

INTOSAI



Comisión de Deuda Pública

◆
Lineamientos para Planear
y Ejecutar Auditorías de
los Controles Internos
de la Deuda Pública

◆
Informe Final

◆
Mayo del 2000

Comisión de Deuda Pública
Presidente
Gregorio Guerrero
Contador Mayor de Hacienda de México

Miembros

<i>Argentina</i>	Enrique Paixao, Emilia Raquel Lerner <i>Auditoría General de la Nación</i>
<i>Canadá</i>	Jeff Greenberg <i>Office of the Auditor General</i>
<i>Estados Unidos</i>	Paul Posner, José Oyola <i>General Accounting Office</i>
<i>México</i>	José Miguel Macías, Guillermo Ortiz-Islas <i>Contaduría Mayor de Hacienda</i>
<i>Portugal</i>	Ana María Bento <i>Tribunal de Contas</i>
<i>Reino Unido</i>	Tim Burr, Wendy Kenway-Smith <i>National Audit Office</i>
<i>Federación Rusa</i>	Eleonora Mitrofanova <i>Accounts Chamber</i>
<i>Zambia</i>	F.M. Siame, Gilbert Muyalwa <i>Office of the Auditor General</i>
<i>Corea</i>	Jong-Nam Lee <i>Board of Audit and Inspection</i>
<i>Gabón</i>	Gilbert Ngoulakia, Lebondo Le-Mali Vincent <i>Chambre des Comptes</i>
<i>Lituania</i>	Jonas Liaucius, Laima Virbickiene, Darius Zalalis <i>State Control of the Republic Of Lithuania</i>

Colaboradores

<i>Finlandia</i>	Tapio Leskinen <i>State Audit Office</i>
<i>Suecia</i>	Inga-Britt Ahlenius <i>The Swedish National Audit Office</i>
<i>Chile</i>	Arturo Aylwin <i>Contraloría General de la República</i>
<i>Yemen</i>	Ahmad Mohamed Al-Eryani <i>Central Organization for Control and Auditing</i>
<i>Jordania</i>	Abed Kharabbsheh <i>Audit Bureau</i>
<i>Egipto</i>	Gawdat Ahmed El-Malt <i>Central Auditing Organization</i>

This booklet has been prepared for official publication in separate English, French and Spanish versions by the Public Debt Committee of the International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI).



Indice

Introducción	1
Papel de las EFS	5
Ambiente de Control.....	8
Evaluación de Riesgos.....	18
Actividades de Control	21
Información y Comunicación	28
Supervisión	30
Objetivos y Procedimientos de la Auditoría	31
Ambiente de Control.....	32
Evaluación de Riesgos.....	39
Actividades de Control	42
Información y Comunicación	44
Supervisión	46
Apéndice: Glosario de Deuda Pública	48
Bibliografía	55



Recuadros

Recuadro 1: <i>Cómo define la INTOSAI los elementos de la deuda pública</i>	4
Recuadro 2: <i>Alcance de las auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de México</i>	6
Recuadro 3: <i>Fuentes externas de información sobre la deuda</i>	13
Recuadro 4: <i>Cómo califica Standard & Poor's (S&P) la deuda soberana</i>	15
Recuadro 5: <i>Crisis de devaluación y controles de la deuda en moneda extranjera</i>	16
Recuadro 6: <i>Cómo afecta la estructura organizacional la administración de la deuda pública</i>	17
Recuadro 7: <i>Auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de Argentina</i>	26
Recuadro 8: <i>Cómo informa el gobierno sobre sus operaciones de deuda: el caso de Canadá</i>	29

Tablas

Tabla 1 : <i>Países Pobres Muy Endeudados</i>	54
--	----



Introducción

En los términos de referencia que estableció el Consejo Directivo de la INTOSAI, se encomendó a la Comisión de Deuda Pública (CDP) la tarea de publicar lineamientos y demás información que sirviera de orientación a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para promover una eficaz administración de la deuda pública y la presentación de informes apropiados al respecto.

En 1998 el INCOSAI aprobó la propuesta que presentó este comité para integrar dos estudios – de los cuales uno se refería a la auditoría del desempeño de la administración de la deuda pública y el otro a los controles internos correspondientes – en un solo conjunto de lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos relacionados con la deuda pública. Para la elaboración de este documento se consideraron tanto las aportaciones que hicieron los participantes del INCOSAI de 1998 como los comentarios que recibió posteriormente la CDP.

En su informe al INCOSAI de 1998 la CDP hizo varias observaciones respecto al papel que deben desempeñar las EFS para la fiscalización de la deuda pública. La creciente volatilidad de los mercados financieros globales, el surgimiento de complejos instrumentos y prácticas de financiamiento, la inconsistencia de los procedimientos para la valuación de los instrumentos crediticios y la falta de transparencia de los informes sobre la deuda pública representan un reto formidable para las EFS. Los factores anteriores, que complican la situación, afectan el servicio de la deuda y ponen en entredicho la validez de los criterios



empleados hasta ahora para evaluar las operaciones de la deuda y determinar los niveles de su sostenibilidad. Por otra parte, los cuerpos legislativos están cada vez más conscientes de la correlación que existe entre la deuda pública, la política fiscal y la política económica.

Comprender las relaciones que guarda la deuda pública con las políticas fiscal y económica y atender las demandas del poder legislativo para que se revisen las operaciones de la deuda son tareas que abren un campo cada vez más amplio para la fiscalización de las EFS. La CDP considera que para estas tareas se requiere de nuevos métodos y estrategias, de una presencia más activa de las EFS y de inventiva para desarrollar el arsenal técnico necesario para comprender las operaciones de la deuda soberana. Por consiguiente, en este documento la CDP ha incluido un conjunto de conceptos e indicadores económicos, presupuestales y financieros que se han utilizado para evaluar esas operaciones.

A la vez que se ha profundizado en la fiscalización de las operaciones relacionadas con la administración de la deuda, los controles internos se han vuelto más inclusivos. En la actualidad muchas organizaciones profesionales de auditores definen a los controles internos como un proceso que va más allá de los controles financieros tradicionales que tienen por objeto salvaguardar los activos y mantener registros financieros apropiados.

Los controles internos se definen actualmente como un conjunto de procedimientos y mecanismos que ayudan a los administradores a alcanzar los objetivos operacionales, financieros y de regularidad. Los controles internos se consideran como un proceso continuo que efectúa la administración de una entidad para obtener una seguridad razonable de que sus objetivos se cumplen en las siguiente categorías:



- (1) Las operaciones se realizan con eficacia y eficiencia.
- (2) Los informes financieros, presupuestales y de evaluación de programas son pertinentes y confiables.
- (3) Los funcionarios responsables observan las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables.¹

Si bien las evaluaciones periódicas de los controles internos de las operaciones de la deuda pública que efectúan las EFS no proporcionan una seguridad absoluta, incrementan la posibilidad de que las entidades soberanas cumplan sus objetivos operacionales, financieros y de regularidad por lo que respecta a la administración de su deuda.

Al iniciar una auditoría sobre la deuda pública, la EFS necesitará determinar qué entidades e instrumentos crediticios podrá incluir en el alcance de su revisión. Ese será un momento apropiado para que la EFS considere la definición del concepto de deuda pública (véase el recuadro 1). Para los efectos de estos lineamientos, la definición de deuda pública incluye obligaciones contraídas mediante un instrumento legal por un gobierno central o federal; las autoridades de un estado, provincia, condado, región, municipio o localidad; empresas propiedad del Estado o controladas por el Estado; y otras entidades consideradas públicas o cuasi-públicas. Los préstamos bancarios a los gobiernos y los valores emitidos por los gobiernos son un ejemplo de deuda pública

¹ En los Estados Unidos el Comité de Organizaciones Patrocinadoras (COSO: Committee of Sponsoring Organizations) de la Comisión Treadway publicó en 1992 un estudio exhaustivo sobre los controles internos en ese país, intitulado “Control Interno – un Sistema Integrado” (*Internal Control - Integrated Framework*). Con posterioridad al informe del COSO, informes similares fueron publicados en (1) Canadá, por el Comité de Controles (COCO: Controls Committee); (2) Reino Unido; (3) Estados Unidos, por la Oficina de la Contraloría General (GAO); y a nivel mundial (3) por la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés).

Recuadro 1: Cómo define la INTOSAI los elementos de la deuda pública

Antes de iniciar la auditoría de un programa de deuda pública, la EFS necesita comprender claramente el significado del concepto de deuda pública. Como se señaló en el informe anterior de la Comisión de Deuda Pública, “Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública”, la definición del concepto de deuda pública variará dependiendo de su uso. Los economistas se inclinarán por la definición más amplia posible para considerar la contribución del sector público a la economía. Por el contrario, tratándose de rendición de cuentas, la definición se restringirá a la deuda en que haya incurrido una entidad gubernamental con la debida autoridad y responsabilidad para ello. Cada EFS necesitará aplicar su criterio para determinar las entidades y compromisos que comprenderá su revisión.

Fuente: Comisión de Deuda Pública de la INTOSAI, “Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Cuenta Pública”.

La deuda pública puede incluir las obligaciones en que incurren entes públicos tales como un gobierno central o federal; las autoridades de un estado, provincia, condado, región, municipio o localidad; empresas propiedad del Estado o controladas por el Estado; y otras entidades consideradas públicas o cuasi-públicas.

Cada uno de esos entes contrae una gran variedad de compromisos que pueden considerarse deuda pública, como los derivados de la emisión de valores negociables, préstamos bancarios, pasivos por arrendamiento a largo plazo, garantías de préstamos, créditos al interior de la entidad, emisión de moneda, recursos provenientes de planes públicos de ahorro, créditos de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, pasivos por concepto de pensiones y servicios de salud para empleados públicos, y cuentas por pagar.

Papel de las EFS

A iniciar una auditoría de la deuda pública, la EFS se enfrentará a dos decisiones fundamentales: qué componentes de los controles internos deberá examinar y con qué profundidad deberá revisar cada uno de esos componentes. El alcance y la profundidad de la auditoría dependerán del mandato legal de la EFS, del trabajo de auditoría que se haya realizado con anterioridad y de los recursos disponibles para efectuar la revisión. El mandato legal de ciertas EFS es limitado por lo que respecta a la revisión de la deuda soberana. Otras EFS poseen atribuciones legales más amplias para revisar determinados aspectos de la deuda pública, pero no tienen la capacidad técnica necesaria para auditar transacciones complejas de esa naturaleza que estén vinculadas significativamente con las políticas fiscal y monetaria.



Recuadro 2: Alcance de las auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de México

La EFS de México revisa la información relacionada con la deuda pública que presenta el Poder Ejecutivo principalmente en dos formas:

1. El Informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que presenta anualmente la EFS incluye un capítulo donde se analizan las finanzas públicas en el contexto de los resultados de la ejecución de la política fiscal establecida para el año. En su informe la EFS examina el monto de la deuda pública, en sus componentes externo e interno, las variaciones que registraron los saldos durante el período y el costo financiero de la deuda. La EFS efectúa un análisis comparativo de los niveles de endeudamiento reales y los autorizados, pero en esta fase no efectúa pruebas sustantivas.

2. La EFS de México también realiza trabajo sustantivo de auditoría, que abarca todos los elementos de la administración de la deuda pública. En esta fase el trabajo de campo incluye la verificación de los registros de la deuda en que se sustentó la información examinada para el informe preliminar anual antes mencionado. La EFS de México está facultada legalmente para establecer un amplio programa de auditoría sobre la deuda pública y en promedio cada año se efectúan 18 auditorías al respecto. Como parte de sus auditorías, la EFS examina los componentes del control interno que están relacionados con las autorizaciones internas, los procedimientos para efectuar las transacciones y su registro, y el cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables. La EFS de México revisa los siguientes aspectos de la administración de la deuda pública en el gobierno central y en las empresas controladas por el Estado:

- Términos y condiciones de los contratos;
- Procedimientos para el pago del servicio de la deuda (intereses, comisiones y gastos);
- Autorizaciones;
- Revaluación de deuda externa;
- La aplicación de los recursos provenientes de créditos externos;
- Disposiciones legales que atañen al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, a la Secretaría de Hacienda, al banco central, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento; y
- Los requisitos legales para el otorgamiento de la garantía del Gobierno Federal.



Para sus auditorías de operaciones especiales de deuda, la EFS de México está facultada para revisar los estudios, análisis y estrategias de mercado en que se sustentó su gestión. Por ejemplo, la EFS auditó la colocación de notas bancarias de gran liquidez que se realizó para refinanciar parte del paquete de emergencia que se negoció con la Tesorería de Estados Unidos hace algunos años. En particular, una de las operaciones de deuda que se revisaron implicó la cancelación de los bonos Brady y la recuperación de su colateral. En esa transacción se obtuvo una ganancia sustancial en cuanto a los términos en que se renegoció la deuda, ya que se ampliaron los plazos de vencimiento y se redujeron las tasas de interés.

Para determinar el alcance de sus auditorías sobre la deuda, las EFS pueden optar por alguno o varios de los cinco elementos de un sistema de control interno, que están estrechamente relacionados entre sí:

- Ambiente de control;
- Evaluación de riesgos;
- Actividades de control;
- Información y comunicación;
- y supervisión.

Cada componente puede considerarse como una puerta que representa un área potencial de auditoría.

Los distintos elementos o puertas conducen a áreas cuya revisión diferirá en cuanto a su alcance y complejidad técnica. La primera puerta –el ambiente de control– conducirá a los auditores a un examen de la actitud, conocimientos y acciones de los administradores de la deuda pública por lo que respecta a los controles internos. A esta puerta podrán tener acceso las EFS con atribuciones legales para revisar la eficacia de la administración de la deuda. Las otras cuatro puertas están relacionadas de manera más estrecha con las auditorías tradicionales de los controles internos. Por ejemplo, la evaluación de los riesgos conducirá a los auditores a determinar los eventos y circunstancias que puedan influir en la capacidad para registrar, procesar y presentar la información sobre la deuda.

Ambiente de Control

El ambiente de control constituye el fundamento de los controles internos en virtud de su influencia sobre la conducta del personal que administra la deuda pública. Las autoridades superiores encargadas de la administración de la deuda son responsables de establecer y mantener un ambiente de control que fomente los valores éticos, políticas de recursos humanos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la deuda pública, una estructura organizacional con claras líneas de responsabilidad y comunicación, y sistemas computarizados de información que incluyan controles de seguridad apropiados. Asimismo, esos funcionarios son responsables de vigilar que los objetivos de la deuda pública se cumplan dentro de los límites de su autoridad, de asegurarse de que el personal a su cargo esté consciente de los beneficios de un ambiente de control adecuado y de dar seguimiento a factores externos que puedan afectar la capacidad y disposición del gobierno para pagar el servicio de su deuda.

Integridad y valores éticos. La efectividad de los controles internos no puede ser mayor que la integridad y los valores éticos de los individuos que los establecen, administran y supervisan. Puesto que las autoridades responsables de la administración de la deuda pueden substraerse a los controles internos, la integridad y los valores éticos de esos funcionarios son esenciales para mantener controles internos eficaces.

Políticas de recursos humanos. La creciente complejidad de las operaciones de la deuda pública –que pueden implicar múltiples monedas, tasas de interés variables y la reestructuración o conversión de la deuda– exige que los instrumentos de la deuda

pública sean administrados por personal cada vez más capacitado. Las autoridades encargadas de la administración de la deuda pública son responsables de obtener los niveles de competencia necesarios para cumplir los objetivos en la materia y de asignar a cada tarea el personal con la capacidad requerida.

Estructura organizacional. La mayor parte de las instituciones responsables de administrar la deuda pública cuentan con varias unidades operacionales a las que se han asignado diferentes funciones administrativas y responsabilidades en cuanto a la presentación de informes. Los administradores de la deuda pública tienen a su cargo dos funciones básicas: una función general, que implica coordinar las operaciones de la deuda con las operaciones relacionadas con las políticas fiscal y monetaria del gobierno; y una función operacional, que implica gestionar transacciones específicas de deuda.

Los sistemas computarizados de información sobre la deuda, que son comunes en la mayoría de los países, tienen implicaciones importantes para las auditorías de las operaciones de la deuda pública. Los auditores deben ser suficientemente expertos en computación para efectuar pruebas a los controles internos de los sistemas de cómputo, que se clasifican comúnmente en controles generales y controles de aplicación. Los controles generales son las políticas y procedimientos de carácter general que crean el ambiente en el cual se efectúan las aplicaciones. Los controles generales se dividen en cinco categorías principales:

- (1) Diseño y administración de los mecanismos de seguridad del sistema de cómputo.
- (2) Controles de acceso a los datos, programas, equipo e instalaciones de cómputo.
- (3) Controles que impiden que los programas de cómputo se utilicen o se modifiquen sin autorización.
- (4) Controles que regulan el acceso al hardware del sistema de cómputo y a las aplicaciones de seguridad.

- (5) Segregación de las responsabilidades, que tiene por objeto evitar que una persona controle aspectos fundamentales de las operaciones de cómputo y, por consiguiente, tenga acceso a registros para los que no está autorizado.
- (6) Controles de la continuidad del servicio, cuyo propósito es garantizar que las operaciones críticas no se interrumpirán, o se reanudarán con la debida prontitud, y que la información importante estará protegida cuando ocurran eventos imprevistos.

Cuando los controles generales son débiles o no se han establecido, la confiabilidad de los controles de aplicación se reduce drásticamente. Los controles de aplicación contribuyen a garantizar que la información de la deuda con que se alimenta el sistema de cómputo es correcta y se procesa correctamente. Estos controles suelen subdividirse en controles de entrada, proceso y archivo.

Los controles de entrada garantizan la corrección, exactitud e integridad de la información sobre la deuda que se introduce en la computadora. Los controles de proceso sirven para verificar que se introduzcan todos los datos importantes de la transacción de deuda, que se registren en el formato apropiado (de texto o numérico), que los valores estén comprendidos en un rango predeterminado y que la información de la transacción corresponda a un registro válido en el archivo maestro. Los controles de archivo, como las etiquetas externas de los archivos y sus marcadores internos de sólo lectura, son una garantía de que se actualizarán los archivos correctos y no se destruirán los archivos.

Por lo general los controles de aplicación forman parte integral del sistema de cómputo específico que se ha instalado en cada país. En la actualidad cerca de 50 países han adoptado el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), un sistema de cómputo diseñado para que los ministerios de finanzas y/o los bancos centrales lo utilicen en la administración de la deuda soberana. El SIGADE es una aplicación de Windows que utiliza el Sistema de Administración de Bases de Datos Relacionales de Oracle.

Las leyes, reglamentos y prácticas dictan la forma en que los administradores de la deuda deben colaborar con personal de



otras unidades gubernamentales, como la unidad presupuestal y el banco central. Los auditores deben estar en posibilidad de determinar quién o quiénes son responsables de contratar deuda pública y de informar al respecto, conocer los procedimientos que regulen las operaciones de la deuda y tener acceso a los informes que presenten sus administradores.

Las EFS necesitan examinar el marco legal y los procedimientos aplicables para comprender tanto el ámbito en que operen los administradores de la deuda pública y las restricciones a que estén sujetos como sus propias responsabilidades de fiscalización en la materia (véase el recuadro 2). Por ejemplo, es posible que en ciertos países no esté permitido contraer deuda para financiar gastos recurrentes o que exista un monto máximo de deuda pública que sólo pueda modificar el poder legislativo. Otras EFS podrán tener dificultades para obtener información completa sobre la deuda pública debido a que las empresas propiedad del Estado que contraigan deuda con la garantía del gobierno no estén obligadas a informar de sus compromisos a la dependencia a cargo de la deuda pública.

Como parte de una auditoría de la deuda, algunas EFS podrán examinar la forma en que las provisiones de la deuda pública se incluyan en el presupuesto como origen y aplicación de recursos presupuestales. En casos semejantes, las EFS podrán evaluar la capacidad de la unidad a cargo de la deuda pública para proporcionar a la unidad presupuestal información confiable respecto a los requerimientos del servicio de la deuda para el año siguiente. Los documentos presupuestales también pueden considerarse como un programa de colocación de deuda para el siguiente ciclo presupuestal, ya que establecen los recursos que se requerirán para financiar los programas de inversión y de operación del gobierno.

Las EFS también podrán examinar la forma en que el crédito público se utilice para financiar temporalmente déficit de caja de origen operacional, para lo cual deberá existir una estrecha

comunicación entre el personal que administre el flujo de efectivo y el que administre la deuda. Un elemento esencial para la eficacia de un sistema de administración del flujo de caja, que afecta directamente las operaciones de la deuda pública, es la capacidad para efectuar estimaciones del flujo de efectivo con base en los ingresos y desembolsos previstos. La capacidad para realizar esas estimaciones dependerá de la aplicación del presupuesto gubernamental y de la capacidad para captar oportunamente el efectivo y consolidar los saldos de caja en una cuenta única. La incapacidad para coordinar adecuadamente las entradas y desembolsos de efectivo podrá conducir a montos de deuda pública innecesarios y a montos excesivos de recursos ociosos.

Las EFS deberán considerar los factores externos que influyan en la capacidad y disposición del gobierno para pagar el servicio de su deuda, incluso en el caso de auditorías de alcance reducido que se circunscriban a alguna de las unidades que administren la deuda pública. También podrán consultar fuentes externas de información para verificar la información que proporcionen los administradores de la deuda. La capacidad de la EFS para evaluar los factores externos y obtener información de terceros en materia de deuda pública fortalecerá su capacidad para evaluar la probabilidad de que se incurra en incumplimientos de pago.

Las instituciones internacionales que dan seguimiento a la deuda soberana han informado que en las últimas cuatro décadas se han incrementado los incumplimientos de pago. En total, el número de los incumplimientos de pago de deuda soberana aumentó de 18 incumplimientos de cuatro países de 1956 a 1965 a 203 incumplimientos de 65 países de 1986 a 1994. En los últimos años las iniciativas más importantes para reprogramar deuda pública han sido auspiciadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El propósito de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) es ayudar a 41 países para que reduzcan su deuda a niveles sostenibles y ofrecerles soluciones eficaces para evitar que recurran a constantes renegociaciones de su deuda.

Si desean obtener más información respecto a esas iniciativas y validar datos de la deuda con fuentes externas, las EFS pueden comunicarse con las instituciones internacionales que se indican en el recuadro 3. Las fuentes externas de información sobre la deuda incluyen acreedores tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; organizaciones internacionales, como la Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); organizaciones de acreedores, como los Clubes de París y Londres; y las agencias que califican la deuda soberana.

Recuadro 3: Fuentes Externas de Información sobre la deuda

Fuentes de información sobre la deuda	Institución, contacto principal, teléfono, dirección de correo electrónico y dirección en Internet
Sistema de Información sobre la Deuda del Banco Mundial	Banco Mundial Punam Chuhan (202) 473-3922 Pchuhan@worldbank.org
Financial Flows and the <i>Developing Countries</i> (“Flujos financieros y países en vías de desarrollo”), publicación trimestral del Banco Mundial	William Shaw (202) 473-0138
Fondo Monetario Internacional	Consultas de supervisión conforme al artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. Normas para la publicación de datos sobre la deuda del FMI: http://dsbb.imf.org/
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) Dr. Enrique Cossío-Pascal Teléfono: 41 22 907 2741 (Ginebra, Suiza) E-mail: dmfas@unctad.org http://www.unctad.org
Commonwealth Secretariat	Debt Recording and Management System (CS-DRMS), http://www.csdrms.co.uk Dr. Dev Useeree, Telephone: 44 020 7747 6434 (London, United Kingdom) Email: d.useeree@commonwealth.int
Agencias que clasifican la deuda soberana	Standard & Poor’s Corporation (212) 208-1989 Moody’s Investors Service (212) 553-1653



Las instituciones internacionales también proporcionan criterios que pueden ser de utilidad para las auditorías de la deuda soberana. Por ejemplo, las agencias que clasifican la deuda soberana han identificado factores económicos y políticos que determinan la capacidad y disposición de un país para pagar su deuda, como los siguientes: la estabilidad de la forma de gobierno del país; el nivel de la inflación y sus variaciones; las exportaciones de bienes y servicios, por las cuales se captan divisas para pagar el servicio de la deuda externa; y las reservas del banco central (véase el recuadro 4).

Recuadro 4: Cómo califica Standard & Poor's (S&P) la deuda soberana

Las calificaciones de deuda soberana de S&P -que en abril de 1997 comprendían deuda en moneda nacional y extranjera a cargo de los gobiernos de 69 países- son resultado de una evaluación de la capacidad y disposición de cada gobierno para pagar su deuda. La evaluación de S&P se basa en criterios cuantitativos y cualitativos.

La voluntad de pago es un aspecto cualitativo que distingue a los deudores soberanos de la mayoría de los demás deudores, porque un gobierno puede dejar de cumplir sus obligaciones del todo o en parte aunque posea suficiente capacidad financiera para pagar oportunamente el servicio de su deuda.

Los riesgos económicos y políticos que considera principalmente S&P para calificar la deuda externa incluyen los siguientes:

Instituciones políticas. La estabilidad de la forma de gobierno de un país y la legitimidad que se le atribuye determinan los parámetros conforme a los cuales se establece la política económica. Por ejemplo, la calificación crediticia de Francia ("AAA") refleja en parte un sistema político democrático que da transparencia a la formulación de las políticas gubernamentales y permite predecir la forma en que el gobierno reaccionará ante sus errores de política.

Inflación y deuda pública. Una significativa monetización de los déficit presupuestales alimenta la inflación, la cual puede restar apoyo popular al gobierno. Una situación semejante es terreno fértil para los incumplimientos de pago de la deuda soberana. Por estas razones, S&P considera que la tasa de inflación es el indicador aislado más importante de las tendencias de la deuda soberana en moneda nacional.

Deuda externa. Para evaluar la magnitud de la deuda pública externa, S&P la compara con los flujos de las exportaciones anuales de bienes y servicios, que proporcionan las divisas necesarias para pagar el servicio de la deuda. Por lo que respecta a los 69 países cuya deuda soberana se calificó en abril de 1997, la relación entre la deuda externa neta del sector público y las exportaciones fue en promedio de 53%.

Reservas. Las reservas del banco central son otro indicador externo, pero su importancia varía para efectos de las distintas calificaciones. Las reservas sirven generalmente al gobierno como un amortiguador financiero cuando existen presiones sobre la balanza de pagos. La suficiencia de las reservas se mide con relación a las importaciones, así como en función de los déficit en la cuenta corriente y el servicio total de la deuda que se han previsto para el año.

Unión Monetaria Europea (UME). La calificación de los estados miembros de la UME constituye un caso especial. Los gobiernos que se adhieren a la UME (que entró en vigor en 1999) transfieren sus responsabilidades monetarias y cambiarias al nuevo Banco Central Europeo. Por tanto, S&P espera calificar la deuda en moneda extranjera de esos gobiernos conforme a los mismos criterios. El análisis fiscal, que era importante en el pasado, será el criterio principal para diferenciar la calidad del crédito de los distintos gobiernos al interior de la UME.

Fuente: Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer", en *CreditWeek*, 16 de abril de 1997.



Algunas EFS utilizan indicadores generales o señales de alerta para medir la sostenibilidad de la deuda, la flexibilidad presupuestal y la vulnerabilidad a los incumplimientos de pago. La sostenibilidad de la deuda es el grado en que un gobierno puede financiar sus programas en ejecución y satisfacer los actuales requerimientos de sus acreedores sin incrementar el peso de la deuda en la economía. La flexibilidad de la deuda es el grado en que un gobierno puede obtener más recursos financieros para cumplir sus crecientes compromisos aumentando sus ingresos o el peso de su deuda. La vulnerabilidad de la deuda es el grado en que un gobierno se vuelve dependiente de fuentes de financiamiento que están fuera de su control o influencia. En un estudio posterior la CDP examinará con mayor amplitud la relación que existe entre estos indicadores y otras señales de alarma (como las relacionadas con la viabilidad y transparencia de las agencias de servicios financieros) y la adecuada administración de la deuda.

Recuadro 5: Crisis de devaluación y controles de la deuda en moneda extranjera

Las crisis de devaluación están relacionadas comúnmente con niveles insostenibles de deuda en moneda extranjera contratada a corto plazo. Los países que están en posibilidad de obtener financiamientos en el extranjero pueden realizar inversiones mayores de las que podrían efectuar si sólo dependieran del ahorro interno, pero finalmente sus exportaciones deberán proporcionar las divisas necesarias para pagar el servicio de la deuda en moneda extranjera.

Si los pagos del servicio de la deuda en moneda extranjera crecen más rápido que sus exportaciones netas, el país tenderá a experimentar dificultades en su balanza de pagos, debido a que sus reservas internacionales disminuirán por debajo de los niveles críticos y la moneda nacional se devaluará. Por tanto, los países cuya deuda en moneda extranjera crezca de manera acelerada deberán establecer controles internos que alerten oportunamente a los responsables de formular las políticas gubernamentales cuando los créditos del exterior y los pagos del servicio de la deuda externa se aproximen a niveles de presión.

Una vez que haya evaluado los factores externos que pudieran afectar la capacidad del gobierno para pagar su deuda, la EFS estará preparada para revisar los cinco elementos del control interno de la administración de la deuda pública o de la unidad a cargo de esa función.

Recuadro 6: Cómo afecta la estructura organizacional la administración de la deuda pública

En algunos países los intentos por mejorar y fortalecer los controles internos se han enfocado a asignar principalmente al ministerio de finanzas la responsabilidad de la administración de la deuda pública. En estos casos el ministerio de finanzas se encarga de supervisar la deuda, en coordinación con el banco central, y de autorizar todas las contrataciones de deuda pública y los créditos garantizados por el gobierno.

A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora en ese sentido, mucho queda por hacer en varios países donde el ministerio de finanzas es formalmente responsable de la administración de la deuda pública, pero de hecho la responsabilidad institucional de su supervisión se dispersa entre el ministerio de finanzas, el ministerio a cargo de la planificación y el banco central. Por otra parte, en ciertos países el ministerio de finanzas aún no está facultado para obtener los registros de los créditos correspondientes a la deuda pública contraída con anterioridad. La falta de acceso directo a esos registros dificulta que el ministerio de finanzas presupueste correctamente las obligaciones del servicio de la deuda y las pague con toda oportunidad.

Evaluación de Riesgos

La evaluación de riesgos es el proceso por el cual se determinan las situaciones y eventos que pueden impedir que las autoridades superiores a cargo de la administración de la deuda cumplan sus objetivos y la probabilidad de que ocurran esas contingencias. Los administradores de la deuda son responsables de determinar los riesgos internos y externos y de establecer planes para controlarlos. Los riesgos operacionales surgen en el curso normal de la gestión de las transacciones de la deuda. Los riesgos de fraude están relacionados con actos ilícitos en que se incurre intencionalmente para obtener beneficios personales. Para evitar o minimizar los daños que entrañan esos riesgos, los administradores de la deuda pública necesitan establecer un plan de riesgos. En sus auditorías de los controles internos relacionados con los riesgos, las EFS podrían examinar el plan de riesgos y evaluar el desempeño de los administradores de la deuda con relación a ese plan.

Riesgos Operacionales

Los riesgos operacionales están relacionados con la gestión de las transacciones de deuda que se efectúa en las áreas de apoyo de la unidad a cargo de la administración de la deuda pública. Las EFS podrían evaluar los riesgos operacionales como parte de su revisión de la estructura organizacional de esa unidad. Los riesgos operacionales son los siguientes:

i. Falta de segregación de las responsabilidades o funciones.

Las transacciones de la deuda pública deben procesarse, confirmarse, valuarse y revisarse por separado y ser supervisadas por una unidad administrativa independiente.



- ii. Personal sin suficiente competencia.** Los supervisores deben poseer la competencia necesaria para evitar que aquéllos con quienes negocian la deuda los consideren como meros sellos de autorización. El personal de apoyo constituye generalmente la primera línea de defensa para detectar posibles errores e irregularidades en el procesamiento de las transacciones de la deuda.
- iii. Riesgos relacionados con los productos.** Es posible que los nuevos instrumentos de la deuda sean muy complejos o no se comprendan suficientemente. Ello puede provocar que el área de apoyo sea incapaz de procesar, valorar y controlar los nuevos instrumentos crediticios.
- iv. Riesgos relacionados con los sistemas y la tecnología.** Estos riesgos se presentan cuando el personal no se ha mantenido actualizado en cuanto a los avances tecnológicos asociados con los nuevos sistemas de información o ha adoptado sistemas computarizados de información para la administración de la deuda sin adecuar las prácticas en uso.
- v. Riesgos relacionados con los procedimientos.** Surgen cuando las funciones propias de la administración de la deuda no se han regulado formalmente mediante procedimientos establecidos por escrito y el flujo del trabajo no se ha estructurado de una manera predecible y conforme a un diseño adecuado, con referencias de auditoría apropiadas. Los procedimientos establecidos por escrito serán más importantes mientras más complejos sean los instrumentos de la deuda.
- vi. Riesgos relacionados con la recuperación de desastres.** Existen cuando la organización que administra la deuda pública no ha previsto otros sitios, medios informáticos, sistemas de comunicación, recursos financieros, instalaciones comerciales y demás servicios de apoyo en caso de desastre. Quienes operan en el mercado de la deuda deben contar con instalaciones y recursos tecnológicos alternativos a fin de que en caso de desastre estén en posibilidad de reanudar sus transacciones con mínimas interrupciones.
- vii. Riesgos de documentación.** Se dan cuando las transacciones de la deuda no se formalizan mediante convenios redactados conforme a modelos idóneos, que se autoricen legalmente y se ejecuten en todos sus términos; y las operaciones no se soportan oportunamente mediante confirmaciones apropiadas. Las áreas jurídicas y el personal de apoyo deben contar con modelos de convenios y de confirmaciones.

- viii. Riesgos de valuación.** Existen cuando el personal de apoyo no es capaz de efectuar, al menos de manera regular, una valuación independiente de todos los instrumentos de la deuda o bien su valuación difiere de la que realizó la EFS o algún tercero.

Riesgos de Fraude

Al tratar uno de los temas principales del XVI INCOSAI de 1998 – Prevención y Detección de Fraudes y Corrupción- se hizo hincapié en las situaciones que dan origen a pérdidas por fraude y en los métodos de auditoría que pueden aplicarse para detectar y evitar actividades fraudulentas. Los fraudes en materia de deuda pública tienden a ocurrir cuando se presentan las tres situaciones siguientes:

- (i) Personas que controlan operaciones de deuda necesitan o desean obtener recursos financieros a causa de una crisis imprevista, el deseo de incrementar su consumo o simple codicia;
- (ii) Quienes incurrir en fraudes son capaces de racionalizar sus actos ilícitos –«el gobierno me debe». Los actos fraudulentos se racionalizan con el propósito de conciliar una conducta ilícita con nociones de decencia y honradez comúnmente aceptadas; y
- (iii) Esos individuos tienen la oportunidad de efectuar y ocultar transacciones fraudulentas de deuda.

De las situaciones anteriores, las autoridades gubernamentales ejercen un control directo sobre las oportunidades de fraude. Para evaluar los riesgos de fraude, los auditores deben buscar los «focos rojos» que se hayan observado en casos de fraude anteriores. Los indicios de fraude más comunes incluyen los siguientes:

- (1) No se han implantado controles internos básicos con relación a las operaciones de la deuda pública, como la segregación de tareas que impliquen la ejecución de transacciones de deuda y su registro contable;
- (2) Los funcionarios gubernamentales no han tomado oportunamente las medidas necesarias para corregir deficiencias o irregularidades detectadas en auditorías anteriores;
- (3) Se efectúan transacciones de deuda que no tienen un claro propósito por lo que respecta a las finanzas o políticas gubernamentales; y
- (4) Los administradores de la deuda se rehusan a presentar la evidencia documental que han solicitado los auditores.

Actividades de Control

Las actividades de control son las que se efectúan conforme a las políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se cumplen las disposiciones del gobierno y se realizan las acciones necesarias para alcanzar sus objetivos en materia de deuda. Establecer un vínculo eficaz entre los objetivos de la deuda y las actividades de control constituye un componente esencial de los controles internos.

Objetivos

En la mayoría de los países los objetivos de los administradores de la deuda se refieren a la satisfacción de necesidades fundamentales de largo y corto plazo que han determinado autoridades gubernamentales de mayor jerarquía e independientes de los administradores de la deuda. Típicamente, los objetivos de la deuda pública incluyen los siguientes:

Liquidez de la tesorería del gobierno. El propósito principal de los administradores de la deuda es garantizar la liquidez de la tesorería. Ello implica asegurarse no solamente de que las fechas de vencimiento de la deuda estén razonablemente espaciadas, sino de que se cuente con el efectivo suficiente para que el gobierno cumpla sus obligaciones en el corto plazo sin necesidad de recurrir a la emisión de moneda. Una vez que se haya garantizado esa liquidez, deberá cumplirse una serie de objetivos secundarios, como los que se indican a continuación.

Mantener un equilibrio entre el costo y la estabilidad de la deuda. En el supuesto de que se pueda obtener la liquidez necesaria, uno de los principales objetivos consistirá en establecer un equilibrio entre el costo y la estabilidad de la deuda, considerando los riesgos asociados con el costo más bajo. Puesto que las tasas de interés son generalmente más elevadas en el caso de los bonos con los mayores plazos de vencimiento, el costo más bajo se obtendrá regularmente mediante la emisión de instrumentos a menores plazos de vencimiento. Sin embargo, con ello se incrementará el riesgo. Mientras menores sean los plazos de vencimiento de los instrumentos, más sujeta estará la deuda a las fluctuaciones de las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio.

Establecer y mantener un eficaz mercado de capitales interno. En los países donde opere un mercado de bonos en el cual el gobierno sea uno de los principales emisores, garantizar reglas equitativas y transparentes para la emisión y compraventa de bonos será fundamental a fin de estimular tanto a los emisores como a los inversionistas para que concurren en ese mercado.

Estrategias

Las estrategias de la deuda pública deben estar vinculadas directamente con sus objetivos y definirse de tal manera que puedan evaluarse. Las estrategias de la deuda se definen comúnmente en términos de las características de la deuda que se desea contraer, como las siguientes:

Relación entre deuda fija y deuda flotante. En general, es fija toda deuda negociable que vence o se revalúa en un período mayor de 12 meses. Por ejemplo, Canadá aplicó la política de incrementar esta relación de 50% en 1990 a 65% en 1998. Una de las razones para aumentar la proporción de la deuda fija es la necesidad de estabilizar el costo del servicio de la deuda a largo plazo.

Perfil de vencimientos de la deuda. Las ventajas de incrementar la relación entre la deuda fija y la flotante derivan



de la estabilidad del costo que se obtiene con la colocación de deuda a mayores plazos. Mientras mayor sea el plazo de vencimiento, mayor será la estabilidad. Sin embargo, una mayor estabilidad puede implicar un incremento del costo. Los administradores de la deuda deben estar en posibilidad de evaluar la conveniencia de optar por el menor costo o por la estabilidad, considerando para ello el mayor riesgo que acompaña a la deuda contraída en el extremo inferior de la curva de rendimientos.

Necesidad de diversificar los instrumentos de la deuda.

En el supuesto de que un gobierno desee establecer y mantener un mercado de valores interno, en el cual sea el mayor emisor, será responsable de asegurarse de que en ese mercado existan suficientes títulos negociables con una gran variedad de plazos de vencimiento, con objeto de garantizar su eficiencia.

Relación entre deuda en moneda nacional y deuda en moneda extranjera. Suponiendo que exista un mercado en moneda nacional para la deuda de un país, existen dos razones principales para contraer deuda en moneda extranjera: reducir costos y mantener una reserva de divisas como parte de las políticas cambiarias del país. No obstante, los créditos en moneda extranjera implican riesgos monetarios, que deberán sopesarse con relación a las ventajas de esos financiamientos.

Relación entre deuda a tasa real y deuda a tasa nominal.

Una práctica relativamente nueva para los gobiernos consiste en colocar deuda que varía con la inflación. La tasa aplicable al instrumento es una tasa base (que los economistas llaman tasa real), a la que se agrega un ajuste por concepto de la inflación. En el caso de esta deuda el riesgo asociado con la inflación no lo asumen los acreedores, sino el gobierno. Si el gobierno confía en la eficacia de su política contra la inflación, semejante política de financiamiento será ventajosa. Otra razón para emitir



instrumentos de deuda en esas condiciones es contribuir a la eficiencia del mercado ofreciendo una gran variedad de instrumentos por negociar.

Plan Operacional

Para la ejecución de un programa de deuda pública debe establecerse un plan operacional que sea consistente con sus objetivos y estrategias. Ese plan incluiría procedimientos para vender valores, mantener relaciones con los acreedores y suscriptores y establecer sistemas de control para registrar, evaluar y reportar las transacciones de la deuda y para informar respecto a los niveles de endeudamiento y sus riesgos. Un programa de deuda comprendería acciones como las siguientes:

Seleccionar los operadores primarios, locales y/o extranjeros. La mayoría de los gobiernos utilizan operadores/intermediarios/suscriptores para colocar sus valores. La selección de los operadores (en función de su ubicación, nacionalidad, etc.) y su máxima participación en cada emisión de bonos deberá basarse en criterios compatibles con la estrategia de la deuda.

Diseñar un proceso apropiado para la colocación de la deuda (mediante subasta o por otros medios). Los valores se distribuyen generalmente a los operadores mediante subasta o de manera directa y continua. El proceso deberá diseñarse en tal forma que garantice la integridad del mercado. Ello significa que los mercados deben ser transparentes, ordenados, solventes y eficientes.

Establecer un programa para mantener relaciones con los interesados. Es importante que se mantenga la confianza en el emisor, tanto en términos de la estabilidad económica del país como de la transparencia del gobierno en su calidad de emisor de valores. Si bien las naciones son soberanas, dependen de la confianza de los inversionistas. En este sentido, las sorpresas no son del agrado de los mercados, que esperan que los gobiernos actúen en forma franca y consistente. Para mantener

un programa de deuda que ofrezca confianza y transparencia es necesario consultar regularmente a los interesados en cuanto al proceso en general, su divulgación, la programación de las emisiones, etc.

Establecer un programa para determinar y controlar los riesgos operacionales. Este aspecto se examina en el apartado «Evaluación de Riesgos».

Implantar procedimientos para preservar la integridad financiera. Un elemento básico del control es reducir los riesgos asociados con fraudes, negligencia financiera, infracción de las reglas financieras y pérdida de activos o fondos públicos.

Establecer objetivos y procedimientos de auditoría. El propósito de la auditoría en este caso es proporcionar seguridad independiente de que se han establecido controles apropiados a fin de garantizar que se efectúen las acciones que la administración consideró necesarias para controlar los riesgos asociados con el cumplimiento de sus objetivos. Ello implica establecer procedimientos de auditoría para revisar los controles en cada fase de la operación, con objeto de que la administración se asegure de que las actividades cotidianas sean congruentes con los objetivos del programa. Al respecto, el auditor deberá examinar cuatro aspectos principales: los controles de gestión, los controles operacionales, la presentación de informes y la supervisión.

Recuadro 7: Auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de Argentina

La EFS de Argentina practica auditorías con relación a los siguientes aspectos de la deuda pública:

1. Auditorías financieras respecto a la deuda pública en general

La EFS de Argentina efectúa auditorías selectivas de la emisión de bonos gubernamentales, que incluyen la revisión de los ingresos captados por ese concepto, el cumplimiento de las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables, el registro contable de las operaciones, los calendarios de pagos del principal y de los intereses, y las comisiones pagadas a los intermediarios financieros. Las auditorías de este tipo se enfocan a los sistemas de contabilidad y de control interno del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Como parte de sus auditorías de la deuda pública, la EFS de Argentina ha establecido razones financieras para estimar el riesgo asociado a factores externos. Los organismos internacionales (OI) y el Departamento de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos proporcionan la información necesaria para el cálculo de esas razones. La EFS de Argentina emplea una gran variedad de razones financieras con objeto de medir la suficiencia presupuestal del gobierno para pagar los intereses, como las relaciones deuda-PIB, deuda-reservas del banco central, deuda-ingresos por exportaciones y pago de intereses-ingresos por exportaciones. Esos índices financieros se determinan anualmente para dar seguimiento a la solvencia del gobierno. Las razones financieras que se utilizan en Argentina son similares a las que se emplean en otros países de Latinoamérica, como México, Brasil y Chile.

2. Auditorías del pago de intereses

La EFS de Argentina efectúa auditorías detalladas del pago de intereses, para lo cual utiliza la información que le proporcionan la Dirección de Administración de la Deuda Pública, la Contaduría General de la Nación, la Tesorería General de la Nación, la Oficina Nacional de Crédito Público y la Oficina Nacional de Presupuesto. Estas auditorías se enfocan principalmente a los trámites administrativos relacionados con el servicio y las comisiones de la deuda y a los controles internos correspondientes. Con ese propósito se revisa documentación comprobatoria de los pagos y las asignaciones presupuestales.

La EFS de Argentina también es responsable de presentar los siguientes informes sobre la deuda pública:

1. Informes de auditorías financieras a los OI

La EFS de Argentina revisa los créditos que otorgan a instituciones de ese país el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esa EFS presenta un informe final de auditoría por cada uno de los programas financiados con esos créditos.

2. Informes de auditorías del desempeño a los OI

De manera similar, la EFS de Argentina revisa el cumplimiento de las metas de los programas y proyectos financiados por los OI y en general da seguimiento a esos programas y proyectos en términos de su eficacia, eficiencia y economía. La EFS evalúa los incumplimientos y las variaciones entre los resultados reales y los previstos.

3. Informe de seguimiento de la evolución de la deuda pública

La EFS de Argentina da seguimiento a la deuda pública nacional al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año. La EFS obtiene información al respecto del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la compara con sus propios datos, que obtiene mediante el examen de los convenios de crédito y de otras fuentes. Los resultados de su revisión determinan las cifras de la deuda pública a esas dos fechas. La deuda se analiza y se reporta de la siguiente manera: (1) bonos gubernamentales en moneda nacional y extranjera; (2) financiamientos de organismos internacionales; y (3) préstamos comerciales, créditos bilaterales y deuda contraída con el Club de París.

Otras evaluaciones que efectúa la EFS de Argentina se refieren a la influencia del tipo de cambio y de las tasas de interés sobre la deuda, los plazos de vencimiento y la clasificación de la deuda por monedas y tasas de interés.

Información y Comunicación

A fin de cumplir las metas en materia de deuda pública, quienes formulan las políticas gubernamentales necesitan apoyarse en un sistema de información que capte y genere información pertinente y confiable sobre la deuda soberana. Esa información se obtiene con mayor facilidad cuando existen las siguientes condiciones:

- i. Para el registro de las operaciones presupuestales, de tesorería y de deuda pública se utiliza de manera consistente un sistema de contabilidad gubernamental uniforme.
- ii. Una base de datos integrada proporciona información consistente sobre el efectivo, el presupuesto y la deuda pública y facilita el flujo de la información entre las distintas unidades operativas y a su interior.
- iii. El cuerpo encargado de prescribir normas de contabilidad ha establecido un sistema contable uniforme y los requisitos que deben cumplir los informes, tanto en su forma como en su contenido.
- iv. Grupos de las distintas dependencias se coordinan para administrar la evolución de los sistemas de información de manera integral y eficiente.

Para la contabilidad de las transacciones de deuda pública se recomienda la base de acumulación en lugar de la base de efectivo o la híbrida. Los gobiernos que registraran las transacciones conforme a la base de efectivo podrían omitir compromisos con proveedores de bienes y servicios que se hubiesen recibido pero no se hubieran pagado, que por lo general constituyen pasivos de consideración. De manera similar, los gobiernos que operaran programas de deuda garantizada por el gobierno sobre una base de efectivo podrían reconocer sus obligaciones cuando se pagaran y no cuando se asumieran, lo cual conduciría a que se subestimaran los montos de la deuda pública y se otorgaran incentivos improcedentes a los administradores de la deuda.



Los informes oportunos sobre la deuda pública contribuyen a evitar irregularidades y a la salvaguarda de los activos. Dado que las operaciones de la deuda pública implican grandes sumas de efectivo, información oportuna respecto a los ingresos y desembolsos de efectivo relacionados con las transacciones de deuda pública podría disuadir a quienes tuvieran la intención de cometer fraudes.

Recuadro 8: Cómo informa el gobierno sobre sus operaciones de deuda: el caso de Canadá

Desde 1991 el Ministerio de Finanzas del Gobierno de Canadá ha venido presentando un informe sobre las operaciones de la deuda (que actualmente se denomina Informe de la Administración de la Deuda), en el cual se describen y explican diversos aspectos del programa de deuda, tanto por lo que corresponde al año anterior como desde una perspectiva histórica. Ese informe se refiere a las actividades relacionadas con la administración de la deuda gubernamental, la obtención de créditos y la administración del efectivo, y proporciona antecedentes de la deuda contraída por las corporaciones de la Corona (empresas públicas). El último de esos informes está más orientado al futuro, con objeto de que quienes participan en el mercado estén más enterados de las estrategias de deuda del gobierno y de sus actuales prioridades al respecto. Por ejemplo, se informa que, como resultado de la reducción de los déficit y de la virtual eliminación del creciente endeudamiento del sector público en el mercado, en la actualidad el gobierno está concentrando sus esfuerzos en el mantenimiento de un mercado solvente y eficiente.

En el Informe de la Administración de la Deuda de 1997 se ofrece una visión general de la actual estrategia para la administración de la deuda federal y se informa de la situación de los programas de la deuda federal al 30 de noviembre de 1997 y de las operaciones de la deuda federal correspondientes al año fiscal de 1996-97. El informe consta de las siguientes secciones:

El ámbito de la administración de la deuda federal, incluyendo su monto y su estructura, y el actual entorno fiscal;

Una visión general de la actual estrategia para la administración de la deuda federal y de las autoridades a su cargo;

La problemática actual de la administración de la deuda y las iniciativas para atenderla;

Detalles de los programas de la deuda federal;

Distribución de la tenencia de la deuda del Gobierno de Canadá en el mercado;

Reseña de las operaciones de deuda en moneda nacional y extranjera que efectuó el gobierno en el año fiscal de 1996-1997; y

Resumen estadístico de las operaciones de deuda que efectuaron el gobierno federal y sus agencias en el año fiscal de 1996-1997.



Supervisión

Prácticamente no existe ninguna organización cuya estructura y operación estén exentas de la necesidad de cambio. Por tanto, deben establecerse mecanismos apropiados para dar seguimiento a los cambios, a fin de ayudar a que los responsables de tomar las decisiones se enteren cuando el entorno sufra cambios que afecten su operación y estén en posibilidad de reaccionar ante esos cambios con toda oportunidad. La supervisión de los controles internos de la deuda pública podría incluir el uso de información externa, como los informes a interesados del exterior, incluyendo acreedores institucionales, agencias que califican el crédito soberano y organismos internacionales.

La supervisión se puede efectuar tanto de manera concomitante a las operaciones regulares de la deuda pública como mediante auditorías enfocadas a aspectos específicos. Los administradores de la deuda deben mantenerse alerta para enterarse de los cambios imprevistos a que se haga referencia en los informes periódicos sobre la deuda y en las indagaciones o investigaciones inusuales que efectúen interesados internos y externos.

De vez en cuando las autoridades superiores a cargo de la deuda podrían ordenar una evaluación independiente y detallada de los controles internos. Mediante esa revisión externa se verificaría la pertinencia, regularidad y eficacia de las actividades de control.

Objetivos y Procedimientos de Auditoría

En esta sección se sugieren objetivos y procedimientos de auditoría para cada uno de los cinco elementos del control interno: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión. Las siguientes fuentes de información se utilizan comúnmente en los procedimientos de auditoría a que se refiere este apartado.

Resultados de auditorías anteriores;

Entrevistas con funcionarios responsables de la administración de la deuda pública;

Datos biográficos de los principales funcionarios a cargo de la deuda pública;

Organigramas;

Manuales de procedimientos;

Leyes y disposiciones reglamentarias aplicables a la contratación de deuda pública y a la presentación de informes al respecto;

Informes de gestión;

Informes de auditoría interna; y

Minutas de reuniones.



Ambiente de Control¹

Como se señaló en su oportunidad, los elementos del ambiente de control se pueden clasificar en las siguientes categorías: (A) integridad y valores éticos, (B) políticas de recursos humanos y (C) estructura organizacional. Los objetivos y procedimientos de auditoría correspondientes a los elementos anteriores se indican a continuación.

a) Integridad y Valores Éticos

Objetivo 1: Determinar si se ha establecido un código de conducta y la forma en que se aplica.

Procedimientos: La EFS obtendría evidencia oral y documental para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿La dirección ha establecido por escrito un código de conducta que sea aplicable tanto al personal directivo como al subalterno y sirva como referencia para evaluar la actitud y el comportamiento de ambos?
- ii. ¿El código de conducta considera los conflictos de intereses o establece normas éticas para regular la conducta del personal?
- iii. ¿El código de conducta se ha difundido en toda la unidad a cargo de la administración de la deuda?
- iv. ¿Se confirma periódicamente esa difusión con el personal?
- v. ¿Se ha comunicado al personal la forma en que deberá proceder cuando observe conductas impropias?

¹ Las preguntas de esta sección se obtuvieron del documento Control Environment Questionnaire (“Cuestionario sobre el Ambiente de Control”), que proporcionó la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.

- vi. ¿Se han establecido por escrito políticas para regular las relaciones de la dirección con el personal subalterno, clientes, acreedores y aseguradores?
- vii. ¿Se ha establecido por escrito una política respecto a las transacciones con terceros?
- viii. ¿Se ha establecido por escrito una política en cuanto a los obsequios y muestras de hospitalidad que puede aceptar el personal?
- ix. ¿Se ha establecido por escrito una política que obligue a los funcionarios de mayor jerarquía a declarar sus beneficios pecuniarios y sus intereses financieros en el exterior (incluyendo sus ingresos por concepto de asesorías, comisiones y participación en consejos directivos)?
- x. ¿Se efectúan revisiones independientes para detectar propiedades en común, participación en consejos directivos y nexos familiares antes de realizar u ordenar transacciones importantes de deuda pública?

Objetivo 2: Determinar la actitud de los administradores de la deuda respecto a los controles internos.

Procedimientos: Mediante la observación y el examen de la documentación pertinente, la EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿La dirección promueve evaluaciones externas del ambiente de control y de los controles internos y actúa de conformidad con los resultados de esas evaluaciones? Por ejemplo:
- ii. ¿Las cartas a la administración de los auditores externos se examinan y contestan al nivel de la dirección?
- iii. ¿La dirección promueve los informes de auditoría interna sobre los controles?
- iv. ¿Se ha integrado un comité de auditoría que supervise las relaciones con los auditores internos y externos?
- v. ¿La dirección actúa cuando el personal infringe los códigos de conducta o las disposiciones legales aplicables?
- vi. ¿Las medidas disciplinarias que se aplican en esos casos se dan a conocer en toda la organización?

- vii. ¿La dirección contraviene en ocasiones los procedimientos, los códigos de conducta o los controles internos? ¿Esas infracciones se documentan e investigan?
- viii. ¿La dirección proporciona recursos suficientes para que el trabajo de auditoría interna sea apropiado? Al respecto, debe considerarse si la función de auditoría interna se cumple con la amplitud, calidad e independencia necesarias.

b) Políticas de Recursos Humanos

Objetivo 1: Determinar las políticas y prácticas que aplique la dirección para reclutar, retener y pagar al personal.

Procedimientos: La EFS examinaría la documentación pertinente para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Los puestos superiores que están vacantes se dan a conocer ampliamente entre las personas con la competencia necesaria para ocuparlos (dentro y/o fuera de la organización)?
- ii. ¿Los mecanismos para la designación y promoción del personal son transparentes y se basan en criterios objetivos y apropiados para evitar el favoritismo y el nepotismo?
- iii. ¿Se efectúan revisiones independientes de las remuneraciones (por ejemplo, mediante un área de asesoría o un consejo en la materia), incluyendo los pagos que se hacen al personal que deja de prestar sus servicios?
- iv. ¿Para las evaluaciones del desempeño se consideran otros factores aparte del cumplimiento de las metas de desempeño de corto plazo?
- v. ¿Para las evaluaciones del desempeño se aplican criterios de integridad y éticos?
- vi. ¿Se efectúan revisiones independientes (por ejemplo, mediante el órgano de auditoría interna, auditores externos o un consejo de supervisión) de la función y de la competencia de los principales funcionarios?
- vii. ¿Existen descripciones de los puestos? De ser así, ¿contienen suficientes referencias a las responsabilidades relacionadas con el control?

- viii. ¿Las funciones ejecutivas se asignan a los niveles de dirección apropiados?
- ix. ¿Las responsabilidades se delegan de manera apropiada?

Objetivo 2: Determinar las políticas y prácticas que aplique la dirección para reclutar y capacitar al personal.

Procedimientos: Mediante la observación y el examen de la documentación pertinente, la EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Las políticas para el reclutamiento del personal se han establecido por escrito? Personal con la capacitación necesaria, debidamente enterado de los requerimientos de los puestos vacantes y con aptitudes para realizar entrevistas examinaría las solicitudes de empleo y efectuaría las entrevistas de reclutamiento.
- ii. ¿Se han establecido procedimientos apropiados para verificar la experiencia, competencia y referencias de los candidatos?
- iii. ¿Las políticas para la contratación del personal prevén la investigación de antecedentes penales?
- iv. ¿Se informa al personal de nuevo ingreso de sus responsabilidades y de las expectativas de la administración, de preferencia mediante una descripción detallada de los puestos que se mantendrá actualizada durante el tiempo en que preste sus servicios?
- v. ¿El personal de línea de la administración efectúa regularmente una evaluación del desempeño de cada empleado, que es revisada por las autoridades superiores correspondientes?
- vi. ¿Para evaluar el desempeño del personal se considera tanto la satisfacción de sus actuales necesidades de capacitación y desarrollo como sus futuras necesidades al respecto?
- vii. ¿Se han establecido procedimientos apropiados para corregir o prevenir las deficiencias de desempeño?
- viii. ¿Se han establecido procedimientos disciplinarios apropiados para los casos en que el personal infrinja el código de conducta de la organización o incurra en otras conductas inaceptables?

c) Estructura Organizacional

Objetivo: Determinar la estructura organizacional de la unidad a cargo de la administración de la deuda pública.

Procedimientos: Mediante la observación y el examen de la documentación pertinente, la EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Se ha definido claramente la estructura de la organización? ¿Se han establecido líneas claras para la presentación de informes que abarquen todas las funciones y el personal de la organización?
- ii. ¿Se han definido claramente las responsabilidades de los funcionarios a cargo de la administración de la deuda pública (de preferencia por escrito)?
- iii. ¿Son razonables los contratos de trabajo celebrados con esos funcionarios (en términos de su vigencia, remuneraciones, condiciones de trabajo, etc.)?
- iv. ¿Existen los debidos pesos y contrapesos al interior de la dirección (por ejemplo, existen directores sin funciones ejecutivas, se han integrado comités de auditoría, se han separado las responsabilidades del presidente y del director general y la supervisión la ejerce la autoridad apropiada)?
- v. ¿Posee el consejo directivo (o su equivalente) la competencia y experiencia necesarias (en campos tales como economía, finanzas, contabilidad y sistemas de información)?
- vi. ¿Se cuenta con manuales de procedimientos actualizados que incluyan tanto los procedimientos operacionales como los procedimientos financieros/contables que deban aplicarse para la administración de la deuda pública?

d) Sistemas Computarizados de Información sobre la Deuda

Objetivo 1: Evaluar los controles generales del sistema computarizado de información sobre la deuda.

Procedimientos: La EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:



- i. ¿El sistema computarizado de información sobre la deuda es administrado por un funcionario de alto nivel que informa a las autoridades superiores del ministerio de finanzas, del banco central o de ambas instituciones?
- ii. ¿Quienes se encargan de desarrollar los programas de cómputo tienen prohibido operar las computadoras y utilizar los programas con datos reales?
- iii. ¿El programa de la deuda y su información están protegidos y el responsable de su custodia sólo los facilita a personal autorizado?
- iv. ¿El responsable de la custodia del programa de la deuda y de su información tiene acceso al equipo de cómputo para operar programas o modificar los datos?
- v. ¿Las contraseñas se asignan formalmente, se modifican de manera regular y están protegidas para evitar que sean utilizadas por personas no autorizadas?
- vi. ¿Se han asignado códigos de identificación a las terminales para evitar que terminales no autorizadas tengan acceso a las líneas de comunicación?
- vii. ¿Existen listas del personal autorizado que especifican los límites de su autorización y esas listas se mantienen actualizadas y se verifican?
- viii. ¿Las impresiones de información delicada se destruyen regularmente antes de que se desechen? ¿La información almacenada en disquete o en cinta magnética se borra por completo en lugar de que la dirección del archivo se elimine simplemente del directorio de archivos?
- ix. ¿La información confidencial se cifra para proteger su transmisión?
- x. ¿El hardware relacionado con la deuda tiene adheridos marbetes con números de identificación y se ha asignado a personal específico? ¿Los registros financieros se concilian con los resultados de los inventarios?
- xi. ¿Cuándo los programas de cómputo se modifican se efectúan pruebas para verificar que la información se procese correctamente?

Objetivo 2: Evaluar los controles de aplicación del sistema computarizado de información sobre la deuda.

Procedimientos: La EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:



- i. ¿El sistema de cómputo incluye reglas, como controles de edición, para verificar la exactitud de la información que se introduce a la computadora?
- ii. ¿Se informa oportunamente a los funcionarios responsables de la administración de la deuda de los errores en que se incurre al procesar las transacciones correspondientes?
- iii. ¿Se utilizan los controles de archivo para verificar que se actualice la información correcta y evitar la destrucción accidental de los archivos?
- iv. ¿Se conservan copias de respaldo de los archivos, programas y documentos relacionados con la deuda?
- v. ¿Se han documentado debidamente los programas, aplicaciones y procedimientos que se emplean para procesar la información relacionada con la deuda?
- vi. ¿Se informa oportunamente a los administradores de la deuda de las deficiencias? ¿Las deficiencias se investigan y se subsanan?

Evaluación de Riesgos

Como se señaló anteriormente, los factores de riesgo relacionados con las operaciones de la deuda son mayores cuando en la unidad a cargo de su administración no se han separado las tareas críticas y no se cuenta con personal competente, sistemas que cumplan las normas técnicas, procedimientos de trabajo estructurados, capacidad para valuar regularmente los instrumentos crediticios y documentación completa de las transacciones de la deuda.

A continuación se indican los objetivos y procedimientos de auditoría por lo que respecta al riesgo operacional y al riesgo de fraude.

Objetivo 1: Determinar si en la unidad a cargo de la administración de la deuda existen indicios de riesgo operacional.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿El personal responsable de la custodia de los activos (instrumentos de deuda, efectivo, etc.) está separado de la contabilidad?
- ii. ¿El personal responsable de la contabilidad de la deuda pública tiene acceso al efectivo, a los instrumentos de deuda o a las cuentas bancarias?
- iii. ¿El personal responsable de autorizar las transacciones de deuda pública está separado de la custodia de los activos correspondientes?
- iv. ¿El registro de las transacciones de la deuda pública está segregado en tal forma que el mismo personal no podría registrar una transacción desde su origen hasta su asiento final en los auxiliares y en el libro mayor?

- v. ¿Los especialistas que participan en las transacciones de deuda, sus supervisores y el personal que procesa la información poseen niveles técnicos comparables de experiencia y competencia en el campo de la administración de la deuda?
- vi. Cuando los nuevos productos de deuda son complejos, ¿se capacita debidamente al personal antes de que se introduzcan en el mercado, a fin de que esté en aptitud de valuarlos, negociarlos y procesarlos?
- vii. ¿Son confiables los sistemas establecidos para capturar, procesar y reportar las transacciones de deuda?
¿Cumplen las normas técnicas vigentes?
- viii. ¿Los procedimientos de la unidad a cargo de la administración de la deuda se han establecido por escrito, son predecibles, su diseño es adecuado e incluyen referencias de auditoría apropiadas?
- ix. ¿La unidad que administra la deuda ha previsto un sitio alternativo y los recursos informáticos, sistemas de comunicación, instalaciones y demás servicios de apoyo necesarios para efectuar las transacciones en caso de desastre?
- x. ¿Las transacciones de deuda se formalizan debidamente mediante convenios redactados conforme a un modelo idóneo, que se ejecutan en todos sus términos, y se soportan oportunamente con la documentación apropiada? ¿Las transacciones de deuda se efectúan de acuerdo con las leyes, las estipulaciones restrictivas (incluyendo las que se refieren al depósito de activos gubernamentales en garantía y al uso de los recursos provenientes de los financiamientos) y los acuerdos de reestructuración de deuda?
- xi. ¿El personal que administra la deuda está capacitado para valuar todos los instrumentos de deuda a su valor de mercado?

Objetivo 2: Determinar si existen indicios de fraude o alto riesgo en las operaciones de la deuda pública.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Los funcionarios a cargo de la administración de la deuda pública se rehusan a proporcionar información a los auditores?
- ii. ¿No se han adoptado medidas para subsanar debilidades de control interno detectadas en auditorías anteriores?



- iii. ¿Es considerable el riesgo de que los funcionarios responsables de la administración de la deuda contravengan las políticas y procedimientos aplicables con fines ilícitos y de lucro personal o de que se maquille la información relacionada con la situación de la deuda soberana o el cumplimiento de la normatividad en la materia?
- iv. ¿Se numeran en forma consecutiva los documentos que se utilizan en las transacciones de deuda pública?
- v. ¿Faltan documentos de la deuda o solamente obran sus fotocopias?
- vi. ¿Se efectúan transacciones de deuda pública que no se justifican y no cumplen un claro propósito?
- vii. ¿Se efectúan transacciones de deuda pública que no han sido autorizadas por las autoridades superiores correspondientes?
- viii. ¿Se han canjeado instrumentos de la deuda pública con inversionistas privados a valores distintos de su valor de mercado?
- ix. ¿Los funcionarios gubernamentales utilizan cuentas bancarias en el extranjero a nombre de empresas?
- x. ¿Existen diferencias sin conciliar entre las cifras de los depósitos y pagos bancarios y las registradas en la contabilidad?
- xi. ¿Se efectúan transacciones de deuda pública que no se justifican y están relacionadas con cuentas bancarias inactivas?
- xii. ¿Existen inesperados sobregiros o disminuciones en los saldos de las cuentas donde se registran las transacciones de deuda pública?
- xiii. ¿Se han efectuado recientemente modificaciones importantes a las disposiciones legales que regulan la deuda o a las normas contables que no se hayan aplicado?
- xiv. ¿Se han asignado actividades de control a personal de nuevo ingreso que no ha sido capacitado debidamente?
- xv. ¿Se han instalado nuevos sistemas computarizados de información sin efectuar las pruebas necesarias?
- xvi. ¿Se han introducido nuevas transacciones o instrumentos de deuda sin comprender cabalmente sus efectos en la situación financiera y presupuestal del gobierno?

Actividades de Control

Como se ha indicado con anterioridad, las actividades de control contribuyen a garantizar que el personal que administra la deuda efectúa las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos del gobierno en la materia. Para la eficacia de las actividades de control se requiere que las autoridades responsables de la administración de la deuda establezcan claramente sus objetivos en aspectos específicos tales como la liquidez de la tesorería, el costo de la deuda y la estabilidad de su servicio. Las actividades de control orientadas al cumplimiento de los objetivos de la deuda se complementan con actividades de control generales que promueven la debida autorización de las transacciones, su cabal reconocimiento y registro contable y la salvaguarda de los activos.

Objetivo 1: Determinar si el gobierno ha establecido claramente los objetivos, políticas y procedimientos de la deuda.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿El gobierno ha establecido un plan estratégico y un manual de procedimientos para la administración de su deuda?
- ii. ¿Las transacciones de la deuda se autorizan y efectúan conforme a las disposiciones e instrucciones de las autoridades superiores responsables de su administración a fin de cumplir objetivos específicos, como garantizar la liquidez necesaria para que el gobierno cumpla oportunamente sus obligaciones, obtener determinado perfil de vencimientos de la deuda, mantener cierta relación entre la deuda en moneda nacional y la deuda en moneda extranjera y contar con un activo mercado de capitales interno?



Objetivo 2: Determinar si las transacciones de la deuda se efectúan de acuerdo con las políticas de control generales por lo que respecta a su registro eficaz y eficiente, la salvaguarda de los activos, la conciliación de las cifras de la contabilidad y la transparencia de los informes al respecto.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Para el registro de la deuda pública se han diseñado formas apropiadas que se utilicen correctamente para asentar todos los términos en que se contrata la deuda, incluyendo datos tales como la fecha de las transacciones, su monto original, la garantía colateral, el periodo de pago, la tasa de interés aplicable, el acreedor, la moneda, las fechas de amortización del principal y el garante?
- ii. ¿La información sobre la deuda se registra en una sola unidad para evitar errores por duplicación de registro e inconsistencias en los informes y para reducir los costos?
- iii. ¿El sistema que se utiliza para numerar las transacciones e instrumentos de la deuda es consistente con el que se emplea para informar a los interesados en el exterior, como el Banco Mundial?
- iv. ¿Los informes sobre la deuda cumplen las normas de presentación y transparencia que ha establecido la comunidad internacional?
- v. ¿Está restringido el acceso a los documentos de la deuda y a los recursos captados mediante su colocación?
- vi. ¿Las confirmaciones de las operaciones de la deuda se concilian con los registros contables del gobierno?
- vii. Si el banco central funge como agente financiero del gobierno en las transacciones de la deuda, ¿revisa un auditor independiente sus controles internos?

Información y Comunicación

El objetivo de los controles internos relacionados con la información y comunicación es presentar a las autoridades superiores del gobierno los informes confiables sobre la deuda que necesitan para tomar oportunamente las decisiones en materia de contratación de financiamientos, presupuesto y flujo de efectivo.

Objetivo: Determinar si las autoridades superiores del gobierno reciben la información sobre la deuda que requieren para cumplir sus responsabilidades ministeriales.

Procedimientos: Obtener la información necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Las autoridades superiores gubernamentales obtienen oportunamente la información sobre la deuda que necesitan para que el presupuesto incluya provisiones confiables del servicio de la deuda?
- ii. ¿Los funcionarios que administran la deuda obtienen diariamente información respecto al estado del flujo de efectivo del gobierno con objeto de contratar los financiamientos necesarios para garantizar su liquidez a un costo razonable?
- iii. ¿Las autoridades superiores gubernamentales de los países pobres muy endeudados (PPME) cuentan con información pertinente y confiable sobre la deuda a fin de obtener todos los beneficios de la iniciativa para la reducción de la deuda de esos países?
- iv. ¿Los informes sobre la deuda pública contienen información actualizada sobre los financiamientos más recientes, la reestructuración de la deuda y la deuda de las empresas privadas apoyadas por el Estado que se ha contratado con la garantía del gobierno central?



- v. ¿Los informes sobre la deuda se presentan de acuerdo con las normas de contabilidad generalmente aceptadas del país y las normas que al respecto ha establecido la comunidad internacional?



Supervisión

La supervisión de los controles internos la efectuaría el personal de auditoría interna; se podrían contratar consultores externos para realizar revisiones más amplias y profundas al respecto.

Objetivo: Evaluar la eficacia de las actividades regulares de supervisión.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Existen registros de auditorías internas anteriores sobre las transacciones de la deuda? Revisar las recomendaciones derivadas de las auditorías internas y verificar que se hayan efectuado las acciones correctivas pertinentes.
- ii. ¿Los informes de las auditorías internas se presentan a las autoridades superiores responsables de establecer las políticas en materia de deuda?
- iii. Obtener los registros de las auditorías internas y los informes de la administración donde el presupuesto se compare con el desempeño real en cuanto a la contratación de deuda pública, los pagos de amortización y los gastos por concepto de intereses.
- iv. ¿Existen variaciones significativas entre las cifras presupuestadas y las reales por lo que respecta a los créditos obtenidos, los pagos de principal y los gastos por concepto de intereses? ¿Quiénes administran la deuda revisan y explican sus saldos?
- v. Si se ha efectuado un número reducido de transacciones de deuda pública por montos muy elevados, habría que ampliar los procedimientos de auditoría para verificar que los fondos captados mediante los financiamientos se hayan registrado en la cuenta de caja y su ingreso esté soportado por los recibos correspondientes.



- vi. ¿Se da seguimiento a las comunicaciones de los acreedores, las instituciones reguladoras y otros interesados a fin de obtener información importante para la administración de la deuda?
- vii. ¿Se verifica la eficacia de las actividades regulares de control cuando se desarrollan y establecen nuevos sistemas de contabilidad e información?
- viii. ¿Se mejoran los sistemas de contabilidad e información cuando el volumen y complejidad de la información sobre las transacciones y el monto de la deuda se incrementan significativamente?
- ix. ¿El personal está obligado a hacer constar con su firma que se han efectuado actividades esenciales para el control interno?
- x. ¿Las quejas de los inversionistas se investigan oportunamente para determinar sus causas?

Apéndice

Glosario de Deuda Pública

Análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA: Debt Sustainability Analysis)

Estudio que efectúan funcionarios del FMI y del Banco Mundial al término de la primera fase de la aplicación de la iniciativa para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), conjuntamente con el país deudor y en consulta con los acreedores, a fin de decidir si ese país está apto para recibir apoyo conforme a esa iniciativa. (Fuente: BM, 12/96.)

Acreedores oficiales

Instituciones del sector público que otorgan créditos. Algunos de estos acreedores son multilaterales, porque son organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial. Otros son bilaterales, por tratarse de instituciones gubernamentales de dos países, como los bancos centrales. (Fuente: BM, 1994.)

Acuerdo “stand by”

Acuerdo que establece el FMI con un país miembro conforme al cual solamente se podrán efectuar compras con cargo al tramo de crédito otorgado a ese país hasta por determinado monto y durante cierto período –que normalmente es de 12 a 18 meses. Los recursos del FMI se proporcionan por partes conforme a acuerdos «stand by» y están sujetos a condiciones que por lo regular se refieren a la política crediticia, a préstamos al gobierno o al sector público, a la política de comercio exterior y a la aplicación de los créditos externos. (Fuente: BM, 1994.)



Acuerdo “stand still”

Acuerdo provisional entre el país deudor y los bancos comerciales acreedores por el cual los pagos del principal de la deuda de mediano y largo plazos se diferirán y las obligaciones de corto plazo se renovarán mientras se acuerda la reestructuración de la deuda. El propósito es que el país deudor siga teniendo acceso a un mínimo de financiación para fines comerciales mientras se efectúan las negociaciones y evitar que algunos bancos retiren abruptamente sus facilidades de crédito en perjuicio de otros. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula de buena voluntad

Esta cláusula se incluyó en los acuerdos del Club de París a partir de 1978 en atención de los países que necesitaban recibir apoyo con posterioridad al período de consolidación acostumbrado, que es de 12 a 18 meses. De acuerdo con la cláusula de buena voluntad original, los acreedores del Club de París aceptan en principio, pero sin ningún compromiso para ellos, considerar en forma favorable las solicitudes de apoyo que en lo futuro presente un país deudor que haya estado cumpliendo el programa del FMI y haya solicitado apoyos similares de otros acreedores. La cláusula de buena voluntad modificada, que se introdujo en 1983, mejora la original porque especifica el nuevo período de consolidación. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula de la nación más favorecida

Los acuerdos suscritos con el Club de París obligan al deudor a obtener alivio a su deuda de otros acreedores en términos no más favorables que los obtenidos de los acreedores miembros de ese club. (Fuente: BM, 1994.)

Cláusula de transferencia

Estipulación que obliga al gobierno deudor a garantizar la transferencia inmediata e irrestricta de las divisas que correspondan en todos los casos en que el sector privado pague en moneda nacional el servicio de su deuda a los acreedores del Club de París. (Fuente: BM, 1994.)



Cláusula “pull back”

En un acuerdo de reestructuración de deuda esta cláusula establece que una minuta aprobada será «nula y sin efecto» a menos que ciertas acciones se hayan efectuado antes de los plazos pactados con ese propósito. (Fuente: BM, 1994.)

Club de Londres

Denominación que se emplea comúnmente para referirse a un grupo de bancos comerciales que se unen para negociar la reestructuración de pasivos a cargo de deudores comunes. (Fuente: BM, 1994.)

Club de París

Es el foro donde los acreedores oficiales han negociado reestructuraciones de deuda desde 1956. Los países acreedores participantes se caracterizan porque todos cuentan con sistemas de seguro de créditos a la exportación, debido a que los pasivos que se reprograman en el Club de París corresponden principalmente a créditos a la exportación garantizados (o asegurados). El presidente del club y su reducido secretariado los proporciona la Tesorería de Francia. (Fuente: BM, 1994.)

Crédito a la exportación

Préstamo que se otorga para financiar la adquisición de bienes o servicios específicos en el país acreedor. Los créditos a la exportación que otorgan los proveedores de bienes se conocen como créditos de proveedores y los que otorga el banco del proveedor se denominan créditos al comprador. (Fuente: BM, 1994.)

Deuda con garantía pública

Son los pasivos externos a cargo de deudores del sector privado cuyo pago está garantizado por entidades públicas. (Fuente: BM, 1994.)

Deuda no consolidada

Deuda que se ha excluido total o parcialmente de la reprogramación. La parte de esa deuda que no se haya reprogramado deberá pagarse en los términos en que se pactó. (Fuente: BM, 1994.)



Elemento de subvención

El grado en que se subvenciona un préstamo, que se calcula como la diferencia entre su valor nominal y la suma de los pagos con descuento que hará el deudor por concepto de su servicio y se expresa como un porcentaje del valor nominal del crédito.

(Fuente: BM, 1994.)

Intereses por mora

Intereses que causa la deuda reprogramada. En el Club de París la tasa de los intereses por mora la negocia bilateralmente el país deudor con cada uno de los acreedores, por lo cual defiere de un acreedor a otro. En el Club de Londres, donde se considera que todos los acreedores tienen acceso a los fondos a tasas similares, se aplica una misma tasa de intereses por mora a todos los pasivos que se reprograman conforme a un mismo acuerdo. (Fuente: BM, 1994.)

Minuta aprobada

La minuta aprobada establece los términos comunes de una reprogramación de deuda que acuerdan acreedores miembros del Club de París con el país deudor y es suscrita por los representantes de los países acreedores, quienes se obligan a recomendar esos términos a sus respectivos gobiernos. La minuta aprobada especifica el servicio de la deuda por reprogramar y el período correspondiente. La tasa de interés aplicable a la deuda reprogramada será objeto de negociaciones que conducirán a la celebración de acuerdos bilaterales entre el país deudor y los distintos acreedores del Club de París. (Fuente: BM, 1994.)

Países pobres muy endeudados (PPME)

Grupo integrado originalmente por 41 países en vías de desarrollo, en 32 de los cuales el PIB per cápita era de US\$ 695 en 1993 y en ese mismo año la relación deuda-exportaciones era superior a 220% o la relación deuda-PIB mayor de 80%. Incluía también a nueve países que obtuvieron una reprogramación de su deuda en términos preferenciales de acreedores del Club de París (o cumplían los requisitos para obtener esa reprogramación). La lista



original de PPME se modificará en el curso de la implementación de la Iniciativa para los PPME y se ampliará para incluir a más países cuya deuda sea insostenible después de que se hayan aplicado todos los mecanismos tradicionales para el alivio de su deuda y se hayan emprendido programas de ajuste con el apoyo del Banco Mundial y del FMI. (Fuente: BM, 12/96.)

Reducción de la deuda y del servicio de la deuda (DDSR: Debt and Debt Service Reduction)

Acuerdos de reestructuración de deuda que celebran estados soberanos con consorcios de bancos comerciales acreedores e incluyen una combinación de recompra de deuda, canje de créditos bancarios con descuento por bonos o canje de créditos bancarios por bonos a la par, pero a tasas de interés inferiores a las del mercado. En la mayoría de los casos los nuevos instrumentos financieros están garantizados con bonos de la Tesorería de los Estados Unidos. De acuerdo con el Plan Brady de marzo de 1989, estos acuerdos están respaldados por préstamos de acreedores oficiales. (Fuente: BM, 1994.)

Sostenibilidad de la deuda

Es la situación de la deuda de un país cuando las razones valor neto actualizado de la deuda/exportaciones y servicio de la deuda/exportaciones son inferiores a las metas específicas que se han establecido para ese país, de rangos de 200-250% 20-25%, respectivamente. Para los efectos de esta medición se considera tanto la deuda pública como la deuda con garantía pública. (Fuente: BM, 12/96.)

Supervisión reforzada

De acuerdo con el Artículo IV de su Convenio Constitutivo, el FMI supervisa el progreso económico de aquellos países que, si bien ya no hacen uso de sus recursos, siguen recibiendo apoyo para aliviar su deuda conforme a acuerdos de reestructuración multianuales. Los países están autorizados para hacer llegar a sus



acreedores oficiales y comerciales versiones modificadas de los informes de los funcionarios del FMI. (Fuente: BM: 1994.)

Términos de Nápoles

Términos preferenciales para reducir la deuda de países de bajos ingresos que aprobó el Club de París en diciembre de 1994 y se aplican de acuerdo con cada caso en particular. Esos países pueden obtener una reducción de hasta 67% del valor neto actualizado de su deuda externa que cumpla los requisitos para ser objeto de esos términos. (Fuente: BM, 12/96.)

Términos de Toronto

Términos especiales para la reprogramación de deuda de países pobres muy endeudados que estuvieron vigentes de octubre de 1988 a diciembre de 1991. (Fuente: BM, 1994.)

Valor neto actualizado de la deuda (VNA)

Es la suma de todas las obligaciones por concepto del servicio (intereses y capital) de la deuda actual, descontada a la tasa de interés del mercado. Cuando la tasa de interés de un préstamo es inferior a la del mercado, el valor neto actualizado de la deuda es menor que su valor nominal y la diferencia refleja el elemento de subvención. (Fuente: BM, 12/96.)

Tabla 1: Países Pobres Muy Endeudados

Pais	Deuda Externa, 1994 (US \$billions)	Deuda del Banco Mundial y Otros Organismos. (porciento)
Angola	8.5	1.9
Benin	1.5	52.1
Bolivia	4.2	54.4
Burkina Faso	1.0	84.7
Burundi	1.1	82.8
Cameroon	6.2	26.1
Central African Republic	0.8	73.1
Chad	0.7	79.3
Congo	4.7	14.9
Cote d'Ivoire	13.9	24.3
Equatorial Guinea	0.2	44.9
Ethiopia	4.8	44.1
Ghana	4.1	65.0
Guinea	2.9	45.3
Guinea-Bissau	0.7	49.5
Guyana	1.8	34.0
Honduras	4.0	51.8
Kenya	6.2	44.6
Lao P.D.R.	2.0	26.2
Liberia	1.1	38.6
Madagascar	3.6	44.8
Mali	2.6	47.0
Mauritania	2.1	39.9
Mozambique	5.0	20.9
Myanmar	6.1	23.9
Nicaragua	9.0	14.6
Niger	1.5	56.3
Nigeria	28.5	16.9
Rwanda	0.9	82.8
Sao Tome and Principe	0.2	72.3
Senegal	3.1	56.9
Sierra Leone	0.7	45.2
Somalia	1.9	40.0
Sudan	16.6	17.0
Tanzania	6.2	42.3
Togo	1.2	55.5
Uganda	3.0	68.6
Viet Nam	22.2	1.0
Yemen	5.3	22.7
Zaire	9.3	25.1
Zambia	4.9	40.8

Fuente: World Bank Debtor Reporting System and IMF staff estimates.



Bibliografía

Banco de Pagos Internacionales, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y Banco Mundial, *Debt Stocks, Debt Flows and the Balance of Payments*, 1994.

The Canadian Institute of Chartered Accountants, *Indicators of Government Financial Condition*, 1997.

Sistema de la Reserva Federal, Junta de Gobernadores, *Trading and Capital Market Activities Manual*, 1999.

Fondo Monetario Internacional, *Official Financing for Developing Countries*, diciembre de 1995.

Fondo Monetario Internacional, *Debt Relief for Low-Income Countries, The HIPC Initiative*, Pamphlet Series No. 51, 1999.

INTOSAI, Comité de Controles Internos, *Guidelines for Internal Control Standards*, junio de 1992.

INTOSAI, "Recognizing Fraud Indicators", en *International Journal of Government Auditing*, abril de 1999.

INTOSAI, Comisión de Deuda Pública, *Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública*.

INTOSAI, Comisión de Deuda Pública, *Guidance on the Measurement and Identification of Actual and Contingent Public Debt*, 1999.

Klein, Thomas, *External Debt Management: An Introduction*, World Bank Technical Paper 245, 1994.



Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer", en *CreditWeek*, 16 de abril de 1997.

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, *Debt Management*, noviembre de 1997.

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, *Debt and Sustainable Human Development*, Technical Advisory Paper No. 4, mayo de 1999.

Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, *Standards for Internal Control in the Federal Government (borrador)*, GAO/AIMD-99-21.3.1, mayo de 1999.

Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, *Federal Information Systems Controls Audit Manual*, GAO/AIMD-12.19.6, enero de 1999.

Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, *Developing Countries: Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative*, GAO/NSIAD-98-229, septiembre de 1998.

Banco Mundial, *Financial Flows and the Developing Countries*, publicación trimestral.

Banco Mundial, *Global Development Finance*, publicación anual.

INTOSAI

