

ISSAI 5422

The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit www.issai.org

INTOSAI



Grupo de Trabajo sobre la Deuda Pública de la INTOSAI

**Un Ejercicio de Términos de Referencia para
realizar una Auditoría de Desempeño a la Deuda
Pública**

Noviembre de 2007

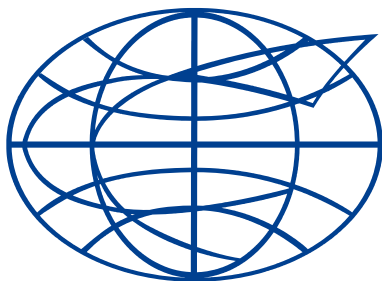
Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública de la INTOSAI
Presidente
C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación
México

Miembros Argentina	Dr. Leandro O. Despouy, <i>Presidente</i> Auditoría General de la Nación
Brasil	Ministro Walton Alencar Rodrigues, <i>Presidente</i> Tribunal de Contas de União
Bulgaria	Prof. Valery Dimitrov, <i>President</i> Bulgarian National Audit Office
Canadá	Sra. Sheila Fraiser, FCA, <i>Auditor General</i> Office of the Auditor General
Corea	Sr. Yun-Churl Jeon, <i>Chairman</i> Board of Audit and Inspection
Estados Unidos de América	Sr. David M. Walker, <i>Comptroller General</i> Government Accountability Office
Federación Rusa	Dr. Sergey Vadimovich Stepashin, <i>Chairman</i> Schetnaya Palata / Accounts Chamber of the Russian Federation
Gabón	Sr. Gilbert Ngoulakia, <i>Premier Président</i> Cour des Comptes
Islas Fiji	Sr. Eroni Vatuloka, <i>Auditor - General</i> Office of the Auditor - General
Lituania	Sra. Rasa Budbergyte, <i>Auditor General</i> Valstybes kontrole / National Audit Office of Lithuania
Portugal	Dr. Guilherme D'Oliveira Martins, <i>Presidente</i> Tribunal de Contas
Reino Unido	Sir John Bourn KCB, <i>Comptroller and Auditor General</i> National Audit Office
Suecia	Sra. Karin Lindell, <i>Auditor General</i> Riksrevisionen / Swedish National Audit Office
Ucrania	Sr. Valentyn Kostiantynovych Symonenko, <i>Chairman</i> Accounting Chamber of Ukraine
Zambia	Sra. Anna O Chifungula FCCA, <i>Auditor General</i> Office of the Auditor General
Colaborador Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI)	Sr. Magnus Borge, <i>Director General</i>
Observadores Chile	Dr. Ramiro Mendoza Zúñiga, <i>Contralor General</i> Contraloría General de la República
Egipto	Dr. Mohammed Gawdat Ahmet El-Malt, <i>President</i> Central Auditing Organization
Finlandia	Dr. Tuomas Pöysti, <i>Auditor General</i> National Audit Office
Jordania	Sr. Mustafa Al-Barari, <i>President</i> Audit Bureau
Yemen	Dr. Abdullah Abdullah Al-Sanafi, <i>President</i> Central Organization for Control and Auditing

Este producto ha sido preparado para su publicación oficial, por separado, en alemán, árabe, español, francés e inglés por el Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Un Ejercicio
de Términos de Referencia
para Realizar una Auditoría
de Desempeño
a la Deuda Pública

INTOSAI



Índice

1.- Introducción.....	5
2.- Marco conceptual.....	9
3.- Marco jurídico y normativo.....	13
4.- Términos de referencia para la gestión de la deuda.....	15
4.1.- Estructura de la deuda.....	16
4.2.- Evaluación de riesgos.....	18
4.3.- Prácticas prudentes de la gestión de la deuda.....	21
4.4.- Registro, Control y Seguimiento.....	23
5.- Términos de referencia para evaluar la vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda.....	27
5.1.- Indicadores e vulnerabilidad.....	27
5.2.- Indicadores de sostenibilidad.....	32

6.- Comportamiento de los actores.....	37
6.1.- Instituciones.....	37
6.2.- Recursos humanos.....	41
7.- Rendición de cuentas a los ciudadanos.....	43
8.- Referencias.....	47

Noviembre 2007

1.- Introducción

En junio de 2003, el Comité de Deuda Pública, INTOSAI, aprobó que se elaborara un proyecto de términos de referencia para auditorías de desempeño a la deuda pública. En junio de 2004 se presentó la primera versión en la reunión de Moscú, y ahora, en Sofía, se pone a su consideración este documento, en el cual se han incorporado las valiosas aportaciones de las EFS que nos remitieron sus comentarios en 2004.

El Comité consideró que era necesario integrar todos los esfuerzos que se habían realizado en una auditoría integral que conjugara y concatenara lo ya hecho, y se avanzara hacia la construcción de los términos de referencia de una auditoría de desempeño, que sirviera para apoyar metodológicamente los trabajos que las EFS realizan con relación a este tema. Por lo tanto, los temas a tratar serán aquellos que son comunes al mayor número posible de países miembros de INTOSAI, sin ahondar en temas específicos de cada uno de ellos.

El ejercicio contiene seis líneas de trabajo. La primera propone los términos que debe revisar un auditor para comprobar que la deuda pública y los conceptos inherentes a ella se han definido y clasificado con claridad y ortodoxia hermenéutica.

La segunda aborda los temas que debe comprender el marco jurídico y normativo de un país para dar consistencia y gobernabilidad a la gestión de la deuda.

La tercera comprende los aspectos que son imprescindibles para determinar que la gestión de la deuda se está realizando de acuerdo con las mejores prácticas. Se propone, en primer lugar, que se verifique que el gobierno cuenta con una estrategia de endeudamiento; que la estructura de la deuda en lo que se refiere a monedas, plazos, tasas e instrumentos responde a esa estrategia; que su gestión comprenda la evaluación de riesgos para avalar y soportar la estrategia adoptada; que existen prácticas prudentes de la administración de la deuda; que se ha instrumentado un

sistema sólido y consistente de registro y control; y que, con base en éste, se elaboren informes de acuerdo con normas de calidad.

La cuarta pone a consideración del auditor la necesaria utilización de análisis de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda a través de indicadores estáticos y dinámicos. Los primeros para responder a la pregunta: ¿dadas las condiciones prevalecientes, el gobierno podrá enfrentar sus obligaciones?; y los segundos para evaluar la cuestión: ¿en escenarios alternativos o de riesgo, el gobierno podrá enfrentar sus compromisos?

La quinta línea se refiere a la evaluación que deberá realizar el auditor para emitir una opinión sobre el comportamiento de las instituciones encargadas del manejo de la deuda y de quienes en ella trabajan; la competencia, capacitación y experiencia con la que deben contar y el código de ética al que se deben ceñir.

La última aborda la obligación del gobierno de informar y divulgar entre los ciudadanos de manera oportuna, sistemática y transparente, la situación de la deuda, los compromisos y los riesgos inherentes a ella; y de emitir informes completos, periódicos y oportunos.

Los términos de referencia que se proponen no consideran la evaluación del impacto socio-económico de la deuda pública en los países endeudados. Aunque en algunos países estos asuntos están fuera de las atribuciones que se les confieren a las EFS, podría ser un tema que este Comité debería agendar en sus trabajos futuros, para ser tomado en cuenta por aquellos países que su marco legal les permite apoyar las decisiones del ejecutivo con sus recomendaciones y asesoría en estas áreas. De primera intención pensaríamos que esta metodología tendría que responder a preguntas como: ¿hasta dónde la deuda ha ayudado a los países emergentes en su desarrollo económico?, ¿hasta dónde el pago de su servicio ha impedido el desarrollo?, ¿cuál ha sido el destino de la deuda?, ¿cuál sería la situación de no haber contado con esos recursos?. Tampoco abordan el efecto desplazamiento de la inversión privada, denominado *crowding out*, es decir, el que produce la emisión de valores gubernamentales, ni cuestiones como las siguientes: ¿los recursos que pasan de los inversionistas privados al gobierno tienen un mayor efecto multiplicador en la reproducción del capital?, ¿cuál es el destino que le da

el gobierno y cuál el que le daría el inversionista privado?, ¿quién es más eficaz para invertir? Discusión en la que las entidades de fiscalización superior (EFS) seguramente tienen mucho que decir.

Asimismo, es necesario recordar que el grado de desarrollo de un país influye en la gestión y el manejo de la deuda. Los elementos que son inherentes al grado de desarrollo de un país, quedan comprendidos en los capítulos sobre la evaluación de riesgos, vulnerabilidad y sostenibilidad. Puede parecer evidente decir que mientras menos desarrollado sea el país, el análisis de estos conceptos deberá ser más cuidadoso. El nivel de desarrollo de un país puede impactar sobre su capacidad de gestionar adecuadamente su deuda.

Dado el peso de la deuda en las finanzas públicas se hace evidente la necesidad de caminar hacia auditorías de desempeño. El presente trabajo propone un marco de partida para esas auditorías y espera las consideraciones del Comité para ir perfeccionando los términos de referencia.

2.- Marco conceptual

De acuerdo con el Comité de Deuda Pública, INTOSAI, una correcta definición de deuda deberá ser precisa a fin de evitar dudas sobre la inclusión de conceptos particulares; clara para permitir que los informes sean fácilmente entendibles; consistente de un año a otro; adecuada para los propósitos y con amplitud suficiente para asegurar que los conceptos particulares están incluidos.

El concepto de deuda debe fijar sus principales componentes con el objeto de que su administración, rendición de cuentas y fiscalización se realicen siempre sobre las mismas bases y posibiliten las series históricas. Además, la definición debe tomar en cuenta los términos que se manejan a nivel internacional con la finalidad de hacer ejercicios de *benchmarking*.

Lo más importante para una auditoría de desempeño a la deuda es que el marco conceptual por evaluar incluya una definición de la deuda suficientemente amplia para que los análisis permitan, a partir de ella, evaluar la administración, la vulnerabilidad, la sostenibilidad y la competencia de los actores y la rendición de cuentas. La conceptualización debe abarcar la deuda total del gobierno central, de sus organismos y empresas, del sector financiero gubernamental (banca de desarrollo), de los gobiernos locales y municipales, la autoridad monetaria, los pasivos contingentes y la posibilidad de la existencia de pasivos ocultos.

Se entiende por pasivos contingentes las obligaciones adquiridas por el Estado en virtud de la ocurrencia de un suceso eventual, por lo tanto, su cumplimiento o los montos en que puede hacerse exigible son inciertos, implican un cierto grado de incertidumbre, al presentarse como consecuencia de un suceso futuro.

Los pasivos ocultos, son aquellos que no aparecen en los registros contables, financieros o presupuestales, y que en un momento dado se hacen exigibles como deuda pública. Son pasivos que el gobierno desconoce en forma oficial y que, debido a un trabajo de fiscalización

o por una demanda, se transparentan. Estos pasivos generalmente se encuentran en empresas paraestatales de producción, financieras, fideicomisos o, en los casos de juicios por reclamos en el monto de las indemnizaciones por expropiación.

Una definición amplia de la deuda no implica que la EFS deba auditar todas las prácticas de administración de deuda pública en el mismo proyecto de auditoría de desempeño. En ocasiones es preferible dar prioridad a las prácticas específicas causan problemas. Cada EFS, de acuerdo con sus recursos humanos, materiales y marco legal y normativo puede programar la estrategia para abordar en diferentes periodos, de manera paulatina pero sistemática, las diferentes áreas involucradas en la gestión de la deuda. Es preferible que la auditoría se refiera a cuestiones muy puntuales, pero que el análisis se realice con profundidad y con la calidad adecuada, para que cumpla con sus objetivos de aportar recomendaciones sustantivas y promover mejores prácticas para el manejo de la deuda.

Se propone a los auditores, que el marco conceptual contenga como mínimo los elementos de la Matriz de Riesgo Fiscal propuesta por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Matriz de Riesgo Fiscal Gubernamental

Origen de las Obligaciones	Responsabilidades Directas	Responsabilidades Contingentes
Responsabilidades gubernamentales explícitas, reconocidas por la ley o en contratos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deuda soberana ▪ Gasto presupuestal ▪ Gasto legalmente comprometido 	Garantías otorgadas por préstamos de los estados, gobiernos subnacionales o de entidades del sector privado
Responsabilidades gubernamentales implícitas por obligación moral hacia el público o por presiones sociales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pensiones* ▪ Seguridad social ▪ Financiamiento a salud ▪ Costos de proyectos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problemas de deuda no garantizada de los estados subnacionales ▪ Fracaso en los bancos ▪ Pasivos ocultos en entidades privatizadas ▪ Déficit en pensiones no garantizadas, fondos de empleo o seguridad social ▪ Saldos negativos en el banco central o en sus obligaciones en moneda extranjera ▪ Desastres ambientales o financiamiento militar
<p>FUENTE: The World Bank and Oxford University Press (2002), “Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk”, capítulo I, página 23.</p> <p>* Éste sería el caso si el gobierno no está mandatado por la ley a cubrir estas responsabilidades. Si está mandatado por ley, estos cargos estarán dentro de la categoría de responsabilidades explícitas directas.</p>		

3.- Marco jurídico y normativo

La gestión de la deuda pública debe basarse en un cuerpo de leyes y normas administrativas de alcance general que regulen sus operaciones y actividades. Este marco legal debe establecer claramente la competencia para contraer deudas, emitir nuevos instrumentos, invertir o destinar los recursos provenientes de ésta, otorgar avales y garantías y, en general, realizar cualquier tipo de transacciones que se requieran al respecto.

El marco jurídico y normativo debe asegurar la adecuada articulación de mandatos y funciones en todas las entidades encargadas de la gestión de la deuda pública. Existen varias opciones para distribuir las gestiones de la deuda, pero sea cual fuere el enfoque que se adopte, el marco institucional debe especificar las facultades de cada una de las entidades participantes, la coordinación que debe existir entre ellas y el intercambio de información necesario para tomar decisiones y determinar los límites de pasivos contingentes.

Podemos afirmar que la mayoría de los gobiernos incluye en sus constituciones políticas los lineamientos generales que se deberán observar respecto a la aprobación, contratación y gestión de deuda pública soberana. Como regla general, en el derecho constitucional y administrativo de cada país, se incluyen tanto las definiciones de responsabilidad y los mecanismos de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias, como las relaciones con otras entidades, el banco central, empresas financieras y no financieras controladas por el estado, etcétera. Uno de los asuntos que deben quedar comprendidos en la normativa, es el relativo a los llamados pasivos ocultos o gastos fuera del presupuesto -*off budget expenditures*- y que en un momento dado pueden aparecer y hacerse cobrables como deudas, sin que se hayan realizado las correspondientes provisiones presupuestarias.

Generalmente, la aprobación de la deuda recae en los poderes legislativos. Lo referente a la contratación, gestión y obligación de informar compete al ejecutivo, por lo que se deberá revisar que dentro de éste exista una

clara designación de responsabilidades. La falta de esta definición puede afectar la comunicación y coordinación dentro del gobierno, el proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Es necesario que cualquier país cuente con un marco jurídico que determine y delimite cuando menos los aspectos siguientes:

- Formulación de políticas y estrategias en materia de deuda.
- Definición expresa de los objetivos y destino de la deuda.
- Poder facultado para tomar créditos a nombre de la nación y ordenar el pago de la deuda contraída.
- Entidad responsable de la aprobación de deuda.
- Entidades autorizadas para contratar deuda.
- Establecimiento de la entidad o área facultada para registrar y administrar la deuda pública y realizar y autorizar todas las transacciones que involucren crédito público, así como proporcionar las garantías en transacciones crediticias. Los auditores deben verificar que estas responsabilidades estén claramente definidas, independientemente de si existe o no una oficina de deuda.
- Casos y condiciones en las que el gobierno otorga su aval o garantía.
- Obligaciones respecto a la publicación de informes sobre el estado de la deuda y, en general, sobre el acceso a la información.

4.- Términos de referencia para la gestión de la deuda

La gestión de la deuda puede definirse como el conjunto de operaciones necesarias para obtener los recursos financieros, en los montos y tiempos requeridos, y cumplir con el servicio de la deuda al menor costo posible. El objetivo fundamental de la administración de la deuda es obtener financiamiento estable, al más bajo costo posible para apoyar las actividades gubernamentales. La administración de la deuda comprende el diseño para la contratación de recursos crediticios a partir de un plan de corto, mediano y largo plazo, donde deben establecerse cuatro conceptos: la estructura de la deuda en cuanto a monedas, tenedores, tasas, plazos, instrumentos y entidades contratantes; la evaluación de los riesgos que conlleva la contratación; la prudente administración; y el registro, control y seguimiento de todo el proceso.

El plan de deuda consiste en establecer e instrumentar una estrategia para administrarla con objeto de obtener el monto de financiamiento fijado, alcanzar los objetivos de riesgo y costo, cumplimiento de las obligaciones de pago y satisfacer cualquier otra meta de gestión de la deuda soberana que se haya propuesto el gobierno contratante. La estrategia utilizada debe asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfagan, en el corto, mediano y largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con el nivel prudente de riesgo. Desde este punto de vista, un plan para la gestión de la deuda debe comprender actividades orientadas a alcanzar los objetivos siguientes:

- Garantizar la liquidez de la tesorería del gobierno.
- Contratar con una estructura de vencimientos de la deuda que proteja la liquidez del gobierno.
- Mantener un equilibrio entre los costos, las tasas y los plazos, considerando los riesgos asociados con el costo más bajo.
- Establecer una adecuada coordinación con los mercados externos.
- Establecer y mantener un eficaz mercado de capitales interno.

- Contar con un registro adecuado basado en una metodología rigurosa, clara y que permita la rendición de cuentas.

Para ejecutar un plan de deuda pública debe establecerse un programa operacional consistente con los objetivos y estrategias, el cual incluirá procedimientos para vender valores, mantener relaciones con los acreedores y establecerá sistemas de control para informar respecto a los niveles de endeudamiento y sus riesgos. El primer paso para operacionalizar la gestión de la deuda pública consistirá en vigilar que esté estructurada de tal manera que el pago de su servicio esté asegurado y suavizado a lo largo del tiempo.

4.1.- Estructura de la deuda

La evaluación de la estructura de la deuda consiste en un ejercicio en el que se deberán combinar sus distintas variables: monedas y tenedores, tasas de interés, plazos, instrumentos y entidades gubernamentales contratantes.

En general, los indicadores que se han de considerar para evaluar los problemas a los que se puede enfrentar un gobierno por la manera como tiene estructurada su deuda son los siguientes:

- Relación entre deuda fija y deuda flotante. Se considera deuda fija la que vence o se refinancia en un periodo mayor de 12 meses y flotante la que se vence antes del año. También es necesario analizar la relación entre la deuda que se colocó a un plazo menor a un año y la colocada a un plazo mayor. La primera relación nos muestra, en el calendario de vencimientos, el tiempo de que dispone el gobierno para afrontar sus obligaciones. Se considera que mientras más largo sea el plazo mayor la relación será más favorable, porque se dispondrá de plazos mayores para que los proyectos o inversiones maduren y se obtengan los recursos necesarios para el pago. Con esta misma lógica, la segunda relación será más favorable si la mayor parte de la deuda es considerada fija.

- Perfil de vencimientos de la deuda: plazo promedio ponderado y duración. Para esta evaluación es indispensable contar con un registro de todos los instrumentos en circulación, tanto internos como externos. El perfil de vencimientos nos muestra las características de la deuda respecto con respecto a los plazos y tiempos en los que se requerirán divisas para afrontar su pago.
- Diversificación de los instrumentos de deuda. El gobierno deberá asegurarse de que tanto en el mercado interno como en el externo existan suficientes títulos negociables con gran variedad de plazos de vencimiento, con objeto de garantizar su eficiencia. Además de los plazos, la diversificación de instrumentos también dará diversas alternativas respecto a las monedas y respecto a las condiciones de pago. Mientras mayor grado de diversificación exista, menor será el riesgo de que, por ejemplo, la reevaluación de una moneda pueda encarecer de manera considerable la deuda contratada.
- Relación entre deuda interna y externa de acuerdo a distintas clasificaciones (por moneda o por tenedor). Se considera que el endeudamiento interno puede ser menos peligroso, en la medida que el gobierno tiene más elementos para manejar la deuda interna.
- Relación entre la deuda de mercado (bonos) y la deuda contratada (créditos bancarios, por ejemplo). Dependiendo de las condiciones de mercado, puede ser conveniente o necesario la emisión de bonos o la contratación de préstamos en el sistema bancario. A la vez es, en la mayoría de los casos, más prudente recurrir a organismos internacionales.

La sana administración de la deuda, debe incluir objetivos para medir el desempeño de las prácticas de administración de la deuda.

4.2.- Evaluación de riesgos

La estrategia para la gestión de deuda se controla y evalúa sobre la base de diferentes indicadores y técnicas de evaluación de los riesgos inherentes a la estructura de ésta.

La evaluación de riesgos es el proceso por el cual se determinan las situaciones y eventos que pueden impedir que las autoridades a cargo de la administración de la deuda cumplan con sus obligaciones y la probabilidad de que ocurran esas contingencias.

Los riesgos más frecuentes a los que se puede enfrentar la gestión de la deuda pública son los siguientes¹:

- Riesgo de mercado. Es el vinculado con la variación de los precios de mercado, por ejemplo las tasas de interés, los tipos de cambio, los precios de los productos básicos, monedas, etc., que se reflejan en el costo del servicio de la deuda.
- Riesgo de renovación. Es el que da lugar al hecho de que la deuda deba renovarse a un costo inusualmente alto o, en casos extremos, que no pueda renovarse. Cuando el gobierno se encuentra imposibilitado de efectuar el pago de sus obligaciones, se ve obligado a renovarla, con la inconveniencia de que, al encontrarse en condiciones desventajosas, se vea obligado a aceptar las condiciones que le impongan. La única manera de mitigar este riesgo es contratando con vencimientos factibles de ser afrontados.
- Riesgo de liquidez. Existen dos tipos: el que se refiere a la

¹ Ver Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Directrices para la gestión de la deuda pública, 21 de marzo de 2001. Comité de Deuda Pública, INTOSAI. La administración de la deuda pública y la vulnerabilidad fiscal: tareas para las EFS, febrero de 2003. World Bank and Oxford University Press, Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk. International Monetary Fund, Risk Management of sovereign assets and liabilities.

penalización a la que se exponen los emisores de deuda que tratan de colocar valores cuando no hay demanda. La otra modalidad para el deudor se refiere a la situación en la que ante obligaciones imprevistas o necesidades de flujo de efectivo, se ve obligado a realizar sus activos líquidos; o bien que, ante esas necesidades, se enfrente a dificultades para la obtención de efectivo mediante empréstitos de corta duración; o ambas cosas. Para la correcta valuación de este riesgo, es necesario contar con un registro riguroso y desglosado de los activos líquidos con que cuenta el gobierno.

- Riesgo de no alcanzar metas de ingresos fiscales (tributarios y no tributarios). Que la deuda sea insostenible no sólo depende de factores que afectan directamente la deuda existente, como las tasas de interés o el tipo de cambio, sino también de que el sistema de recaudación no alcance las metas previstas y, por lo tanto, no se pueda honrar la deuda. Para mitigar este riesgo, los gobiernos deben en todo momento eficientar sus sistemas impositivos y de recaudación.
- Riesgo crediticio. Es el de incumplimiento, por parte de los prestatarios o contraparte, cuando se ve imposibilitado de vender activos con los que pensaba afrontar sus compromisos. También se refiere al caso en el que los valores emitidos por un gobierno, no son aceptados en el mercado crediticio. Cuando los valores no son aceptados en los mercados financieros internacionales, generalmente se debe a que el riesgo de los papeles emitidos es alto, o a que no se está ofreciendo una tasa lo suficientemente alta para hacer que algunos inversionistas acepten el riesgo.
- Riesgo de impago. Consiste en la pérdida que puede sufrir un gobierno, cuando alguno de sus deudores no efectúe el pago correspondiente, y se ve obligado a su vez a faltar a sus compromisos con sus acreedores. Se cae en él, cuando se tomaron

riesgos innecesarios o forzados al otorgar créditos.

- Riesgo de desastres naturales o producidos por anomalías sociales que obliguen a recanalizar los recursos.

- Riesgo país. Para los países emergentes se valúa de acuerdo al índice denominado *Emerging Markets Bond Index Plus* (EMBI+) elaborado por J.P. Morgan; mide el grado de “peligro” que entraña un país para las inversiones extranjeras. Se asocia directamente a la sobretasa de interés que debe pagar un país por sus empréstitos en el mercado internacional, así como a la que debe ofrecer a los inversionistas en las emisiones de instrumentos de deuda.

- Riesgos operativos. Son los que 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; y son los siguientes:
 - Falta de claridad sobre la competencia de funciones y responsabilidades que le toca a cada unidad administrativa.
 - Personal sin suficiente competencia, por ejemplo, para manejar instrumentos de deuda complejos, la tecnología asociada a ellos o para evaluar los riesgos.
 - 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 de trabajo no se ha estructurado de una manera predecible y conforme a un diseño adecuado.
 - Riesgos de documentación. Se dan cuando las transacciones de la deuda no se formalizan mediante convenios redactados conforme a modelos idóneos, autorizados legalmente y ejecutados en todos sus términos;

y las operaciones no se soportan oportunamente mediante confirmaciones apropiadas. El auditor debe comprobar que las áreas jurídicas y de personal de apoyo cuenten con modelos de convenios y de confirmaciones.

- Riesgos de fraude. Por falta de controles internos y por la opacidad de la gestión.

Una auditoría de desempeño debe examinar las prácticas de administración de riesgos que el comité o los encargados de la deuda llevan a cabo para supervisar las dificultades a las que está expuesta la deuda pública. Los auditores tendrían que corroborar que las técnicas y modelos usados son eficaces para detectar y monitorear los riesgos de la deuda contratada.

4.3.- Prácticas prudentes de la gestión de la deuda

Todos los gobiernos se ven confrontados con múltiples opciones para fijar los objetivos de la gestión de la deuda, el riesgo aceptable, la manera de como manejar los pasivos contingentes y los criterios que deberán regir para canalizar los recursos que provienen de endeudamiento.

Los Estados que han creado marcos institucionales que fomentan la disciplina fiscal miden y reconocen los pasivos implícitos contingentes y directos. Son buenos ejemplos de ello los sistemas de presupuestación plurianual y de declaración de datos de Alemania, Australia, Canadá y los Países Bajos.² :

El auditor debe comprobar que existen prácticas prudentes de la administración de la deuda.

- El marco legal y normativo debe establecer claramente las atribuciones de quienes estén facultados para contraer deuda, emitir

² Polackova, Hana, “Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability” (Octubre 1998). World Bank Policy Research Working Paper No. 1989.

nuevos instrumentos, invertir o realizar transacciones en nombre del gobierno; y si las oficinas encargadas de la gestión de la deuda pública tienen establecida una sólida estructura operacional que comprenda la delegación y la asignación clara y específica de responsabilidades a las diferentes entidades públicas que toman parte.

- Comparar riesgos y costos. Se debe establecer un marco que permita, a los que administran la deuda, identificar y sopesar las compensaciones entre costo y riesgo previstos en la cartera de instrumentos de deuda. Para evaluar el riesgo, los administradores de la deuda deben efectuar de manera periódica, pruebas de tensión de la cartera de deuda, las que, en general, se basan en modelos que interrelacionan las perturbaciones a las que el gobierno, y en forma más general el país, pueden estar expuestos, como pueden ser los riesgos de refinanciamiento o bien, cuando los mercados financieros, ya sean externos o internos, tienen alta volatilidad. El análisis de costos y riesgos, también incluye la valoración de las tasas de interés a las que se tienen establecidos los contratos y los plazos.
- En cuanto a pasivos contingentes:
 - Definir los conceptos que en un momento dado pueden constituir deuda y obligaciones contingentes.
 - Dar seguimiento integral a los pasivos y obligaciones contingentes incurridos hasta determinada fecha y evaluar el riesgo de que se conviertan en deuda titulada o erogaciones presupuestarias.
 - Estimar el monto de esos pasivos y obligaciones, así como de los recursos presupuestales que se requerirían para hacerles frente.
 - Evaluar el riesgo de dichos pasivos y obligaciones en términos de la sustentabilidad fiscal en el corto, mediano

y largo plazos, considerando sus posibles efectos sobre la economía en general.

- Tomar decisiones de política en materia de deuda pública orientadas a minimizar los probables costos financieros en el futuro, a fin de evitar presiones y cambios abruptos en los presupuestos gubernamentales.
- Mantener debidamente informado al Poder Legislativo, y a la sociedad en general, sobre sus montos y movimientos, así como de las acciones que se emprendan al respecto.
- Por último, es necesario corroborar desde la dimensión microadministrativa, que se vincule la gestión de la deuda con un marco macroeconómico claro, en virtud del cual los gobiernos puedan asegurar que la relación de la deuda con los indicadores macroeconómicos, así como la tasa de incremento de la deuda pública son sostenibles. Los auditores deberán evaluar si las autoridades están prestando la atención debida a la formulación de una estrategia que contemple medidas de gestión prudente de la deuda y que esté perfectamente articulado con un marco sólido de política macroeconómica.

4.4.- Registro, control y seguimiento

Es esencial que el registro y los datos de deuda declarados por el gobierno satisfagan criterios básicos que aseguren su calidad, y que se cuente con mecanismos que permitan certificar al poder legislativo y a la ciudadanía la veracidad y oportunidad de los datos. Los principios y prácticas en este sentido incluyen normas sobre la calidad de los datos.

La INTOSAI, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, entre otros organismos internacionales, han promovido la elaboración de manuales y normas para asegurar que los datos sean de alta calidad. Entre las más importantes recomendaciones

están las de realizar verificaciones cruzadas para comprobar la consistencia interna de la información y la de conciliar de manera periódica los datos provenientes de diferentes fuentes. Asimismo, la información debe estar sujeta a una evaluación independiente del poder ejecutivo, que deberá presentar puntualmente informes tanto al legislativo como a los ciudadanos, sobre la integridad de las cuentas del gobierno.

Con el fin de cumplir los objetivos expuestos en cuanto a la aplicación de sanas prácticas de gestión de deuda y estar en posibilidades de medir y evaluar los riesgos a los que se puede enfrentar la administración de un gobierno, es necesario apoyarse en un sistema de información que capte y genere información pertinente, confiable y oportuna.

El sistema de registro que se establezca debe contener las siguientes condiciones:

- Que para el registro de las operaciones presupuestales, de tesorería y de deuda pública se utilice de manera consistente un sistema de contabilidad gubernamental uniforme.
- La base de datos debe estar integrada para proporcionar información consistente sobre el efectivo, el presupuesto y la deuda pública directa y contingente, y facilitar el flujo de información entre las distintas unidades operativas y a su interior.
- La unidad encargada de emitir normas de contabilidad debe establecer un sistema contable uniforme y los requisitos que deben cumplir los informes, tanto en su forma como en su contenido.
- Una coordinación entre los responsables de las distintas dependencias para administrar la evolución de los sistemas de información de manera integral y eficiente.

El objetivo de las actividades de control interno es presentar a los encargados de la gestión de la deuda, informes confiables que apoyen la toma de decisiones en materia de contratación de financiamientos, presupuesto y flujo de efectivo, principalmente.

El seguimiento se refiere básicamente al establecimiento de mecanismos apropiados para supervisar los cambios que se efectúen, a fin de informar

a los encargados de tomar las decisiones, para que incluyan dentro de sus análisis las modificaciones que sufra el entorno, tanto nacional como internacional.

Para concluir, el auditor debe verificar que para el registro, control y supervisión existan manuales que permitan dar coherencia y claridad a todas las operaciones que documentan y contabilizan la deuda pública, como también, que revelen las contingencias fiscales susceptibles de materializarse en obligaciones para el gobierno.

5.- Términos de referencia para evaluar la vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

Dos grandes grupos de indicadores se utilizan para verificar la salud de la deuda pública. Unos miden la vulnerabilidad, o sea el riesgo de que las condiciones actuales puedan quebrantar el *estatus* de la deuda; las otras miden, en ciertas circunstancias futuras, si el gobierno puede enfrentar contingencias negativas. Los primeros son indicadores estáticos porque se basan en datos observados o previsibles en fechas fijas; los segundos, son dinámicos porque recurren a ejercicios de prospectiva.

5.1.- Indicadores de vulnerabilidad

El análisis de vulnerabilidad implica la necesidad de construir indicadores que midan y prevengan cualquier situación que pudiera comprometer a un gobierno con relación al pago de su deuda. Se trata de responder a las preguntas básicas: ¿dadas las condiciones prevalecientes el gobierno podrá enfrentar sus obligaciones?, ¿hay elementos o fenómenos que pueden transgredir o quebrantar el estado actual de las cosas? Entre los indicadores estáticos se encuentran:

- Indicadores de deuda total

Los indicadores sobre la deuda externa e interna incluyen los perfiles de vencimiento, calendarios de pago, sensibilidad a las tasas de interés y composición de la deuda en moneda extranjera. Estos indicadores relacionan la deuda externa, las exportaciones, el total de ingresos gubernamentales, entre otros, con el PIB. Son indicadores útiles para determinar la evolución de la deuda y la capacidad de pago y proporcionan algunas señales sobre el deterioro

en las condiciones económicas que los gobiernos y la economía pueden enfrentar. No obstante, tienen limitaciones en el sentido de que proporcionan información a una fecha determinada.

- Los indicadores tales como las relaciones deuda/PIB, déficit/ PIB, costos de la deuda/PIB, ingresos tributarios/PIB, ingresos tributarios/deuda, o ingresos totales/deuda, son importantes para evaluar la situación financiera de un gobierno.
- También es importante conocer la rapidez con que la deuda total se incrementa en relación con ritmo de crecimiento de la economía.
- Los indicadores de solidez financiera evalúan la calidad de los activos y las posiciones fuera de balance, la rentabilidad y liquidez, y el ritmo y la calidad del crecimiento del crédito.
- Otros indicadores importantes que deben considerarse para evaluar la solidez de la estrategia de deuda son el plazo promedio de vencimiento de los contratos o bonos de deuda, y su duración. El primer indicador evalúa la madurez promedio de la deuda; y el segundo pondera el valor presente de los flujos de efectivo necesarios para cubrir las obligaciones en sus diferentes plazos.
- El impacto que las fluctuaciones cambiarias o de tasa de interés tendrán en la deuda pública dependerá de la exposición ante los riesgos cambiario y de tasas. Por consiguiente, los indicadores de estructura como las proporciones de deuda en moneda extranjera o a tasas de interés flotantes o indexadas son relevantes.

▪ Indicadores de deuda externa ³

³ Ver IMF (2000), “Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability” prepared by the Policy Development and Review Department.

- Deuda externa/PIB. Es un indicador útil para verificar la capacidad de pago.
 - La relación entre el servicio de la deuda pública externa y los ingresos por exportaciones es una medida útil de la capacidad de pago, ya que las exportaciones son una entrada de divisas importante para la liquidez del sistema.
 - Un indicador de deuda externa que se emplea de manera frecuente es la relación de la deuda en divisas extranjeras respecto a la deuda total, que nos muestra las necesidades de la economía de generar divisas para el pago de su servicio, así como para cubrir las necesidades de importación.
 - La magnitud de las reservas internacionales en relación con la deuda externa de corto plazo, es un indicador útil de liquidez. Esta razón mide la capacidad de la economía para enfrentar los pagos a un año. La regla de Guidotti sostiene esta razón.⁴ Un saldo significativo de reservas internacionales reduce la probabilidad de que se cierre el acceso al crédito en los mercados mundiales de capital. También contribuye a mejorar la calificación del país como sujeto de crédito, al mismo tiempo que permite que el costo de contratar deuda externa sea más bajo.
 - Tasa promedio ponderada de la deuda.
 - Indicadores de estructura: Composición de la deuda externa en deuda de mercado y deuda contratada; composición según tipo de instrumentos; y, composición según plazos de vencimiento.
- Indicadores de deuda interna
 - Deuda interna/PIB. Es un indicador útil para verificar la capacidad de pago.

⁴ Ver J. Onno de Beaufort Wijnholds y Arend Kapteyn (2001), “Reserve Adequacy in Emerging Market Economies”, IMF Working Paper wp/01/143.

- Indicadores de estructura: proporción respecto a la deuda interna de: tenedores extranjeros, deuda indexada o ligada al tipo de cambio, y deuda colocada a menos de un año o por vencer en menos de un año.
- Plazo promedio ponderado y duración.
- Tasa promedio ponderada de la deuda. Debe incluir la deuda de mercado y la contratada.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI),⁵ los indicadores de vulnerabilidad abarcan el sector público, el sector financiero, los hogares y las empresas. Cuando las economías están sometidas a tensiones, los problemas existentes en un sector suelen propagarse a los demás. Así, las dudas con respecto al déficit público de un país pueden dar lugar a movimientos especulativos de los tipos de cambio, o socavar la confianza en los bancos que poseen títulos de deuda pública desencadenando una crisis en el sector bancario.

Entre los indicadores a los que presta especial atención el FMI en el contexto de su labor de supervisión figuran:

- Los indicadores sobre la deuda externa e interna, incluidos los perfiles de vencimientos, calendario de pago, sensibilidad a las tasas de interés y composición de la deuda en moneda extranjera. Las relaciones entre la deuda externa y las exportaciones y el PIB son indicadores útiles para determinar la evolución de la deuda y la capacidad de cubrir las obligaciones. En un contexto de considerable endeudamiento del sector público, también reviste especial importancia la relación entre la deuda y el ingreso tributario para calibrar la capacidad de pago de un país.

- Los indicadores sobre la suficiencia de las reservas son de capital

⁵ Ver J. Onno de Beaufort y Arend Kapteyn (2001), "Reserve Adequacy in Emerging Market Economies, IMF Working Paper wp/01/143.

importancia para evaluar la capacidad de un país para evitar las crisis de liquides. La relación entre las reservas y la deuda a corto plazo es un parámetro clave para evaluar la vulnerabilidad de los países con acceso a los mercados de capital.

- Los indicadores de solidez financiera se utilizan para evaluar los puntos fuertes y débiles del sector financiero de un país. Abarcan la capitalización de las instituciones financieras, la calidad de los activos y las posiciones fuera de balance, la rentabilidad y liquidez, y el ritmo y la calidad del crecimiento del crédito. Se utilizan, por ejemplo, para evaluar la sensibilidad del sistema financiero frente al riesgo de mercado, a las fluctuaciones de las tasas de interés y los tipos de cambio.

Los indicadores del sector empresarial respecto a los niveles de endeudamiento de las empresas y de sus calendarios de pago, revisten especial importancia para evaluar posibles impactos en las variaciones de los tipos de cambio y las tasas de interés. También tienen relevancia los indicadores vinculados con el apalancamiento, la rentabilidad, el flujo de caja y la estructura financiera de las sociedades, que pueden manifestar dificultades para afrontar sus obligaciones financieras y repercutir, con esto, en la economía en su conjunto.

Las EFS podrían estimular a los gobiernos para construir un sistema de indicadores lo más completo y adecuado posible para vigilar la vulnerabilidad de su deuda y dar prioridad a la administración del riesgo. Las estrategias y sanas prácticas no sólo pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad fiscal, sino que también pueden contribuir a reducir los costos de su servicio con los consiguientes efectos positivos en la sostenibilidad de la deuda.

Estos indicadores deben considerar los pasivos contingentes con alta probabilidad de materialización, como pueden ser las pensiones, los avales y garantías, las resoluciones de litigios judiciales, los rescates financieros, etc.

Es importante también, que los auditores comprueben que los encargados de la deuda pública, han establecido mecanismos para detectar el

nivel y perfil de vencimientos de la deuda externa privada. Aunque la responsabilidad de esta deuda le es ajena, la información puede ser de gran utilidad para detectar posibles presiones en la demanda de divisas, y, por lo tanto, en los equilibrios macroeconómicos.

5.2.- Indicadores de sostenibilidad

Es de gran importancia analizar de manera continua la solvencia y la sostenibilidad de la deuda, así como la realización de ejercicios que simulen el comportamiento dinámico de la deuda ante escenarios problemáticos o situaciones de estrés. La auditoría de desempeño buscará diversas alternativas que permitan medir la sostenibilidad fiscal de los gobiernos, la cual en su concepción más simple se refiere a si el valor presente de todos sus ingresos futuros es mayor al de sus gastos incluyendo el servicio de su deuda. A partir de este concepto se pueden definir sencillas referencias que permitan contar con indicadores de seguimiento de las finanzas públicas.

Las mediciones de sostenibilidad tienen el propósito de responder acerca de si es posible que el gobierno se mantenga en la misma trayectoria de gastos e ingresos o si tendrá que realizar algún ajuste, para que la deuda como proporción al PIB al menos se mantenga constante. Los indicadores están diseñados para responder a preguntas tales como: ¿puede el comportamiento actual de la política fiscal sostenerse sin generar una deuda pública que crezca sin límite (explosiva)?, ¿necesita el gobierno incrementar sus impuestos o disminuir su gasto para evitar el comportamiento explosivo de la deuda?

Los indicadores de sostenibilidad se estiman, en primer lugar, a partir de un escenario central que parte de las condiciones vigentes de la economía. El análisis para determinar si el gobierno podrá enfrentar sus obligaciones, utiliza un conjunto de variables macroeconómicas congruentes con la situación prevaleciente en la economía. Sin embargo, existe la probabilidad o riesgo de que dichas variables sufran modificaciones significativas. Es por ello que se debe acompañar el análisis de una evaluación sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas ante esos cambios. De esta forma se puede analizar si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos, aun en situaciones desfavorables.

El punto de partida para el análisis de sostenibilidad es la restricción presupuestal del gobierno: el valor presente de sus ingresos futuros debe ser igual o mayor al de sus egresos, incluyendo el servicio de la deuda. Según Blanchard⁶, *ceteris paribus*, la política fiscal es sostenible si la deuda real no crece más rápido que la tasa de interés; esto es equivalente a que la deuda real con respecto al PIB no crezca más rápido que la diferencia (positiva) entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía.

Además de la deuda y el déficit primario en porcentajes del PIB, el análisis de sostenibilidad que parte de la restricción intertemporal del gobierno debe involucrar otros indicadores macroeconómicos. Al asumir valores determinados para estas variables se genera un escenario base sobre el cual se pueden presentar diversos indicadores. Uno de ellos es la estimación del superávit primario necesario para mantener constante la deuda.

Los intereses generados incrementan la deuda, por lo que para que ésta se mantenga constante, dicho aumento debe ser compensado por un superávit primario de la misma magnitud. Así, el indicador señala a cuánto debe ascender el superávit primario para compensar el pago de los intereses y, por lo tanto, lograr que la deuda se mantenga constante. La diferencia entre el superávit estimado y el esperado es una medida del ajuste fiscal requerido para alcanzar una trayectoria sostenible. Este análisis requiere de los supuestos sobre las variables macroeconómicas antes mencionadas, pues de ellas depende el monto de los intereses y la deuda como proporción al PIB. Esto recalca también la importancia de contar con pronósticos sobre el comportamiento de las variables fiscales tales como el gasto y los ingresos públicos.

Talvi y Végh⁷ proponen una variación al indicador anterior para evaluar la sostenibilidad fiscal. Ellos se enfocan en la diferencia entre los pagos por intereses reales efectivos sobre el monto de la deuda inicial

⁶ Véase Blanchard, Oliver J. (1990) "Suggestions for a new set of fiscal indicators", OECD. Working Paper N° 79.

⁷ Talvi, Ernesto y Carlos Végh (2000) "La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico", en Ernesto Talvi y Carlos Végh, eds., ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad, compilado por Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

del gobierno y el superávit primario permanente. De esta manera, si la diferencia es igual a cero, la política fiscal será sostenible; mientras que si es positiva, la trayectoria planeada de ingresos y gastos públicos no cumplirá con la restricción presupuestal intertemporal, ya que no será suficiente para cubrir el pago de intereses. Para facilitar el análisis se supone que el superávit primario es constante en el tiempo. Si bien estos ejercicios requieren diversos supuestos para simplificar su estimación, los indicadores generados proporcionan una referencia respecto al sentido en que deben modificarse los instrumentos de política fiscal.

En otra variación de este tipo de indicadores derivados de la restricción presupuestal, Blanchard sugiere evaluar la diferencia entre la tasa impositiva que aseguraría la sostenibilidad de la deuda inicial y la tasa observada. Si esta diferencia es positiva, significa que será necesario un ajuste que implique un incremento en los impuestos o una disminución en el gasto. Cuanto más grande sea la diferencia, mayor tendrá que ser el ajuste para evitar una crisis o repudio de la deuda. Adicionalmente, es importante considerar el valor inicial de la tasa impositiva, ya que es más difícil aumentar los impuestos cuando se parte de tasas elevadas.

Los indicadores de sostenibilidad descritos deben ir acompañados por un análisis que considere distintos escenarios macroeconómicos. Esto es de suma importancia ya que es posible que las mediciones basadas en el escenario esperado o que toman en cuenta las variables en su nivel de largo plazo muestren escenarios sostenibles, pero que ante cambios en alguna de las variables macroeconómicas, como la tasa de crecimiento del producto o la tasa de interés, reflejen un deterioro tal que pueda derivar en una crisis. Por esta razón es relevante analizar la dinámica de la deuda en varios contextos.

Mediante un análisis de escenarios de estrés es posible suponer una recesión y verificar el comportamiento de la deuda para cierto periodo. También se pueden suponer choques en las tasas de interés, en el precio de las materias primas de exportación o en el tipo de cambio, o la materialización de pasivos contingentes, de manera que se incorporen al estudio los riesgos de mercado o de crédito.

Los cálculos antes descritos son comúnmente utilizados por las agencias calificadoras, bancos de inversión y diversos organismos internacionales para evaluar la posición de las finanzas públicas. En particular, el Fondo

Monetario Internacional promueve el uso de estos indicadores para examinar el comportamiento de la autoridad fiscal.

La evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas es necesaria para conocer si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos de deuda, según cierto patrón de gasto e ingreso y bajo determinados supuestos sobre las principales variables macroeconómicas. Además, permite conocer la magnitud que debiera tener un ajuste fiscal para volver a una situación sostenible.

La gestión de la deuda comprende las principales obligaciones financieras controladas por el gobierno central; por ello, los gestores de la deuda y las autoridades del banco central deben compartir el entendimiento de cuales son los objetivos de la política de gestión de deuda y de la política económica, fiscal y monetaria, dada la interdependencia entre los diferentes instrumentos que utilizan. Es necesario vincular la gestión de la deuda a un marco macroeconómico claro, con el fin de asegurar que el nivel y la tasa de incremento de la deuda pública son sostenibles.

En este sentido, también es indispensable tener presente en estos pronósticos a los pasivos contingentes. Uno de los conceptos que han causado las más graves crisis en diferentes países, es el de los pasivos contingentes. La aparición de eventos que, prácticamente de un momento a otro hacen exigibles cantidades de recursos que no se tenían contempladas, pueden cambiar de manera diametral, los escenarios sobre los cuales se ha basado la sostenibilidad de la deuda.

Todas estas evaluaciones y análisis deben ser realizadas por los responsables de la deuda, y las EFS, deben comprobar que los estudios se están efectuando de manera permanente y rigurosa y que los resultados de estos comprueban que la deuda es sostenible.

Una estructura adecuada de la deuda disminuye los riesgos de una crisis, pero debe ser acompañada por una política fiscal y monetaria correcta. Si el contexto de política macroeconómica es insatisfactorio no basta, para prevenir una crisis, con realizar una gestión adecuada de la deuda. Por todo lo anterior, la política de deuda pública debe interrelacionarse cuando menos con los siguientes aspectos:

- ◆ La política económica en general, por el efecto de la deuda pública en el uso de los recursos;
- ◆ la política monetaria, por el efecto de la deuda pública en la oferta monetaria;
- ◆ la política fiscal, por la necesidad de equilibrar la distribución de las cargas financieras entre los contribuyentes actuales y futuros y asegurarse de que el costo del servicio y de la amortización de la deuda sea sostenible;
- ◆ las políticas cambiaria y de balanza de pagos, ya que si la deuda pública externa constituye una parte importante de la deuda externa nacional, la distribución de la deuda pública total entre la moneda nacional y las extranjeras y entre los acreedores internos y externos puede influir en las políticas cambiaria y de balanza de pagos.
- ◆ nivel de reservas internacionales adecuado para evitar la volatilidad en el mercado cambiario.

Muchas de las crisis de deuda que tuvieron lugar en los años ochenta, se debieron a un sobreendeudamiento que trataba de cubrir las deficiencias en la política económica y fiscal de los gobiernos.

6.- Comportamiento de los actores

6.1.- Instituciones

La evaluación de las instituciones encargadas de la gestión de la deuda pública es de primera importancia para una auditoría de desempeño. Las entidades deberán contar con una currícula excepcional dada la importancia que para la salud económica y social tiene el manejo de estos recursos. Se deberá analizar la historia de la institución dentro de la administración gubernamental: cómo nació, las tareas que ha desempeñado a través del tiempo y la manera como ha enfrentado las vicisitudes y riesgos que conlleva el manejo de recursos; los controles y políticas que ha establecido y el manejo tanto político como institucional que ha recibido dentro de la estructura de gobierno del país a través de su historia y de los diferentes regímenes gubernamentales.

Con base en lo anterior se podrán determinar las fortalezas y debilidades de las instituciones encargadas de hacer las observaciones y recomendaciones pertinentes que aseguren una correcta y eficaz gestión de la deuda pública.

- Estructura Organizacional.⁸

Desde luego, no existe un modelo universalmente aceptado que sirva de paradigma de una estructura orgánica para la gestión de la deuda y sus funciones conexas. Sin embargo, en general, deben existir los órganos o entidades para desempeñar la totalidad de funciones que se requieren:

⁸ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo, El programa SIGADE. Gestión eficaz de la deuda y Pal Borresen y Enrique Cosío Pascal, El papel y la organización de una oficina de deuda. Naciones Unidas Nueva York y Ginebra 2002.

○ El órgano ejecutivo. Es la autoridad máxima por lo que se refiere al endeudamiento; desempeña la función de determinación de la política, reglamentación y todo lo concerniente a las decisiones, orientaciones y normas de carácter general. Sus miembros pertenecen a la categoría más alta: el ministro de finanzas y/o el gobernador del banco central.

○ El órgano de control y coordinación. Sus obligaciones son el seguimiento y la vigilancia. Su función se cumple mediante la observación y aplicación de las normas y obligaciones legales, así como para verificar que se ha puesto a disposición de los diferentes órganos el personal y los medios materiales y financieros adecuados y suficientes, de conformidad con las decisiones adoptadas por el órgano ejecutivo, para lograr el éxito de la estrategia definida.

○ Los órganos operativos. La función operativa la podemos dividir en dos fases: la negociación y el servicio. El órgano encargado de la negociación tiene a su cargo el estudio de las condiciones de los empréstitos que se ofrecen al país en los diferentes mercados financieros y en las distintas fuentes de financiación. Tiene la responsabilidad de, con base en la estrategia global, efectuar la negociación para conseguir las mejores condiciones. El órgano de servicio está encargado del seguimiento de los diferentes préstamos con el fin de realizar los desembolsos oportunamente, hacer las provisiones de fondos necesarias para los pagos que venzan y verificar que las cantidades reclamadas por los acreedores son correctas. Por lo tanto, este órgano realiza las funciones de control y seguimiento y debe estar en estrecha relación con el órgano de registro.

○ El órgano de registro. Este órgano reúne la información

detallada sobre la base de cada uno de los préstamos, aunque no necesariamente desde el punto de vista contable, sino desde un punto de vista estadístico; sin embargo, es posible y aceptable que existan un sistema contable y un sistema estadístico conjuntamente.

- El órgano de análisis. Éste órgano se alimenta de la información que recibe del órgano de registro y debe enviar sus análisis a los órganos ejecutivos, de servicio y control. Conviene subrayar que la función analítica compete a todas las partes integrantes del sistema de gestión de deuda, que deben revisar y analizar sus actividades con el fin de realizarlas de manera racional.

Cualquiera que sea la ubicación de esos órganos y cualquiera que sea la entidad a la que pertenezcan, lo importante es que exista una buena comunicación y cooperación entre ellos.

- La oficina de la deuda y el costo administrativo

Las oficinas de la deuda en los diferentes países han adoptado variadas estructuras orgánicas, de acuerdo con el grado de desarrollo, mercados a los que acuden en busca de financiamiento y hasta tipo de deuda que adquieren. Independientemente de lo anterior, el auditor debe estar conciente de que una estructura de gestión y administración de la deuda bien organizada mejorará los flujos de información, la calidad de la misma y, por lo tanto, las decisiones que se tomen sean las idóneas para satisfacer las necesidades de cada país.

Al auditor le corresponde corroborar que:

- El alcance de sus actividades esté perfectamente definido en las leyes, normas y reglamentos y que estos estén en constante revisión para adaptarse a las condiciones vigentes.

- Que exista un manual de funciones con una descripción detallada de las responsabilidades y funciones de la o las oficinas encargadas.
- Un manual de procedimientos, con una descripción detallada de los flujos de información.
- Los organigramas correspondientes.
- Una descripción de tareas de cada funcionario.
- Un sistema de contabilidad que permita identificar los costos reales asociados a las funciones de gestión de la deuda.

▪ Costo Administrativo

Esta evaluación se puede realizar mediante un indicador de costo que es la suma de los gastos en administración de la deuda sobre la deuda total; el resultado nos señala la proporción del gasto adjetivo sobre el sustantivo. Con este indicador se puede realizar un ejercicio de benchmarking para verificar si se está por debajo o por arriba de la media mundial.

Es importante que se pueda identificar con claridad el costo administrativo en que se incurre por el proceso de gestión de la deuda, porque es usual que las oficinas y dependencias encargadas, desempeñen, adicionalmente, otras actividades. Un buen sistema de contabilidad gubernamental deberá identificar y etiquetar las funciones y los costos relacionados con la gestión de la deuda para determinar el indicador de costo administrativo.

En términos generales los costos de administración de la deuda incluyen los siguientes conceptos, que deben ser auditados para evaluar su razonabilidad:

- Costos directos de personal, materiales, oficinas y servicios.

- Pago de comisiones a los agentes o instituciones colocadoras o por apertura del crédito.
- Pago de impuestos en los países de colocación.
- Comisiones de aval o garantías.
- Costos asociados con una estrategia específica de deuda.

6.2.- Recursos humanos

El objetivo de las políticas que se instrumentan en una institución respecto a sus recursos humanos, consiste en responder, de la mejor manera posible, a las necesidades de la organización para el óptimo cumplimiento de los fines para los que fue creada. Por ello, debe estar en condiciones de contratar a las personas más competentes y mantener un alto nivel de desempeño de su personal; por consiguiente, debe ser un empleador atractivo, con políticas de recursos humanos firmemente establecidas y con la firme voluntad de lograr un alto nivel de competencia.

Los esfuerzos realizados por muchos gobiernos para fortalecer y planear sus actividades han provocado que se preste una mayor atención a los programas de desarrollo, capacitación y bienestar del personal a su servicio. Todo esto ha desembocado en el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.

Puesto que las autoridades responsables de la administración de la deuda pueden sustraerse a los controles internos, la integridad y los valores éticos de esos funcionarios son esenciales para mantener controles internos eficaces.

La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas como El Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos.⁹

El otro elemento importante en lo que a personal se refiere es con respecto a su grado de competencia y capacitación. La competencia, conocimiento y aptitudes, escolaridad, capacitación, experiencia y responsabilidades,

⁹ Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, aprobado por 82ª sesión plenaria de las Naciones Unidas, el 12 de diciembre 1996.

tienen que estar reflejados y definidos en lo que se conoce como catálogo de puestos y perfil de cada puesto. La auditoría debe verificar que cada puesto cuente con un marco normativo adecuado donde se establezcan las atribuciones y responsabilidades y que cada servidor público satisfaga a cabalidad el perfil del puesto que desempeña.

La medición del desempeño de los servidores encargados de la gestión de la deuda, ha logrado avances aunque es todavía un área en desarrollo. ¿Hasta donde se les puede responsabilizar, cuando la vulnerabilidad de la deuda y sus sostenibilidad puede depender del manejo económico y del entorno externo que en un momento determinado enfrente un país? Los costos de la deuda y los plazos que en un momento determinado podrían obtener en los mercados financieros internacionales, muchas veces dependen de la salud económica y política que manifieste el país en su conjunto. No obstante, el auditor podría evaluarlos en función a las tendencias que muestre la deuda en estos conceptos. Por ejemplo, que los costos, los plazos, las monedas, la tasa de interés y los instrumentos contratados muestren una evolución cada vez más favorable.

7.- Rendición de cuentas a los ciudadanos

En los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha tenido gran desarrollo la corriente contemporánea denominada Calidad en el Servicio cuyo objetivo es generar reformas en la administración del sector público para mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones públicas a través de requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento. Es decir, los ciudadanos esperan que el desempeño de los servidores públicos mejore de manera permanente, para recibir bienes y servicios de mayor calidad por los impuestos que pagan.

La publicación del Servicio de Administración Pública de la OCDE titulada “La Administración como Servicio: el Público como Cliente”¹⁰ sugiere que los componentes de una prestación de servicio sensible a los requerimientos del cliente son:

- Transparencia – los clientes deberían saber cómo trabaja la administración, quién es responsable de cada cosa y con qué instrumentos se cuenta en caso de que las cosas no salgan como es debido.
- Participación del cliente – los clientes se resisten a ser tratados como receptores pasivos de aquello que la administración pone en sus manos.
- Accesibilidad – los clientes deben tener facilidad de acceso físico a la administración y se les debe ofrecer información en lenguaje simple y llano.

¹⁰ *Administration as Service, The Public as Client*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 1987. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/36/1910557.pdf>

De acuerdo con el enfoque de Calidad, el ciudadano tiene derecho a exigir una rendición de cuentas idónea y oportuna del manejo de todos los recursos públicos.

Así, la auditoría de desempeño a la deuda pública debe utilizar los indicadores de rendición de cuentas para verificar que los informes con respecto a la gestión de la deuda pública sean transparentes, oportunos y confiables. Los argumentos a favor de lo anterior se basan en las dos premisas siguientes, tomadas de las “Directrices para la gestión de la deuda pública”¹¹, que fueron preparadas por el personal del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y que en esta parte adoptamos, para presentar en forma clara y sintetizada nuestros argumentos:

- Las operaciones serán más eficaces si se dan a conocer al público y por ende a los mercados financieros, las metas y los instrumentos de política y si las autoridades pueden comprometerse en forma creíble a alcanzar esas metas;
- La transparencia promoverá el buen gobierno gracias a la mejora de la rendición de cuentas por parte de bancos centrales, ministerios de hacienda y otras instituciones públicas que participan en la gestión de la deuda.

Las acciones que coadyuvarán a lograr la satisfacción del Cliente Ciudadano, están orientadas a lograr el cumplimiento de estas dos premisas y debe ser labor de la auditoría de desempeño, evaluar su cumplimiento, considerando, entre otros, los siguientes puntos:

- Determinación clara de las funciones, los cometidos y los objetivos de los organismos financieros encargados de la gestión de la deuda.

¹¹ *Directrices para la gestión de la deuda pública*. International Monetary Fund / The World Bank, March 21st. 2001. <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>

-
- Se definirán claramente y se darán a conocer al público los objetivos de gestión de la deuda, con explicación de las medidas sobre costos y riesgos adoptadas.
 - Se darán a conocer públicamente los aspectos sustanciales de las operaciones de gestión de la deuda.
 - Se proporcionará al público información sobre la actividad presupuestaria pasada, presente y prevista, comprendido el financiamiento, y sobre la posición financiera consolidada del gobierno.

Deberá divulgarse regularmente la posición financiera del sector público así como la información sobre los pasivos contingentes que se publicará en la medida de lo posible en las cuentas públicas.

Por su parte, el Manual de Transparencia Fiscal del FMI, propone cuatro esferas en el suministro de información gubernamental: 1) cobertura del presupuesto anual; 2) ejecución presupuestaria y pronósticos; 3) pasivos contingentes, gastos tributarios y actividades cuasifiscales, y 4) deuda y activos financieros.

Con relación a la deuda pública, señala que el gobierno deberá proporcionar a los ciudadanos, de manera regular, información sobre la estructura de la deuda y los activos financieros para estar en posibilidad de evaluar la capacidad para financiar sus actividades y cumplir con sus obligaciones de deuda, así como para estimar el monto de ingresos futuros que requiere para satisfacer todos los compromisos existentes.

8.- Referencias

Barro, Robert (1979) “On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, Vol 87, pages 940-71.

Blanchard, Oliver J (1990), “Suggestions for a new set of fiscal indicators”, OECD Working Paper No. 79.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI, “Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública”,

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (mayo de 2000) “Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública”.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (mayo de 2000) “Guía para la Presentación de Informes sobre la Deuda Pública”.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (febrero de 2003) “La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS”.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (febrero de 2003) “Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el papel de las EFS”

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, El Programa SIGADE, “Gestión Eficaz de la Deuda”

Cuddington, John T. (1997), “*Analyzing the sustainability of fiscal deficits in developing countries*”, World Bank, Policy Research Working Paper 1784.

Currie Elizabeth, Jean-Jean Dethier, and Eriko Togo (april 2003) “*Institutional Arrangements for Public Debt Management*”, World Bank, Policy Research Working Paper 3021.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, (2001), “Directrices para la Gestión de la Deuda Pública”

Hemming, Richard and Murray Petrie (2000), “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability”, IMF, working paper WP/00/52.

IMF (1998) “Code of Good Practices in Fiscal Transparency” disponible en <http://www.imf.org>

IMF (2000), “*Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability*” prepared by the Policy Development and Review Department.

IMF and the World Bank (2003), “Guidelines for Public Debt Management”, prepared by the staffs.

IMF (2001) J. Onno de Beaufort Wijnholds and Arend Kapteyn(2001), IMF working paper Wp/01/143.

Macías José Miguel (2003) “Metodología para la Planeación y Ejecución de Auditorías a la Deuda Pública, Ponencia presentada en la XIII Asamblea General de las OLACEFS

Marcel Cassard and David Folkerts-Landau (1997), “Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities, IMF WP/97/166

Fondo Monetario Internacional (2001) “Manual de Transparencia Fiscal”, Departamento de Finanzas Públicas.

Pal Borresen y Enrique Cosío-Pascal (2002), “El Papel y la Organización de una Oficina de la Deuda”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Programa SIGADE.

Polackova Brixi, Hana and Allen Schick eds. (2002), “Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk”, The World Bank.

Talvi, Ernesto y Carlos Végh (2000) “La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico”, en Ernesto Talvi y Carlos Végh, eds., ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad, compilado por Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Wheeler, Graeme (2004), *Sound Practice in Government Debt Management*, World Bank.

World Bank and International Monetary Fund (2001), *Guidelines for Public Debt Management*, disponibles en. <http://www.worldbank.org/pdm/guidelines.htm>

