

Cambios en las auditorías públicas y riesgos

Presentación de Chris Westwood

Introducción: el trabajo de la Comisión de Auditoría (Audit Commission) de Inglaterra

El trabajo de la Comisión de Auditoría cubre, a grandes rasgos, tres áreas principales, a saber:

- Auditorías, donde se nos pide que emitamos una opinión sobre las cuentas de cada uno de los organismos fiscalizados, así como una conclusión sobre la optimización de recursos.
- Cruce de datos, proceso diseñado para proteger a las corporaciones locales de posibles fraudes cruzando datos de distintos sistemas.
- Investigación y estudios. Cada año, la Comisión realiza una serie de estudios acerca de problemas sociales en el sector público.

La presentación que he preparado para este Congreso se centrará en las partes de las auditorías y la investigación, así como en el impacto de la situación económica, todo ello desde la perspectiva de los organismos auditados por la Comisión de Auditoría, así como desde la de los auditores.

Contexto del sector público

En Inglaterra, hay menos dinero en la economía y ello ejerce cierta presión sobre los organismos públicos, obligándolos a recortar gastos. Las corporaciones locales en Inglaterra se financian a través de las subvenciones gubernamentales y los impuestos locales. Así pues, dicho de forma sencilla, la reducción del gasto por parte de las autoridades locales implica una menor carga sobre los contribuyentes locales y menos demanda respecto del gobierno central.

La presión para incrementar la eficiencia de los gobiernos locales proviene tanto del interior de los mismos como del propio gobierno central. Y, si bien la presión ya existe en la actualidad, el gobierno central también ha dado señales de que aumentarán las expectativas de incremento del ahorro en una revisión del gasto que se anunciará dentro de pocos días.

En un momento concreto, la recesión global ha provocado cierta inestabilidad en una serie de mercados de todo el mundo y, allí donde las autoridades locales habían invertido dinero en bancos de otros países, ello ha provocado un riesgo, que analizaremos detenidamente más adelante.

Con estos y otros factores, la responsabilidad recae en las autoridades locales, que deben asegurarse de ejercer un estricto control sobre los gastos, necesitan prestar sus servicios de forma eficiente y, en general, han de demostrar el buen empleo de los fondos a su disposición.

Dado que nosotros percibimos nuestros ingresos de los honorarios que cobramos a las autoridades locales, es importante que el auditor pueda demostrar también este buen empleo de fondos.

El desafío de la eficiencia para las autoridades locales

Sin embargo, en la actualidad el desafío de la eficiencia resulta sumamente complejo para las autoridades locales.

El objetivo ya es difícil de conseguir por sí solo, pero, en tiempos de recesión, ha de alcanzarse junto con otras presiones, tales como:

- Incremento del gasto debido a la creciente demanda de servicios a medida que los ciudadanos se dirigen al sector público en busca de ayuda.
- Reducción de los ingresos derivados de los servicios: allí donde se generan ingresos para las autoridades locales, tal y como el desarrollo o las actividades de ocio, es probable que estos ingresos disminuyan.
- Cubrir ese vacío incrementando el nivel de los impuestos locales no es una buena opción, ya que el gobierno central limitará tales prácticas.

Todos estos factores, combinados, crean una situación verdaderamente difícil para las entidades locales.

Recientemente, se han llevado a cabo algunos estudios sobre este asunto. La información recibida de las autoridades locales sugiere que el impacto de la recesión les afectará tanto a ellas como a sus servicios de diversas formas.

1. La mayoría de las corporaciones locales consideran que el mayor impacto se observará en la disminución del desarrollo y la edificación, tanto comercial como residencial. Esto traerá como consecuencia una caída de los ingresos para las entidades locales.
2. Menos dinero en la economía y más gente en el paro implicará una mayor presión sobre las prestaciones sociales, que están financiadas por las autoridades locales.
3. Es probable que haya más gente que incurra en deudas con las administraciones locales a causa de los impuestos locales y los alquileres.
4. Asimismo habrá más gente que solicite apoyo porque se ha quedado sin hogar.
5. Cabe esperar que se produzca un desplazamiento del sector privado al sector público a la hora de solicitar servicios de asistencia y educación, lo cual, de nuevo, incrementará la demanda para el sector público.

Éstos son los cambios que empiezan a observar las autoridades locales, y también se percibe un impacto en lo que nosotros hacemos en calidad de auditores, que es lo que voy a pasar a analizar a continuación.

Impacto en los auditores y en su trabajo

Auditoría financiera

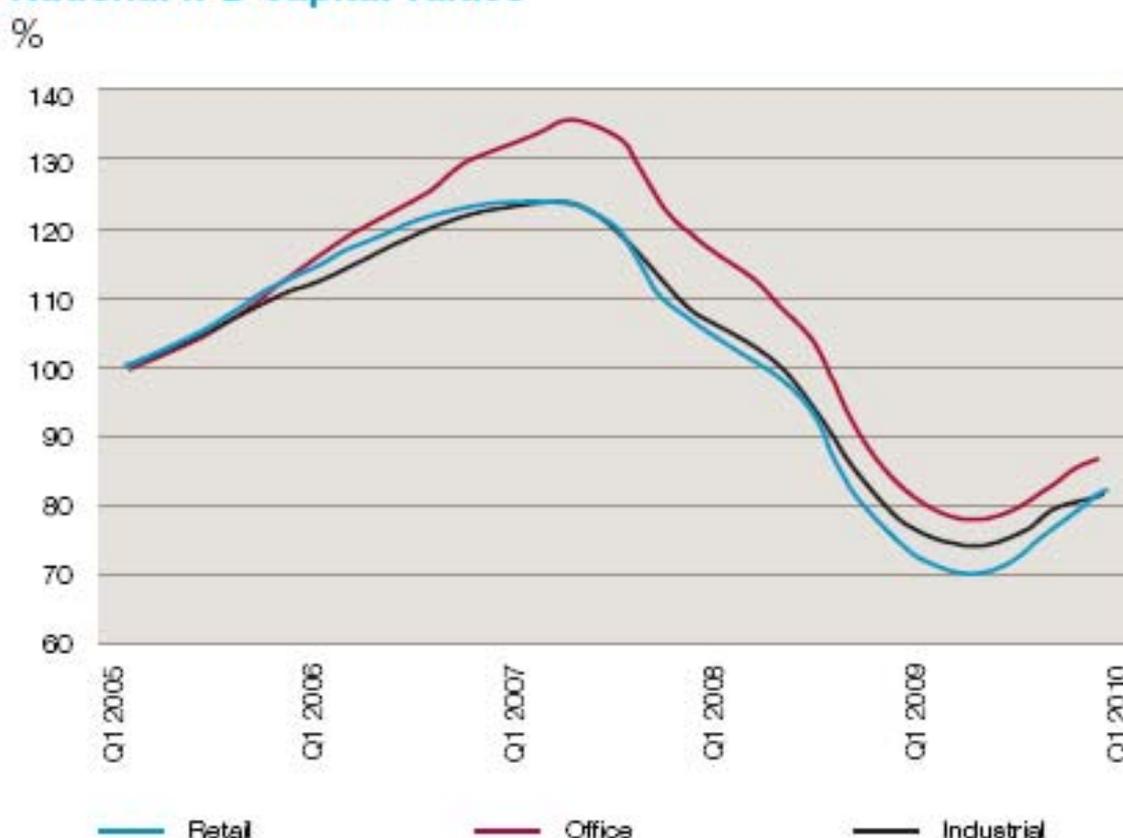
La situación económica y algunos de los cambios que se han descrito más arriba están influyendo considerablemente en la forma en que llevamos a cabo las auditorías financieras. Dos de las áreas son la depreciación de los activos fijos y las inversiones.

i) Depreciaciones

Las corporaciones locales son grandes propietarias de bienes raíces y los balances de situación de las estas entidades muestran sumas considerables en activos fijos. Estos activos fijos deben fiscalizarse y, en años anteriores, éste era un trabajo muy sencillo. Los auditores analizan el valor inicial, auditan el cálculo de la depreciación para llegar al valor final y, periódicamente, habrá una revalorización. Esto se lleva a cabo de forma independiente, y la Comisión de Auditoría utiliza sus propios tasadores para verificar las suposiciones básicas.

En el actual entorno económico, el mercado es sumamente volátil, lo cual hace que esto resulte más difícil de auditar. Asimismo, el valor de los bienes inmuebles se reduce, lo cual debe reflejarse en el balance de situación por medio de una reducción permanente del valor de los activos, actividad que supone un desafío para el auditor.

National IPD capital values



Este gráfico muestra la tendencia del valor de los inmuebles desde 2005 (IPD = base de datos de inversiones inmobiliarias).

Tal y como se ve, hasta 2007 el trabajo de los auditores era bastante sencillo. Las tasaciones de los bienes inmuebles en el balance de situación se incrementaban a un ritmo constante. Así que, a la hora de auditar los activos fijos, el auditor comprobaría las suposiciones básicas de la administración local en lo relativo al crecimiento conforme a un índice independiente.

Sin embargo, si analizamos los valores de 2007 a 2009, el valor de los bienes inmuebles descendió, lo cual requeriría que las autoridades locales redujeran permanentemente el valor de los bienes inmuebles por medio de la depreciación.

Ello exige del auditor el empleo de distintos procedimientos para garantizar que las suposiciones básicas utilizadas son razonables y, en algunos casos, la depreciación de los valores de capital es considerable.

Luego la situación cambia a partir de 2009 y, en la primera parte de 2010, vemos que los indicadores del valor de las propiedades aumentan. Ello significa que es posible que sea necesario modificar las tasaciones y que las autoridades locales pueden tener que invertir la depreciación previa.

Por consiguiente, la situación se ha vuelto sumamente compleja y, dado que las cifras son muy elevadas, se hace necesario un trabajo considerable de auditoría y hay un amplio margen de error.

Caso práctico

Un ayuntamiento posee viviendas de protección social y, en 2007, éstas estaban valoradas en 700 millones de libras. Con una depreciación anual de alrededor de 11 millones de libras, el saldo previsto al cierre del ejercicio 2010 sería de alrededor de 667 millones de libras.

Sin embargo, tras la tasación de la depreciación, el ayuntamiento descubrió que el valor de sus activos se había reducido en 82 millones de libras, en su mayor parte en 2008 y 2009. Se trata de una suma considerable que el auditor debe revisar cuidadosamente, ya que, de ser errónea, implicaría que las cuentas podrían tener errores sustanciales. Dado que áreas como las depreciaciones son tan complejas y requieren distintos coeficientes para distintas clases de bienes inmuebles, la Comisión de Auditoría emplea sus propios tasadores para proporcionar asesoramiento independiente.

Los procedimientos que debería seguir el auditor implicarían analizar las indicaciones y suposiciones básicas recibidas del ayuntamiento y comprobarlas comparándolas con el asesoramiento de nuestros propios tasadores, así como utilizando los indicadores del gráfico anterior.

En situaciones como ésta, los asesores profesionales siempre llegan a conclusiones distintas y, por tanto, queda a criterio del auditor aceptar las suposiciones básicas o no. Para tomar esta decisión se comprueban las suposiciones básicas del ayuntamiento comparándolas con nuestro propio asesoramiento y, si la diferencia se encuentra dentro del 5%, la aceptamos como razonable.

ii) Inversiones y reservas

En Inglaterra, las autoridades locales pueden invertir su superávit y deben tener una política de gestión de tesorería que garantice que no exponen los fondos públicos a un riesgo injustificado. Numerosas de estas políticas permiten a las entidades locales invertir en bancos extranjeros.

En 2008/09, cuando los bancos islandeses comenzaron a tener problemas, la opinión de la Comisión de Auditoría era que algunas corporaciones locales podrían haber tomado medidas para evitar el riesgo.

Cuando, finalmente, se produjo el colapso de los bancos, 127 entidades locales tenían inversiones en Islandia por valor de 954 millones de libras, las cuales estaban ahora en peligro.

En 30 de los casos, las sumas invertidas superaban el 5% del total del gasto. Había algunas sumas muy considerables y, en uno de los casos, la inversión ascendía al 26% del gasto anual y equivalía al triple de las reservas actuales. Estaba claro que la pérdida de los fondos invertidos a ese nivel era algo que el ayuntamiento en cuestión no se podía permitir.

Una vez completada la investigación, llegamos a la conclusión de que, en numerosos casos, la situación podría haberse evitado. Podría haberse evitado mediante un mejor análisis del mercado, una mejor evaluación de los riesgos y, también, diversificando las inversiones en más instituciones. Elaboramos un informe nacional bastante crítico y, por otro lado, también proporcionamos un informe bastante crítico a cada uno de los organismos.

iii) Otras áreas

1. Deudas de dudoso cobro: la situación económica está provocando una mayor incidencia de las deudas de dudoso cobro, las cuales, en algunos casos, exigirán más auditorías.
2. Obligaciones contractuales: existen situaciones en las que las autoridades locales tienen acuerdos contractuales con organismos que acaban cerrando debido a la situación económica. Esto podría dar como resultado la interrupción de contratos y, como consecuencia, nuevos aspectos que el auditor debería tomar en consideración.

Auditoría de la optimización de recursos

En Inglaterra, proporcionamos una opinión sobre el buen empleo de los fondos públicos de todas las corporaciones locales y, en el presente año, nos hemos centrado en asuntos importantes tales como la planificación financiera, la gestión de activos y el control presupuestario.

Es responsabilidad del auditor proporcionar una opinión sensata sobre estos aspectos y, en la actual situación económica, se hace más importante revisarlos en el contexto de las presiones financieras y la eficiencia, y, asimismo, proporcionar informes críticos allí donde no se estén cumpliendo las normas.

Un área concreta donde hemos proporcionado opiniones de forma rutinaria en el pasado es el ámbito de la contratación pública.

Tal y como se mencionó anteriormente, en la actualidad la eficiencia ocupa un lugar destacado en la agenda de todas las administraciones locales, y esto engloba también la adquisición de bienes y servicios.

Las corporaciones locales son unidades independientes, dirigidas por miembros electos, que cubren un área local y, en el pasado, ha existido la tendencia, en muchas de estas entidades, a ser fuertemente independientes en lo que respecta a la forma de trabajar.

Las corporaciones locales están dirigidas por miembros electos y su tamaño varía considerablemente. Si bien podría parecer lógico que se unieran para proporcionar servicios, esto no siempre resulta políticamente aceptable.

Sin embargo, la situación económica está cambiando poco a poco esta visión y cada vez nos encontramos con más y más situaciones en las que las autoridades locales

están empezando a colaborar a la hora de prestar servicios cuando de ello se deriva una mayor eficiencia. Algunos se han dado cuenta de que, siendo realistas, no pueden gestionarse por sí solos.

Un buen ejemplo de ello son los servicios de apoyo, tales como recursos humanos, departamentos financieros y otras funciones administrativas.

Un caso concreto lo constituyen dos entidades locales que están llegando a un acuerdo para proporcionar estos servicios en colaboración. Ello hace necesarios acuerdos de gobernanza, gestión de riesgos, etc., de modo que se establece un tercer organismo o comisión conjunta para gestionar dichos servicios.

Como consecuencia de las normas sobre las auditorías públicas, este tercer órgano precisa también de una auditoría por parte de la Comisión de Auditoría, de manera que, si bien esta medida está diseñada para incrementar la eficiencia, la comisión conjunta significa que hay otra auditoría pública que llevar a cabo, con el consiguiente aumento del gasto.

Resulta comprensible la frustración de las entidades locales, pero, en estas situaciones, no será posible materializar el ahorro derivado de la eficiencia de forma inmediata. Una vez que existan los sistemas y el control, sí se podría esperar que se observara un incremento de la eficiencia en términos operativos, además de en lo que respecta a la auditoría.

Investigación y estudios

Una parte fundamental del cometido de la Comisión de Auditoría se basa en la investigación y la realización de estudios en los que cada año se analizan una serie de asuntos con el objeto de abordar problemas sociales.

Si están interesados, estos estudios se publican en el sitio web de la Comisión de Auditoría. En el pasado reciente, se han revisado aspectos que reflejan la situación económica y la agenda de la eficiencia, así como otras muchas áreas.

Entre éstas se incluyen:

1. Revisión de las contrataciones conjuntas, que desarrollamos junto con la Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office).
2. “Under pressure”, que analizaba las presiones a que se ven sometidas las autoridades locales en el actual entorno en el que la demanda de asistencia social no cesa de crecer porque la gente vive más tiempo.
3. “Valuable lessons”, que fue un estudio de la eficiencia en las escuelas.

Algunos otros ejemplos relacionados más directamente con la recesión son los siguientes:

1. “Risk and return”: se trata del informe de la Comisión de Auditoría sobre los bancos islandeses comentado anteriormente.
2. “When it comes to the crunch”: una revisión del impacto de la recesión en las autoridades locales.

3. “Surviving the crunch”: que analizaba cómo se verían afectadas las finanzas de las entidades locales en la recesión y con posterioridad a ella.

Cambios en el régimen de auditorías públicas

La última área que me propongo analizar es la forma en que los acontecimientos recientes están transformando la Comisión de Auditoría.

La agenda de la eficiencia ocupa un lugar destacado entre los gobiernos locales y está cambiando la forma de trabajar de las autoridades locales.

Es preciso aspirar a la eficiencia en todas las áreas de actividad y, dado que la Comisión de Auditoría cobra unos honorarios por sus auditorías, éstas son cada vez con más frecuencia objeto de escrutinio.

En respuesta al énfasis en la eficiencia, y también para tratar de reducir la carga de los honorarios, hemos cambiado la forma de auditar el buen empleo de los fondos públicos a partir del año 2010/11.

En el pasado, hemos analizado la optimización de recursos con referencia a una serie de criterios, entre los que se incluían:

- Gestión financiera.
- Planificación de la mano de obra.
- Gestión de activos.
- Contratación pública.
- Uso de recursos naturales.

En el futuro, daremos nuestra opinión sobre el buen empleo de los fondos tomando en consideración los siguientes aspectos:

1. En general, ¿cómo se asegura un organismo de que está proporcionando un servicio rentable? Analizaremos su forma de priorizar, el modo en que utilizan la información en lo que respecta a la transparencia y la toma de decisiones, y cómo hacen para centrarse en la eficiencia y el ahorro. Se trata de una responsabilidad clave de cada organismo, y para ello haremos lo siguiente:
2. Revisiones concretas en relación con la gestión financiera y la flexibilidad. Esto resulta especialmente importante en la situación actual y es similar al concepto de gestión continuada.

Se está desarrollando una metodología para proporcionar las primeras opiniones en el verano de 2011. Éstas se pondrán a disposición de la opinión pública, ya que los contribuyentes deberían interesarse por saber si su ayuntamiento les está proporcionando servicios con una adecuada relación coste-eficacia, y también si es estable desde el punto de vista financiero.

Además de los cambios en los detalles de las auditorías, también habrá cambios importantes en el régimen de auditorías públicas.

En agosto, el gobierno central anunció una propuesta para ir más allá y fomentar la competencia en las auditorías públicas con vistas a ahorrar gastos. Esto significa que la Comisión de Auditoría, en su forma actual, se suprimirá a finales de 2012 y toda la labor de auditoría pública la realizarán empresas de auditoría del sector

privado en un mercado competitivo. Ello podría incluir parte de la actual Comisión de Auditoría bajo una forma distinta, algo que se convertirá en nuestra prioridad en los próximos meses.

Resumen

La situación económica está cambiando la forma en que las administraciones locales trabajan y el modo en que nosotros las fiscalizamos, además de estar provocando cambios en el régimen de auditorías del sector público.

Los auditores siempre serán independientes y trabajarán conforme a un marco común. Sin embargo, el actual entorno ha cambiado QUÉ auditamos.

Además de esto, de nuevo sin poner en peligro la independencia, la reciente propuesta del gobierno central cambiará CÓMO auditamos el sector público y también QUIÉN lo hará.