préstamos comprenden todos aquellos proyectos prioritarios que están considerados dentro del programa de inversiones anuales del Gobierno de México. Para elaborar estos programas, las diferentes Secretarías de Estado, los Gobiernos Estatales, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, someten a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus proyectos de inversión, los cuales son analizados por esta dependencia con la participación y asesoría de las agencias financieras del Gobierno Federal (en México existen actualmente tres agencias financieras: Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC y Nacional Financiera, SNC).

Una vez que las autoridades mexicanas han determinado un número de proyectos para ser financiados con recursos internacionales, se consolida un programa de préstamos tentativo y se llevan a cabo misiones de programación, generalmente anuales, con el fin de exponer al BIRF los proyectos que el Gobierno Mexicano intenta presentar a la consideración de este organismo.

Durante las reuniones que se celebran en la ciudad de Washington, D.C., las autoridades mexicanas y el Agente Financiero exponen las características principales de los proyectos y el estado que guardan en su preparación, para poder calendarizar los pasos

posteriores para la gestión de préstamos. El Banco, a su vez, realiza observaciones y recomendaciones sobre los proyectos considerados, a fin de que coincidan con sus políticas generales de operación.

2.1.2. Instancias participantes en la negociación de un préstamo para el financiamiento de un proyecto

Generalmente son tres las instancias que participan en la negociación de créditos que financian parcialmente la ejecución de un proyecto: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); las Agencias Financieras (BANCOMEXT, BANOBRAS Y NAFIN) y las ejecutoras de dichos proyectos. En México, los préstamos para uso público se canalizan a tres ámbitos distintos: Secretarías de Estado, Gobiernos Estatales y Entidades Paraestatales.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En el Artículo 31, fracc. V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala respectivamente lo siguiente:

“A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos”

“Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal”;

“Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público”;

Por otra parte, la Ley General de Deuda Pública confiere a la SHCP la siguiente facultad:

Capítulo II, Artículo 46, fracc. V. “Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones

crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión y/o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas”

Las atribuciones antes señaladas se detallan en el Artículo 20 del Reglamento Interior de la SHCP, relativo a la competencia de la Dirección General de Crédito Público. En dicho Artículo se presentan fracciones que especifican con detalle la participación de esta Secretaría en la concertación de créditos con el Banco Mundial

Las fracciones de mayor relevancia son

Fracc XXIV “Coordinar, instrumentar y evaluar la contratación de financiamiento con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y los Organismos y Fondos relacionados”

Fracc XXV “Proponer las políticas y ejercer, previo acuerdo superior, los derechos derivados de la participación del Gobierno Federal en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y los organismos y Fondos relacionados”.

Fracc. XXVI “Coordinar la relación del Gobierno Federal con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y los Organismos y Fondos relacionados”

Al final de toda negociación, la SHCP funge como garante de todos los préstamos para proyectos de inversión que concertan las Agencias Financieras, lo que significa que las Agencias Financieras firman un Contrato de Préstamo con el BIRF y la SHCP firma conjuntamente con este Organismo Financiero Internacional el Contrato de Garantía

En el Artículo 24-B-3, Fracc. VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se establece la siguiente atribución “designar, en coordinación con la Dirección de Deuda Pública y, en su caso, con la Dirección General de Banca de Desarrollo, a los Agentes Financieros para la contratación y el ejercicio de créditos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y los Organismos y Fondos relacionados”

Agentes financieros

En México existen tres Bancos Nacionales de Desarrollo que actúan como Agentes Financieros del Gobierno Federal y como prestatarios del mismo. Banco Nacional de Comercio Exterior SNC, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC y Nacional Financiera, SNC. En su papel de prestatarias tienen como encomienda negociar en los mejores términos la contratación de préstamos externos para el financiamiento de proyectos específicos o de ajuste estructural, este último representa una modalidad de financiamiento que apoya las políticas macroeconómicas del país receptor de recursos. Como Agentes Financieros tienen la responsabilidad de administrar las líneas de crédito, de supervisar la buena marcha del proyecto, de capacitar técnica y financieramente al personal de la ejecutora, así como de tramitar las solicitudes de desembolso ante el Banco Mundial

Ejecutoras

Son los entes que directamente llevan a cabo el desarrollo operacional y administrativo de un proyecto financiado parcialmente con recursos del Banco Mundial. Actualmente son tres los ámbitos a nivel nacional que ejercen y controlan este tipo de proyectos

1. Sector Paracastatal

Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas y Fideicomisos Públicos, todos ellos con base en lo que establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; como ejemplos Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Centro Nacional de Metrología, Comisión Federal de Electricidad Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, etc .

2. Sector Central

Representado por todas las Secretarías de Estado del Ejecutivo Federal (actualmente son 17), como ejemplo, se citan algunas Dependencias con proyectos financiados por el BIRF de Salud, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, etc .

3. Ámbito Regional

Se refieren a los Gobiernos Estatales y Municipales, hoy en día, algunos de los Gobiernos Estatales que ejecutan este tipo de proyectos son, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Campeche, Puebla, Veracruz, etc

Todo ejecutor tiene la obligación de crear o designar una Unidad Administrativa específica para administrar y operar el proyecto, bajo las siguientes consideraciones

- a) Un proyecto puede ser ejecutado por uno o mas ejecutores (incluso se pueden mezclar ejecutores de distintos ámbitos de ejecución)

- b) El ejecutor, a través del Agente Financiero, informa al Banco Mundial y al Gobierno de México sobre el uso de los recursos y su clasificación sobre si son recursos externos o locales.
- c) El ente coordinador del proyecto tiene la obligación de consolidar las cifras de los estados financieros del proyecto.
- d) Para la mayoría de los ejecutores, la asignación presupuestal (etiquetada con recursos del Banco Mundial) representa una pequeña porción de los activos totales que maneja, y para otros ejecutores, el costo de un proyecto representa la esencia de su vida
- e) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha establecido que la asignación de recursos de créditos externos no incrementa de ningún modo el techo presupuestal asignado al ejecutor, cabe destacar que la SHCP se reserva el derecho de instruir a las ejecutoras sobre la forma en que se han de registrar los costos de un proyecto, así como el de revelar su información financiera.

2.1.3. Solicitud de préstamo

Por supuesto, previamente a la elaboración de estos programas de préstamo, toda instancia susceptible de ser ejecutora de un proyecto debe turnar un documento justificatorio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de manera directa o a través de su Coordinadora Sectorial, para conseguir la aprobación de su presupuesto y, en un momento dado, sirve de elemento base para la evaluación que lleva a cabo el Banco para el otorgamiento de sus préstamos

Cuando el probable ejecutor nunca haya tenido un proyecto a su cargo, el propio Banco solicitará mayor información que la presentada en los documentos justificatorios, los cuales contienen principalmente los siguientes datos: un análisis sectorial de la economía;

una justificación técnica, financiera y económica del proyecto, y un análisis institucional del organismo ejecutor

Aun con lo señalado en los párrafos anteriores, en ocasiones se observa que la SHCP efectúa su presupuesto de ingresos, tomando como fuente de recursos el financiamiento externo, por lo tanto, es esta Dependencia quien determina qué actividades, programas y proyectos de las Secretarías de Estado, Gobiernos Estatales y Entidades Paraestatales serán financiadas por el Banco Mundial o por algún otro organismo financiero internacional

Una vez que se ha obtenido la autorización correspondiente y que se ha instruido al Agente Financiero para iniciar la gestión formal de financiamiento externo, éste envía una comunicación al Banco en la cual solicita, en su calidad de Agente Financiero del Gobierno Federal, un préstamo para financiar parcialmente el proyecto en cuestión

La solicitud de préstamo se elabora basándose en las características del proyecto a financiarse, es decir, incluye una explicación somera sobre los objetivos y alcances planteados en el proyecto, el costo total estimado del mismo, el organismo encargado de su ejecución cualquier otra información que permita dar una idea sobre los beneficios que se espera obtener con la realización del mismo y las razones por las que el Gobierno Mexicano ha dado prioridad a su realización. Esta solicitud es acompañada, en los casos que proceda, del estudio justificativo correspondiente.

La solicitud es enviada al Banco y la fecha de la misma se utiliza como base del inicio formal de gestión ante el Banco, así como para diversos fines. El más importante de estos fines es el relativo a la posibilidad de solicitar financiamiento retroactivo, el cual se concede cuando hay razones para iniciar las inversiones antes de obtenerse el préstamo y siempre que se tome como base la fecha de la solicitud, cuando ésta no excede de seis meses antes de la firma de los contratos

2.1.4. Evaluación del BIRF

Cuando los documentos justificativos del proyecto han sido terminados y ha sido posible estudiarlos, en la sede del Banco (contando con la solicitud formal del préstamo) se organizan misiones de evaluación conformadas por especialistas del sector económico al que corresponda el proyecto, como ejemplo se indican los siguientes financieros, técnicos en el análisis de proyectos de México y otros profesionales cuya participación sea importante para la correcta evaluación de los proyectos (economistas, ingenieros, contadores, abogados, etc.) Estas misiones se diferencian de otras, por la formalidad con que son desarrolladas y porque permanecen en el país entre 15 y 40 días aproximadamente, recabando todo tipo de información que les permita corroborar y ampliar la que obtuvieron en los estudios justificativos. Un proyecto puede requerir de más de una misión de evaluación, dependiendo de la complejidad del proyecto.

Una vez que las misiones de evaluación regresan a la sede del Banco, preparan un documento técnico en el cual se presentan todas las recomendaciones y sugerencias que posteriormente serán vertidas en los documentos legales a negociarse. De aquí la importancia de la coordinación que exista entre el Ejecutor y el Agente Financiero en cuanto a proveer de la información suficiente a estas misiones y convencer a los técnicos de las ventajas y desventajas de ciertas metodologías.

En esta labor, el Agente Financiero debe acompañar a las misiones, conjuntamente con los técnicos de los organismos ejecutores a fin de conocer los problemas que se presentan en el campo específico, los cuales pueden afectar la operación de un proyecto, así como las inquietudes de los técnicos del Banco que, con seguridad, se verán reflejadas posteriormente en el documento de préstamo.

2.1.5. Prenegociación y negociación

En casi todas las operaciones que se llevan a cabo con el BIRF, existe una etapa de prenegociación (generalmente ubicada en el período en que se lleva a efecto la evaluación

del proyecto y la negociación formal de los documentos legales) donde se realizan una serie de consultas e intercambio de opiniones previas entre el Agente Financiero y el Banco. Estas pláticas tiene como finalidad identificar y solucionar todos aquellos puntos que presentarán posibles problemas durante la etapa de negociaciones

A las negociaciones que se realizan en la ciudad de Washington, D. C., sede del Banco, asisten, además de los funcionarios de las Agencias Financieras en su calidad de prestatarios y representantes del Gobierno Federal, representantes de la SHCP y funcionarios del o los organismos ejecutores, quienes asesoran a los negociadores oficiales; éstos últimos en las cuestiones operativas del proyecto, las cuales son motivo de negociación y de inclusión en los contratos respectivos

Los documentos legales de los préstamos (contratos de préstamo y garantía) son el motivo principal de la negociación y han sido elaborados basándose en el documento técnico preparado por la misión de evaluación del Banco. En la mesa de negociaciones están presentes, por parte del Banco, la mayoría de los técnicos participantes en dicha misión

En la negociación se toman como referencia dos aspectos fundamentales las legislaciones vigentes de los Estados Unidos Mexicanos y las estipulaciones legales, normas y políticas de operación del Banco

Dentro de esos dos márgenes, el proceso de negociación se desenvuelve sobre la base de precedentes establecidos en contratos anteriormente negociados y en las características específicas del proyecto en cuestión

Contrato de Préstamo

Es el documento legal por medio del cual se determinan las características de la operación entre la parte otorgante y contratante del crédito. Cabe destacar que el préstamo entra en efectividad cuando ya se puede hacer uso de los recursos, hasta el momento en que

se cubren una serie de condiciones previas al primer desembolso, como ejemplo, se pueden citar las siguientes situaciones: quién será la firma de contadores que realizará la dictaminación financiera, la plena identificación de la Unidad Administradora del Proyecto, la formalización del contrato de Derivación de Fondos entre el Agente Financiero y la SHCP.

La estructura general del contrato de préstamo se compone de.

TÍTULO DE LOS ARTÍCULOS	DESCRIPCIÓN ESPECÍFICA	
<p>Artículo I <i>Condiciones Generales y Definiciones</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se mencionan las condiciones generales que se aplican en cada préstamo 	
<p>Artículo II <i>El Préstamo</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Monto del préstamo • Fecha de cierre • Comisión de Compromiso • Fecha de pago de intereses 	<p>Monto total que financia el Banco Mundial</p> <p>Fecha límite para presentar desembolsos con cargo al préstamo. En caso de requerirse, el Agente Financiero tramitará prórroga a dicha fecha</p> <p>¼ del 1% sobre saldos no desembolsados del préstamo. Ésta empieza a generarse 60 días después de la fecha de firma del Contrato de Préstamo</p> <p>Semestrales.</p>
<p>Artículo III <i>Ejecución del Proyecto</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Derivación de Recursos se realiza entre el Garante y el Prestatario 	

TÍTULO DE LOS ARTICULOS	DESCRIPCION ESPECÍFICA
<p>Artículo IV <i>Declaraciones Financieras</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tener cuentas y registros adecuados del Proyecto • Enviar al Banco Mundial anualmente estados financieros del proyecto y de la entidad paraestatal; tal información debe ser entregada en un término de 180 días posteriores al cierre del ejercicio fiscal mexicano.
<p>Artículo V <i>Causas de vencimiento anticipado</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos que pudieran afectar la implementación del proyecto
<p>Artículo VI <i>Fecha de efectividad</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de efectividad y las fechas límite para darles cumplimiento. Generalmente se otorgan 90 días a partir de la fecha de firma del Contrato de Préstamo para cumplir con estas condiciones • A partir de la fecha en que se declara en efectividad el préstamo, es cuando puede iniciarse el proceso de desembolsos del préstamo
<p>Anexo 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Categorías de desembolso con el monto asignado a cada una de ellas y el porcentaje de financiamiento del BIRF.

TÍTULO DE LOS ARTÍCULOS	DESCRIPCIÓN ESPECÍFICA
	<ul style="list-style-type: none"> • En caso de que en una categoría se pretendan ejercer recursos adicionales a los asignados, antes de proceder con el ejercicio de dichos recursos, el agente financiero tendría que gestionar ante el Banco la reasignación de montos de una categoría a otra • Se establece el monto total gastos retroactivos, las categorías a afectar y la fecha a partir de la cual se pueden presentar para desembolsar estos gastos. Es importante considerar que estos gastos deben cumplir con las políticas establecidas por el BIRF en materia de desembolsos y licitaciones • Se señalan los montos límite para la presentación de Statements of Expenditures SOE (Solicitudes de Descubolsos por sus siglas en inglés) en cada categoría
Anexo 2	<ul style="list-style-type: none"> • Se señala el objetivo del Proyecto y los componentes del mismo, así como la fecha estimada para concluir las actividades derivadas del Proyecto
Anexo 3	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece la forma de pago de intereses y el principal.

Contrato de Garantía

Es el documento legal mediante el cual se hace solidario el gobierno del país receptor en el cumplimiento de lo estipulado en el contrato de préstamo; al respecto, se presenta la siguiente estructura general

TÍTULO DE LOS ARTÍCULOS	DESCRIPCIÓN ESPECÍFICA
Artículo I <i>Condiciones Generales</i>	<ul style="list-style-type: none">• Se indican las definiciones del presente Contrato
Artículo II <i>Garantía</i>	<ul style="list-style-type: none">• Se garantiza incondicionalmente el pago debido y puntual de los intereses y demás cargos sobre el crédito, y la prima, si hubiere, por el pago anticipado del mismo, así como obligaciones de la acreditada• Existe la obligación de proporcionar o hacer que se proporcionen los fondos, facilidades, servicios y otros recursos requeridos para el proyecto
Artículo III <i>Ejecución del Proyecto</i>	<ul style="list-style-type: none">• Obligación del Garante para verificar el adecuado cumplimiento en la ejecución del proyecto y supervisar el adecuado cumplimiento contractual inherente al proyecto• Vigilar, con el apoyo de auditores independientes, que los registros y cuentas para cada año fiscal sean aplicados consistentemente y auditados de conformidad con las Normas y Procedimientos de Auditoría Generalmente Aceptados

TÍTULO DE LOS ARTÍCULOS	DESCRIPCION ESPECÍFICA
	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar al Banco, tan pronto esté disponible, y a más tardar seis meses después de finalizado el año fiscal auditado, el reporte de dicha auditoría, con el nivel de detalle solicitado por el Banco • Informar al Banco lo referente a registros y cuentas y a la auditoría de los mismos, que el Banco en forma razonable solicite de un plazo a otro
<p>Artículo IV <i>Representantes del Fiador</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de los domicilios tanto del fiador como del otorgante del préstamo
<p><i>Anexo (Único)</i></p>	<p>Se señalan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normas aplicables para adquisición de bienes, contratación de obra y servicios de consultoría • Contratos que estarán sujetos a la revisión previa y posterior del Banco • Montos límite para llevar a cabo licitaciones internacionales.

Los borradores de los documentos referidos son discutidos y analizados en todas sus partes, cláusula por cláusula, hasta que se llega a un común acuerdo sobre los mismos. Los documentos así negociados son posteriormente sometidos a la aprobación del Directorio Ejecutivo del Banco, máxima autoridad del mismo. Como se señala en el Capítulo I el equipo de negociadores que representan al BIRF tiene un nivel de autoridad

tal, que junto con los elementos de consulta necesarios, garantizan que los acuerdos de negociación serán respetados por las más altas autoridades del Banco

Terminadas las negociaciones, el Gerente de Operaciones pone a la consideración del Comité de Préstamos del Banco los documentos normativos que reflejan los puntos ya aprobados así como los cambios propuestos por la Delegación del país solicitante del financiamiento, aceptados en la mesa de negociaciones.

2.1.6. Aprobación y formalización de los préstamos

El Directorio Ejecutivo es la instancia final del Banco y una vez que ha aprobado una operación, ésta se mantiene en los términos de dicha aprobación, excepto que se regrese a esta instancia para posibles cambios en aspectos fundamentales de la operación. Para los fines del programa de préstamos con este organismo, la fecha de aprobación por el Directorio Ejecutivo es la fecha de concesión del préstamo por el Banco

Para firmar los contratos de préstamo y garantía con el Banco, existen requisitos previos por cumplir, tales como

1. Contar con la solicitud de crédito formal al Banco, que debió haber elaborado el Agente Financiero
2. La certificación del acuerdo del consejo de administración del Agente Financiero, en el cual se autoriza la suscripción del contrato en cuestión y se señalan las personas capacitadas para firmarlo;
3. La comunicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que informe quién es la persona autorizada para suscribir el contrato de garantía a nombre del Gobierno Federal y entregar la llamada Carta de Representación de la Deuda Externa, que consiste en una comunicación por medio de la cual se le

informa al Banco el estado de los compromisos del Gobierno Mexicano por concepto de su endeudamiento externo

Además de los requisitos antes mencionados, el Banco Mundial exige que la garantía solidaria que otorga el Gobierno Mexicano para cada uno de los créditos esté respaldada por el Congreso de la Unión que, generalmente, cada dos años y con un límite máximo del monto de endeudamiento para el período en cuestión, expide un decreto que autoriza la contratación de financiamiento con el Banco Mundial por los montos señalados.

En los contratos de préstamo y de garantía se señalan algunas condiciones que deben cumplirse posteriormente a la firma del contrato y antes de que pueda declararse efectivo el préstamo. En otras palabras, no se puede solicitar ningún desembolso sin haber cumplido estas llamadas condiciones previas. Éstas aparecen en todos los contratos; se refieren a que se haya emitido y enviado al Banco la opinión formalizada que determine que son legales y vinculativas, además del envío al Banco del informe financiero último del prestatario, y del organismo ejecutor. Para ello, es necesario que se haya elaborado y formalizado el contrato subsidiario de traspaso de fondos entre el prestatario y el organismo ejecutor y/o el Gobierno Federal.

2.2. REQUERIMIENTOS DE AUDITORÍA POR PARTE DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial mantiene una constante supervisión de los gastos efectuados por el ejecutor o ejecutores, los cuales se acentúan cuando el proyecto inicia formalmente sus operaciones, por lo que de manera directa el BIRF envía misiones periódicas hasta la conclusión del proyecto, con el objeto de verificar, entre otros: la congruencia del avance físico con lo programado, el adecuado cumplimiento de las normas y criterios tomados para la licitación de obras y adquisiciones, la implantación de una guía contabilizadora que permita identificar las cuentas y subcuentas a utilizar, la puesta en marcha de un sistema de control interno del proyecto y la presentación oportuna de informes.

Cabe señalar que al Banco no le es suficiente esta supervisión y verificación de lo que sucede con la ejecución de un proyecto financiado por él, por lo que de manera invariable, en todo préstamo que realiza el Banco, se incluye como condición contractual la realización de una auditoría externa por parte de un profesionista independiente. Ésta es una regla general que impone el Banco a todos sus países miembros que le solicitan créditos; el propio Banco hace revisar su situación financiera a través de una firma de contadores públicos independientes.

2.2.1. Necesidad de auditoría externa establecida en los contratos de préstamo y garantía

Todo Contrato de Préstamo señala en el Artículo IV, Declaraciones Financieras, la siguiente cláusula: "(a) El prestatario hará que se mantengan registros y cuentas separadas adecuados para reflejar, de conformidad con prácticas contables sanas, los recursos y gastos relacionados con la ejecución del Proyecto, (b) El prestatario hará que los registros y cuentas mencionados de cada año fiscal sean auditados por auditores independientes y calificados de conformidad con normas y procedimientos de auditoría aceptados de manera generalizada y aplicados de manera consistente; (c) Proporcionará al Banco en cuanto sea posible, y a más tardar seis meses después de finalizado cada uno de dichos años, el reporte de dicha auditoría realizada por los auditores externos, con la amplitud y detalle que el Banco haya solicitado razonablemente, y (d) Proporcionará al Banco la demás información relacionada con dichos registros y cuentas, además de la auditoría de los mismos, que el Banco solicitará razonablemente de cuando en cuando".

De acuerdo al mismo Contrato de Préstamo, en uno de sus anexos, señala que la falta de dictaminación o la inoportuna entrega del cuaderno de informes de auditoría al Banco, significara la suspensión de recursos que se deposita en la Cuenta Especial expresa para este tipo de operaciones, que radica en el Banco de México.

El Contrato de Garantía apunta en el Artículo III, *Ejecución del Proyecto*, lo siguiente, "(1) El garante hará que los registros y cuentas para cada año fiscal sean

auditados de conformidad con las normas y procedimientos de auditoría aceptados generalmente y aplicados consistentemente, por auditores independientes y calificados; (ii) Proporcionará al Banco tan pronto esté disponible, y a más tardar seis meses después de finalizado el año, el reporte de dicha auditoría y con el nivel de detalle solicitado por el Banco. (iii) Proporcionará al Banco la demás información referente a dichos registros y cuentas y a la auditoría de los mismos que el Banco en forma razonable solicitará de cuando en cuando”

Con respecto a las erogaciones para la cuales se hicieron retiros de la cuenta de préstamos con base a estados de gastos, el Garante causará que la ejecutora “mantenga, de conformidad registros y cuentas y que reflejen dichas erogaciones, guarde al menos durante un año después de que el Banco haya recibido el reporte de auditoría para el año fiscal en el cual se dice el último retiro de la cuenta de préstamo o el último pago de la cuenta especial, todos los registros (contratos, órdenes, facturas, cuentas, recibos y demás documentos) que demuestren dichas erogaciones, permita que los representantes del Banco examinen dichos registros, y asegure que dichos registros y cuentas sean incluidos en la auditoría anual y que el reporte de dicha auditoría contenga una opinión por separado de dichos auditores respecto a si se puede confiar en que los estados y gastos presentados durante dicho año fiscal, junto con los procedimientos y controles internos involucrados en su elaboración apoyan los retiros relacionados con las erogaciones”

2.2.2. Memorándum de entendimiento técnico sobre arreglos de auditoría de las operaciones financiadas por el Banco Mundial

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) tiene a su cargo el sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública; asimismo, coordina y aplica los mecanismos de auditoría, fiscalización y vigilancia de que dispone el ejecutivo federal, con el propósito de dar transparencia y eficacia a la actividad gubernamental. La acción de este sistema cubre la revisión de los recursos ejercidos por las Entidades de la Administración Pública Federal e incluye también la vigilancia estricta y permanente de los recursos económicos provenientes del crédito interno y externo

La totalidad de créditos externos que nuestro país recibe del Banco Mundial son auditados por la SECODAM con el apoyo de los despachos de contadores públicos independientes designados por esta Secretaría. Esta acción implica el reconocimiento que hace el Banco Mundial, de la capacidad técnica, madurez, profesionalismo y alto nivel que posee la técnica de auditoría implantada en nuestro país; y supone la plena confianza hacia la dependencia gubernamental mexicana para llevar a cabo esta tarea mediante un esquema de auténtica delegación de funciones del Banco Mundial hacia la SECODAM.

La ratificación de lo antes expuesto se realiza a través de la firma del *Memorándum de Entendimiento Técnico sobre Arreglos de Auditoría de las Operaciones Financieras por el Banco Mundial*, entre el Gobierno de México y el Banco Mundial; este documento data del 7 de noviembre de 1991.

A continuación, se presenta el resumen de cada uno de los puntos contenidos en este acuerdo en materia de auditoría:

1. **Frecuencia de la Auditoría:** la auditoría independiente, y el respectivo informe de auditoría, tendrá un carácter anual.
2. **Sujeto de la Auditoría:** los estados financieros de los prestatarios y ejecutores de los proyectos financiados por el Banco.
3. **El Objeto de la Auditoría:** es el examen independiente de la información financiera básica de los prestatarios y ejecutores y de los proyectos financiados con el fin de que los auditores emitan una opinión profesional acerca de la razonabilidad de la información financiera, tanto del prestatario y del ejecutor como del proyecto financiado parcialmente. Dicha opinión profesional también debe cubrir el cumplimiento de las cláusulas de carácter contable, financiero, administrativo y gerencial prevista en los contratos de préstamo y garantía.

4. **Audidores:** para efectos de este acuerdo, son auditores: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (SECODAM), en su carácter de órgano responsable de coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, las firmas privadas de contadores públicos (seleccionadas por SECODAM y aceptadas por el Banco) y los órganos de control interno de las Secretarías de Estado
5. **Modalidades de Auditoría:** la SECODAM prepara y facilita términos de referencias a los auditores independientes
6. **Normas y Procedimientos de Auditoría:** las normas y procedimientos a ser utilizados por los auditores independientes serán las emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., las cuales son compatibles con las de la Federación Internacional de Contadores
7. **Alcance de la Auditoría** Los términos de referencia generales de las auditorías serán, en cada caso, las secciones aplicables del documento FM-600 *Resumen de las pautas mínimas sugeridas para la Auditoría de Prestatarios, entidades ejecutoras o intermediarias y operaciones financiadas por el Banco Mundial.*

2.2.3. Pautas mínimas y términos de referencia sugeridos para la planificación y ejecución de la auditoría externa de prestatarios y entes ejecutores de operaciones financiadas por el Banco Mundial

Las pautas mínimas a que se hace referencia representan el principal documento en materia de auditoría que el Banco utiliza internacionalmente con todos los países prestatarios de los créditos que otorga dicho organismo internacional

En su parte introductoria establece lo siguiente: "2. El Banco espera que la auditoría que se estipule en cada caso a) Sea planificada, ejecutada e informada de

acuerdo con normas y procedimiento de auditoría internacionalmente reconocidos, y b) Se base en términos de referencia técnicamente elaborados que (i) comprendan los aspectos financieros, administrativo y operacionales o de gestión de los prestatarios y entes ejecutores o participantes en la ejecución -financiera y física- del proyecto u operación, y que (ii) vayan dirigidos a apreciar la responsabilidad o rendición de cuentas total financiera, legal, de Dirección o Gerencia, programática y de información, sobre la utilización de los recursos institucionales y los empleados en el proyecto u otra operación financiada por el Banco". 8

Este documento de auditoría se encuentra dividido en cuatro partes y el Banco las ha denominado con las siguientes referencias: FM-100, FM-200, FM-300, y FM-600. A continuación se presenta un resumen de cada uno de estos formularios

- **FM-100 Notas explicativas previas**

Significado de la expresión Auditores Independientes se establece que en las cláusulas de auditoría incluidas en los contratos de préstamo del Banco Mundial, la expresión *auditores independientes* puede significar tanto una firma privada de auditores externos como un organismo oficial de control del país. En ambos casos, el documento establece que se deberán cumplir los requisitos de aceptación establecidos por el Banco.

Selección y Aceptación de Auditores Independientes: el despacho de auditores externos debe ser seleccionado por el prestatario o el ente ejecutor y presentarse al Banco Mundial para su consideración; el BIRF requiere que los estados financieros, cuentas del proyecto, certificados de gasto SOF, etc correspondientes a entidades autónomas,

8 Banco Mundial. Pautas mínimas y términos de referencia sugeridos para la planificación y ejecución de la auditoría externa de prestatarios y entes ejecutores de operaciones financiadas por el Banco Mundial. Original junio de 1988. Revisión agosto de 1989. P. 2

empresas públicas y otras, sean auditados por firmas privadas de auditores externos previamente aceptables al Banco y con respecto a los organismos oficiales de control del Estado, se establece una clasificación en cuanto a la dependencia de una tercera instancia, la cual puede ser el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo

Contratación, Utilización y Retención de Auditores Independientes el documento solicita que con tiempo suficiente sea contratado el auditor independiente y, por otra parte, sugiere que el ejecutor retenga a la firma de auditores por un periodo no inferior a tres años, siempre y cuando no existiere objeción técnica por parte del Banco ni de la entidad dictaminada sobre trabajo efectuado anualmente.

Alcance del Examen requerido y Características de los Diversos Informes de Auditoría que pueden ser exigidos por el Banco la auditoría independiente no deberá ser contratada y mucho menos ejecutada si antes no cuenta con los términos de referencia generales y específicos para llevar a cabo su función, también recomienda que antes de comenzar el trabajo de revisión se conozca a detalle el contenido de las cláusulas y anexos relevantes del contrato de préstamo respectivo. Los contratos del préstamo pueden exigir la presentación de varios o todos los informes de auditoría siguientes

- a) Informes de auditoría básicos, que incluyan la dictaminación financiera del ente ejecutor, dictaminación financiera del proyecto, opinión sobre la elegibilidad y utilización de los fondos mostrados en los certificados de gasto SOE
- b) Un informe sobre las transacciones de disponibilidades de fondos de la Cuenta Especial radicada en el Banco Central

Ámbito Institucional de la Dictaminación cuando los proyectos son ejecutados por las Secretarías de Estado o los Gobiernos Municipales o Estatales la auditoría se circunscribirá únicamente a las cuentas del proyecto y no a la totalidad de las operaciones de este tipo de instancias

Frecuencia de la Auditoría se ejecutará anualmente o con menor frecuencia, si así lo estableciera el contrato de préstamo

Presentación Oportuna de los Informes de Auditoría la ejecutora de un proyecto deberá presentar con oportunidad al Banco Mundial -a través de su Agente Financiero- los informes de auditoría. Al respecto, el Banco es particularmente exigente en esta materia, al grado de efectuar sanciones al país prestatario que incumpla con esta condición

Vigencia de la Obligación de Auditoría la presentación de informes de auditoría del proyecto concluye con la finalización del mismo, por lo que la última auditoría a un proyecto será la correspondiente al ejercicio económico durante el que se efectuó el último desembolso del préstamo o la utilización de los últimos fondos de contrapartida o de cofinanciamiento. Esta condición rige también para las auditorías financieras del ente ejecutor, excepto cuando el contrato de préstamo señale lo contrario

- **FM-200 Contenido de los Informes de Auditoría**

Este formulario determina el contenido de:

2. Informes sobre los estados financieros de la entidad prestataria o ejecutora
3. Informes sobre las cuentas separadas en el contrato de préstamo (dictamen sobre estado de origen y aplicación de fondos e inversiones acumuladas durante el ejercicio examinado, información complementaria y notas explicativas a los estados financieros del proyecto)
4. Opinión sobre los estados o certificados de gasto o de erogaciones
5. Opiniones de observancia o cumplimiento se refiere a la emisión de una opinión sobre el cumplimiento por parte de la ejecutora con respecto a las

cláusulas de carácter contable-financiero-gerencial y anexos del contrato de préstamo

- 6 Carta Gerencial en este documento se presentan las recomendaciones sobre la adecuación de la estructura y sistema de control interno de la entidad, comentarios sobre la eficiencia con que se ha manejado el proyecto, la situación de cualquier trabajo de consultoría y el seguimiento de las recomendaciones y observaciones presentadas por el auditor independiente en el año anterior.
- 7 Informe sobre la Cuenta Especial mantenida en el Banco Central
- 8 Informe sobre las operaciones de ajuste estructural o rehabilitación sectorial.
- 9 Declaración de los principales procedimientos de auditoría utilizados durante el examen practicado; al respecto, el Banco sugiere indicar solamente los principales procedimientos utilizados

• FM-300 Modelos sugeridos de dictámenes de auditoría sobre prestatarios y entidades ejecutoras de proyectos de inversión y operaciones de ajuste estructural o sectorial financiados por el Banco Mundial

Se integra de cinco modelos de dictamen propuestos para cada uno de los siguientes casos.

1. Modelo de dictamen sobre las cuentas del proyecto
- 2 Modelos de opiniones de observancia o cumplimiento con las cláusulas contractuales

- 3 Modelo de opinión separada sobre los estados o certificados de gastos
- 4 Modelo de dictamen de auditoría sobre la cuenta especial
- 5 Modelo de dictamen de auditoría sobre la utilización de los fondos del Banco en préstamos de ajuste estructural

- **FM-600 Resumen de las pautas mínimas sugeridas para la auditoría de prestatarios, entidades ejecutoras o intermediarias y operaciones financiadas por el Banco Mundial**

Como su nombre lo indica, el FM-600 es un resumen del contenido de los formularios anteriormente citados. Los principales puntos de interés son

a) *Auditoría del Prestatario, Ejecutores o Intermediarios (sobre Estados Financieros Básicos)*: este informe de auditoría comprende la situación financiera y resultados de operación de la entidad prestataria y ejecutora. El alcance de la revisión consiste en un examen y opinión del auditor independiente sobre la situación financiera básica de la entidad.

b) *Auditoría del Proyecto*: esta revisión abarca la ejecución financiera del proyecto, por lo tanto, su alcance es sobre el estado de origen y aplicación de fondos, el estado de activos y pasivos y la información complementaria, esta última se refiere principalmente a la información financiera y estadística, y a la ejecución operativa del proyecto.

c) *Informes Especiales*: el Banco también requiere la opinión sobre los Certificados de Gasto (documentos que sirven ante el BIRF para solicitar los reembolsos de los gastos e inversiones efectuadas por cada proyecto). Al respecto el auditor independiente emitirá una opinión sobre: (1) La elegibilidad de los desembolsos y la

correcta utilización de los fondos del préstamo retirados con base en dichos certificados, (ii) La adecuación de los controles internos y procedimientos empleados en su preparación; y (iii) La fiabilidad de los certificados como amparo de las solicitudes de desembolso.

d) *Opinión de Cumplimiento* se refiere a la opinión que el auditor independiente deba expresar sobre el cumplimiento que el ejecutor de todo proyecto otorgue a las condiciones establecidas en las cláusulas que se establecen en los contratos de préstamos y de garantía, referidas básicamente a registros contables, cobertura de seguros, índices financieros, contratación de consultores, procedimientos de adquisiciones, etc. Esta opinión debe incluir el cumplimiento de las Leyes o disposiciones oficiales más importantes que afecten las actividades del ente ejecutor o la ejecución del propio proyecto

e) *Carta Gerencial*, es un documento que preparará el auditor independiente con el objeto de observar y recomendar aspectos que fortalezcan la operación del proyecto en su conjunto, por lo que se referirá a la evaluación del control interno y la apreciación del grado de la economía y la eficiencia de las operaciones, y la efectividad o resultados que se estén obteniendo durante la ejecución del proyecto

f) *Declaración de los Procedimientos Utilizados*: el auditor presentará al Banco una breve descripción de los procedimientos de auditoría utilizados durante su revisión a los estados financieros del proyecto.

3. LA CONTABILIDAD DE LOS PROYECTOS EN EL SECTOR PARAESTATAL

3.1. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

3.1.1. La Administración Pública

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 90 señala

“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos.”

El sector paraestatal es un conjunto de empresas públicas que, aún hoy en día, poseen una gran gama de actividades dentro de la economía del país, generando bienes y servicios que se comercializan en el mercado nacional e internacional. Tales empresas tienen una personalidad jurídica y un patrimonio propio, así como una autonomía de gestión administrativa, operativa y técnica.

3.1.2. Marco legal sobre el control y registro contable

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran plasmadas las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas, con el fin de planear, coordinar y orientar la actividad económica nacional. A continuación

se indican las principales leyes complementarias a la Constitución que orientan y especifican el control contable que norman al sector paraestatal

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: establece la emisión o autorización, previa consulta con la SECODAM, sobre los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal norma y regula estas materias y dispone que el registro de las operaciones y la preparación de informes financieros se realicen de acuerdo con Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, también señala que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público girar las instrucciones sobre la forma y términos en que las dependencias y entidades lleven su contabilidad

Ley de Planeación establece las bases de esta materia y dispone que el contenido de la cuenta de la hacienda pública federal se relacione en lo conducente con el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo

Ley General de Deuda Pública: designa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la encargada de explicar y expedir todo lo relacionado con la contratación de empréstitos, además de cuidar y vigilar los recursos procedentes de financiamientos

Ley Federal de las Entidades Paraestatales: dispone lo conducente para la eficaz organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal: establece los preceptos de la contabilidad gubernamental y confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las siguientes atribuciones

1. Dictar las normas e instructivos para la preparación de informes financieros de acuerdo con Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental
2. Designar las cuentas para el registro presupuestal de las operaciones que efectúan las Dependencias.
3. Dictar las normas y lineamientos de sus requerimientos de información consolidada para efectos de la Cuenta Pública y hacerlos del conocimiento de las dependencias
4. Dar a conocer las instrucciones y formatos a las dependencias para elaborar la Cuenta Pública
5. Recibir información de las dependencias y entidades paraestatales, a más tardar el 15 y 31 de marzo del año siguiente, respectivamente, para consolidar e integrar la Cuenta Pública
6. Emitir y dar a conocer los catálogos de reclasificación de cuentas a las entidades paraestatales, para efectos de la Cuenta Pública
7. Señalar la forma y medios en que las dependencias deben suministrar la información requerida cuando hagan sus registros en sistemas electrónicos
8. Reclasificar la información de las dependencias para consolidar y presentar la Cuenta Pública

3.1.3. Bases de registro

Todo sistema contable a implantarse en una organización debe ser enfocado a satisfacer los requerimientos informativos de la entidad paraestatal en que será aplicado, atendiendo a sus características

Las entidades de la Administración Pública Federal registran sus operaciones en cuentas de activo, pasivo, patrimonio y resultados, de acuerdo con el catálogo de cuentas emitido por la SHCP que autorice para cada una de las entidades del Sector Paraestatal.

El registro de las operaciones y la preparación de informes se efectúan con base en los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental además de considerar las normas, instructivos y manuales emitidos por la SHCP, por lo que las entidades paraestatales están obligadas a la adecuación de sus sistemas contables y al desarrollo de sus propios procedimientos de control y registro acordes con sus necesidades.

3.1.4. Contabilidad Gubernamental

Este concepto debe ser considerado como la técnica destinada a captar, clasificar, registrar, resumir, comunicar e interpretar la actividad económica, financiera, administrativa, patrimonial y presupuestaria del Estado

3.1.5. Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental

Consiste en la conformación de cinco subsistemas que se vinculan con base en cuentas de enlace que permiten proporcionar individual y globalmente información presupuestaria, programática y económica, tales subsistemas se refieren a Recaudación, Deuda Pública, Egresos, Fondos Federales y Sector Paraestatal.

La SHCP implantó este sistema integral a partir de 1985 con el propósito de dar mayor fluidez a las tareas contables de las dependencias y entidades que conforman el Sector Público así como propiciar un mayor control en las finanzas públicas

A la fecha, esta dependencia ha preparado manuales que conforman el actual Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental con el fin de propiciar los elementos necesarios para contabilizar las transacciones realizadas por el Sector Público y a su vez, unificar los criterios en materia de registros contables. Los manuales son los siguientes.

- Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Egresos
- Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Deuda Pública
- Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema Fondos Federales
- Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Recaudación
- Manual de Contabilidad Gubernamental del Sector Parac estatal

3.1.6. Presupuesto de Egresos de la Federación

No podemos seguir hablando de controles y registros gubernamentales sin hacer mención de los presupuestos, sobre todo del de Egresos de la Federación, que se publica en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de cada año, previa aprobación del Congreso de la Unión

Su estructura se integra atendiendo a la **Clasificación por Objeto del Gasto**, lo cual permite distinguir el tipo de información necesaria para la planeación, programación, presupuestación, ejercicio de recursos, su control y la evaluación del gasto público

Algunos ejemplos de esta clasificación son, sectorial, económica, administrativa, por objeto del gasto, etc. Esta última clasificación se define como la ordenación homogénea de los bienes y servicios que utiliza la Administración Pública Federal

La clasificación por objeto del gasto muestra el código, nombre y descripción de los renglones del gasto y los divide en *CAPÍTULO*, *CONCEPTO* y *PARTIDA*

1. *CAPÍTULO*

Se entiende como la clasificación del conjunto de bienes y servicios que el Gobierno Federal compra para el cumplimiento de sus propósitos; actualmente, se cuenta con nueve capítulos, que se refieren a:

1000 Servicios Personales

Son los recursos destinados al pago de remuneraciones al personal empleado por la Administración Pública Federal en el desempeño de servicios oficiales

2000 Materiales y Suministros

Es la adquisición de toda clase de materias primas y materiales, refacciones menores, combustibles, lubricantes, y en general toda clase de insumos y bienes destinados directamente al funcionamiento de la Administración Pública Federal

3000 Servicios Generales

Son los trabajos contratados con terceros para el uso de bienes muebles e inmuebles, etc.

4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias

Se integra de las asignaciones que el Gobierno Federal canaliza a los sectores público, privado o social. No tienen el propósito de adquirir bienes o servicios, sino tratar de redistribuir el ingreso nacional

5000 Bienes Muebles e Inmuebles

Son las asignaciones destinadas a la compra de inmuebles, equipo, maquinaria, vehículos y refacciones mayores

6000 Obras Públicas

Son las asignaciones destinadas para costear las obras materiales

7000 Inversiones Financieras y Otras Erogaciones

Son los recursos para inversiones en acciones, bonos, obligaciones, participaciones, fiduciarias, y en general títulos de crédito, con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria

8000 Participación de Ingresos Federales

Agrupar las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los Gobiernos de los Estados, sus municipios y organismos descentralizados, así como al Distrito Federal, derivados de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal

9000 Deuda Pública

Considera la asignación destinada al pago de capital e intereses de la deuda pública interior y exterior.

2. CONCEPTO

Se puede definir como el subconjunto de bienes y servicios indentificados en forma más específica. A continuación se presentan dos ejemplos:

1000 Servicios Personales

1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente

1200 Remuneraciones al personal de carácter transitorio

1400 Pagos por concepto de seguridad social

4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias

4200 Subsidios

4300 Transferencias para apoyo de programas

4700 Apoyos a estados y municipios

3. PARTIDA

Lo constituyen los elementos afines que significan expresiones concretas y detalladas de los bienes y servicios que se adquieren o del gasto que se realiza

3.2. ANALOGÍA DE LOS PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS CON LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

3.2.1. Concepto de Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados

Los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., los define como: *“los conceptos básicos que establecen la delimitación e identificación del ente económico, las bases de cuantificación de las operaciones y la presentación de la información financiera cuantitativa por medio de los estados financieros”*

3.2.2. Concepto de Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental.

Los manuales del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental preparados por la SHCP, los definen como *“los fundamentos esenciales para sustentar el registro correcto de las operaciones, la elaboración y presentación oportuna de estados financieros, basados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo de legislaciones especializadas y aplicación general de la contaduría gubernamental”*

3.2.3. Analogía de Principios de Contabilidad del IMCP con los Gubernamentales

SINOPSIS DE PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS	SINOPSIS DE PRINCIPIOS BÁSICOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL
<p>Entidad: La actividad económica es realizada por entidades identificables, las que constituyen combinaciones de recursos humanos, recursos materiales y capital, coordinados por una autoridad que toma decisiones encaminadas a la consecución de los fines de la entidad</p>	<p>Ente: Se considera ente a toda dependencia gubernamental con existencia propia e independiente que ha sido creada por Ley o Decreto</p>
<p>Realización:</p> <p>La contabilidad cuantifica en términos monetarios las operaciones que realiza una entidad con otros participantes en la actividad económica y ciertos eventos económicos que la afectan</p>	<p>Cuantificación en Términos Monetarios: Los derechos, obligaciones y en general las operaciones que realice el ente, serán registrados en moneda nacional</p>
<p>Período Contable:</p> <p>La necesidad de conocer los resultados de operación y la situación financiera continua, obliga a dividir su vida en períodos convencionales. Las operaciones y eventos así como sus efectos derivados, susceptibles de ser cuantificados, se identifican con el período en que ocurren; por tanto cualquier información contable debe indicar claramente el período a que se refiere</p> <p>En términos generales, los costos y gastos deben identificarse con el ingreso que originaron, independientemente de la fecha en que se paguen</p>	<p>Bases de Registro: Los gastos deben ser reconocidos y registrados como tales en el momento en que se devenguen y los ingresos cuando se realicen.</p>
	<p>Período contable:</p> <p>La vida del ente se dividirá en períodos uniformes para efectos del registro de las operaciones y de información acerca de las mismas.</p>

SINOPSIS DE PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS
<p>Valor Histórico Original.</p> <p>Las transacciones y eventos económicos que la contabilidad cuantifica se registran según las cantidades de efectivo que se afecten o su equivalente o la estimación razonable que de ellos se haga al momento en que se consideren realizados contablemente. Estas cifras deberán ser modificadas en el caso de que ocurran eventos posteriores que le hagan perder su significado.</p>
<p>Negocio en Marcha.</p> <p>La entidad se presume en existencia permanente, salvo especificación en contrario, por lo que las cifras de sus estados financieros representan valores históricos, o modificaciones de ellos, sistemáticamente obtenidos.</p>
<p>Revelación Suficiente:</p> <p>La información contable presentada en los estados financieros debe contener en forma clara y comprensible todo lo necesario para juzgar los resultados de operación y la situación financiera de la entidad.</p>
<p>Importancia Relativa:</p> <p>La información que aparece en los estados financieros deben mostrar los aspectos importantes de la entidad, susceptibles de ser cuantificados en términos monetarios.</p>
<p>Consistencia:</p> <p>La información contable debe ser obtenida mediante la aplicación de los mismos principios y reglas particulares de cuantificación para, mediante la comparación de los estados financieros de la entidad, conocer su evolución al compararlos con estados de otras entidades.</p>

SINOPSIS DE PRINCIPIOS BÁSICOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL
<p>Costo Histórico:</p> <p>Los bienes se deben registrar a su costo de adquisición o a su valor estimado, en caso de que sean producto de una donación, expropiación o adjudicación.</p>
<p>Existencia Permanente:</p> <p>Se considera que el ente tiene vida permanente, salvo modificación posterior de la Ley o Decreto que lo crea, en la que se especifique lo contrario.</p>
<p>Revelación Suficiente:</p> <p>Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, deben incluir la información suficiente para mostrar amplia y claramente la situación financiera, presupuestal y patrimonial del ente.</p>
<p>Importancia Relativa:</p> <p>Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales deben revelar todas las partidas que son de suficiente importancia para efectuar evaluaciones o tomar decisiones.</p>
<p>Consistencia:</p> <p>Las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben ser los apropiados para reflejar la situación del ente, debiendo aplicarse con criterio uniforme a lo largo de un periodo y de un periodo a otro.</p>

SINOPSIS DE PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS

SINOPSIS DE PRINCIPIOS BÁSICOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL
<p>Cumplimiento de Disposiciones Legales:</p> <p>El ente debe observar las disposiciones legales que le sean aplicables en toda transacción en su registro y en general, en cualquier aspecto relacionado con el sistema contable y presupuestal</p>
<p>Control Presupuestario:</p> <p>Corresponde al sistema contable el registro presupuestario de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente, así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados</p>
<p>Integración de la Información:</p> <p>Cuando se integren informes financieros independientes en uno solo, deben eliminarse las transacciones efectuadas entre las distintas unidades o entes, y los estados financieros no deben reflejar superávit o déficit originados entre ellos</p>

3.3. MANUAL DE FINANZAS, CONTABILIDAD, INFORMES Y AUDITORÍA (FARAH, por sus siglas en inglés).

De acuerdo a la introducción del FARAH, el propósito de este documento significa ser. *“...una guía muy útil para los prestatarios del Banco y las entidades ejecutoras de proyectos provee la información suficiente para comprender el papel que juega la administración financiera en la administración de proyectos y la importancia de los distintos elementos, desde el diseño de los sistemas contables, la relación entre la información financiera y los distintos indicadores clave para objetivos y reportes financieros, hasta las auditorías. En un mundo de recursos financieros escasos y proyectos complejos, es imperativo que el sistema de administración financiera de un proyecto o una entidad ejecutora sea lo suficientemente fuerte para proveer información oportuna, confiable y útil para la responsabilidad y la toma de decisiones.”*

Vale la pena destacar que este manual es un documento de carácter general, es decir, es aplicable para todos los ejecutores de todos los países miembros del Banco Mundial, razón por la cual algunos conceptos, puntos de vista y requerimientos específicos no aplican a las ejecutoras del Gobierno Mexicano, debido a que en nuestro país hay un adelanto notable en la técnica contable, sistemas de control interno y en las normas y procedimientos de auditoría.

3.3.1. Evaluación del Proyecto

El Banco requiere que los ejecutores cuenten con la implantación de sistemas de registro contable y controles internos suficientes para informar verazmente las operaciones que se realizan en torno al Proyecto, así como la salvaguarda de los bienes económicos, materiales y de recursos humanos con que cuenta el proyecto.

Este requerimiento de administración financiera debe serle útil al ejecutor para medir y comparar las expectativas del proyecto con los avances reales del mismo.

De acuerdo al FARAH, resulta extremadamente importante que en la etapa de evaluación de todo proyecto se incluya la revisión de la confianza que se pueda tener en la estructura de la administración financiera y de los controles internos de la entidad ejecutora del proyecto. La revisión abarcará los siguientes aspectos:

- a) Sistema de presupuesto y contabilidad*
- b) Sistema y procedimientos de control interno*
- c) Flujo de fondos disponibles para mantener la administración y operación del proyecto*
- d) Organización del sistema de información*
- e) Indicadores de Gestión*
- f) Providencia en materia de auditoría*

3.3.1.1. Estructura contable

De acuerdo a los preceptos del Banco Mundial, la estructura contable debe ser un reflejo del proyecto mismo. Razón por la cual, cuando para fines del proyecto únicamente interesa conocer los gastos porque las fuentes de financiamiento son muy claras, la estructura de la contabilidad y de control interno sólo se referirá a los conceptos de financiamientos y gastos.

Sin embargo, cuando para fines del proyecto interesa además la organización y las finanzas de la entidad ejecutora o se tiene interés en su desarrollo institucional, entonces el enfoque de la evaluación de la estructura de la contabilidad se dirigirá a la entidad ejecutora en su conjunto.

En el manual del Banco se dice que un alto grado de centralización o descentralización de la estructura del sistema de contabilidad de la ejecutora afectará la administración financiera del proyecto. Por lo que, a menos que el sistema sea adecuadamente diseñado, integrado y computarizado adecuadamente, se pueden presentar

demoras y pérdidas de información, lo cual afectará la oportunidad y confiabilidad de los informes

3.3.1.2. Normas de contabilidad

Son guías formales que especifican cómo se deben registrar las transacciones o eventos que realiza un ente, así como el tipo de información que se debe revelar en los estados financieros. En México, estas normas son emitidas principalmente por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A C y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y son aplicables para casi todas las empresas privadas, así como para las entidades del Sector Paraestatal, respectivamente

Estas normas no son más que los principios de contabilidad que se emiten con el propósito de obtener uniformidad en el tratamiento contable y comparabilidad en la información financiera de todo ente. Estos principios proporcionan guías para determinar cómo y cuándo se reconocen, evalúan, clasifican, registran e informan las transacciones financieras.

El Banco señala que si en algún país miembro no existen normas de contabilidad para el registro de las operaciones del proyecto, será imprescindible que se apliquen las Normas Internacionales de Contabilidad, ya que su utilización facilitará la comparación entre proyectos y países y por ende permitirá la preparación uniforme de los estados financieros correspondientes y su respectiva interpretación

3.3.1.3. Control interno

La implantación de un sistema de control interno permite incorporar las políticas y procedimientos que establece la administración de una entidad para alcanzar los propósitos de la misma, incorporando la salvaguarda de los bienes, la prevención de errores, el registro correcto y oportuno de las transacciones y la presentación oportuna y confiable de la información financiera

También como control interno se encuentra la eficiencia de las operaciones y la adhesión a las políticas y procedimientos de la entidad. Como ejemplo podemos citar las reglamentaciones financieras que establecen límites de autoridad y procedimientos claros para el procesamiento de las operaciones.

Por lo anterior, es conveniente que los procedimientos se documenten en manuales que ayuden a asegurar la consistencia al clasificar y registrar las transacciones financieras, tales manuales no deben caer en el detallismo o en complicaciones, ya que de lo contrario correrán el riesgo de ser ignorados.

3.3.1.4. Cláusula sobre contabilidad y auditoría en el contrato de préstamo

En los contratos de préstamo, el Banco incorpora cláusulas sobre los registros contables y la emisión de informes financieros, con el objeto de propiciar la rendición de cuentas en el uso de los fondos.

A continuación, se describen los términos de una cláusula en un contrato de préstamo sobre registros contables: *“El prestatario mantendrá o hará que se mantengan registros y cuentas separadas adecuados para reflejar, de conformidad con prácticas contables sanas, los recursos y gastos relacionados con la ejecución del proyecto”*

3.3.2. Ejecución del proyecto

Para que la operación del proyecto se realice con éxito, es necesario contar con un sistema de administración financiera y de contabilidad bien diseñado, lo cual permitirá, de algún modo, la supervisión del desempeño del proyecto.

El contenido, forma y frecuencia de la información financiera debe estar muy ligado con las necesidades de los usuarios de la información. Actualmente, se prepara la

información financiera y física cada 12 meses, derivado de las necesidades de dictaminación externa

Lo ideal en la preparación de la información financiera es la posibilidad de comparar los datos con el avance estimado, sin pasar por alto la preparación e interpretación de indicadores de desempeño, los cuales deben eslabonarse con la información físico-financiera del proyecto

La información financiera y operativa del proyecto seguramente dan un panorama claro sobre la operación del mismo, sin embargo, por sí solos no suministran información suficiente para tener la certeza del buen uso de los recursos

Al respecto, el Banco señala " *El Proyecto puede estar cumpliendo sus metas de avance físico, pero a un costo que consuma rápidamente los recursos financieros, de tal manera que éstos no serán suficientes para terminarlos. Asimismo, el consumo de los recursos financieros no significa que se estén alcanzando las metas físicas* "

Los propósitos del proyecto determinarán la relación entre la información financiera y la información operacional, es decir, aquellos proyectos que presenten actividades de índole comercial, propician el desarrollo de indicadores con orientación financiera.

En México, la mayoría de los proyectos de encauzan como "Programas Sociales" no generadores de ingresos propios, lo cual hace difícil medir los avances contra el cumplimiento de los objetivos del proyecto, aunque sí se identifican indicadores de productividad, éstos pueden ayudar a medir el éxito del proyecto

De acuerdo al FARAH, una de las herramientas clave para supervisar el desarrollo del proyecto es un estado financiero que muestre los orígenes y aplicaciones de los fondos proyectados para el período y la acumulación a la fecha del corte de la información, comparado con los porcentajes de avance en el período y acumulado

3.3.3. Informes financieros

El Banco Mundial exige la presentación de estados financieros anuales por parte de los ejecutores de proyectos financiados por este organismo internacional, con el propósito de presentar la gestión financiera del proyecto durante cada año

Hoy en día, los informes requeridos se pueden clasificar, en dos grupos, que son:

a) Informes financieros de la entidad ejecutora, tales como

- Estado de situación financiera
- Estado de resultados
- Estado de variaciones en el capital contable
- Estado de cambios en la situación financiera

b) Informes financieros del proyecto

- Estado de fuentes y aplicación de fondos
- Estado de inversiones acumuladas
- Estado de solicitudes de desembolso

3.4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN HECHA CON SIETE DESPACHOS DE AUDITORES EXTERNOS PARA CONOCER LOS CONTROLES INTERNOS Y REGISTROS CONTABLES QUE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EFECTÚAN CON LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO MUNDIAL

Se consultó y encuestó a siete socios y/o gerentes de auditoría de otros tantos despachos de Contadores Públicos que habían dictaminado durante 1998, tanto estados financieros de las entidades paraestatales como proyectos financiados parcialmente por el Banco Mundial, obteniéndose los siguientes resultados

Primera pregunta ¿Qué método de contabilidad utilizaron las entidades para el registro de sus operaciones?

Respuesta: El 100% de los encuestados contestó que las entidades paraestatales dictaminadas por ellos, habían utilizado el método acumulativo, también llamado devengado

Segunda pregunta: ¿Al registrarse las transacciones del proyecto en el sistema contable de la entidad, éstas quedaban plenamente identificadas como operaciones del proyecto?

Respuesta: El 29% contestó que sí había una plena identificación de las operaciones del proyecto en el sistema contable de la entidad ejecutora.

El 14% contestó que la ejecutora lleva una contabilidad específica del proyecto y que al final del periodo se efectuaba el ejercicio de preparar estados financieros combinados

El 57% restante manifestó que no había una identificación de las operaciones del proyecto en el sistema contable de la entidad paraestatal debido a la carencia de un catálogo de cuentas específico de las transacciones del proyecto y consecuentemente de una guía contabilizadora

Tercera pregunta: ¿Los registros contables implantados en las entidades ejecutoras permiten, por sí solos, la preparación de estados financieros del proyecto?

Respuesta: El 43% contestó que sí y el resto contestó que no. de estos últimos se comentó que para su preparación, la administración se allegaba de los expedientes, registros auxiliares económicos y documentos relacionados, para extraer la información

Cuarta pregunta: ¿Con qué periodicidad se preparan los estados financieros del proyecto?

Respuesta: El 100% contestó que las ejecutoras lo hacían anualmente. Adicionalmente, se detectó que sólo el 29% preparaba su información financiera antes de la llegada del auditor externo; otro 14% comentó que el ejecutor tenía dudas de si la entidad o el despacho de auditores tenían la obligación de preparar los estados financieros del proyecto, y un 57% de los ejecutores recurrió al apoyo del auditor externo para preparar su información financiera, derivado del inminente término del tiempo para su presentación al Banco Mundial

Quinta pregunta: ¿A juicio del auditor externo cuál es el principal problema para que el ejecutor tenga una adecuada administración financiera del proyecto?

Respuesta: El 86% comentó que la falta de comunicación e interacción entre la unidad ejecutora y otros departamentos, entre ellos el de contabilidad de la propia entidad parastatal, propiciaban los múltiples problemas, tanto de carácter contable como operativo del proyecto.

4. LA AUDITORÍA EXTERNA EN MÉXICO SOBRE PROYECTOS FINANCIADOS PARCIALMENTE POR EL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial y el Gobierno Federal Mexicano tienen un propósito común en la dictaminación de estados financieros de proyectos, que se refiere a la verificación de la adecuada aplicación de recursos económicos, así como al cumplimiento de objetivos del proyecto. Al respecto, el Banco se pronuncia de manera específica de la siguiente manera: "... el Banco (i) requiere que los prestatarios se aseguren que los sistemas de administración financiera y de contabilidad sean adecuados para garantizar la preparación de la información oportuna y confiable, (ii) solicita y revisa los informes que periódicamente se deben presentar por cada operación de crédito, (iii) normalmente requiere la verificación de dichos informes financieros por medio de auditorías periódicas" ²

4.1. LA AUDITORÍA FINANCIERA CON BASE EN NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA EMITIDOS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS, A.C.

La auditoría externa se lleva a cabo por profesionales independientes que no dependen jerárquica, ni económicamente, ni bajo cualquier otro concepto de la entidad sujeta a revisión; por lo que a dichos profesionales se les reconoce un juicio imparcial merecedor de la confianza de terceros. La auditoría de estados financieros realizada por auditores externos, es la actividad más característica del contador público.

4.1.1. Finalidad de la auditoría financiera

El objetivo general de una auditoría financiera es la expresión de profesionistas independientes sobre la situación que guardan los estados financieros de una entidad.

² Banco Mundial Manual de Finanzas, Contabilidad, Informes y Auditoría (FARAH) por sus siglas en Inglés, 1995 Introducción Párrafo 1.01

La práctica de la auditoría de estados financieros en México se apega a las disposiciones normativas en la materia emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., sin olvidar, que el parámetro preciso para que los auditores determinen la situación de la presentación de las cifras, lo constituye el cuerpo de principios de contabilidad generalmente aceptados que también emanan del Instituto antes señalado.

El Boletín 1020 de Normas y Procedimientos de auditoría menciona que la finalidad del examen de estados financieros es expresar una opinión profesional independiente, respecto a si dichos estados presentan la situación financiera, los resultados de las operaciones, las variaciones en el capital contable y los cambios en la situación financiera de una empresa, de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados y aplicados sobre bases consistentes.

4.1.2. Dictamen de estados financieros

La preparación de este documento se debe apegar a lo establecido en el Boletín 4010 de las normas y procedimientos de auditoría, que recibe el nombre de **DICTAMEN DEL AUDITOR**; básicamente, el modelo de dictamen, aprobado por la Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría (COMPA) está compuesto de tres párrafos: el primero muestra la identificación de los estados financieros sujetos a revisión, así como la identificación de la responsabilidad de la administración de la empresa y del auditor; el segundo describe el alcance que el auditor dió a su trabajo; el tercero muestra la opinión del auditor como resultado del trabajo realizado.

4.1.3. Aspectos generales de las Normas y Procedimientos de Auditoría

Así como los principios contables brindan el marco de referencia a la valuación y revelación de los estados financieros, las normas de auditoría establecen los lineamientos básicos que el contador público debe seguir en el cumplimiento de su labor de auditoría

Como todas las profesiones, también la Contaduría Pública tiene normas técnicas y de ética que guían a sus miembros en el cumplimiento de sus deberes y en sus relaciones con los diversos grupos con los cuales entran en contacto.

La Federación Internacional de Contadores (IFAC) ha establecido un Comité de Prácticas Internacionales de Auditoría (IAPC) para desarrollar y emitir normas sobre las prácticas de auditoría generalmente aceptadas, servicios relacionados y sobre la forma y contenido de los informes de auditoría. También puede emitir declaraciones, que no pretendan tener la autoridad de las normas, para proporcionar ayuda práctica a los auditores en la implantación de las mismas.

La IFAC, a través del Comité de Ética, establece guías en ética profesional y promueve el entendimiento y su aceptación. Es importante mencionar que las normas internacionales de auditoría pretenden su aceptación y aplicación mundial; sin embargo, no prevalecen sobre las reglamentaciones locales que rigen la auditoría de información financiera en cada país.

En México, esas normas técnicas vinculadas con la práctica de la auditoría de estados financieros son las *Normas y Procedimientos de Auditoría* emitidas por la Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), que se presenta en diversos boletines.

Las normas de auditoría tienen carácter obligatorio, por lo cual están sujetas a un procedimiento especial de aprobación que establecen los estatutos de la Comisión. Los procedimientos de auditoría y demás recomendaciones de índole práctica, representan la opinión de la Comisión en cuanto a la mejor manera de realizar ciertas fases del trabajo de auditoría, así como obtener la evidencia suficiente y competente en forma satisfactoria y profesional.

La aplicación de dichos procedimientos y recomendaciones debe hacerse a juicio del auditor de acuerdo con las circunstancias, teniendo presente que el apartarse de ellos

sin una razón justificada, representa una falta de cumplimiento de las normas en la ejecución del trabajo.

Las otras declaraciones constituyen los medios a través de los cuales la Comisión da a conocer políticas, programas, estudios, ejemplos, opiniones, guías, etcétera.

Las normas de auditoría son autoimpuestas por la profesión contable; éstas surgieron originalmente como medio de protección de los intereses de un tercero que utilice los servicios del contador público independiente y además como consecuencia de la necesidad de alcanzar una razonable estandarización en cuanto a la forma de realizar un trabajo de auditoría, con la suficiente flexibilidad que permita su adaptación a las circunstancias particulares de las entidades económicas. Estas normas tienen como finalidad confirmar la veracidad, pertinencia o relevancia y suficiencia de la información financiera.

4.1.4. Las normas de auditoría

Las normas de auditoría se pueden definir como los requisitos mínimos de calidad, trabajo e información cuyo objetivo primordial es que el trabajo de auditoría se realice con una excelente calidad profesional. Se clasifican como sigue:

4.1.4.1. Normas personales

Se refieren a los requisitos, cualidades y habilidades que debe tener el auditor para cumplir con las exigencias que el carácter profesional de la auditoría impone.

Se subdividen en tres puntos generales:

- a) **Entrenamiento Técnico y Capacidad Profesional:** el personal que realice una auditoría debe tener los conocimientos necesarios en auditoría y contabilidad para el ejercicio de la profesión; una instrucción técnica adecuada,

así como madurez de juicio y estar actualizado en temas de la profesión a través del estudio e investigación constante.

- b) **Cuidado y Diligencia Profesionales:** el auditor debe poner en la realización del examen y preparación de su informe el mayor esmero, atención y responsabilidad posibles, para evitar al máximo cualquier error.
- c) **Independencia:** para que el trabajo del auditor se considere imparcial es necesario que tenga independencia mental; basar sus juicios en los elementos objetivos del caso, esto es, que el juicio no esté influenciado por consideraciones de orden subjetivo.

4.1.4.2. Normas de ejecución del trabajo

Son elementos básicos a considerar al llevar a cabo una auditoría, con el cuidado y diligencia profesional adecuados. Se clasifican en:

- a) **Planeación y Supervisión:** es necesario realizar una adecuada planeación del trabajo a efectuar para garantizar razonablemente la atención de los puntos relevantes y la aplicación de los procedimientos mínimos con el fin de obtener información suficiente y competente. Además, cuando se encomienden tareas a asistentes es necesario dirigir, controlar y revisar dicho trabajo.
- b) **Estudios y Evaluación del Control Interno:** se refiere a que el auditor debe tener un conocimiento suficiente de los elementos de la estructura del control interno del cliente para realizar la evaluación de los mismos, y así determinar la naturaleza, oportunidad y alcance de sus pruebas que aplicará a operaciones y saldos de las cuentas.

- c) **Obtención de Evidencia Suficiente y Competente:** el auditor por medio de los procedimientos de auditoría obtiene los elementos suficientes de juicio para expresar una opinión sobre determinados estados financieros.

4.1.4.3. Normas de información y dictamen

Se refieren a los requisitos mínimos de calidad para elaborar el dictamen y su necesaria aplicación para que sea claro, ya que en él se encuentra establecido el resultado del trabajo de la auditoría.

- a) **Aclaración de la Relación con Estados o Información financiera y Expresión de Opinión:** el contador público independiente debe, en todos los trabajos, aclarar su relación con los estados o información financiera que contengan su nombre; también debe manifestar si realizó algún trabajo sobre ellos, el carácter de su examen, alcance y la responsabilidad que asume.
- b) **Bases de Opinión sobre Estados Financieros:** el auditor, al opinar sobre estados financieros, debe observar: que éstos fueron preparados de acuerdo con principios de contabilidad, que dichos principios fueron aplicados sobre bases consistentes y, que la información presentada en dichos estados y sus notas es adecuada y suficiente para una interpretación razonable. Al presentarse excepciones en lo anteriormente expuesto, se debe mencionar en qué consisten y su respectivo efecto monetario.

4.1.5. Procedimientos de auditoría

Las normas de auditoría difieren de los procedimientos de auditoría, si se considera que estos últimos se refieren a las actividades a ser ejecutadas, en tanto que las normas miden la calidad de la ejecución de esas actividades y los objetivos a alcanzar mediante el uso de los procedimientos, se refieren no solamente a las cualidades profesionales del auditor, sino también al juicio ejercido por él en la realización de la

auditoria y en la emisión del informe; son generales por naturaleza, mientras que los procedimientos de auditoria son específicos.

Los procedimientos de auditoria se definen como: “el conjunto de técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos o circunstancias examinadas, mediante los cuales el contador público obtiene las bases necesarias para fundamentar su opinión”. ¹⁰

Estas técnicas son los métodos prácticos de investigación y prueba que el contador público utiliza para lograr la información y comprobación necesaria para poder emitir su opinión profesional. Se clasifican en:

- Estudio general de la empresa a examinar
- Análisis de elementos que forman una cuenta o partida
- Investigación
- Inspección física
- Confirmación escrita
- Declaración escrita
- Certificación
- Observación
- Cálculo

¹⁰ Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. Normas y Procedimientos de Auditoria. Introducción. Tomo I. 19a. Edición 1999. Pág. s/n Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoria (Clasificación de sus Boletines).

4.2. TÉRMINOS DE REFERENCIA GENERALES PARA LA PREPARACIÓN Y ENTREGA DE LOS CUADERNOS DE INFORMES DE AUDITORÍAS DE PROYECTOS FINANCIADOS PARCIALMENTE CON RECURSOS DEL BANCO MUNDIAL

Este documento es preparado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con el apoyo de los Agentes Financieros del Gobierno Federal; su última actualización fue acordada con el Banco Mundial el 6 de febrero de 1998, para ser aplicable en las auditorías independientes del ejercicio concluido al 31 de diciembre 1997.

Los Términos de Referencia Generales no son otra cosa que una guía en materia de auditoría, se enfoca, en principio, a homogenizar la presentación de la información preparada por la entidad y revisada por el auditor externo.

Se han actualizado con el propósito fundamental de:

1. Cubrir los requerimientos del Banco Mundial (BIRF), tanto en los aspectos generales como específicos solicitados a partir del ejercicio 1997.
2. Orientar a los auditores independientes (auditores externos, contralorías internas y contralorías estatales) acerca del alcance de las revisiones y de las características de los informes esperados por el Banco Mundial.
3. Guiar a las Entidades ejecutoras de proyectos o programas financiados por el BIRF sobre la información mínima necesaria que es deseable detallar y proporcionar a los auditores en aras de la homogeneidad en la presentación de la información dictaminada.

Las disposiciones contenidas en el documento, constituyen el texto principal al que habrán de apearse los Auditores Independientes para la preparación de sus informes.

en virtud de que consideran los puntos esenciales requeridos por el Banco en sus documentos de *Pautas mínimas y términos de referencia sugeridos para la planificación y ejecución de la auditoría externa de Prestatarios y Entidades ejecutoras de operaciones financiadas por el Banco Mundial*, formularios FM-100, 200, 300 y 600, que ya fueron tratados ampliamente en el capítulo II.

4.2.1. Principales recomendaciones de los términos de referencia de auditoría del Banco Mundial

- a) Este documento es de observancia general y obligatoria tanto para los despachos de Auditores Externos, como para las Contralorías Internas de las Dependencias y las Contralorías Estatales en el desempeño de sus actividades de auditoría.
- b) Señala que el criterio y juicio profesional de los auditores independientes debe ser el parámetro constante sobre el cual se sustenten los resultados de la auditoría: si bien pueden existir discrepancias de criterio con las entidades auditadas, cualquier proceso de discusión o aclaración se resolverá entre ambas partes, sin necesidad de recurrir a la SECODAM y/o al Agente Financiero para que éstos emitan un veredicto o resolución o funjan como intermediarios. En este sentido, la capacidad técnica de cada Auditor Independiente será la base para respaldar su juicio profesional, lo cual es reconocido y respetado por la SECODAM.
- c) La auditoría independiente va enfocada a la ejecución del proyecto en su conjunto y no al préstamo, razón por la cual, la revisión debe contemplar los aspectos financieros, legales, contractuales y operativos del proyecto.
- d) Una de las preocupaciones del BIRF es que la auditoría independiente revise y valide la elegibilidad de las inversiones y gastos del Proyecto o Programa financiados parcialmente por el Contrato de Préstamo.

- e) Al final de los Términos de Referencia Generales se presenta un Glosario de Términos, que tiene el fin de aclarar conceptos poco comunes que permitan unificar la interpretación de los mismos, por lo que se recomienda su lectura a todos los interesados e involucrados en la preparación y revisión de la información físico-financiera de Programas y Proyectos BIRF.
- f) El Auditor Independiente y su equipo de colaboradores tienen la obligación de allegarse todos los documentos legales, normativos, nacionales e internacionales y demás que sean necesarios para llevar de manera adecuada su trabajo de revisión; como ejemplos se pueden citar los siguientes: Contrato de Préstamo, Contrato de Garantía, Convenio de Derivación de Fondos, Entendidas, Convenios Modificatorios, Normas Generales, Normas para Selección y Contratación de Consultores, Normas para Adquisiciones, Normas para el Retiro de Fondos, Lineamientos sobre consultoría, y auditorías, Ley General de Deuda Pública, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, los Documentos Estándar, el Staff Appraisal Report (SAR), Manual de Contabilidad, Informes Financieros y Auditoría (FARAH por sus siglas en inglés) y el Manual Único de Operación del Ramo 26, entre otros.
- g) Los modelos de dictamen (I y VI) se refieren al hipotético caso de una opinión limpia, por lo que de determinarse limitaciones en el trabajo del auditor, desviaciones a las reglas de preparación y presentación de la información financiera y/o incumplimientos contractuales, el Auditor Independiente deberá realizar las adecuaciones necesarias a dichos modelos de dictamen.

4.2.2. Características del dictamen sobre los estados financieros del proyecto

El modelo de dictamen que propone la guía de auditoría para ser aplicable por las ejecutoras del Sector Paraestatal, está basado en el Boletín 4040 emitido por el IMCP, y presenta las siguientes características:

- La referencia a la opinión expresada en el dictamen de los estados financieros básicos del ejercicio y, en su caso, la relación que guarde la información del proyecto con las causas de las salvedades.
- La identificación y propósito de haber efectuado un examen a los Estados de Fuentes y Aplicación de Fondos, de Inversiones Acumuladas, de Solicitudes de Desembolso, así como a las Notas e Información Complementaria.
- La referencia a la nota en la cual se describan las bases de preparación de la información.
- Indicación de la responsabilidad de la Administración de la ejecutora del proyecto y la del Auditor.
- La aseveración de que la revisión fue practicada de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, así como la referencia sobre la declaración de procedimientos.
- La aplicación consistente de las bases utilizadas para preparar la información.
- Revisión de los registros contables de donde se obtuvo la información complementaria, y que ésta no es indispensable para interpretar la ejecución financiera del proyecto.
- Las razones para emitir el documento y la restricción en el uso de la información y opinión correspondiente.

El modelo de dictamen presenta tres tipos de opinión relativas a: I) la razonabilidad de las cifras de los Estados de Fuentes y Aplicación de Fondos y de Inversiones Acumuladas (y sus respectivas notas), con las previsiones referentes al aporte de fondos de contrapartida local; II) la elegibilidad y correcta utilización de los fondos del

Banco Mundial, con base en la documentación comprobatoria de los gastos que sustentan las Solicitudes de Desembolso, de acuerdo con lo plasmado en el Estado de Solicitudes de Desembolso; *III*) la Información Complementaria que acompaña y amplía la información básica contenida en los estados financieros dictaminados del proyecto (ver modelo I anexo)

(EL DOCUMENTO SE DEBE DIRIGIR AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA EJECUTORIA)

P R E S E N T E

Hemos examinado los estados financieros básicos preparados por (EJECUTORIA), al 31 de diciembre de 199X y por el ejercicio terminado en esa fecha, sobre los cuales con fecha ... emitimos nuestro dictamen en el que se incluye una opinión .

En relación con el examen antes mencionado, también revisamos el Estado de Fuentes y Aplicación de Fondos por el período comprendido del . al . de 199X, el Estado de Inversiones Acumuladas al 31 de diciembre de 199X y el Estado de Solicitudes de Desembolso por el período comprendido del . al . de 199X, así como las notas e información complementaria preparados por (EJECUTORIA) en su carácter de Ejecutora del Proyecto "X" -financiado parcialmente mediante el contrato de préstamo No ... -ME celebrado entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y (AGENTE FINANCIERO), con garantía del Gobierno Federal- elaborados bajo la responsabilidad de su administración. Nuestra responsabilidad consiste en expresar una opinión sobre los mismos con base en nuestra auditoría

Nuestro examen fue realizado de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas en México -prescritas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., y compatibles con las recomendadas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC)- las cuales requieren que la auditoría sea planeada y realizada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable acerca de que los estados financieros del proyecto "X" no contienen errores importantes, y de que están preparados de acuerdo con las bases descritas en la nota .. La auditoría consiste en el examen, sobre la base de pruebas selectivas de la evidencia que soporta las cifras y revelaciones de los estados financieros Asimismo, incluye la evaluación de las bases contables utilizadas, de las estimaciones significativas efectuadas por la ejecutora del proyecto y

de la presentación de los estados señalados, tomados en su conjunto. Consideramos que -con base en los procedimientos de auditoría que aplicamos y que se describen en la declaración que se acompaña por separado- nuestro examen proporciona una base razonable para sustentar nuestra opinión.

En nuestra opinión:

a) Los Estados de Fuentes y Aplicación de Fondos y de Inversiones Acumuladas, presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la ejecución financiera del proyecto "X" durante el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 199X y la ejecución acumulada a esa fecha, así como las previsiones referentes al aporte de fondos de contrapartida local

b) El Estado de Solicitudes de Desembolso y la documentación que respalda al SOE y/o relación de gastos, junto con los controles y procedimientos internos utilizados en su preparación, son razonablemente confiables para sustentar las solicitudes de desembolso realizadas en el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 199X, de conformidad con los requisitos de elegibilidad establecidos en el contrato de préstamo y en los Lineamientos emitidos por el Banco.

c) La información complementaria que aparece en las páginas a fue revisada conjuntamente con los estados financieros del proyecto "X", y está presentada en forma razonable para efectos de análisis adicionales, aunque no se considera indispensable para la interpretación de la ejecución financiera de dicho proyecto.

Este informe se emite para cumplir con lo estipulado en la sección ... del contrato de préstamo No. . -ME, y únicamente debe ser utilizado por las instancias involucradas para los propósitos que le dieron origen.

DESPACHO

C.P. (SOCIO RESPONSABLE)

México, D.F.,.....
(F E C H A)

4.2.3. Estado de fuentes y aplicación de fondos

Este reporte financiero presenta seis conceptos en la parte superior denominada fuentes de financiamiento, las cuales se refieren a: fondos BIRF, fondos de contrapartida local, fondos en trámite del ejercicio, fondos en trámite de ejercicios anteriores, aporte local, y otros fondos; este último se refiere a otras fuentes de recursos procedentes de algún otro Organismo Financiero Internacional o proveniente de alguna aportación o donación de Instituciones Gubernamentales o Privadas

Por lo que respecta al apartado inferior de las aplicaciones, se deberán plasmar las categorías de inversión que le correspondan, según la descripción del Contrato de Préstamo; por cada una de estas categorías se indica que es necesario identificar el concepto de la fuente de financiamiento (BIRF, Contrapartida Local, Trámite, Aporte Local y otros), con el propósito de amarrar cada uno de los fondos de las fuentes de financiamiento

También señala los movimientos realizados durante un periodo específico, así como los del ejercicio anterior y busca mostrar los orígenes de los recursos económicos y la forma en que tales recursos fueron utilizados en las distintas categorías de inversión que el contrato de préstamo otorga al ejecutor. Cabe recordar que un proyecto puede ser ejecutado por una o varias entidades, por lo que en caso de ser esta última opción, las entidades se hacen responsables solamente de una parte del proyecto, lo que se traduce en la responsabilidad de cubrir alguna categoría de inversión; como ejemplo se pueden mencionar los siguientes: bienes y equipos, material didáctico, asistencia técnica, contratación de consultores, realización de obra pública (escuelas hospitales, presas, albergues, etc.), entre otros.

Adicionalmente, este reporte muestra la utilización de recursos financieros que no son financiados con el préstamo. lo cual hace inferir que aunque tales gastos forman parte del proyecto, éstos son cubiertos por el Gobierno Mexicano. Estas inversiones son conocidas por el Banco Mundial y por el Gobierno Mexicano bajo el concepto de "Aporte Local"(ver modelo II anexo).

(NOMBRE DE LA ENTIDAD PARAESTATAL)

MODELO II

**ESTADO DE FUENTES Y APLICACIÓN DE FONDOS DEL PROYECTO O PROGRAMA "X",
FINANCIADO PARCIALMENTE MEDIANTE EL CONTRATO DE PRÉSTAMO N°.....
CELEBRADO ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y
(AGENTE FINANCIERO) POR EL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 1° DE ENERO AL 31 DE
DICIEMBRE DE 199X Y 199Y.
(PESOS)**

	<u>FUENTES DE FINANCIAMIENTO</u>	<u>MOVIMIENTOS</u>	
		<u>199X</u>	<u>199Y</u>
Fondos BIRF			
Fondos de Contrapartida Local			
Fondos en Trámite del ejercicio			
Fondos en Trámite de ejercicios anteriores			
Aporte Local			
Otros Fondos (especificar)		_____	_____
	TOTAL.	=====	=====
<u>APLICACIONES POR CATEGORÍAS DE INVERSIÓN</u>			
CATEGORÍAS	FINANCIAMIENTO		
Bienes y Equipo	BIRF Contrapartida Local Trámite del ejercicio Trámite de ejercicios anteriores Otros		
Material Didáctico	BIRF Contrapartida Local Trámite del ejercicio Trámite de ejercicios anteriores Otros		
Asistencia Técnica y Consultoría	BIRF Contrapartida Local Trámite del ejercicio Trámite de ejercicios anteriores Otros		
	SUBTOTAL.	_____	_____
Aplicaciones Elegibles No Financiadas	Aporte Local	_____	_____
	TOTAL.	=====	=====
	Exceso (déficit) de aportaciones sobre aplicaciones	=====	=====

Las notas adjuntas son parte integrante de la información financiera correspondiente al programa "X" y deben leerse conjuntamente

_____ Responsable de la Preparación de la Información	_____ Titular de la Ejecutora	_____ Responsable de la Ejecución del Proyecto
----------------------------------------------------------	----------------------------------	---------------------------------------------------

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

4.2.4. Estado de inversiones acumuladas del proyecto

Demuestra las fuentes de financiamiento y las aplicaciones por categorías de inversión en forma acumulada, presentándose las siguientes columnas: en la primera se identificarán los mismos conceptos que en el Estado de Fuentes y Aplicación de Fondos, excepto porque en las aplicaciones no se desglosa la identificación del financiamiento; la segunda se refiere a las cifras acumuladas al 31 de diciembre de 199Y; la tercera denominada "Movimientos de 199X", permite plasmar los movimientos que se hayan originado durante ese año; la cuarta se refiere a la suma de la segunda y tercera columna.

Como ya se dijo inicialmente, este reporte muestra la utilización de recursos del proyecto en forma acumulada, es decir, desde el inicio del proyecto hasta la fecha en que se esté dictaminando la información financiera correspondiente; que permite a sus usuarios (ejecutora, agente financiero, Banco Mundial, etc.) cuantificar el monto de recursos utilizados en el proyecto, además de conocer a cuánto ascienden los recursos desembolsados de la línea del préstamo (ver modelo III anexo).

(NOMBRE DE LA ENTIDAD EJECUTORA)

MODELO III

ESTADO DE INVERSIONES ACUMULADAS DEL PROYECTO O PROGRAMA "X"
FINANCIADO PARCIALMENTE MEDIANTE EL CONTRATO DE PRÉSTAMO
No.....CELEBRADO ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE
RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y (AGENTE FINANCIERO)

AL 31 DE DICIEMBRE DE 199X.
(PESOS)

<u>FUENTES DE FINANCIAMIENTO</u>	<u>CIFRAS AL 31-XII-199Y</u>	<u>MOVIMIENTOS DE 199X</u>	<u>IFRAS AL 31-XII-9X</u>
Fondos BIRF			
Fondos de Contrapartida Local			
Fondos en Trámite del ejercicio			
Fondos en Trámite de ejercicios anteriores			
Aporte Local			
Otros fondos (especificar)			
TOTAL	_____	_____	_____
	=====	=====	=====
<u>APLICACIONES POR CATEGORÍAS DE INVERSIÓN</u>			
Bienes y Equipo			
Material Didáctico			
Asistencia Técnica y Consultoría			
SUBTOTAL	_____	_____	_____
	_____	_____	_____
Aplicaciones Elegibles No Financiables	_____	_____	_____
TOTAL	=====	=====	=====
Exceso (defecto) de aportaciones sobre aplicaciones	=====	=====	=====

Las notas adjuntas son parte integrante de la información financiera correspondiente al programa "X" y deben leerse conjuntamente

_____ Responsable de la Preparación de la Información	_____ Titular de la Ejecutora	_____ Responsable de la Ejecución del Proyecto
----------------------------------------------------------	----------------------------------	---------------------------------------------------

4.2.5. Estado de solicitudes de desembolsos

Tiene como propósito presentar al BIRF, durante el año calendario, la identificación de si los recursos provienen de: i) Reembolsos de la cuenta especial; ii) Comprobaciones de la cuenta especial; iii) Desembolsos directos; y iv) en trámite:

Al respecto, se describe el contenido de las distintas columnas que presenta este estado, las cuales se refieren a: la columna denominada "*Fecha Valor*", mostrará la fecha efectiva en que se retiran y/o desembolsan los recursos del Banco Mundial; la columna "*Monto USD*", se deberá vincular directamente con la columna anterior (fecha valor BIRF), la cual el Agente Financiero le hace saber al ejecutor con base en un documento expreso para ello; en la columna "*Tipo de Cambio*" los datos aquí plasmados deberán ser aquellos que informe el Agente Financiero y en los casos donde existan diversas monedas se indicara el término "varios", la siguiente columna llamada "*Importe en Moneda Nacional*" será el resultado de aplicar la operación aritmética de las dos anteriores columnas; finalmente la columna de "*Categorías de Inversión*", se subdividirá en tantas columnas, como categorías financien las Solicitudes de Desembolso de acuerdo con el Contrato de Préstamo.(ver modelo IV anexo)

(NOMBRE DE LA ENTIDAD PARAFISCAL)

MOBILIO IV

ESTADO DE SOLICITUDES DE DESEMBOLOS DEL PROYECTO O PROGRAMA "X" FINANCIADO PARCIALMENTE MEDIANTE EL PRÉSTAMO N.º ... CELEBRADO ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y (AGENTE FINANCIERO) POR EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 199X (PESOS, EXCEPTO DONDE SE INDICA)

SOLICITUDES PRESENTADAS DURANTE 1997

	NÚMERO DE SOLICITUD BIRE	FECHA VALOR BIRE	MONTO EN US\$	TIPO DE CAMBIO	IMPORTE EN		CATEGORÍAS DE INVERSIÓN		
					MONEDA NACIONAL	EDUATIVO	CONSULTORIA	TOTAL	
a)	REEMBOLSOS A LA CUENTA ESPECIAL								
	Subtotal								
b)	COMPROBACIÓN DE CUENTA ESPECIAL								
	Subtotal								
c)	DIFERENCIALES DIRECTOS								
	Subtotal								
d)	EN TRÁMITE (ver nota 5)								
	Subtotal								
	TOTAL								

Las notas adjuntas son parte integrante de la información financiera correspondiente al programa "X" y deben leerse conjuntamente.

Responsable de la Preparación de la Información

Titular de la Ejecutora

Responsable de la Ejecución del Proyecto

4.2.6. Notas a los estados financieros del proyecto

Esta información amplia y específica los datos proporcionados en los estados financieros del proyecto, y permite a sus diversos usuarios una adecuada interpretación de la situación financiera del proyecto. A continuación, se señala la descripción de las notas que requiere el Banco Mundial y el Gobierno Federal Mexicano:

- a) **Antecedentes y objetivos:** breve descripción de los motivos que dieron origen al proyecto y sus propósitos, con las fechas de suscripción de los contratos, así como fechas y descripción de las enmiendas que, en su caso, se hayan efectuado.
- b) **Componentes y categorías de inversión asignadas:** asignación original y ajustes de recursos (derivados de enmiendas) para cada parte del proyecto, con identificación de los montos y categorías en que participa la ejecutora con su respectivo porcentaje de financiamiento (en el contrato se identifica con el término *paripassu*)
- c) **Organización y operación:** características operativas y administrativas de la ejecución del proyecto, áreas participantes, el área formalmente responsable de su operación y su vínculo con otras ejecutoras, la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) y su correspondiente estructura administrativa
- d) **Condiciones financieras:** plazos y montos, así como compromisos de pago pactados entre el Gobierno Federal, el BIRF, la ejecutora y el agente financiero respectivo.
- e) **Limitaciones a la asignación de fondos:** descripción de las restricciones contractuales y normativas (licitaciones y desembolsos), es decir, la identificación de los gastos no elegibles para ser financiados por el Banco.

- f) **Traspaso de recursos:** el contenido de esta nota debe resumir el flujo de recursos desde la asignación del presupuesto, así como las actividades del agente financiero y del Banco sobre los desembolsos, hasta el reintegro de recursos -en su caso- a la TESOFE; asimismo, debe detallarse el mecanismo del traspaso de los recursos al interior del Gobierno Mexicano, especificando el esquema de pagos adoptado, tales como AP'S, CLC y otros, de acuerdo con la normatividad para el ejercicio del gasto emitida por la SHCP.

- g) **Bases de preparación de la información:** identificación de los conceptos y rubros de los estados financieros básicos o presupuestales (aplicable para Entidades Paraestatales, Dependencias y Gobiernos Estatales y Municipales, respectivamente) que sirven de base para formular los estados financieros del proyecto.

- h) **Sistema contable del proyecto:** mecánica y registros utilizados para la identificación y control de las operaciones del proyecto, así como para su conciliación con el área responsable de la ejecución del proyecto.

- i) **Conversión de operaciones:** políticas adoptadas para la conversión de moneda extranjera y el registro de fluctuaciones cambiarias.

- j) **Tratamiento de la aportación de fondos locales al proyecto:** registro contable de los fondos aportados por el Gobierno Federal al proyecto, antes de su reconocimiento por el BIRF, de acuerdo a lo establecido en el Clasificador por Objeto del Gasto emitido por la SHCP.

- k) **Presupuesto anual asignado al proyecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:** señala el presupuesto autorizado inicial y sus modificaciones, así como el ejercicio del mismo.

- l) Integración de los fondos en trámite:** identificación de cada una de las solicitudes que se encuentran pendientes de tramitar ante el Banco Mundial y que, por lo tanto, tales documentos pueden estar en manos de la propia ejecutora, del agente financiero y/o del Banco.

- m) Situación del ejercicio del préstamo:** en este apartado habrá que señalar el nombre de la categorías de inversión del proyecto; su monto original por cada categoría; el monto modificado; así como el monto ejercido acumulado, los movimientos del ejercicio fiscal y su monto disponible.

- n) Aplicaciones elegibles no financiadas:** se describan los conceptos e importes de mayor relevancia y englobar bajo el concepto "otros" todos aquellos gastos menores que por su atomización no es posible relacionar.

4.2.7. Información complementaria

Aun cuando la información complementaria no se considera indispensable para la interpretación de la información financiera del proyecto, resulta de gran utilidad para identificar su avance físico-financiero; razón por la cual, al ejecutor se le solicita proporcionar esta información y al Auditor Independiente se le requiere validarla; para tal efecto es indispensable que el Auditor revise el documento denominado "Staff Appraisal Report", que contempla el programa de ejecución del proyecto. sin olvidar, por supuesto, la revisión del Programa Operativo Anual del ejecutor.

Es de suma importancia que el ejecutor plasme las explicaciones necesarias en caso de haber diferencias entre lo realizado y lo programado; de no hacerlo, el Auditor Independiente, tiene la obligación de señalar esta insuficiencia de información dentro de su Carta a la Gerencia.

4.2.8. Opinión de cumplimiento

Todo ejecutor debe cumplir con los requerimientos de las cláusulas contractuales vigentes durante el ejercicio fiscal de revisión, porque permite al auditor externo contar con los elementos necesarios para emitir una opinión sobre el cumplimiento contractual de índole contable, financiera, gerencial, ambiental y de auditoría, señalados en los distintos convenios de préstamo, de garantía, de proyecto y de transferencia de fondos.

En el dictamen del auditor se deberá señalar si el proyecto se ha ido desarrollando con diligencia y efectividad bajo sanas prácticas contables, administrativas, financieras y de gestión. Adicionalmente, es necesario que los auditores cubran con su opinión el cumplimiento que la ejecutora da a las leyes y disposiciones normativas más importantes que afecten la ejecución del proyecto o incluso las actividades propias de la entidad como tal, las cuales se refieren a la Ley General de Deuda Pública (aplicable sólo en el primer ejercicio de ejecución y revisión), Ley de Adquisiciones y Obra Pública, etc.

La presentación del modelo de dictamen emana también de las Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos en su Boletín 4040. Al respecto, el mencionado Boletín señala las siguientes situaciones que se deben de considerar en este tipo de opiniones.

- a) "La indicación de que los estados financieros de la empresa han sido examinados de conformidad con las Normas y Procedimientos de Auditoría Generalmente aceptadas, así como la descripción general del alcance de la auditoría..."
- b) "La fecha del dictamen y el tipo de opinión expresada"
- c) "La opinión sobre el cumplimiento e incumplimiento de las restricciones y otras obligaciones contractuales".

A continuación, se citan algunos ejemplos específicos del tipo de condiciones establecidos en los contratos de préstamo, de garantía de proyecto y/o de transferencia de fondos, los cuales se pueden referir a: la organización administrativa de la ejecutora, la cobertura de seguros, el procedimiento de adquisiciones de bienes y servicios, la preparación anual de razones financieras específicas, trabajos de consultoría gerencial a cargo de firmas especializadas, la satisfacción de requerimientos previos a las adquisiciones o al otorgamiento de subpréstamos, la presentación de programas de ejecución adicionales a los inicialmente presentados, la obligación de presentar un informe de medio término sobre la ejecución del proyecto, la realización de estudios de impacto ambiental y otros aspectos vinculados con la ejecución del proyecto.

Al Banco Mundial y a la SECODAM no le satisface una expresión general en el sentido de que todas las cláusulas han sido cumplidas satisfactoriamente o únicamente la aseveración de que sí se cumplen, por lo cual se requiere al Auditor Independiente (a través de los términos de referencia en materia de auditoría) la necesidad de indicar en detalle cómo se ha cumplido con cada una de ellas, y en los casos susceptibles de cuantificarse, será imprescindible que así se señale. (ver modelo V anexo).

MODELO V

(EL DOCUMENTO DEBE SER DIRIGIDO AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA EJECUTORA)

P R E S E N T E.

Hemos examinado los estados financieros básicos preparados por (EJECUTORA), al 31 de diciembre de 199X, y por el ejercicio terminado en esa fecha, sobre los cuales -con fecha...- emitimos nuestro dictamen en el que se incluye una opinión

En relación con el examen antes indicado, también hemos verificado el cumplimiento contractual durante dicho ejercicio del proyecto "X", financiado parcialmente mediante el contrato de préstamo No. -ME por parte de (EJECUTORA), de las cláusulas de índole contable, financiera, gerencial y ambiental, contempladas en las diferentes secciones y anexos del convenio de préstamo, así como de las condiciones de (suficiencia de la cobertura de seguros, adquisiciones y licitaciones; condiciones para el otorgamiento de subpréstamos; mantenimiento de índices o razones financieras; trabajos de consultores individuales o consultoría gerencial a cargo de firmas especializadas; gravamen de los bienes institucionales:) y de las disposiciones legales que afectan la ejecución del proyecto. Nuestra responsabilidad consiste en expresar una opinión sobre el mismo con base en nuestra auditoría

Nuestro examen se efectuó de acuerdo con Normas de Auditoría de Aceptación General en México, -prescritas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., y compatibles con las recomendadas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC)- las cuales requieren que la auditoría sea planeada y realizada de tal manera que permita obtener seguridad razonable de que los estados financieros no contienen errores importantes, y de que están preparados de acuerdo con las bases descritas en la nota . . La auditoría consistió en el examen, con base en pruebas selectivas, de la evidencia que soporta las cifras y revelaciones de los estados financieros. Asimismo, incluye la evaluación de las bases contables utilizadas, de las estimaciones significativas efectuadas por las Entidades ejecutoras del proyecto y de la presentación de los estados señalados, tomados en su conjunto, así como los procedimientos de auditoría que consideramos necesarios en vista de las circunstancias, los cuales se describen en la declaración que se acompaña por separado. Consideramos que nuestro examen proporciona una base razonable para sustentar nuestra opinión

En nuestra opinión, la administración de (EJECUTORA) ha llevado a cabo la ejecución del proyecto "X", financiado parcialmente mediante el contrato de préstamo No.-ME, con diligencia y efectividad bajo sanas prácticas contables, administrativas, financieras y de gestión, mantiene cuentas identificadas dentro del sistema contable para registrar, consolidar e informar sobre las operaciones de dicho proyecto, y ha cumplido de manera adecuada con las estipulaciones contractuales y legales según se describe a continuación

<u>CONTRATO DE:</u>	<u>CONDICIÓN ESTIPULADA</u>	<u>DESCRIPCIÓN DE CUMPLIMIENTO</u>
D		
P G P E		
R A R R		
É R O I		
S A Y V		
T N E A		
A T C C		
M Í T I		
O A O Ó		
N		

(ejemplo del número de cláusula de cada contrato con una condición semejante)

1.1 2.5 2.8 4.6 Registros Contables ... Se llevan a cabo .

- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y Documentos Estándar.
- Normas Presupuestarias a que debe de sujetarse la administración del ejercicio de los proyectos de inversión financiados por los Organismos Financieros Internacionales.
- Otras Leyes y/o Normas aplicables a la ejecutora y/o programa (especificar).

DESPACHO

C.P. (SOCIO RESPONSABLE)

México, D.F.,
(fecha)

4.2.9. Declaración de los procedimientos de auditoría utilizados

El boletín 4040 de las Normas y Procedimientos de auditoría de IMCP da la opción al auditor externo de describir los procedimientos y el alcance de sus pruebas de auditoría. Sin embargo, el Banco requiere que tanto los procedimientos como sus respectivos alcances sean mostrados como un documento más de los informes de auditoría solicitados.

El citado documento debe presentarse con el siguiente contenido:

- 1) Un párrafo inicial que relacione la auditoría de estados financieros del proyecto, su ejercicio de revisión y la declaración general de la aplicación de procedimientos según su criterio y experiencia profesional.
2. El detalle de todos aquellos procedimientos de auditoría utilizados durante su revisión, así como el respectivo alcance otorgado a cada uno de sus procedimientos. La declaración de que los procedimientos utilizados se fundamentaron en el estudio y evaluación del sistema de control interno existente dentro de la ejecución del proyecto.
- 3) El apoyo brindado por la administración de la ejecutora para acceder a proporcionar toda la información inherente a la revisión del proyecto.
- 4) El señalamiento de que entre la fecha de preparación de los estados financieros del proyecto y la fecha de emisión de los informes de auditoría no acontecieron hechos de ninguna índole que hubiesen modificado substancialmente las cifras financieras del proyecto.

A continuación, se describen algunos procedimientos que debe utilizar el auditor externo durante el proceso de revisión financiera de los proyectos, según las circunstancias:

- Análisis y estudio de los contratos de proyecto, de préstamo, de garantía, de transferencia de fondos (junto con sus anexos) y de las reglas de operación del proyecto o programa.
- Verificación del cumplimiento de las cláusulas contractuales que le son aplicables a la ejecutora.
- Estudio y verificación del funcionamiento de los procedimientos de control interno del proyecto.
- Verificación de la asignación de recursos presupuestales para la ejecución del proyecto durante el ejercicio revisado.
- Confirmación del saldo del préstamo al cierre del ejercicio con el Banco Mundial y con el agente financiero.
- Confirmación con el BIRF y/o con el Agente Financiero sobre el importe del saldo de las solicitudes de fondos en trámite al cierre del ejercicio.
- Revisión de _____ conciliaciones de saldos con el estado de cuenta proporcionado por (agente financiero) o por el BIRF, de un total de _____, el cual representa el _____ %.
- Confirmación de saldos con _____ de los _____ subprestatarios, el cual representa el _____ %.
- Verificación del registro contable de _____ operaciones del crédito, de un total de _____, el cual representa el _____ %.
- Inspección documental del soporte de las operaciones en _____ casos, de un total de _____, el cual representa el _____ %.

- Análisis del _____% de los movimientos de las cuentas del proyecto, de un total de _____, el cual representa el _____ %.
- Obtención y revisión de _____ estados de gastos (SOE), de un total de _____, el cual representa el _____ °.
- Verificación de autorizaciones para la utilización de fondos en _____ casos, de un total de _____, el cual representa el _____ °.
- Verificación de la correcta aplicación de las tasas de cambio utilizadas para la conversión de dólares americanos a moneda nacional en _____ operaciones, de un total de _____, el cual representa el _____ °.
- Análisis y evaluación de la cartera devengada y cobrada
- Arqueo de la cartera relativa a los subproyectos beneficiados.
- Revisión de la correcta aplicación de las políticas y procedimientos para la planeación, programación, adjudicación, contratación y ejecución de las obras del proyecto.
- Identificación física de _____ obras ejecutadas conforme a las autorizaciones del Banco Mundial, equivalentes por su monto al _____ % de las erogaciones con cargo al proyecto durante el ejercicio
- Revisión selectiva de la documentación soporte del costo de obra
- Revisión de la correcta aplicación de las políticas y procedimientos para la planeación, adjudicación y control de las adquisiciones de bienes y servicios en _____ casos, y de adjudicación de obras en _____ casos, los cuales representan un _____ % y _____ °, respectivamente

- Verificación física de los bienes adquiridos y revisión de los movimientos de alta en almacenes o de los resguardos respectivos que se generaron con un alcance del _____%.
- Inspección documental de _____ desembolsos por pagos a proveedores, de un total de _____, el cual representa el _____ %.
- Análisis de _____ contratos de asistencia técnica o consultoría, y estudio de _____ informes de progreso, de un total de _____, el cual representa el _____ %.
- Realización de _____ visitas a subproyectos financiados, de un total de _____, el cual representa el _____ %.
- Seguimiento de las recomendaciones propuestas en auditorías del proyecto de ejercicios anteriores.

4.2.10. Carta a la gerencia

Este documento lo exige el Banco como complemento de la auditoría practicada a los estados financieros del proyecto, razón por la cual el auditor presentará los comentarios y sugerencias acerca del control interno del proyecto que, según su criterio y juicio profesional, podrían ayudar a mejorar el sistema de control interno del proyecto.

El Banco Mundial y la SECODAM consideran este informe como uno de los espacios de mayor trascendencia del resultado de la auditoría independiente, por lo que se solicita a los Auditores Independientes poner un mayor cuidado en el enriquecimiento de este documento.

5. PROPUESTAS DE MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y OPERATIVA DE LOS PROYECTOS BIRF Y UN ENFOQUE AMPLIADO DE LA AUDITORÍA FÍSICO-FINANCIERA

5.1. EXPECTATIVAS DE MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y OPERATIVA DE LOS PROYECTOS

Como resultado de la investigación hecha en los capítulos 3 y 4 relativos a aspectos contables y de auditoría, respectivamente, se infiere la necesidad de propiciar que se lleven a la práctica una serie de actividades que de una u otra forma se encuentran normados por las leyes mexicanas y/o que están requeridos por el Banco Mundial.

Por lo que se refiere a la administración financiera y operativa de los proyectos, es conveniente que se instrumenten o fortalezcan los siguientes aspectos:

- Un catálogo de cuentas y una guía contabilizadora específicos del proyecto que permitan el enlace con el sistema contable de la entidad.
- Aplicación práctica y actualizada de indicadores sobre la gestión financiera y operativa del proyecto.
- Fortalecimiento del control interno contable del proyecto en su conjunto.

Se evidencia la existencia de administradores de proyectos BIRF que desconocen o han descuidado los tres aspectos antes señalados, provocando una deficiente gestión financiera y operativa de los proyectos. A continuación se señalan, en forma individual, las bases que sustentan la obligatoriedad de llevar a cabo tales actividades:

5.1.1. Implantación o fortalecimiento de un catálogo de cuentas y de una guía contabilizadora específicos del proyecto

En materia de registros contables en el Sector Paraestatal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala lo siguiente:

Art. 39. "Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Los catálogos de cuenta que utilizarán las entidades a que se refieren las fracciones I a V del artículo 2º, de esta Ley serán emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y los de las entidades mencionadas en las fracciones VI a VIII del mismo artículo serán autorizados expresamente por dicha Secretaría"

Adicionalmente, el Reglamento de la Ley anterior muestra continuidad con los preceptos de los siguiente artículos:

Art. 90. "La Secretaría emitirá los catálogos de cuenta a que deberán ajustarse las entidades citadas en las fracciones... . Dichos catálogos estarán integrados por los siguientes grupos de cuentas:

- I. Activo;*
- II Pasivo;*
- III. Patrimonio;*
- IV. Resultados;*
- V. Orden; y*
- VI. Presupuesto"*

Art. 91. "La Secretaría autorizará a las entidades comprendidas... . Para tal efecto, solicitará a dichas entidades el envío de sus catálogos, mismos que someterá a un proceso de revisión para, en su caso, autorizarlos...'

Art. 92. "Serán responsabilidades de las entidades la desagregación de las cuentas en subcuentas, subsubcuentas y demás registros complementarios que permitan el suministro de información interna para la toma de decisiones administrativas y para el control en la ejecución de las acciones, de acuerdo con sus necesidades específicas".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de Gestión Pública, ha preparado como parte del Sistema Integral de Contabilidad, el **Manual de Contabilidad Gubernamental del Sector Paraestatal**; en él se indica el modelo de la estructura de los catálogos de cuenta y de las guías contabilizadoras que deben tomar como base las Entidades Paraestatales. A continuación se muestran tales modelos

MODELO DE ESTRUCTURA PARA LOS CATÁLOGOS DE CUENTAS DEL SECTOR PARAESTATAL PREPARADO POR LA SHCP	
1000	ACTIVO
1100	Circulante
1200	A Largo Plazo
1300	Fijo
1400	Diferido
2000	PASIVO
2100	A Corto Plazo
2200	A Largo Plazo
2300	Diferido
2400	Otros Pasivos
3000	PATRIMONIO O CAPITAL CONTABLE
3100	Patrimonio o Capital Contable
4000	RESULTADOS
4100	Ingresos
4200	Egresos
5000	CUENTAS DE ORDEN
5100	Presupuesto de Ingresos
5200	Presupuesto de Egresos

**INSTRUCTIVO DE MANEJO DE CUENTAS DEL SECTOR PARAESTATAL
PREPARADO POR LA SHCP
(Guía de llenado)**

Esta guía, tiene el propósito de facilitar la elaboración de los Instructivos de Manejo de Cuentas, los cuales deben llenarse como a continuación se indica:

- (1) Anotar en el encabezado, el nombre completo de la Entidad
- (2) Señalar con cuatro dígitos el número que tiene asignado la cuenta en la lista de cuentas de la Entidad
- (3) Anotar el nombre de la cuenta, de acuerdo con el la lista de cuentas
- (4) Especificar si es Activo, Pasivo, Capital o Patrimonio, Resultados Ingresos, Resultados Gastos o, de Orden.
- (5) Señalar si la naturaleza de la cuenta es deudora o acreedora
- (6) Anotar en forma consecutiva el número de los conceptos de los cargos y los abonos por los que se podrá afectar la cuenta
- (7) Especificar claramente los conceptos por los cuales se carga la cuenta.
- (8) Especificar claramente los conceptos por los cuales se abona la cuenta
- (9) Describir lo que representa el saldo de la cuenta, dentro del Balance o del Estado de Resultados.
- (10) Señalar si la cuenta se debe abrir en subcuentas, o se deben llevar registros auxiliares, o bien alguna otra información necesaria.
- (11) Anotar el día, mes y año a partir de la cual entra en vigor.
- (12) Escribir el nombre del área que elaboró
- (13) Anotar el número que corresponda a la hoja, así como el número correspondiente al total de hojas, en relación con la misma cuenta.

NOTAS:

Este modelo de Instructivo de Manejo de Cuentas, no es limitativo, por lo cual las entidades podrán agregar conforme a sus necesidades, la información que consideraran conveniente.

En los conceptos de cargo (7) y abono (8) podrá, en su caso, señalarse que se deben afectar en (rojo).

**GUÍA CONTABILIZADORA APLICABLE AL SECTOR PARAESTATAL
PREPARADO POR LA SHCP**

(1)

OPERACIONES		DOCUMENTO	FUENTE COMPROBATORIO JUSTIFICATORIO	PERIODICIDAD	REGISTRO	
No.	CONCEPTO				CARGO	ABONO
(2)	(3)		(4)	(5)	(6)	(6)

**GUÍA DE CONTABILIZACIÓN APLICABLE AL SECTOR PARAESTATAL
PREPARADO POR LA SHCP
(Instructivo de llenado)**

Con el fin de orientar a los responsables del llenado de la Guía Contabilizadora, a continuación se enuncia lo que debe anotarse en cada una de sus columnas y partes que integran el formato.

- (1) Asentar en el encabezado, el nombre completo de la entidad.
- (2) Anotar el número de la operación en forma consecutiva.
- (3) Describir en forma breve cada operación que realiza la entidad
- (4) Especificar el o los documentos que será necesario formular y expedir, con el objeto de que la operación quede respaldada.
- (5) Señalar si la operación se realiza en forma diaria, semanal, mensual, bimestral, trimestral, cuatrimestral, semestral, o anual.
- (6) Anotar el número de la (s) cuenta (s) que de acuerdo a su catálogo deberán cargarse y abonarse, según la operación de que se trate.
- (7) Anotar el día, mes y año, a partir del cual inicia la vigencia de la guía.
- (8) Escribir el nombre del área que la elaboró.
- (9) Anotar el número de la hoja, así como el número total de hojas, con relación al total de que se integra a la Guía.

NOTAS:

Este modelo de Guía de Contabilización, no es limitativo, por lo cual las entidades podrán agregar conforme a sus necesidades, la información que consideren conveniente

Cuando los movimientos de cargo y abono (6) se registren en (rojo), se anotarán entre paréntesis los números de las cuentas correspondientes.

Con la intención de aterrizar un modelo de catálogo de cuentas, así como una guía contabilizadora específicos para un proyecto BIRF, se presenta un ejemplo de cada uno de ellos:

EJEMPLO DE UN CATÁLOGO DE CUENTAS DE PROYECTO

CLASIFICACION	No. CUENTA	TIPO DE CUENTA	NATURALEZA	TITULO DE LA CUENTA
ACTIVO	1000			
CIRCULANTE	1100			
	1101-00-0000-0	ACUMULATIVA	DEUDORA	FONDO FIJO DE CAJA
	1102-00-0000-0	ACUMULATIVA	DEUDORA	BANCOS
	1104-00-0000-0	ACUMULATIVA	DEUDORA	DEUDORES DIVERSOS
	1105-00-0000-0	ACUMULATIVA	DEUDORA	ANTICIPO A PROVEEDORES
PASIVO	2000			
CIRCULANTE	2100			
	2101-00-0000-0	ACUMULATIVA	ACREEDORA	IMPUESTOS Y CUOTAS POR PAGAR
	2102-00-0000-0	ACUMULATIVA	ACREEDORA	ACREEDORES DIVERSOS
	2103-00-0000-0	ACUMULATIVA	ACREEDORA	PROVEEDORES
PATRIMONIO	3000			
PATRIMONIO	3100			
	3101-00-0000-0	ACUMULATIVA	ACREEDORA	RESULTADO DEL EJERCICIO
	3102-00-0000-0	DETALLE	ACREEDORA	RESULTADO DE EJERCICIOS ANTERIORES
PRESUPUESTO	50000			
	5200-00-0000-0	ACUMULATIVA	ACREEDORA	RESUPUESTO MINISTRADO
	5200-01-0000-0	ACUMULATIVA		DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS
	5200-01-2201-0	DETALLE		ALIMENTACIÓN DE PERSONAS
	5200-01-2202-0	DETALLE		CONGRESOS, CONVENCIONES Y EXPOSICIONES
	5300-00-0000-0	ACUMULATIVA	DEUDORA	PRESUPUESTO EJERCIDO
	5300-01-0000-0	ACUMULATIVA		DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS
	5300-01-2201-0	DETALLE		ALIMENTACION DE PERSONAS

CLASIFICACIÓN	No. CUENTA	TIPO DE CUENTA	NATURALEZA	TÍTULO DE LA CUENTA
	5300-01-2202-0	DETALLE		CONGRESOS, CONVENCIONES EXPOSICIONES Y
	5400-00-0000-0	ACUMULATIVA	DEUDORA	PRESUPUESTO COMPROMETIDO
	5400-01-0000-0	ACUMULATIVA		DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS
	5400-01-2201-0	DETALLE		ALIMENTACIÓN DE PERSONAS
	5400-01-2202-0	DETALLE		CONGRESOS, CONVENCIONES Y EXPOSICIONES
	5500-00-0000-0	ACUMULATIVA	DEUDORA	PRESUPUESTO REINTEGRADO
	5500-01-0000-0	ACUMULATIVA		DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS
	5500-01-2201-0	DETALLE		ALIMENTACIÓN DE PERSONAS
	5500-01-2202-0	DETALLE		CONGRESOS, CONVENCIONES Y EXPOSICIONES

EJEMPLO DE UNA GUÍA CONTABILIZADORA DE PROYECTO BIRF

No.	OPERACIÓN			REGISTRO	
	CONCEPTO	DOCUMENTO SOPORTE	PERIODICIDAD	CARGO	ABONO
1	REGISTRO DE RECURSOS MINIS PRAIDOS POR EL AGENTE FINANCIERO	AUTORIZADO DE PAGO FICHA DE DEPÓSITO	PERMANENTE	1102	5200
2	REGISTRO DE RECURSOS EJERCIDOS	SOLICITUD DE PAGO CON EL SOPORTE CORRESPONDIENTE COMO PUEDE SER: NOMINAS, NOTAS DE GASTOS MENORES, FACTURAS, ETC.	PERMANENTE	5300	1102
3	DEVOLUCIÓN DE RECURSOS A MAFIN Y/O CUENTAS POR LIQUIDAR CERTIFICADAS (CLC)	OFICIO DE DEVOLUCIÓN CON EL DESGLOSE DE LOS RECURSOS NO UTILIZADOS POR COMPONENTE Y PARTIDA	PERMANENTE	5500	1102
4	CREACIÓN DE COMPROMISOS (PASIVOS)	FACTURAS, NOTAS DE REMISIÓN, NOMINAS, RECIBOS, CONTRATO, ETC	ESPORÁDICO	5400 5400	2102 2103
5	PAGO DE COMPROMISOS	FACTURAS, NOTAS DE REMISIÓN, NOMINAS, RECIBOS, ETC	ESPORÁDICO	5300 2102	1102 5400
				5300 2103	1102 5400

Lo anterior significa que existe la necesidad y obligatoriedad, del propio plan de trabajo, de aplicar y aprovechar los resultados de los indicadores que se instrumenten para beneficio de los propósitos de los proyectos.

Sin embargo, el SAR no es el único instrumento donde se requieren los avances en la gestión del proyecto en su conjunto, ya que el contrato de préstamo lo solicita dentro de los informes de avance físico que de manera directa solicita periódica y directamente al ejecutor a través del Agente Financiero. Al respecto, pareciera que hay una contradicción de mi parte al sugerir que hay una debilidad en la rendición de cuentas sobre el manejo operativo y financiero del proyecto, pero quiero comentar lo siguiente:

En la entrevista y encuesta que realicé con diversos socios y/o gerentes de despachos que actualmente dictaminan los estados financieros de proyectos BIRF, se me hizo notar que muchas veces los "informes de avance" únicamente cubrían el requisito de informar y que las misiones del Banco sólo revisan parcialmente el sustento de la información

Ante la situación antes señalada, hoy en día, el propio Banco Mundial ha instrumentado un documento de nombre *Iniciativa para la Reforma de la Administración de los Préstamos (LACI por sus siglas en inglés)*, con la idea de que si hay una adecuada gestión financiera, habrá éxito en los proyectos financiados por él. Esta reforma pretende efectuar un monitoreo integral del proyecto, es decir, supervisar de manera consistente y directa (pero desde el escritorio, principalmente) de las acciones que se realicen con los desembolsos, adquisiciones, administración de contratos, recursos económicos y la propia operación física del proyecto.

El BIRF ve también a esta reforma como el sistema simplificado para efectuar sus desembolsos periódicos en dólares ante cualquier prestatario solicitante de deuda externa, con base en la presentación trimestral de un informe financiero que ha denominado *Reporte de Administración de Proyectos*; este documento enlaza la elegibilidad del gasto

con el progreso físico señalado en dicho informe; es decir, si no hay avance físico del proyecto, no habrá desembolso de dólares.

En México aún no se implanta esta reforma, por lo que sería conveniente tomar las providencias del caso, que puede ser la aplicación práctica y bien aprovechada de indicadores para evitar que en el futuro dejen de fluir, al Gobierno Mexicano, recursos económicos del exterior.

Con el propósito de cerrar el círculo que solicita o norma la implantación y aplicación práctica de indicadores en los proyectos BIRF, se hace notar que actualmente el Gobierno Federal está desarrollando el *Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)*; parte de los propósitos de este programa está en lograr que la Administración Pública Federal se convierta en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, que coadyuve a satisfacer cabalmente las necesidades de la Sociedad.

Para lograr lo anterior, se ha fortalecido el *Sistema de Medición y Evaluación de la Gestión Pública*, mediante el establecimiento de indicadores de desempeño que permitan cambiar un sistema de monitoreo por actividades a un sistema de monitoreo por resultados

La Guía para la Definición de Indicadores preparada por la SHCP y la SECODAM, señala que éstos deben ser confiables, representativos, replicables y sencillos, definiéndolos de la siguiente manera:

Confiables: *Deben arrojar la misma conclusión sin importar quien conduce la evaluación, en qué periodo o bajo qué condiciones.*

Representativos: *Deben representar las necesidades de los interesados o usuarios*

Replicables: *Deben ser reproducibles para proyectos y entornos diferentes, de manera que sea posible realizar análisis comparativos.*

Sencillos: *El esfuerzo para su cálculo debe ser razonable, incluyendo el esfuerzo para obtener la información necesaria.*

La aplicación de indicadores y su respectivo monitoreo debe ser útil para: (a) la toma de decisiones; (b) el aseguramiento de la calidad en los resultados; (c) la prevención de desviaciones; y (d) corrección de acciones para lograr los fines propuestos.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo están implantando en todas y cada una de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, la *Metodología y Guía para la Definición de los Indicadores*. A la fecha, la SECODAM ha iniciado revisiones gubernamentales en la materia, las cuales ha denominado Auditorías del Desempeño, que en el futuro, y para el caso de las entidades paraestatales, este tipo de dictaminación se pretende llevar a cabo con el apoyo de firmas de contadores públicos.

5.1.3. Mejoramiento del control interno del proyecto

La aplicación práctica de un Catálogo de Cuenta, de una Guía Contabilizadora y de Indicadores que monitoreen el resultado integral de un proyecto, carecerían de importancia si no se cuenta con una adecuado Control Interno para el mismo.

Evidentemente, todo el Sector Paraestatal cuenta, como entidad, con un control interno, el cual es revisado por las firmas de contadores públicos que colaboran para el Gobierno Federal, para fines de dictaminación financiera que en forma anual se llevan a cabo. El problema se presenta cuando tales controles internos no bajan totalmente al nivel de la ejecución de los proyectos financiados por el Banco Mundial

El contrato de Préstamo, en sus secciones 2.01 a 3.04; el Manual de Finanzas, Contabilidad, Informes y Auditoría, en los capítulos de *Evaluación del Proyecto*, y *Cumplimiento con los Requisitos de Auditoría*; el reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en sus artículos 1, 83 y 138; la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en sus artículos 59 y 61 y el respectivo reglamento de esta última Ley, artículo 15, requieren, de una u otra forma, la implantación práctica y actualizada de un sistema de control interno en las entidades y/o proyectos. Sobre este tema, las Normas y Procedimientos de auditoría preparadas por el IMCP son muy amplias en su tratamiento.

Como se podrá apreciar, lo que sobra son los requerimientos para que se instrumente un sistema de control interno en los proyectos financiados por el BIRF, el inconveniente está en que su aplicación se realiza en forma parcial, confirmándose con la respuesta que dieron los socios y/o gerentes de auditoría de los distintos despachos que fueron entrevistados para estos fines, las preguntas y respuestas se refieren a:

Segunda pregunta. ¿Al registrarse las transacciones del proyecto en el sistema contable de la entidad, éstas quedaban plenamente identificadas como operaciones del proyecto?

Respuesta: El 57% manifestó que no había una identificación de las operaciones del proyecto con el sistema contable de la Entidad Paraestatal.

Tercera pregunta: ¿Los registros contables implantados en las entidades ejecutoras permiten, por sí solos, la preparación de estados financieros del proyecto?

Respuesta: También el 57% contestó que esto no era posible y que se hacía necesario que la administración se allegase de los expedientes, auxiliares económicos y documentos relacionados con las operaciones del proyecto

Quinta pregunta: ¿A juicio del auditor externo cuál es el principal problema para que el ejecutor tenga una adecuada administración financiera del proyecto?

Respuesta: El 86% comentó que la falta de comunicación e interacción entre la unidad ejecutora y otros departamentos, entre ellos el de contabilidad, propiciaban diversos problemas, tanto de carácter contable como operativos del proyecto.

Por lo anterior, considero imprescindible la aplicación cabal de la estructura de control interno en cualquier proyecto que financie el Banco Mundial, y por ende, que sea revisado por un tercero independiente.

Basado en las Normas y Procedimientos de Auditoría del IMCP, en su boletín 3050 denominado Estudio y Evaluación del Control Interno, se establecen y definen los elementos de la estructura de control interno, el cual está compuesto del: Ambiente de control interno, sistema contable y de los procedimientos de control

Ambiente de Control Interno

Comprende las actitudes, involucramiento y acciones de los principales directivos o líderes de una empresa o proyecto, con respecto a los controles internos y su importancia dentro de la misma; este ambiente de control interno comprende el carácter de una organización, ejerciendo una influencia sobre la actitud de su personal con relación a dicho control y ayuda, tanto a su actualización y mejoramiento, como la generación de información financiera y operativa con mayor confiabilidad.

Los factores que fortalecen o debilitan al Ambiente del Control Interno, se enfocan a: la estructura de la organización, al establecimiento de criterios que asignen autoridad y responsabilidad, métodos que permitan la supervisión y seguimiento de las políticas y procedimientos implantados, responsabilidades y prácticas del personal, así como a las

influencias externas que afecten las transacciones y prácticas de la entidad o proyecto. Si se quiere contar con un ambiente de Control Interno favorable, se requiere del respaldo de la alta dirección para actualizarlo y mejorarlo periódicamente

Sistema Contable

Se conforma de métodos y registros establecidos por la administración de una entidad que ayuda para que se identifique, reúna, analice, clasifique, registre y se produzca información cuantitativa de las operaciones que realiza una entidad económica. Para que tal sistema sea útil y confiable, se debe contar con métodos y registros que ayuden a:

1. Identificar y registrar solamente las operaciones reales que reúnan los criterios establecidos por la administración.
2. Describir oportunamente todas las transacciones con el detalle necesario que permita una adecuada clasificación.
3. Cuantificar el valor de las operaciones en unidades monetarias
4. Registrar las operaciones con el período correspondiente
5. Presentar y revelar adecuadamente las operaciones en los estados financieros.

Procedimientos de Control

Se pueden considerar como las políticas y procedimientos adicionales al ambiente de control interno y al sistema contable que instrumenta la administración de una entidad para dar una certeza razonable de lograr los propósitos de la entidad. Estos procedimientos de control pretenden los siguientes objetivos:

1. Adecuada autorización de las operaciones y actividades de la entidad.

2. Segregación de funciones y responsabilidades de la administración.
3. Diseño y uso de documentos y registros que aseguren el adecuado y correcto registro de las transacciones de la entidad.
4. Dispositivos de seguridad que protejan los activos.

5.2. ENFOQUE AMPLIADO DE LA AUDITORÍA FÍSICO-FINANCIERO DE LOS PROYECTOS

De lo dicho al inicio del presente capítulo, hago hincapié por lo que corresponde al aspecto de auditoría, ya que si lo eslabonamos entre lo que hace falta fortalecer en la administración de los proyectos con lo que actualmente se reporta en los informes de auditoría requeridos por el Gobierno Mexicano y por el Banco Mundial, se podrá apreciar la necesidad de contar con dos informes de auditoría distintos a los que hoy en día se solicitan, los cuales se refieren a.

- Un dictamen sobre el de control interno contable específico del proyecto; y
- Un informe sobre la adecuada aplicación de indicadores en la ejecución de recursos financieros y físicos del proyecto.

5.2.1. Dictamen sobre el control interno contable específico del proyecto

El Boletín 4100 del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, denominado *opinión sobre el control interno contable* señala lo siguiente: “El objetivo de este boletín es el de establecer los pronunciamientos normativos aplicables a la opinión que el auditor emite cuando es contratado para efectuar una revisión específica de control interno contable de una empresa”.

Al respecto, el boletín especifica que: (i) todo auditor que efectúe la revisión de un control interno contable con el propósito de rendir una opinión sobre el mismo, podrá hacerlo independientemente de que haya efectuado o no una auditoría financiera de la entidad, y (ii) el auditor podrá efectuar una revisión sobre la totalidad del control interno contable existente, o de una parte del mismo.

De lo anterior, se desprende la factibilidad de contar con un dictamen sobre el control interno contable de cualquier proyecto financiado parcialmente por el Banco Mundial, en virtud de que los activos, de tales proyectos, forman parte de la entidad ejecutora.

En consecuencia, se propone que el dictamen del auditor considere los siguientes aspectos:

- La referencia y fecha del dictamen sobre los estados financieros de la entidad, así como la opinión expresada, incluyendo en su caso, la descripción de las causas que originaron la opinión con salvedades, opinión negativa o abstención de opinión.
- Indicar el alcance del trabajo y fecha o periodo al cual se refiere el auditor externo
- La señalización de que el establecimiento y mantenimiento de la estructura del control interno es responsabilidad de la administración de la entidad.
- La indicación de que el auditor externo es únicamente responsable de expresar una opinión sobre la estructura del control interno del Proyecto.
- Que el estudio y evaluación de la estructura de control interno, se ha realizado con base en las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, las cuales son compatibles con las del IFAC

- La mención que las limitaciones inherentes a cualquier sistema sobre la estructura de control interno, puedan ocasionar que existan errores o situaciones que no sean detectados y de que en su caso, la proyección de cualquier evaluación a períodos posteriores al revisado, esté sujeto al posible riesgo de que los procedimientos puedan llegar a ser inadecuados, derivado en los cambios en las circunstancias o a que el grado de cumplimiento de los procedimientos de control puedan deteriorarse.
- La opinión respecto a si el control interno contable sujeto a revisión cumple con sus propósitos y proporcionan una seguridad razonable en todos los aspectos importantes, de prevenir o detectar errores o irregularidades en el curso normal de las operaciones de un período determinado. De ser procedente, se describirán las excepciones determinadas.

A continuación, se propone un modelo de dictamen -con una opinión limpia- aplicable al resultado de la revisión del *control interno contable* de un proyecto BIRF:

**PROPUESTA DE MODELO DE DICTAMEN SOBRE LA ESTRUCTURA DE
CONTROL INTERNO DEL PROYECTO**

(EL DOCUMENTO DEBERÁ DIRIGIRSE AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA
ENTIDAD EJECUTORA)

PRESENTE

Hemos examinado los estados financieros básicos preparados por (EJECUTORA), al 31 de diciembre de 199X y por el ejercicio terminado en esa fecha, sobre los cuales con fecha ... emitimos nuestro dictamen en el que se incluye una opinión. .

En relación con el examen antes mencionado, también hemos llevado a cabo el estudio y evaluación de la estructura de control interno existente del proyecto (Nombre del proyecto) por el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 199X, preparados bajo la responsabilidad de la Administración de (nombre de la entidad) en su carácter de ejecutora del proyecto (Nombre del Proyecto) -financiado parcialmente con recursos obtenidos del contrato de préstamo No. -ME, celebrado entre el Banco Mundial y el (Agente Financiero), con garantía del gobierno federal. Nuestra responsabilidad consiste en expresar una opinión sobre los mismos con base en nuestra auditoría

Nuestro examen fue realizado de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas en México -prescritas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., y compatibles con las recomendadas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC). Consideramos que -con base en los procedimientos de auditoría que aplicamos y que se describen en la declaración que se acompaña por separado- nuestro examen proporciona una base razonable para sustentar nuestra opinión.

Debido a las limitaciones inherentes a cualquier sistema de control interno contable pueden ocurrir errores o irregularidades, y no ser detectados. Asimismo, la proyección de cualquier evaluación del sistema a períodos posteriores al revisado está sujeta al riesgo de que los

procedimientos pueden llegar a ser inadecuados debido a cambios en las circunstancias o a que el grado de cumplimiento de los procedimientos de control pueda deteriorarse.

En nuestra opinión, el control interno contable establecido en el proyecto (poner nombre del proyecto), financiado parcialmente con recurso del Banco Mundial y ejecutado por (nombre de la entidad) por el período comprendido del al , satisface los objetivos de control de la Administración del Proyecto de referencia y ofrece una seguridad razonable, en todos los aspectos importantes, de prevenir o detectar errores o irregularidades en el curso normal de sus operaciones

DESPACHO

C.P. (SOCIO RESPONSABLE)

México, D.F.,.....
(F E C H A)

5.2.2. Informe de auditoría sobre la aplicación de indicadores en la ejecución de recursos financieros y avances físicos del proyecto.

Se propone que este informe deba tener los siguientes objetivos: (i) la verificación de que los indicadores establecidos en el Staff Appraisal Report sean llevados a la práctica a lo largo de la ejecución del proyecto; y (ii) Validar que los datos involucrados en el cálculo de los indicadores, sean aquellos que previamente hayan sido dictaminados por el auditor externo.

Los dos puntos anteriores son factibles de llevar a la práctica, en virtud de que en el primer inciso, el ejecutor tiene la obligación de presentar resultados periódicos con base en indicadores y, en el caso del segundo punto, tanto la información financiera como los avances físicos de proyecto, son revisados anualmente por el auditor externo.

La revisión de estos aspectos no se relacionan con ningún boletín que norme la dictaminación de estados financieros en sus distintas modalidades, razón por la cual resulta muy ad hoc el contenido del boletín 4120, denominado *informe del auditor sobre el resultado de la aplicación de procedimientos de revisión previamente convenidos*, en el cual señala lo siguiente: “Debido a ciertas necesidades de información, el auditor es requerido para realizar un trabajo mediante el cual sean aplicados ciertos procedimientos de revisión previamente convenidos con el cliente que contrata sus servicios, o bien, con las partes interesadas”. ¹¹

Por lo antes mencionados, se propone que el informe del auditor cuente con tres apartados dentro del documento, es decir, una primera parte donde se muestre la declaratoria o informe del auditor, adecuándolo a lo señalado en el Boletín 4120; una,

¹¹ Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. Normas y Procedimientos de Auditoría. Edición 19a. Boletín 4120 Informes del Auditor sobre el resultado de la aplicación de procedimientos de revisión previamente convenidos, 1999. P.3

segunda parte, donde se señalen los componentes y resultados sobre la aplicación de los indicadores utilizados; y una tercera sección donde se plasmen los objetivos específicos del proyecto y las explicaciones necesarias sobre el resultado de los indicadores. A continuación se detallan cada uno de los tres apartados que se proponen:

5.2.2.1. Informe sobre la adecuada aplicación de indicadores en la ejecución de recursos financieros y operativos del proyecto.

Al tomar en cuenta los pronunciamientos normativos que establece el Boletín 4120, el informe (no dictamen) del auditor externo debe considerar los siguientes aspectos:

1. Referenciar el documento en el que se establecen los requerimientos de trabajo y los procedimientos acordados que debe aplicar el auditor
2. Indicar los elementos, componentes, etc. específicos, a los cuales les serán aplicados los procedimientos establecidos.
3. Señalar, la responsabilidad de la ejecutora en la preparación de los indicadores.
4. Enumerar los procedimientos aplicados y su alcance.
5. El señalamiento de algún error u observación sobre la información original sujeta a cálculo para la determinación de los indicadores
6. Afirmación, en su caso, de no haber observado situación alguna, con la aplicación de procedimientos convenidos, que indicara que el resultado de los indicadores deba ser ajustado.
7. La indicación en el sentido de que si se hubieran aplicado procedimientos adicionales a los convenidos, podrían haber surgido otros asuntos a informar.

8. El señalamiento de que el informe se refiere exclusivamente a la revisión y/o validación de datos relacionados con el cálculo de indicadores, y de que no constituye un examen de los estados financieros del proyecto.

A continuación se propone un modelo de informe con un resultado positivo, es decir que carece de observaciones y, sin olvidar, que en caso de haber errores en la información para el cálculo de los indicadores y por ende, en su resultado, el auditor señalará las observaciones que considere pertinentes.

PROPUESTA DE MODELO DE INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DE INDICADORES EN LA EJECUCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS Y AVANCES DEL PROYECTO.

(El documento deberá dirigirse al Consejo de Administración de la Entidad Ejecutora).

Conforme a los términos de referencia generales para la preparación y entrega de los cuadernos de informes de auditoría de proyectos financiados parcialmente por el Banco Mundial, hemos aplicado los procedimientos abajo indicados, para verificar el cálculo de los indicadores relacionados con el ejercicio de recursos financieros y la ejecución física del proyecto X, correspondiente al ejercicio concluido al 31/XII/9X, así como las notas que amplían su información y que han sido preparados por (nombre de la ejecutora) en su carácter de ejecutora del proyecto antes señalado -financiado parcialmente mediante el contrato de préstamo No. (indicar número de préstamo), celebrado entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el (nombre del Agente Financiero), con garantía del Gobierno Federal- tales indicadores han sido calculados bajo la responsabilidad de su administración, mismos que se acompañan a este informe. Mi revisión consistió en lo siguiente:

- a) La revisión del Staff Appraisal Report correspondiente al proyecto (nombre del proyecto), con el propósito de identificar los indicadores obligatorios que debe preparar la administración de la ejecutora (nombre).
- b) La verificación contra el contrato de préstamo y anexos para identificar la vigencia de los indicadores presentados.
- c) Se verificó que las cifras e información plasmada en el reporte del cálculo de los indicadores, coincide con los datos dictaminados que fueron presentados en mi informe de fecha...

d) Verificación de las operaciones relacionadas con el resultado de los indicadores.

e) La revisión de que la información de las notas anexas, forman parte de los indicadores preparados por la administración de la ejecutora.

Debido a que los procedimientos arriba mencionados no constituyen un examen efectuado de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, no expresó opinión alguna sobre el cálculo de los indicadores que se acompañan en este informe. Sin embargo, en relación con los procedimientos arriba mencionados, no observe situación alguna que me indicará que los resultados de los indicadores al que se refiere este informe deban ser ajustados. Este informe se refiere únicamente al análisis arriba indicado y no se refiere a ningún estado o estados financieros de la (nombre de la ejecutora).

DESPACHO

C.P. (SOCIO RESPONSABLE)

Lugar y Fecha

PROPUESTA DE PRESENTACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DE LOS INDICADORES A SER REVISADOS POR UNA FIRMA DE CONTADORES PÚBLICOS.

(Nombre de la Entidad)

REPORTE DEL CÁLCULO DE LOS INDICADORES ESTABLECIDOS EN EL STAFF APPRAISSAL REPORT, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO X, FINANCIADO PARCIALMENTE CONTRATO DEL PRÉSTAMOS No....., CELEBRADO ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y (AGENTE FINANCIERO).

(Información al 31 de diciembre de 199X)

<p>NOTA: A manera de ejemplo se enuncian los indicadores que se señalan en la página 107 de este trabajo. Adicionalmente, se debe entender que para cada indicador, el ejecutor debe mostrar el proceso del cálculo y su resultado.</p>

- 1. Asignación presupuestal anual*
- 2. Incremento del área forestal bajo manejo mejorado*
- 3. Superficie forestal bajo conservación por las comunidades*
- 4. Número de Prestadores del servicio en el padrón del proyecto*
- 5. Número de proyectos de productos forestales no maderables instrumentados exitosamente*

6 *Porcentaje de programas de manejo revisados en el tiempo previsto por la Ley (30 días).*

Titular de la Ejecutora

Responsable la información

Responsable del Proyecto

**PROPUESTA DE PRESENTACIÓN Y CONTENIDO SOBRE LAS NOTAS QUE
AMPLÍAN EL CONTENIDO DEL RESULTADO DE LOS INDICADORES DE UN
PROYECTO BIRF**

(Nombre de la Entidad Ejecutora)

*NOTAS QUE AMPLÍAN EL RESULTADO DE LOS INDICADORES ESTABLECIDOS EN
EL STAFF APPRAISAL REPORT, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO X,
FINANCIADO PARCIALMENTE MEDIANTE EL CONTRATO DE PRÉSTAMO No.
CELEBRADA ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y
FOMENTO Y (AGENTE FINANCIERO)*

(Información al 31 de diciembre de 199X)

- Nota 1. Antecedentes y objetivos del proyecto (plasmar los datos más relevantes del contrato del préstamo y los principales propósitos del proyecto).
- Nota 2. A partir de esta nota, se sugiere que por cada indicador aplicado, se utilice una nota que detalle los datos mostrados en el reporte del cálculo de los indicadores.

Estas notas forman parte del contenido de la cédula que muestra el cálculo de los indicadores relacionados con el proyecto X.

Titular de la Ejecutora

Responsable de la Información

Responsable del Proyecto

CONCLUSIONES

Como preámbulo a mis conclusiones quiero resaltar la importancia e impacto social que tienen los proyectos financiados por el Banco Mundial; actualmente, muchos de los proyectos son canalizados al ámbito educativo y de salud a nivel nacional, para el apoyo específico de personas carentes de los servicios básicos que debieran tener.

Existen comunidades de difícil acceso en nuestro país y pequeños agricultores, granjeros y ganaderos de algunos de los estados más pobres de nuestra República, que han sido beneficiados con el apoyo de estos programas. Estos beneficios provocan en mí la sensibilización de que este tipo de proyectos representan para un sector de nuestra población, a nivel nacional, un gran alivio o ayuda

Si bien desde el escritorio de una oficina nunca podrá ser posible apoyar totalmente el cumplimiento de objetivos de dichos proyectos, cuando menos, aspiro a aportar con un grano de arena para el mejoramiento del manejo de los recursos humanos, económicos y materiales que se utilizan en estos programas o proyectos.

Por lo anterior, considero que con base en la investigación realizada sobre el proceso de auditoría externa que se efectúa actualmente en las entidades paraestatales sobre los proyectos financiados parcialmente por el Banco Mundial, me permiten concluir en lo siguiente:

1. El sistema de contabilidad y control de recursos humanos, financieros y materiales que administra el Gobierno Federal, se encuentran plenamente instrumentado en diversas leyes, normas y reglamentos que tienen como origen nuestra Carta Magna. Sin embargo, se presentan casos donde el sistema contable de la entidad paraestatal, no muestra la identificación de las

operaciones del proyecto, perdiéndose el control específico del mismo ante el mayor número de actividades u operaciones que efectúa el ente ejecutor.

2. Considero que hay que fortalecer o implementar instrumentos de control interno, registros contables y de rendición de cuentas específicos de los proyectos BIRF, estos instrumentos se refieren a: (i) un catálogo de cuentas y una guía contabilizadora para los proyectos BIRF, y (ii) la aplicación de indicadores de gestión que permitan medir el logro de los propósitos de los proyectos.
3. Por lo tanto, si las autoridades fiscalizadoras instrumentaran el requerimiento de un dictamen sobre control interno contable específico de los proyectos y se preparara un informe de auditoría sobre la aplicación y resultados de indicadores de gestión en la ejecución de recursos financieros y avances físicos del mismo, -preparado por un tercero independiente- se presentarían bases para la toma de decisiones que mejoraría la gestión administrativa de los proyectos, y se aprovecharían mejor los recursos humanos, financieros y materiales, cumpliéndose así los propósitos para los que fueron creados e instrumentados dichos proyectos.

Seguramente hay y habrá más aspectos que corregir o complementar en la ejecución de los proyectos que financia el Banco Mundial, los cuales no todos serán solventados con el apoyo de la auditoría externa; más no quiero dejar de señalar mi preocupación, y seguramente el de muchas personas, en cuanto a que nuestro país es una de las naciones con mayor deuda externa a nivel mundial y, esta preocupación se acentúa, si tomamos en cuenta los siguientes datos y comentarios:

- i) Uno de los principales propósitos para fundar al Banco Mundial fue financiar a un bajo interés la reconstrucción de aquellos países devastados por la Segunda

Guerra Mundial. Alguno de los países financiados fueron, Italia, Alemania, Japón y Francia

- ii) Todos estos países -en su momento- negociaron altos montos de préstamos con el Banco Mundial para la reconstrucción de sus ciudades y de sus economías. Desde hace varias décadas, estos países -como otros- han vuelto a levantar sus ciudades, mantienen una alta economía, han pagado su deuda con el BIRF, y tienen la capacidad de financiar y donar recursos económicos y en especie a terceros países
- iii) Nuestro país, .. nuestro México, registró su primer préstamo con el Banco Mundial en los años 50's, como producto de que este Organismo Internacional amplió sus objetivos para financiar también el Fomento al Desarrollo de países pobres.

Hoy en día, nuestro país sigue recurriendo al endeudamiento externo: por supuesto, no ha sido capaz de disminuir dicha deuda, sino todo lo contrario; tampoco hemos terminado de salir del subdesarrollo en todos sus órdenes, pero si hemos tenido la capacidad, por ejemplo, de otorgar préstamo con bajo interés, y ofrecer nuestro petróleo a precio de costo a los países de Centroamérica.

Los que saben de esto dicen que así se debe manejar la política económica externa: al respecto, me declaro incompetente para emitir algún juicio, ya que no es mi materia, lo único que puedo decir es que hay incongruencia en ello, y que nuestros gobernantes no han sabido o no han querido utilizar en forma adecuada los recursos que hemos recibido en préstamo

GRACIAS

G L O S A R I O

Agentes financieros. En México, son Instituciones de Banca de Desarrollo, que entre su funciones está el de negociar en los mejores términos la contratación de préstamos externos para el financiamiento de proyectos específicos o de ajuste estructural; así como la responsabilidad de administrar las líneas de crédito, de supervisar la buena marcha del proyecto, de capacitar técnica y financieramente al personal de la ejecutora, y de tramitar las solicitudes de desembolso ante el Banco Mundial.

Ámbito Regional. Para este trabajo, se refieren a los Gobiernos Estatales y Municipales de la República Mexicana

Asociación Internacional de Fomento (AIF). Es una división del Banco Mundial que da asistencia a los países más pobres que no están en condiciones de obtener préstamos del BIRF, por lo que otorga préstamos sin interés, con plazos que varían entre 35 y 40 años y un período de gracia de 10 años, con el objeto de promover el progreso económico y social de las naciones en desarrollo.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Es el principal organismo de crédito del grupo Banco Mundial, y la fuente más importante de préstamos para el desarrollo de los países de ingreso mediano

Banco Mundial. Institución internacional de inversiones, facultada para conceder y garantizar préstamos con destino a proyectos productivos de reconstrucción y fomento con su propio capital, el cual es aportado por los países miembros o mediante la movilización de capitales privados.

Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC. En su carácter de Banca de Desarrollo, presta el servicio público de Banco y Crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial de los Programas Nacionales de Financiamiento del Desarrollo, y de Fomento Industrial y Comercio Exterior, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendadas.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC. Institución de Banca de Desarrollo que promueve y financia actividades prioritarias que realicen los gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales y Municipales, así como la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano.

Contabilidad Gubernamental. Es la técnica destinada a captar, clasificar, registrar, resumir, comunicar e interpretar la actividad económica, financiera, administrativa, patrimonial y presupuestaria del Estado.

Coordinadora Sectorial. Son todas las Secretarías de Estado del Gobierno Federal y, que entre sus actividades está el de coordinador a las entidades y fideicomisos públicos relacionados con el ámbito de competencia de cada Dependencia.

Corporación Financiera Internacional (CFI). División del Banco Mundial que fomenta la actividad del sector privado en los países en desarrollo.

Ejecutoras. Son los entes que directamente llevan a cabo el desarrollo operacional y administrativo de un proyecto financiado con recursos del Banco Mundial.

Empresas de Participación Estatal. Son las sociedades de crédito constituidas en los términos de su legislación específica, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Fondo Monetario Internacional (FMI). Organismo internacional que tiene como funciones el de promover la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, promover la estabilidad de los cambios; ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las operaciones en cuenta corriente efectuada entre los países; e infundir confianza a los países miembros al poner a su disposición los recursos del Fondo en condiciones de protección, dándoles así ocasión de corregir los desajuste de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que destruyan la prosperidad nacional e internacional.

Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. Es una agrupación profesional a nivel Nacional que reúne a la profesión contable con el propósito de uniformar su práctica profesional y autoimponerse una serie de normas de carácter ético y técnico, así como proteger los interés de los usuarios de sus servicios y del público en general.

Ley de Planeación. Establece las bases de esta materia y dispone que el contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se relacione en lo conducente con el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Norma y regula estas materias y dispone que el registro de las operaciones y la preparación de informes financieros se realicen de acuerdo con Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Dispone lo conducente para la eficaz organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

Ley General de Deuda Pública. Designa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la encargada de explicar y expedir todo lo relacionado con la contratación de empréstitos, además de cuidar y vigilar los recursos procedentes de financiamientos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Establece la emisión o autorización, previa consulta con la SECODAM, sobre los catálogos de cuentas para la contabilidad del Gasto Público Federal.

Manual de Finanzas, Contabilidad, Informes y Auditoría (FARAH, por sus siglas en inglés). Documento cuyo propósito principal es el de proveer guías para facilitar la ejecución de las políticas y procedimientos operacionales del personal del Banco Mundial. También representa un guía muy útil para los prestatarios del Banco y las entidades ejecutoras de los proyectos.

Memorándum de Entendimiento Técnico sobre Arreglos de Auditoría de las Operaciones Financiadas por el Banco Mundial. Representa un acuerdo en materia de auditoría independiente, firmado entre el Gobierno Mexicano y el Banco Mundial, en el cual se explica la: Frecuencia, sujeto, objeto, auditores, modalidades de auditoría, normas y procedimientos y alcance.

Nacional Financiera, SNC. Institución de Banca de Desarrollo que promueve el desarrollo integral y la modernización del Sector Industrial con un enfoque regional; adicionalmente, impulsa el desarrollo de los mercados financieros y actúa como agente financiero del Gobierno Federal, en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior.

Normas de Auditoría. Son los requisitos mínimos de calidad, trabajo e información cuyo objetivo primordial es que el trabajo de auditoría se realice con una excelente calidad profesional.

Normas de Ejecución del Trabajo. Son elementos básicos a considerar antes, durante y después de una auditoría, con el cuidado y diligencia profesional adecuados.

Normas de Información y Dictamen. Son los requisitos mínimos de calidad para elaborar el dictamen y su necesaria aplicación para que sea claro, ya que en él se encuentra establecido el resultado del trabajo de la auditoría.

Normas Personales. Son cualidades y habilidades que debe tener el auditor para cumplir con las exigencias que el carácter profesional de la auditoría impone.

Organismo Descentralizado. Son las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquier que sea la estructura legal que adopten

Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). Ayuda a los países en desarrollo a atraer la inversión extranjera, ofreciendo protección a los inversionistas frente a los riesgos políticos, tales como expropiaciones, guerras, perturbaciones políticas, incumplimiento de contratos y transferencia de moneda.

Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental. Los manuales del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental preparados por la SHCP, los definen como los fundamentos esenciales para sustentar el registro correcto de las operaciones, la elaboración y presentación oportuna de estados financieros, basados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo de legislaciones especializados y aplicación general de la contaduría gubernamental.

Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. Son los conceptos básicos que establecen la delimitación e identificación del ente económico, las bases de cuantificación de las operaciones y la presentación de la información financiera cuantitativa por medio de los estados financieros.

Procedimientos de Auditoría. Es el conjunto de técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos o circunstancias examinadas, mediante los cuales el contador público obtiene las bases necesarias para fundamentar su opinión.

Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Representa el plan del *Gobierno Federal por el período 1993-2000* y tiene como objetivo: 1) Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad. 2) Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Es una dependencia del Ejecutivo Federal que tiene como misión fortalecer los sistemas de gestión y control, hacer respetar los derechos de los ciudadanos e inducir y promover el desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es una Dependencia del Ejecutivo Federal que tiene como propósito proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del D.F. y de las entidades Paraestatales, considerando, las necesidades del Gasto Público Federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal. Cobra impuestos, derechos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes aplicables, además de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, también proyecta y calcula los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con las disponibilidades de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

Sector Paraestatal. Representan todas las entidades y fideicomisos públicos a cargo del Gobierno Federal que se establece en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental. Consiste en la conformación de cinco subsistemas que se vinculan con base en cuentas de enlace que permiten proporcionar individual y globalmente información presupuestaria, programática y económica; tales subsistemas se refieren a Recaudación, Deuda Pública Egresos, Fondos Federales y Sector Paraestatal

BIBLIOGRAFÍA.

1. Banco Mundial. "Aspectos destacados en los 50 años de Operaciones". Informe Anual 1995.
2. Banco Mundial "Manual de Contabilidad e informes Financieros y Auditoría". Edición primera. México D.F., Pág 1-131
3. Banco Mundial. "Manual de finanzas ,Contabilidad, Informes y Auditoria (FARAH por sus siglas en Inglés)". 1995.
4. Banco Mundial "Normas para la Utilización de Consultores por los Prestatarios del Banco Mundial y por Organismos de Ejecución". Washington , D C EE.UU. Pág. 1-33
5. Banco Mundial "Pautas mínimas y términos de referencia sugeridos para la planificación y ejecución de la auditoría externa de prestatarios y entes ejecutores de operaciones financiadas por el Banco Mundial". Original Junio de 1998
6. Banco Mundial , "Segundo Informe Anual 1995. El Banco Mundial, y el OMGI."
7. Banco Nacional de obras y servicios Públicos. S.N.C. "Federalismo y Desarrollo". Noviembre-Diciembre de 1987. Méx D.F.
8. BIRF. Formulario del Fondo Monetario 100,200,300 y 600.
9. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. "Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas" México D.F Septiembre de 1999.
10. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. "Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados". Editorial , IMCP México D.F 1999.
11. LACI, Iniciativa para la Reforma de la Administración de los Préstamos , "Manual de Implementación." México D F.

12. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Editorial. Porrúa, México D.F. 1998
13. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Editorial. Porrúa, México D.F., 1998.
14. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial. Porrúa, México D.F. 1998.
15. Lichtensztejn Samuel Baer Mónica, "Políticas Globales en el capitalismo: El Banco Mundial.". El Centro de investigación y Docencia Económica. A.C.(CIDE) 1998
16. Reglamento de la Ley del presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal, Editorial. Porrúa, México D.F, 1998 ,
17. Secodam. Lineamientos Generales para la Preparación y Entrega de los Informes derivados de las Auditorías Externas Financieras (Ej: 1999 y transición gubernamental), 1999.
18. Secodam. "Metodología de Modernización para la Administración Pública Federal" Editorial. PROMAP 1995-2000, México D.F. Junio 1997, Pág. 1- 21.
19. Secodam. "Normas Generales de Auditoría Pública". Editorial. Secodam .México D.F.
20. Secodam. "Programa de Modernización de la administración Pública 1995- 2000 ". Manual del participante, México D.F. 1996. , Pág- 1-40 .
21. Secodam. "Programa de Modernización de la Administración Pública" Guía para la Difusión de Estándares de Servicios. México D F 1998 , Pág. 1-16.
22. Secodam. "Seminario del enfoque integral sobre los proyectos financiados por organismos financieros Internacionales". México D.F. Octubre 1998.
23. Secodam. Términos de Referencia Generales para la Preparación y Entrega de los Cuadernos de Informes de Auditoría de Programas y Proyectos financiados parcialmente con Recursos del Banco Mundial (Ej. 1997).
24. SHCP. "Manual de Contabilidad del Subsistema de Egresos". México D.F. 1998.

25. SHCP. "Manual de contabilidad del Subsistema de Ingresos (Recaudación)". México D.F. 1998 .
26. SHCP. "Manual del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental" Subsistema de Fondos Federales . México D.F. 1995
27. SHCP. "Manual del Sistema Integral de contabilidad: Subsistema de Deuda Pública,". México D.F.
- 28 Warren C. Baun "El ciclo de proyectos". Banco mundial 1982