

IV REUNION DE AUDITORES INTERNOS DE BANCA CENTRAL

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS – CEMLA

Cartagena de Indias, Colombia 6 al 10 de julio de 1998

SISTEMA DE LA RESERVA FEDERAL DE LOS EE.UU.

Aplicación del modelo COSO en los Bancos de la Reserva Federal

Jack Dennis, Jr.

El Sistema de la Reserva Federal

- La función del Sistema de la Reserva Federal
- Cómo está organizada la Reserva Federal
- Cobertura de auditoría en el Sistema de la Reserva Federal
- Utilización de una metodología basada en los riesgos

Aplicación del modelo COSO en los Bancos de la Reserva Federal

- ¿Por qué el modelo COSO es importante para el Sistema de la Reserva Federal?
- COSO: Un marco integrado
- Aplicación en los Bancos de la Reserva Federal

Sistema de la Reserva Federal de los EE.UU.

Aplicación del modelo COSO en los Bancos de la Reserva Federal

El Sistema de la Reserva Federal

El Sistema de la Reserva Federal es el banco central de los Estados Unidos. Fue fundado por el Congreso en 1913 y proporciona al país un sistema monetario y financiero más seguro, más flexible y más estable; esta función no ha cesado de evolucionar a lo largo de los años.

Funciones primordiales de la Reserva Federal

n Aplicar la política monetaria del país influyendo sobre la situación monetaria y crediticia de la economía a los efectos de lograr el pleno empleo y precios estables.

n Supervisar y regular a las instituciones bancarias a los efectos de dar seguridad y solidez al sistema bancario y financiero del país y proteger los derechos de los consumidores en materia de crédito.

n Mantener la estabilidad del sistema financiero y poner coto al riesgo sistémico que pueda plantearse en el mercado financiero.

n Prestar determinados servicios financieros al Gobierno de los EE.UU., a la población, a las instituciones financieras y a instituciones oficiales extranjeras, lo que incluye el cumplimiento de un importante papel en cuanto a la operación del sistema de pagos del país.

Estructura del sistema

El Sistema de la Reserva Federal tiene una estructura que ha sido diseñada por el Congreso para brindarle una perspectiva amplia sobre la economía y sobre la actividad económica en todas las regiones del país. Es un sistema federal, formado básicamente por un órgano de gobierno de carácter central --la Junta de Gobernadores-- que funciona en Washington, D.C., y doce Bancos de la Reserva Federal de carácter regional, establecidos en ciudades importantes de todo el país. Esos componentes comparten la responsabilidad de supervisar y regular a determinadas instituciones y actividades financieras; prestar servicios bancarios a instituciones depositarias y al Gobierno Federal, y disponer lo necesario para que los consumidores reciban información adecuada y un tratamiento justo en sus operaciones con los sistemas bancarios. Un importante componente del Sistema es el Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC, siglas en inglés de Federal Open Market Committee), constituido por la Junta de Gobernadores, el Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, y los presidentes de otros cuatro Bancos de la Reserva Federal, que prestan servicios como tales con carácter rotatorio. El FOMC supervisa las operaciones de mercado abierto, que es el principal instrumento utilizado por la Reserva Federal para influir sobre las condiciones imperantes en el mercado monetario y sobre el crecimiento del dinero y el crédito.

Junta de Gobernadores

La Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal fue establecida como organismo gubernamental federal. Está formada por siete miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y confirmados por el Senado de los EE.UU. El mandato completo de cada miembro de la Junta es de 14 años, y los nombramientos se realizan en forma escalonada, de

modo que un mandato expire el 31 de enero de cada año par. Los miembros de la Junta que completan su mandato no pueden volver a ser designados. Sin embargo, si un miembro cesa como integrante de la Junta antes de la expiración de su mandato, la persona nombrada y confirmada para prestar servicios en el resto del mandato puede volver a ser nombrada ulteriormente por un mandato completo.

El Presidente y el Vicepresidente de la Junta son nombrados también por el Presidente de los EE.UU. y confirmados por el Senado. Los candidatos a esos cargos ya deben ser miembros de la Junta o deben ser nombrados simultáneamente para prestar servicios en la misma. El mandato correspondiente a esos cargos es de cuatro años.

Bancos de la Reserva Federal

Un red de doce Bancos de la Reserva Federal y sus 25 Sucursales cumplen diversas funciones en el Sistema, incluida la operación de un sistema de pagos de alcance nacional, la distribución de los billetes y monedas del país, la supervisión y regulación de los bancos miembros y de las compañías de control de bancos, y la prestación de servicios como banco de la Tesorería de los EE.UU. Cada Distrito de la Reserva está identificado por una letra y un número. Toda la moneda de los EE.UU. lleva estampada la designación de la letra y el número del Banco de la Reserva que la haya puesto en circulación. Además de cumplir funciones para el Sistema en conjunto -- por ejemplo la administración de la política bancaria y crediticia a escala nacional-- cada Banco de la Reserva actúa como depositario para los bancos de su propio distrito y cumple otras responsabilidades en este último.

Directorios

Cada Banco de la Reserva tiene su propio directorio, formado por nueve miembros elegidos entre personas ajenas al Banco, según lo previsto por la ley. Los directores a su vez presentan la candidatura de un presidente y un primer vicepresidente del Banco de la Reserva, cuyo nombramiento está a cargo de la Junta de Gobernadores. Cada Sucursal de un Banco de la Reserva tiene su propio directorio, formado por cinco o siete miembros. Los Directorios de los Bancos de la Reserva Federal y sus Sucursales proporcionan al Sistema de la Reserva Federal abundante información sobre la situación económica imperante prácticamente en todas las regiones del país. Esta información es utilizada por el FOMC y por la Junta de Gobernadores para adoptar decisiones importantes sobre política monetaria.

Cobertura de auditoría en el Sistema de la Reserva Federal

El Sistema de la Reserva Federal mantiene una estructura general de varios planos en cuanto a cobertura de auditoría, que comprende el cumplimiento coordinado de funciones de auditoría interna en los Bancos de la Reserva, programas de inspecciones y revisión de operaciones de la Junta de Gobernadores, servicios de auditores externos de empresas de contabilidad independientes y la Contaduría General. Esta estructura ha sido diseñada de modo de proporcionar a la administración de la Reserva Federal dictámenes independientes en cuanto a la

precisión y plenitud de los estados financieros, al cumplimiento de prácticas operativas bien concebidas y de las reglamentaciones vigentes, y a la eficiencia de las operaciones que se realizan en los Bancos de la Reserva Federal. La amplia cobertura descrita pone de manifiesto el celo con que la Reserva Federal cumple sus cometidos procurando hacer honor a la confianza pública.

Auditoría interna

Cada Banco de la Reserva Federal mantiene una función de auditoría interna, que se encarga de evaluar las prácticas y los procedimientos del Distrito, en cuanto a solidez y cumplimiento de los reglamentos, conforme a pautas de auditoría profesional. En cuanto a su horizonte, la auditoría interna abarca todos los ámbitos del Banco. Los informes de las evaluaciones de auditoría están destinados a las autoridades operativas competentes dentro de los bancos, y las cuestiones importantes se dan a conocer en forma sistemática a las autoridades superiores de los Bancos, los miembros del Directorio y la Junta de Gobernadores.

Para promover una evaluación independiente y objetiva, las funciones de auditoría interna, bajo la supervisión de los Auditores Generales, dependen directamente del Directorio de la Reserva Federal, a través de su Presidente y su Comité de Auditoría. Esta singular autonomía en la estructura orgánica y de suministro de información del Banco es la piedra angular de la eficacia de la función de auditoría interna a los efectos de servir los intereses de la Reserva Federal. La misma es reforzada por la responsabilidad explícita de los miembros del Directorio, con el asesoramiento y consejo del Presidente y del Comité de Auditoría, a fin de que la función de auditoría se cumpla en forma eficaz.

Desde enero de 1981, para el cumplimiento de las funciones de auditoría interna de la Reserva Federal se ha utilizado una metodología de análisis de riesgos a fin de cuantificar los riesgos existentes en todas las funciones de los Bancos de la Reserva y, sobre esa base, determinar la escala de las auditorías que deben realizarse. Este enfoque se concibe como un mecanismo eficaz para promover una cobertura de auditoría dotada de eficacia de costos y apta para realizar previsiones. Se promueve la eficacia de costos disponiendo un nivel de auditorías conmensurables con los riesgos de que se trate. La cobertura permite realizar previsiones, en el sentido de que las características de la metodología hacen posible la identificación de posibles ámbitos de preocupación antes de que se planteen problemas significativos. A través de la función de auditoría interna se realiza el seguimiento de todos los temas o cuestiones destacados que subsistan de auditorías internas anteriores, inspecciones financieras y revisiones de operaciones realizadas por el personal de la Junta de Gobernadores. De este modo se tiene la certeza de que la administración tome medidas frente a las conclusiones importantes a que se llegue.

Inspecciones financieras

La Ley de la Reserva Federal dispone que la Junta de Gobernadores debe inspeccionar las cuentas, los libros y los asuntos de cada uno de los Bancos de la Reserva Federal. Para cumplir ese cometido, el personal de inspección in situ de la Junta realiza inspecciones anuales de todos

los Bancos de la Reserva y sus Sucursales conforme a normas de auditoría generalmente aceptadas. Además de evaluar la integridad de los asuntos financieros de los Bancos, los inspectores de campo analizan el gasto, para verificar su procedencia, y evalúan las prácticas operativas, a fin de comprobar la observancia de la política de la Reserva Federal, las normas de la Tesorería de los EE.UU. y otros organismos públicos de ese país, y los procedimientos establecidos en la esfera local.

Se presentan informes detallados de las inspecciones a los Presidentes de los Bancos de la Reserva, y se remiten copias a los Auditores Generales a los efectos de la adopción de medidas de seguimiento. Se distribuyen resúmenes de esos informes y de las respuestas de los Bancos entre los Presidentes de los Directorios, y se analizan esos documentos con los miembros de la Junta de Gobernadores y con cada Directorio. En el Informe Anual que se remite al Congreso se incluye una declaración referente a las inspecciones.

Equipos de revisión de operaciones

La Junta de Gobernadores mantiene también equipos de revisión de operaciones que se especializan en ámbitos funcionales para promover un alto nivel de excelencia operativa en la Reserva Federal. A través de la revisión in situ y a distancia de las operaciones de los Bancos de la Reserva, esos equipos evalúan, para establecer si son satisfactorios, los procedimientos y controles de las operaciones, evalúan el cumplimiento de las políticas de la Reserva Federal y de los Distritos, identifican posibilidades de lograr una mayor eficacia y eficiencia operativa y proporcionan una fuente centralizada de resolución de problemas operativos. La frecuencia y el alcance de las revisiones que se llevan a cabo en cada Banco de la Reserva depende del estado de los ámbitos operativos, determinado mediante las evaluaciones, y del carácter de la labor conexas realizada por la función de auditoría interna.

Al igual que en el caso de las inspecciones de campo, los informes de las revisiones de operaciones se remiten a los Presidentes de los Bancos de la Reserva, con copias a los Auditores Generales a los efectos de un seguimiento ulterior. Se distribuye un resumen de los resultados de las revisiones entre los Presidentes de los Directorios, y esos documentos se analizan también con los miembros de la Junta de Gobernadores y con el Directorio de cada Banco.

Equipo de revisión de auditorías

Uno de los equipos de revisión de la Junta tiene a su cargo el cometido de evaluar y promover una mayor eficacia de las funciones de auditoría interna en los Bancos de la Reserva. En general, la revisión de las funciones de auditoría interna se realiza como mínimo una vez cada dos años. Se remiten informes en que se dan a conocer detalladamente los resultados de las evaluaciones de auditoría interna a los Auditores Generales, para recibir sus comentarios. Se trasmite un resumen de los resultados de cada revisión a los Presidentes de los Directorios, y se llevan a cabo deliberaciones con los Directorios respectivos, según lo arriba indicado.

Empresas contables independientes

Desde 1952, la Junta de Gobernadores contrata los servicios de empresas de contabilidad independientes de primera fila para evaluar la eficacia de los programas de inspección y revisión de la Junta y comprobar que los programas sean compatibles con normas de auditoría generalmente aceptadas. Las conclusiones y recomendaciones de las empresas de contabilidad independientes se remitían directamente a las Juntas de Gobernadores.

A partir de 1997, la Junta de Gobernadores contrata los servicios de una empresa de contabilidad pública certificada (CPA) para que audite los estados financieros de cada uno de los doce Bancos de la Reserva, así como los estados financieros combinados correspondientes a los Bancos de la Reserva, y la Cuenta de Mercado Abierto que el Sistema mantiene en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Se proporcionan informes sobre los resultados de las auditorías de los estados financieros a los Directorios de los Bancos y a la Junta de Gobernadores, y se pone a disposición del público la certificación, a cargo de la empresa, de los estados financieros combinados.

Contaduría General

La Ley de Auditorías de los Organismos Bancarios Federales, aprobada el 21 de julio de 1978, autorizó a la Contaduría General a auditar la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, los Bancos de la Reserva Federal y las sucursales y servicios de los Bancos de la Reserva. Desde ese entonces, la Contaduría General ha ejecutado alrededor de 90 proyectos de auditoría, referentes a temas tales como la eficacia de la auditoría interna, la seguridad de los servicios de transporte de moneda, la eficiencia de las inspecciones de las compañías de control de bancos, la regularidad del gasto de la Reserva Federal, la eficacia de las operaciones de compensación de cheques y la eficacia y eficiencia generales del Sistema de la Reserva Federal. Se proporcionan informes de cada proyecto a los Comités pertinentes del Congreso y al Presidente de la Junta de Gobernadores.

Metodología de evaluación de riesgos

Introducción

La Codification of Standards for The Professional Practice of Internal Auditing (Codificación de Normas para la Práctica Profesional de la Función de Auditoría Interna) ("las Normas"), del Instituto de Auditores Internos, establece que la elaboración de un eficaz programa de auditoría debe basarse en la utilización de un proceso de evaluación de riesgos. Las pautas que acompañan a las Normas establecen asimismo que "el proceso de evaluación de riesgos comprende la identificación de las actividades que deban ser auditadas, la identificación de factores de riesgo pertinentes y la evaluación de su importancia relativa". Las Normas prevén un proceso de evaluación de riesgos que se lleva a cabo anualmente, acompañado de actualizaciones provisionales cuando la situación varía. La Metodología de Evaluación de Riesgos (RAM, Risk Assessment Methodology) definida en ese documento fue elaborada a los efectos del

cumplimiento de las Normas y, cuando se utiliza con un criterio profesional apropiado, brinda un enfoque firme y defendible a los efectos de alcanzar los objetivos previstos en las Normas.

Metodología de evaluación de riesgos

La RAM se aplica a todos los riesgos operativos que están presentes en el entorno del Sistema de la Reserva Federal, incluidas sus aplicaciones centrales, los proyectos del Sistema y los departamentos o procesos de distritos. El proceso en conjunto tiene cuatro etapas:

- (1) Definición de las actividades del universo que han de ser auditadas.
- (2) Realización de perfiles de operaciones y evaluación del riesgo correspondiente a cada actividad.
- (3) Establecimiento de una escala de actividades en función de los riesgos.
- (4) Programación de una cobertura anual de auditoría basada en las evaluaciones de riesgos.

En la Figura 1 se ilustra la metodología de evaluación de riesgos.

Descripción del modelo de riesgos

El modelo de riesgos tiene dos componentes: el Perfil de las Operaciones, que comprende los seis factores de riesgos y definiciones de puntajes, así como la Matriz de Asignación de Puntaje. La preparación del perfil de las operaciones comprende la evaluación de los riesgos, divididos en seis amplias categorías, cada una de las cuales requiere la evaluación de múltiples elementos. La Figura 2 constituye una presentación resumida de los factores y elementos de riesgo que comprenden el modelo de riesgos. La realización de la matriz de asignación de puntaje permite establecer una escala de actividades objeto de auditoría a los efectos de programar la cobertura de estas últimas, que es el objetivo principal de la RAM.

Perfil de las Operaciones

En el Perfil de las Operaciones se incluye información proveniente de diversas fuentes, incluida la administración de los Bancos, para promover una eficaz evaluación de riesgos y la programación de la cobertura de auditoría. La realización anual del Perfil de las Operaciones tiene asimismo como objetivo colaborar en el proceso de planificación de las auditorías que deban realizarse y brindar una adecuada evaluación que permita respaldar las decisiones referentes a la cobertura y al alcance de las auditorías. La realización del Perfil de que se trata permite también familiarizar mejor al auditor con el entorno operativo de la Reserva Federal. Dada la importancia del Perfil en los procesos de evaluación de riesgos y programación, el nivel de documentación debe tener un carácter y una extensión suficientes como para que sirva de base

para el dictamen del auditor y para las decisiones de la Auditoría General con respecto a la determinación de la escala de riesgo de las actividades del universo de las auditorías.

El Perfil contiene una introducción y un resumen global, los seis factores de riesgo operativo (Operaciones, Financiero, Tecnología de la Información, Información para la Adopción de Decisiones, Recursos Humanos y Entorno), los elementos conexos, un resumen correspondiente a cada factor y la definición de los puntajes. Estas últimas se utilizan para asignar un puntaje de riesgo a cada factor, lo que da lugar a un puntaje global para la actividad auditada. El resumen global concluye el proceso y tiene como finalidad que el auditor pueda presentar una evaluación breve y global sobre la situación de la actividad auditada. Esta evaluación debe reflejar las repercusiones colectivas de los resúmenes de factores individuales y ser compatible, en general, con el puntaje de riesgo resultante correspondiente a la actividad. Todo resumen que no sea compatible con el puntaje de riesgos debe contener fundamentos que respalden sus conclusiones.

Factores de riesgo y definiciones de puntaje

Los seis factores de riesgo, de Operaciones, Financiero, de Tecnología de la Información, de Información para la Adopción de Decisiones, de Recursos Humanos y del Entorno, han sido concebidos de modo de darles suficiente amplitud y generalidad como para que puedan aplicarse a la mayoría de los procesos operativos y al mismo tiempo utilizarse en forma sencilla. A continuación se define brevemente cada factor de riesgo:

n *Riesgo de Operaciones*: es el que existe cuando una entidad no está en condiciones de alcanzar sus objetivos al no poder identificar y manejar los riesgos de modo de dotar de integridad, eficacia y eficiencia a sus operaciones y preservar sus activos.

n *Riesgo Financiero*: es una medida de la posibilidad de que la entidad sufra pérdidas financieras o desprestigio.

n *Riesgo de Tecnología de la Información*: es el que existe cuando la tecnología de la información con que se cuenta para respaldar la consecución de los objetivos empresariales no funciona según lo previsto o compromete la disponibilidad, integridad y seguridad de la información y de otros activos.

n *Riesgo de Información para la Adopción de Decisiones*: es el riesgo que se plantea cuando la información destinada a respaldar las decisiones empresariales es incompleta, anticuada, inexacta, tardía, no guarda relación con el proceso de adopción de decisiones o no se comunica según lo necesario en la esfera interna o externa.

n *Riesgo de Recursos Humanos*: es el riesgo que se plantea cuando existe falta de integridad, de valores éticos, de una adecuada estructura orgánica o de competencia por parte de la administración o el personal de la entidad.

n *Riesgo del Entorno*: es el riesgo que se plantea cuando existen factores externos que pueden hacer quebrar a la compañía o modificar significativamente los supuestos básicos que orientan sus objetivos y estrategias globales, y/o repercutir sobre su capacidad de alcanzar sus objetivos.

Los factores de riesgo deben ponderarse a fin de conocer su importancia relativa en el panorama general de los riesgos. Cada factor de riesgo está vinculado con elementos que definen las condiciones o hechos significativos que pueden crear una situación de imposibilidad de consecución de los objetivos establecidos, pérdidas o desprestigio para una actividad objeto de auditoría. Para usar adecuadamente el Perfil se recopila y analiza información vinculada con los elementos. Los resultados de la evaluación se resumen conforme a cada factor de riesgo, y el proceso concluye con un resumen general de la situación de la empresa (actividad objeto de auditoría). Este proceso constituye un mecanismo para organizar e integrar los datos y los dictámenes profesionales que conduzcan a una evaluación general del riesgo. Si bien en determinadas situaciones puede ser necesario considerar información adicional, los elementos que aparecen en el Perfil son una pauta que, cuando corresponda, debe analizarse con respecto a todas las actividades objeto de auditoría. Vinculado con múltiples elementos, constituye información que debe tenerse en cuenta al realizar la evaluación de los mismos. Esa información no es omnicompreensiva, por lo cual debe usarse en la medida de lo necesario para completar el análisis del elemento. Si un elemento no corresponde a determinada actividad, se deja constancia de ese hecho en el Perfil. Los elementos identificados para cada factor de riesgo no se mencionan en un orden de precedencia. En función de las condiciones propias de la actividad, el significado de cada uno puede variar cuando se trata de decidir un nivel de riesgos. Los elementos deben considerarse en un entorno dinámico.

La evaluación de esos elementos, que inicialmente se realiza al preparar el Perfil de las Operaciones, se concluye mediante la utilización de las evaluaciones, de modo de categorizar el nivel de riesgos en función de definiciones específicas. Las categorías se estructuran de modo que representen niveles de riesgos descriptos como Bajo, Moderado, Moderado a Alto, y Alto, con una gama de valores que va del 1 al 4. Para la determinación del puntaje se tiene muy en cuenta la integración de la información obtenida en el Perfil de las Operaciones y se centra la atención en el logro de objetivos y tendencias de desempeño.

Matriz de Puntaje

La Matriz de Puntaje contiene los factores de riesgo y los niveles de riesgo (puntos) correspondientes a cada factor del Perfil. A cada factor se le ha asignado una ponderación que representa su importancia relativa. Debe elegirse el nivel de riesgos que mejor represente las repercusiones imperantes o potenciales de las condiciones reflejadas por la evaluación de los elementos. Por ejemplo, los riesgos de las operaciones pueden ser "Altos" o "Moderados a Altos", debido al carácter de la operación o al desempeño de la administración. A los efectos del proceso de determinación de puntaje puede ser útil que el personal de auditoría y la administración de esta última colaboren mutuamente. Una vez seleccionado el nivel de riesgos pertinente, los puntos se multiplican por las ponderaciones, de modo de establecer el puntaje del factor de riesgo. Los puntajes de riesgos se suman para obtener el riesgo de las operaciones

correspondiente a la actividad auditadas. La utilización de las ponderaciones de factores y de los puntajes da lugar a una gama comprendida entre 100 y 400 puntos. La gama total de puntos se divide en niveles de riesgos denominados Bajo, Moderado, Moderado a Alto y Alto.

Aplicación del modelo para la elaboración del plan anual de auditoría

El proceso de evaluación anual de riesgos debe llevar al Auditor General a establecer el programa de trabajo de auditoría y el orden de prelación de los objetivos del programa de trabajo. El proceso que se sugiere lleva a establecer una escala de actividades auditables conforme a los puntajes de riesgos derivados de las aplicaciones del modelo de riesgos. Por lo común, el Auditor General, al elaborar el plan anual de auditoría, debe asignar un mayor rango, a los efectos de la auditoría, a las actividades que suponen un mayor riesgo. Como resultado de ese proceso, la cobertura de auditoría de algunas actividades puede limitarse a la actualización anual del Perfil de las Operaciones.

Toda actividad auditable cuyo riesgo anual sea calificado como "moderado", o de mayor nivel y no haya sido incluida en el plan anual de auditoría, debe recibir cobertura de auditoría por un período de 60 meses a partir de la fecha de la cobertura más reciente. Esa cobertura debe estructurarse de modo que el Auditor General pueda alcanzar los siguientes objetivos, que son compatibles con las Normas:

- (1) Establecer si los controles clave o la observancia de las políticas han sufrido un considerable deterioro.
- (2) Establecer si se han producido cambios significativos en las operaciones, o se han planteado problemas.
- (3) Establecer si la administración se ha ocupado adecuadamente de problemas anteriormente identificados o emergentes.

Las actividades auditables cuyo riesgo, conforme a las calificaciones anuales, sea "bajo", son relativamente poco riesgosas para el Banco. La cobertura de auditoría para esas actividades se realiza a discreción del Auditor General. La actualización anual del Perfil de las Operaciones puede brindar una cobertura de auditoría que al Auditor General le permita llegar a la conclusión de que el riesgo de esa actividad se mantiene en niveles aceptables y que no se han presentado problemas operativos importantes.

Tal como señala en las Normas, los programas de trabajo deben ser el resultado de la organización e integración de dictámenes profesionales resultantes del proceso de evaluación de riesgos. El cronograma, la modalidad y la intensidad de la cobertura de auditoría deben establecerse a discreción del Auditor General, en el marco del proceso de planificación. A los efectos de la elaboración o modificación del programa de trabajo deben tenerse en cuenta los riesgos y las condiciones de las actividades seleccionadas a los efectos de la cobertura de auditoría, el contenido y el alcance de la cobertura de auditoría programada, la coordinación con

auditores externos y la necesidad de suficiente flexibilidad para satisfacer necesidades imprevistas.

El Sistema de la Reserva Federal utiliza una metodología de evaluación de riesgos que data de hace más de 20 años. Esta base de conocimientos establecida constituye una plataforma eficaz para aplicar el marco COSO.

¿Por qué el modelo COSO es importante para el Sistema de la Reserva Federal?

n Pauta uniforme, ampliamente aceptada

n Establece una definición común

n Fortalece la confianza pública

COSO: Un marco integrado

Introducción

El Comité de Entidades Patrocinantes de la Comisión Treadway (COSO) definió el control interno de las organizaciones y publicó el *Marco Integrado de Control Interno*. Aunque el marco fue elaborado principalmente en beneficio de sociedades anónimas, su aplicabilidad se ha extendido también a entidades públicas como el Sistema de la Reserva Federal. La importancia del control interno se define en relación con los beneficios que puede brindar a la organización:

El control interno puede ayudar a una entidad a alcanzar sus objetivos de desempeño y rentabilidad, e impedir la pérdida de recursos. Puede ayudar a establecer un sistema confiable de información financiera. Además puede coadyuvar al cumplimiento de leyes y reglamentos por parte de la empresa, evitando daños a su reputación y otras consecuencias

Con pequeñas modificaciones, la definición que antecede puede aplicarse sin dificultad al Sistema de la Reserva Federal: El control interno puede ayudar al Sistema de la Reserva Federal a alcanzar sus metas y objetivos de desempeño e impedir la pérdida de recursos. Puede coadyuvar al establecimiento de un sistema confiable de información financiera. Por otra parte puede promover el cumplimiento de leyes y reglamentos por parte de la entidad, evitando daños a su reputación y otras consecuencias. En forma más general comprende los elementos necesarios para mantener la confianza pública en que la Reserva Federal es una entidad pública prudente, bien administrada y eficaz.

El Marco Integrado de Control Interno, en algunos casos denominado marco COSO, ha sido reconocido como el patrón adecuado para la teoría y la evaluación del control interno, y cuenta con pleno respaldo de entidades contables y administrativas nacionales. La adopción del marco COSO se ha convertido en un requisito previo para la eficaz administración de las entidades empresariales, incluidas sociedades anónimas y organismos públicos. El Sistema de la Reserva

Federal opera en un entorno adecuadamente controlado; mantiene una complicada serie de controles, mecanismos de supervisión y procedimientos de auditoría superpuestos, a los efectos de una eficaz administración y vigilancia del proceso de consecución de los objetivos del Sistema.

EL COMITÉ DE ENTIDADES PATROCINANTES (COSO)

Entre octubre de 1985 y septiembre de 1987 el Comité de Entidades Patrocinantes de la Comisión Treadway puso en marcha un estudio del sistema de información financiera aplicado en los Estados Unidos. Los resultados del estudio fueron publicados en un informe dado a conocer en octubre de 1987, titulado "The Reports of the National Commission on Fraudulent Financial Reports" (Informes de la Comisión Nacional sobre Informes Financieros Fraudulentos). En el estudio de la Comisión se hizo hincapié principalmente en las compañías de propiedad de inversionistas públicos, a las que se da el nombre de compañías públicas. No obstante, en el informe se hace saber al lector que:

El enfoque de la Comisión no da por supuesto que sólo en las compañías públicas pueden darse casos de información financiera fraudulenta. Por el contrario, se han registrado casos de información financiera fraudulenta, a menudo con consecuencias graves, en entidades que escapan a la competencia expresa de la Comisión en materia de estudios y recomendaciones. También corren ese riesgo... diversas entidades gubernamentales y cuasigubernamentales. A juicio de la Comisión, la orientación global de las recomendaciones --especialmente el hecho de que se haga hincapié en la responsabilidad de la administración superior-- es pertinente para todas esas entidades que son 'compañías no públicas' y se aplica a todas ellas.

Los siguientes son los tres objetivos principales de la Comisión:

n Considerar en qué medida los actos de información financiera fraudulenta socavan la integridad de la información financiera; los factores y las oportunidades --propias del entorno, institucionales o individuales-- que pueden favorecer esos actos; en qué medida es posible impedir la información financiera fraudulenta o crear disuasivos para que no se produzca y en qué medida puede ser detectada poco después de que se produzca; en qué medida los hechos fraudulentos de ese género pueden ser el producto del deterioro del profesionalismo de las autoridades financieras de las compañías y de los auditores internos de las mismas, y en qué medida el entorno regulatorio y de los servicios de seguridad pública pueda haber tolerado o promovido involuntariamente fraudes de ese tipo.

n Examinar el papel de los contadores públicos independientes a los efectos de la detección del fraude, centrando la atención especialmente en la posibilidad de que no se haya tenido en cuenta la existencia de información financiera fraudulenta o no se haya centrado suficientemente la atención en la misma, y en la manera de lograr que los contadores públicos independientes estén en mejores condiciones para detectar esos fraudes, y considerar la posibilidad de reducir la magnitud de la información financiera fraudulenta a través de la modificación de los patrones o procedimientos contables internos y externos.

n Identificar atributos de la estructura de las compañías que puedan promover actos de información financiera fraudulenta o impidan la pronta detección de los mismos.

En el estudio se reconoce el hecho de que la aplicación de adecuados controles internos promueve una eficaz administración de las organizaciones y es un requisito esencial a los efectos de una información financiera precisa. Los resultados del estudio comprenden recomendaciones destinadas a la administración, al comité de auditoría del directorio, a los responsables de las funciones de contabilidad y auditoría internas, a los contadores públicos independientes, a los organismos reguladores y de seguridad pública y a los educadores.

En septiembre de 1992, la Comisión publicó el Marco Integrado de Control Interno (al que se da el nombre de marco o modelo COSO en lo sucesivo en el presente estudio); en el mismo se establecen las bases de una definición común de control interno y se brinda a todos los interesados (administración, auditores, contadores, legisladores, reguladores y educadores) la posibilidad de utilizar un lenguaje común y comunicarse mutuamente en forma más eficaz. Específicamente, el modelo COSO define el control interno, describe los componentes del mismo, brinda orientación en cuanto a su evaluación y define criterios en relación con los cuales la administración, los miembros del directorio u otras personas y entidades pueden evaluar el sistema de control. También brinda orientación a las entidades que publican informes referentes al control interno, en cuanto a la preparación de los estados financieros que han de publicar.

La supervisión, gestión y suministro de información de las actividades de los Bancos de la Reserva se realiza conforme al Marco Integrado de Control Interno y se coordina con las actividades globales de las entidades que comprenden el Sistema de la Reserva Federal.

El modelo COSO ha sido adoptado por un considerable número de entidades, y su adopción ha sido codificada por la AICPA con carácter de Norma de Auditoría (SAS, Statement on Auditing Standards) N° 78, lo que lo hace obligatorio a los efectos del proceso de información financiera.

EL MARCO DE CONTROL INTERNO

Definición de control interno

El COSO y la AICPA definen el control interno como:

Un proceso realizado por personas, destinado a proporcionar razonable certeza de que las empresas y las entidades públicas alcanzan los siguientes objetivos:

- *Eficacia y eficiencia de las operaciones*
- *Confiabilidad de los datos e informes financieros*
- *Cumplimiento de leyes y reglamentos*

Estos objetivos guardan relación directa con la administración y el sistema de suministro de información de actividades empresariales, y define los objetivos que persigue la entidad.

La misión, las metas y los objetivos del Sistema de la Reserva Federal deben lograrse en forma eficiente y eficaz, dando cumplimiento a las leyes y reglamentos pertinentes y brindando la certeza de que los resultados de las operaciones se dan a conocer con precisión al público y a otras entidades interesadas.

Componentes del marco de control interno

El marco de control interno consiste en cinco componentes interrelacionados, que son esenciales para el logro de los objetivos de la entidad. Esos componentes constituyen un sistema integrado vinculado con las actividades operativas y la infraestructura de la organización:

n Entorno de control

n Evaluación de riesgos

n Actividades de control

n Información y comunicaciones

n Control

Entorno de control - Establece el tono de la organización y es el fundamento de todos los demás componentes del marco de control interno. Está constituido por factores tales como la integridad, los valores éticos y la competencia de las personas que forman la entidad; los principios y el estilo de funcionamiento de la administración; los mecanismos de que ésta se vale para asignar facultades y responsabilidades y organizar y preparar a su personal, y la atención y orientación que brinda el directorio.

Evaluación de riesgos - Es la identificación y el análisis de los riesgos que afectan a la consecución de los objetivos, a los efectos de determinar la manera de manejarlos. Una condición previa de la evaluación de los riesgos es el establecimiento de objetivos, vinculados en diferentes niveles y coherentes desde el punto de vista interno. En el contexto del Sistema de la Reserva

Federal existe una sinergia de objetivos entre todos los Bancos de la Reserva y la Junta, y una comprensión común de los riesgos que se plantean para el logro de los objetivos del Sistema.

Actividades de control - Son las políticas y los procedimientos que ayudan a lograr el cumplimiento de las directrices de la administración y la adopción de las medidas necesarias para hacer frente a los riesgos que se plantean para el logro de los objetivos de la entidad. Los siguientes son algunos ejemplos de actividades de control: actos de aprobación, autorizaciones, verificaciones, reconciliaciones, análisis de cumplimiento de metas operativas, seguridad de los activos y separación de distintos cometidos. En el contexto del Sistema de la Reserva Federal, la aplicación coherente de políticas y procedimientos entre los distintos Bancos de la Reserva ha sido promovida y/o preceptuada a través de normas y requisitos administrativos aplicables en la totalidad del Sistema.

Información y comunicaciones - Los sistemas de información producen informes que contienen datos operativos, financieros y vinculados con el cumplimiento, que hacen posible la administración y el control de la entidad. Los sistemas de información abarcan datos generados en la esfera interna, información sobre hechos, actividades y condiciones externos necesarios a los efectos de la adopción de decisiones empresariales informadas y de la información externa. En la totalidad de la organización --en todos los niveles y en relación con entidades externas-- debe existir una comunicación mutua eficaz. El Sistema de la Reserva Federal ha aplicado sistemas de información que miden eficazmente el desempeño financiero de los Bancos de la Reserva (es decir, PACS). Mantienen mecanismos que garantizan la afluencia de información a las entidades autorizadas y su eficaz comunicación dentro del Sistema, al Congreso y a la población.

Control - Es el proceso de evaluación de la calidad del desempeño del Sistema a lo largo del tiempo, y se cumple a través de un control continuo de actividades y de la realización de actividades independientes. El control continuo tiene lugar en el curso de las operaciones en el contexto del proceso de administración y supervisión. Realizan evaluaciones independientes entidades que no toman parte en la operación que está siendo evaluada; su alcance y su frecuencia dependen principalmente de la evaluación de los riesgos y de la eficacia de los procedimientos de control continuo. Las fallas de control interno --reveladas a través de controles continuos o fruto de evaluaciones independientes-- deben ser dadas a conocer a las autoridades superiores de la organización, en tanto que las cuestiones graves deben ponerse en conocimiento de la administración superior y del directorio. El control de las operaciones de los Bancos de la Reserva está a cargo de la administración local de esos bancos y de la Junta de Gobernadores.

Funciones y responsabilidades

La responsabilidad del control interno está a cargo de la administración, del directorio, de los auditores internos y externos y de otras personas y entidades de la organización. El oficial ejecutivo jefe da la tónica en cuanto a integridad y valores éticos y asigna responsabilidades en materia de establecimiento y control de la observancia de las políticas y procedimientos de control interno. La administración es responsable ante el directorio, que dicta normas de adecuada gestión, orienta y supervisa y está en situación óptima para adoptar medidas correctivas. Los auditores internos y externos proporcionan una evaluación independiente con respecto a la eficacia del control interno y a la exactitud de la información financiera.

Aplicación del modelo COSO en los Bancos de la Reserva Federal

La "tónica existente en la cima" es decisiva para la aplicación de cualquier mecanismo de evaluación eficaz de la estructura de control de la organización. En el Sistema de la Reserva Federal la orientación clave proviene de los Presidentes de los Bancos de la Reserva. Bajo la orientación de estos últimos se estableció un comité de orientación de alto nivel encargado de dirigir y supervisar la aplicación del modelo COSO dentro de cada Banco de la Reserva.

Alcance y frecuencia

El alcance de las evaluaciones de control interno varía en función del objetivo que con ellas se persigue. Como aplicar en su totalidad el modelo COSO es una labor complicada, no tardó en disponerse que sólo debe aplicarse la categoría del modelo de control referente a la "confiabilidad de la información financiera", en cuyo caso debe dirigirse la atención hacia cada uno de los componentes del marco de control interno en relación con todas las actividades significativas.

El proceso de evaluación

Pueden utilizarse muy diferentes técnicas y de herramientas de evaluación, como listas de comprobación, cuestionarios y gráficos de flujo. En la literatura empresarial y académica aparecen numerosas técnicas cuantitativas referentes, por ejemplo, a la ponderación o asignación de puntaje a los controles para establecer su importancia relativa, o a la combinación cuantitativa de los efectos de diferentes controles de consecución de los objetivos. Lo importante es que se aplique una metodología lógica al evaluar determinado componente del sistema de control interno de una entidad. Como en la evaluación de un sistema de control interno pueden participar varias personas, es importante reunir al equipo para programar el proceso de evaluación y establecer una labor coordinada. Ello puede lograrse a través de cursillos en que se expongan técnicas y cometidos; mediante el análisis y la distribución de programas de trabajo e instrumentos de evaluación, o a través de la determinación de las necesidades de documentación y la evacuación de consultas.

Plan de acción

Los ejecutivos que orienten la primera evaluación del sistema de control interno pueden considerar la posibilidad de aplicar el siguiente esquema referente a la etapa inicial y al contenido de la labor:

- n Identificar actividades continuas de control que brinden sistemáticamente la certeza de que el control interno es eficaz.
- Analizar la labor de evaluación del control a cargo de los auditores internos y considerar las conclusiones de los auditores externos vinculadas con el control.
- Determinar el alcance de la evaluación en cuanto a los componentes del control interno y a las actividades que deban realizarse.

- Establecer un orden de prelación por unidades o componentes, o conforme a otros criterios, de los ámbitos de mayor riesgo que justifiquen una atención inmediata.
- Congregar a las personas o entidades que hayan de llevar a cabo la evaluación. Considerar conjuntamente no sólo el alcance y los marcos cronológicos, sino también la metodología.
- Controlar el avance y analizar las conclusiones.
- Verificar la adopción de las medidas de seguimiento necesarias y modificar, si es preciso, los ulteriores segmentos de la evaluación.

¿Qué debe informarse?

Las fallas del sistema de control interno de una entidad pueden obedecer a distintas causas, referentes a los procedimientos de control continuo, a las evaluaciones independientes del sistema de control interno y a entidades externas.

La expresión "falla" se utiliza aquí para expresar una condición de un sistema de control interno que merece atención. Lo que realmente debe buscarse es un impedimento, potencial o real, al logro, por parte de la organización, de los objetivos que deba alcanzar. Las evaluaciones a cargo de la administración, los auditores internos u otro personal pueden poner de manifiesto ámbitos del sistema de control interno que requieran mejoras.

Es frecuente que varias entidades externas proporcionen importante información sobre el funcionamiento del sistema de control interno de una entidad. En el caso de la Reserva Federal, el objetivo consiste en que la administración superior del Banco proporcione al directorio y al auditor externo de la entidad un estado referente al funcionamiento del sistema de control interno que respalde la información financiera. La función del auditor externo consiste en verificar las aseveraciones de la administración con respecto al diseño y al funcionamiento del sistema de control interno en cuanto guarden relación con la exactitud de la información financiera. Una vez que los Bancos de la Reserva hayan acumulado cierta experiencia en la utilización del marco COSO, se procurará que la administración dé a conocer información referente a la consecución de las tres categorías de objetivos: exactitud de la información financiera, eficiencia y eficacia y cumplimiento de leyes y reglamentos.