

ISSAI 5440

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

Guía para la Realización de una Auditoría de Deuda Pública – La Utilización de Pruebas Sustantivas en las Auditorías Financieras

Noviembre de 2007

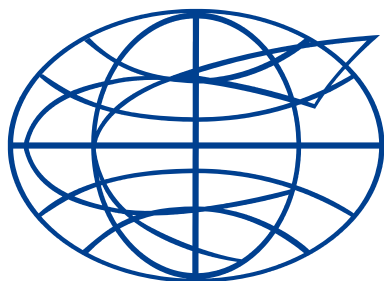
Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública de la INTOSAI
Presidente
C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación
México

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).

Guía para la Realización
de una Auditoría de Deuda
Pública - La Utilización de
Pruebas Sustantivas en las
Auditorías Financieras

INTOSAI



Índice

Introducción.....5

PARTE 1

Elementos de gestión de la deuda pública.....7

PARTE 2

Aplicación de las normas de auditoría de la INTOSAI a las auditorías de la deuda pública.....13

PARTE 3

Aplicación de Pruebas Sustantivas a las Auditorías de la Deuda Pública49

PARTE 4

Pruebas sustantivas para auditorías de productos derivados.....55

TABLAS

Tabla 1a: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Mecanismos institucionales.....17

Tabla 1b: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Características de los mercados primarios y secundarios.....	18
Tabla 1c: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Mecanismos de gestión y carteras de referencia.....	19
Tabla 2: Riesgos de los sistemas de información.....	31
Tabla 3: Pruebas sustantivas utilizadas en auditorías de la deuda pública.....	49
Tabla 4: Etapas de aplicación de los procedimientos analíticos.....	52
Tabla 5: Pruebas sustantivas aplicadas a productos derivados.....	56

Noviembre 2007

Introducción

Los términos de referencia establecidos encomendaron al Comité de Deuda Pública (CDP) la tarea de publicar lineamientos y demás información que sirvieran 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. Durante los primeros años, el CDP desempeñó esta responsabilidad principalmente publicando guías relativas a la definición, revelación y elaboración de informes acerca de la deuda pública, una guía para realizar auditorías de controles internos de operaciones de deuda pública, y documentos sobre los compromisos financieros, contingencias y riesgos fiscales de los gobiernos.¹

En 2002, el CDP se asoció con la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI) para desarrollar la capacidad de Auditoría de Deuda Pública (ADP) de los miembros de INTOSAI y poner a disposición instructores con el fin de crear dichas capacidades. Esta publicación tiene por objeto desarrollar la capacidad de ADP proporcionando un marco general que permite enfocar la auditoría de deuda pública e indicaciones específicas sobre la realización de pruebas sustantivas.²

Esta guía se basa en documentos examinados en reuniones del CDP, elaborados por el *National Audit Office* del Reino Unido y el *Government Accountability Office* de Estados Unidos. Incorpora también comentarios de los miembros del CDP, expertos y auditores de deuda pública, y se inspira en contenidos de las Normas de Auditoría de INTOSAI, de las Directrices para la gestión de la deuda pública del FMI – Banco Mundial, así como en guías previamente elaboradas por el CDP.³

¹ Las guías y estudios del PDC están disponibles en <http://www.intosaipdc.org.mx/>.

² Los procedimientos de auditoría para las pruebas del control interno se tratan en el documento del CDP, *Lineamientos para planear y ejecutar controles internos de la deuda pública* (2000).

³ Fondo Monetario Internacional – Banco Mundial, *Directrices para la gestión de la deuda pública* (2003), disponible en <http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/index.htm>.

Este documento está ideado con el fin de ser útil y accesible a un amplio público. La información se presenta de forma general para definir conceptos y cuestiones que los auditores pueden examinar al efectuar verificaciones relativas a la deuda pública. Facilitará así el desarrollo de procesos de auditoría pertinentes y efectivos en las EFS, tomando en cuenta factores presentes en el entorno nacional. Para tomar adecuadamente en consideración los requisitos que deben cumplir los auditores, la guía está organizada en torno a las Normas de procedimiento de auditoría de la INTOSAI. Se considera sucesivamente cada norma operativa para estructurar el enfoque del proceso de auditoría. En este formato, el análisis se centra en temas específicos a la deuda pública, lo cual evita dispersión en el contenido o comentarios innecesarios acerca de cuestiones igualmente aplicables a todas las auditorías financieras.

El documento se articula en torno a tres premisas básicas acerca de su alcance y contenido, a saber, la guía trata la auditoría de instrumentos de deuda pública directa del mercado mayorista (no minorista); la guía se aplica a la realización de una auditoría financiera destinada a dar una opinión acerca de una serie de estados financieros (o sea, no es una guía de auditoría de rendimiento); y la guía no incluye procedimientos de muestreo estadístico. Los temas del mercado minorista, las auditorías de rendimiento de la deuda y los procedimientos estadísticos merecen una atención específica por sí mismos y pueden ser objetos de publicaciones especiales en el futuro. Si bien habrá inevitablemente nexos entre los distintos aspectos de la ADP, hay consideraciones y temas específicos relativos al mercado minorista y a la auditoría de rendimiento que se hallan fuera del ámbito tratado por el presente documento.

Tras la presentación de las normas de procedimiento de auditoría de INTOSAI, esta guía examina pruebas específicas de confirmación para las auditorías de la deuda pública, presenta procedimientos analíticos y pruebas sustantivas para productos derivados.

1. Elementos de Gestión de la Deuda Pública

Este capítulo brinda al lector una breve introducción acerca del tema de la gestión de la deuda pública, con el fin de facilitar la lectura de los siguientes capítulos específicos a las auditorías.⁴ Los temas se articulan en torno a las preguntas siguientes:

- ¿Qué es la gestión de la deuda pública?
- ¿Cómo se facilita la gestión de la deuda pública?
- ¿Qué instrumentos se utilizan para contraer deuda pública?
- ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas existentes?

1.1 ¿Qué es la gestión de la deuda pública?

La gestión de la deuda pública es el proceso de establecimiento y ejecución de una estrategia destinada a gestionar dicha deuda con miras a obtener la cantidad de fondos requeridos, con el nivel de riesgo y costo deseados. Debería abarcar las principales obligaciones financieras que son controladas por los gobiernos, a nivel central, regional y local. La administración de la deuda pública es importante por diversos motivos:

- para garantizar que el importe y tasa de crecimiento de la deuda pública sean sostenibles en una amplia gama de circunstancias;
- para reducir los costos del endeudamiento público a largo plazo, disminuyendo así el impacto de la financiación del déficit y contribuyendo a la sostenibilidad fiscal y de la deuda;

⁴ Los párrafos que siguen presentan informaciones contenidas en las Directrices para la gestión de la deuda pública del FMI – Banco Mundial. En las Directrices mismas se encontrará una descripción mucho más pormenorizada de los temas relacionados con la gestión de la deuda pública, así como estudios de casos.

- para evitar crisis económicas debidas a una deuda mal estructurada;
- la cartera de la deuda pública es a menudo la mayor cartera financiera del país, y puede tener un fuerte impacto sobre la estabilidad financiera; en consecuencia, una gestión adecuada reviste carácter vital.

1.2 ¿Cómo se facilita la gestión de la deuda pública?

Existen diversas medidas que los gobiernos pueden tomar para asegurar una gestión eficaz de la deuda pública. Estas incluyen, entre otras, el desarrollo de un marco jurídico que establezca los parámetros globales de las actividades de gestión de dicha deuda, por ejemplo, qué instituciones están facultadas para contraerla y qué tipos de instrumentos se pueden utilizar. El marco jurídico se manifiesta mediante mecanismos organizacionales, los cuales deben ser claros y transparentes. Se deberá dar a conocer públicamente la asignación de cometidos ya sea al Ministerio de Hacienda de un país, al Banco Central, o a un organismo específico de gestión de la deuda, a efectos de asesoramiento sobre políticas de dicha gestión, emisión de instrumentos de deuda pública primaria, operaciones de mercado secundario, servicios de depositaria, y sistemas de compensación y pago para la negociación de instrumentos de deuda pública. Los objetivos de la gestión de la deuda y las medidas de costes y riesgos a adoptar deberán asimismo darse a conocer.

Las Directrices del FMI / Banco Mundial para la gestión de la deuda pública determinan otras características deseables en la materia:

- **Coordinación con las políticas monetarias y fiscales:** los gestores de la deuda pública, los asesores de política fiscal y los Bancos Centrales deben tener un conocimiento mutuo de sus objetivos, dada la interdependencia de sus diversos instrumentos de política. Si el grado de desarrollo financiero lo permite, debería existir una separación entre los objetivos de gestión de la deuda pública y los objetivos y responsabilidades relativos a las políticas monetarias.
- **Disponibilidad de información:** el público debe tener acceso a la información sobre el proceso de formulación de políticas de gestión de la deuda pública y se deben presentar informes al respecto, sobre el volumen y la composición de la deuda pública

y activos financieros, incluyendo la moneda de expresión, plazos de vencimiento y estructura de las tasas de interés.

- **Estrategia para la gestión de la deuda pública:** se debería establecer una estrategia de gestión de la deuda pública que determine sus objetivos y tome en consideración los riesgos inherentes a su estructura. Se complementará dicha estrategia con políticas de gestión de tesorería eficaces en función del costo, para permitir a las autoridades, con un grado elevado de certeza, cumplir con sus obligaciones financieras a medida que se van haciendo exigibles.

- **Marco para la gestión del riesgo:** para evaluar el riesgo, los gestores de la deuda pública deberían efectuar periódicamente pruebas de tensión de la cartera de la deuda, en base a las perturbaciones económicas y financieras a las que pueda verse expuesto el gobierno, y, de forma más general, el país. Se debería establecer un marco que permita a los gestores de la deuda pública identificar y sopesar las compensaciones entre costo y riesgo previstos en la cartera de deuda pública. Al adoptar decisiones en materia de endeudamiento, los gestores deberían tomar en consideración los efectos posibles de los pasivos contingentes sobre la situación financiera del gobierno, incluyendo su liquidez global.

- **Desarrollo y mantenimiento de un mercado eficiente de valores públicos:** para reducir el costo y el riesgo al mínimo de medio a largo plazo, los gestores de la deuda pública deberían asegurarse que las políticas adoptadas y operaciones realizadas son conformes con el desarrollo de un mercado eficiente para los valores públicos. Por ejemplo, las autoridades deberían fomentar la creación de una amplia base de inversores para sus instrumentos de deuda internos y externos, teniendo debidamente en cuenta el costo y los riesgos, y deberían tratar a los inversores de forma equitativa. Las operaciones de gestión de la deuda en el mercado primario deben ser transparentes y previsibles; los gobiernos y bancos centrales deberían promover el desarrollo de mercados secundarios flexibles, que funcionen con eficacia en una amplia variedad de condiciones de mercado.

1.3 ¿Qué instrumentos se utilizan para contraer la deuda pública?

Al nivel más amplio, la deuda pública abarca todas las obligaciones del sector público, incluyendo pasivos futuros y contingentes⁵. A los efectos de la presente guía, la deuda pública consta principalmente de instrumentos como los que se indican a continuación:

- **Títulos a largo y mediano plazo:** son instrumentos que proporcionan una renta regular al titular (el “cupón”), reembolsándose el principal en el momento de la amortización. Pueden utilizarse de variadas formas, entre las cuales las más comunes son: (i) convencionales: el titular tiene derecho a un cupón nominal fijo; e (ii) indexados: los pagos están vinculados con un índice oficial. Los títulos valores constituyen por lo general una importante proporción de la cartera global de la deuda; los gobiernos los emiten con diversos plazos de vencimiento y tipos de cupón a fin de facilitar la gestión adecuada de la deuda pública en función de una estrategia y objetivos globales. Los plazos de vencimiento varían considerablemente; por lo general el mínimo es de un año; los plazos que superan los 15 años son considerados como largo plazo.
- **Instrumentos de corto plazo:** además de los anteriores, los gobiernos emiten asimismo títulos a corto plazo, con vencimientos a menos de un año. Emitidos por lo general con descuento respecto a su valor nominal y amortizados a la par, estos instrumentos, como los bonos del Tesoro en los Estados Unidos y el Reino Unido, se utilizan básicamente para ayudar a los gobiernos a gestionar los flujos de caja a corto plazo.
- **Productos derivados:** los gestores de la deuda pública utilizan con frecuencia instrumentos financieros conocidos como

⁵ Véase el documento del CDP “Guía sobre la definición y revelación de la deuda pública” (1995) para más detalles acerca de la definición de ésta.

derivados a fin de modificar las características de la cartera de la deuda pública. Los más comunes son los swaps sobre intereses o divisas, los futuros y los tipos máximos de interés garantizados.

- **Préstamos y depósitos:** los gobiernos pueden contraer empréstitos en forma de préstamos o depósitos de caja de diversas fuentes, tanto en el marco de las actividades de gestión de caja como para la gestión de la deuda pública a más largo plazo. Se pueden contraer préstamos internos, por ejemplo del Banco Central del país, o externos, por ejemplo por intermedio de organizaciones supranacionales como el Fondo Monetario Internacional.

Puede suceder no obstante que el auditor aplique los presentes lineamientos a otros tipos de obligaciones públicas, como garantías y seguros del Estado, con modificaciones menores.

Esta guía se centra en auditorías del organismo de gestión de la deuda pública. De no ser éste el caso, por ejemplo si la deuda pública es administrada por varias entidades públicas, los auditores deberán velar por que todas sean controladas adecuadamente y por que se tomen debidamente en consideración las relaciones entre ellas. Por ejemplo, las cuentas gubernamentales deberían incluir todos los pasivos contraídos por dichas entidades y deben aplicárseles procedimientos correctos de consolidación.

1.4 ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas existentes?

Los mecanismos de rendición de cuentas varían según los países, reflejando el marco normativo y otras circunstancias locales. A los efectos de este documento, es útil destacar dos aspectos importantes de la rendición de cuentas, que se señalan a continuación:

- La publicación de estados financieros: los gobiernos pueden publicar estados financieros correspondientes a sus actividades de gestión de la deuda pública. Estas actividades pueden presentarse en cuentas ideadas específicamente para proporcionar

información sobre la gestión de la deuda, o bien se puede suministrar información de forma más fragmentada en diversas publicaciones.

- Auditoría externa de las actividades de gestión de la deuda pública: las directrices del FMI / Banco Mundial reconocen la importancia del papel de los auditores externos y declaran que las actividades de gestión de la deuda pública deberían ser objeto de una auditoría anual por auditores externos.

Teniendo en cuenta lo que antecede, los capítulos siguientes tienen por objeto asistir a los auditores de las EFS en sus actividades de verificación de estados financieros vinculados con actividades de gestión de la deuda pública.

2. Aplicación de las Normas de Auditoría de la INTOSAI a las Auditorías de la Deuda Pública

Este capítulo de la guía presenta las normas de procedimiento de INTOSAI en el contexto de una auditoría de la deuda pública, para que las EFS puedan prestar la debida consideración a los requisitos establecidos por las normas de auditoría.

2.1 Planificación de una auditoría de deuda pública

Norma de procedimiento de auditoría de la INTOSAI

El auditor debe planear sus tareas de manera tal que se asegure la realización de una auditoría de alta calidad y que ésta sea obtenida con la economía, eficiencia, eficacia y prontitud debidas.

- Identificar aspectos importantes del ámbito en que opera la entidad fiscalizada
- Comprender las relaciones entre las distintas esferas de responsabilidad
- Tomar en consideración la forma, contenido y destinatarios de las opiniones, conclusiones o informes de auditoría
- Definir los objetivos de auditoría y las comprobaciones necesarias para alcanzarlos
- Determinar cuáles son los sistemas y controles principales de

gestión y realizar un estudio preliminar para determinar sus ventajas e inconvenientes

- Determinar la importancia relativa de las materias que se van a estudiar
- Examinar la auditoría interna de la entidad fiscalizada y su programa de trabajo
- Evaluar el grado de confiabilidad que debe otorgarse a otros auditores, por ejemplo a la auditoría interna
- Determinar los métodos de auditoría más eficientes y eficaces
- Prever una investigación para determinar si se han adoptado disposiciones adecuadas acerca de las conclusiones y recomendaciones establecidas en los informes anteriores
- Recopilar la documentación conveniente correspondiente al plan de auditoría y al trabajo práctico previsto

Los auditores planean sus tareas con miras a desempeñar eficazmente la auditoría y a desarrollar y documentar un plan general de auditoría, que describirá el alcance y ejecución previstos de ésta. Los auditores determinan y documentan la índole, cronograma y alcance de los procedimientos de auditoría planeados y requeridos para aplicar el plan general de auditoría; reexaminan también el trabajo planeado y, de ser necesario, lo revisan durante el proceso de auditoría.

Este capítulo proporciona a los auditores de las EFS orientaciones complementarias sobre las cuestiones a considerar al aplicar la norma de procedimiento de INTOSAI relativa a la planeación en una auditoría de actividades de gestión de la deuda pública.

2.1.1 Identificar aspectos importantes del ámbito en que opera la entidad

Los auditores deberían determinar los aspectos importantes del ámbito en que opera la entidad fiscalizada (Ministerio de Hacienda, organismo de gestión de la deuda, u otras entidades públicas responsables de la administración de la deuda pública objeto de la fiscalización), de forma tal que les permitan entender los eventos, transacciones y procedimientos que pueden influir en la manera en que se gestiona la deuda pública y se informa sobre ella.

Este conocimiento del entorno operativo ayuda a los auditores, entre otras cosas, a evaluar riesgos de error, a determinar la naturaleza, calendario y alcance de los procedimientos de auditoría, a evaluar los indicios y pruebas y a examinar la coherencia y confiabilidad general de los estados financieros al terminar la auditoría.

En materia de auditoría de actividades de gestión de la deuda pública, ello puede involucrar, por ejemplo, conocer los mecanismos de gestión de la deuda en el país, los factores económicos generales que pueden influir sobre las prácticas de gestión de la deuda, y los tipos de instrumentos financieros y de mercado utilizados para contraer la deuda.

2.1.1.1 Conocer los mecanismos de gestión de la deuda pública

Los auditores deberían recabar conocimientos suficientes de los mecanismos de gestión de la deuda pública con miras a elaborar un enfoque eficaz para la auditoría; deberían asimismo revisar estos conocimientos para incorporar el posible efecto de cambios o evoluciones importantes en auditorías actuales y futuras.

Al procurar conocer estos mecanismos de la gestión de la deuda pública, los auditores pueden examinar en qué medida las actividades de gestión de la deuda se ajustan a las Directrices para la gestión de la deuda pública elaboradas por el FMI / Banco Mundial. La evaluación de los mecanismos de gestión cara a dichos criterios puede proporcionar al auditor una opinión estructurada acerca de los aspectos siguientes:

- los objetivos y la coordinación de la gestión de la deuda pública;
- la transparencia y rendición de cuentas de las actividades de gestión de la deuda pública;
- el marco institucional de la gestión de la deuda pública ;
- la estrategia de gestión de la deuda pública ;
- el marco de gestión de riesgos para las actividades de gestión de la deuda pública;
- el papel de los gestores de la deuda pública en la promoción de mercados eficaces para todos los instrumentos de la deuda.

En los cuadros siguientes figuran listas de comprobación de cuestiones

tomadas de las Directrices para la gestión de la deuda pública del FMI / Banco Mundial, que pueden ser de utilidad para los auditores para conocer los mecanismos de gestión de dicha deuda. Las listas fueron elaboradas en base a un cuestionario enviado a administradores de la deuda pública de numerosos países, con miras a determinar las características de las operaciones de gestión de ésta. Estos cuadros no constituyen una lista exhaustiva de factores presentes en todos los sistemas de gestión de la deuda pública; las listas son ilustrativas y no pretenden abarcar todas las características existentes en los países de la INTOSAI.⁶

⁶ *Directrices para la gestión de la deuda pública: documento adjunto* (FMI y Banco Mundial, 2002).

Tabla 1a: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Mecanismos institucionales

<u>Mecanismos institucionales comunes</u>	¿Figura esta característica en las actividades de gestión de deuda pública fiscalizadas por la EFS? (Sí o No)
Una autorización anual de endeudamiento	
Un límite máximo de deuda pública	
Gestión conjunta de los programas de deuda pública en moneda nacional y extranjera	
Un organismo separado de gestión de la deuda pública	
Separación entre <i>front office</i> y <i>back office</i>	
Unidad separada de gestión de riesgos (<i>middle office</i>)	
Directrices oficiales relativas a la gestión del mercado y de los riesgos crediticios	
Informes anuales de gestión de la deuda pública	
Examen periódico de las actividades de gestión de la deuda pública por los pares	
Auditorías anuales de las transacciones de gestión de la deuda pública	
Código de conducta y directrices acerca de conflictos de intereses para el personal de gestión de la deuda pública	
Procedimientos establecidos para la recuperación de información sobre operaciones	
Fuente: <i>Directrices para la gestión de la deuda pública: documento adjunto</i> (FMI y Banco Mundial, 2002).	

Tabla1b: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Características de los mercados primarios y secundarios

<u>Características de los mercados primarios de títulos de deuda pública</u>	¿Figura esta característica en las actividades de gestión de deuda pública fiscalizadas por la EFS? (Sí o No)
Adjudicaciones por subasta para emisión de deuda pública interna	
Sindicatos de precio fijo para emisión de deuda pública interna	
Emisiones de referencia (<i>benchmark</i>) para el mercado interno	
Calendario de subastas preanunciado	
El Banco Central opera en el mercado primario	
Sistema de agentes del mercado primario	
Acceso universal a las subastas	
Límites a la participación extranjera	
Cláusula de acción colectiva, nivel interno	
Cláusula de acción colectiva, nivel externo	
<u>Características de los mercados secundarios de títulos de deuda pública</u>	
Mercado extrabursátil	
Mecanismo de mercado de tipo bursátil	
Sistemas sanos de compensación y liquidación	
Límites a la participación extranjera	
Fuente: <i>Directrices para la gestión de la deuda pública: documento adjunto</i> (FMI y Banco Mundial, 2002).	

Tabla 1c: Características de las actividades de gestión de la deuda pública – Mecanismos de gestión de cartera y carteras de referencia

<u>Mecanismos de gestión de cartera</u>	¿Figura esta característica en las actividades de gestión de deuda pública fiscalizadas por la EFS? (Sí o No)
Pruebas de tensión a los riesgos de mercado	
Operaciones efectuadas para aprovechar movimientos previstos de tipos de interés o de cambio	
SalDOS de caja gestionados separadamente de la deuda pública	
Endeudamiento en moneda extranjera integrado con la gestión de las reservas de divisas	
Sistemas especializados de gestión de la información utilizados para la gestión del riesgo	
<u>Características de las carteras de referencia (benchmark)</u>	
Duración	
Vida residual	
Relación tipos fijos / variables	
Composición en divisas	
Divulgación pública de los niveles de referencia	
Utilización de instrumentos derivados	
Fuente: <i>Directrices para la gestión de la deuda pública: documento adjunto</i> (FMI y Banco Mundial, 2002).	

2.1.1.2 Factores económicos generales

Los auditores adquieren un buen conocimiento de los factores económicos generales que afectan las actividades de gestión de la deuda pública a fin de desarrollar un enfoque de auditoría eficiente. Dichos factores pueden influir en la índole y alcance de las actividades de gestión de la deuda pública. Por ejemplo, si resulta probable un aumento de las tasas de interés, un deudor puede intentar fijar el nivel efectivo de dichas tasas en sus préstamos a tipo variable utilizando swaps de tipos de interés, acuerdos de interés a futuro o tipos límites de interés garantizados. Los factores económicos generales a tomar en cuenta incluyen:

- el nivel general de la actividad económica nacional;
- la situación económica en países detentores de la deuda externa o donde se han contraído préstamos;
- el nivel de las tasas de interés, y la disponibilidad de fondos (i) pueden influir en la valoración del pasivo; (ii) la liquidez del mercado puede influir en el tipo y costo de los títulos de deuda pública disponibles;
- la tasa de inflación y los tipos de cambio y correspondientes controles (i) pueden afectar la valoración de rubros importante del balance; (ii) pueden influir en las decisiones relativas al tipo de instrumentos de deuda pública a utilizar, por ejemplo bonos de renta fija o indexada, moneda nacional o extranjera; (iii) pueden tener un impacto material sobre la cuenta de ganancias y pérdidas; (iv) toda reevaluación o devaluación de activos y pasivos en moneda extranjera puede tener efecto sobre el valor del activo y del pasivo en el período posterior al balance;
- las características de los mercados que son pertinentes para los instrumentos utilizados por el deudor, incluyendo la liquidez o volatilidad de dichos mercados: (i) la situación y credibilidad de los mercados de capitales nacionales e internacionales; (ii) la situación y credibilidad de los mercados de productos derivados nacionales e internacionales;
- flujos de caja del deudor: (i) capacidad para efectuar los reembolsos a medida que son exigibles; (ii) decisiones acerca de una amortización anticipada de la deuda; (iii) política tributaria

y recaudación: un nivel de tributación más alto puede reducir la deuda pública; la deuda gubernamental misma puede formar parte de una política destinada a “alisar” la tributación a lo largo del tiempo.

2.1.1.3 Conocimiento de las transacciones y procedimientos

Los auditores adquieren capacidades y conocimientos adecuados para planificar y realizar auditorías de actividades de gestión de la deuda pública, incluyendo el conocimiento de las transacciones y procedimientos en materia de gestión de dicha deuda. Dichas capacidades y conocimientos incluyen:

- las características operativas y perfil de riesgo de los mercados financieros en los que operan los administradores de la deuda pública;
- los instrumentos financieros utilizados por dichos administradores y sus características;
- los sistemas de información de la entidad fiscalizada. Ello puede requerir conocimientos especiales acerca de las aplicaciones computerizadas si una cantidad significativa de información relativa a los instrumentos financieros es transmitida, procesada, guardada u obtenida por medios electrónicos;
- los métodos de valoración de los instrumentos financieros. Ello puede ser particularmente importante cuando la entidad fiscalizada usa derivados. Estos pueden tener características complejas que requieren por parte de los auditores conocimientos especiales a fin de poder evaluar su medición, contabilización y comunicación;
- los requerimientos de la legislación, reglamentaciones y normativa contable aplicables para los estados financieros y declaraciones relacionados con instrumentos financieros.

Los miembros del equipo de auditoría de la EFS pueden tener las capacidades y conocimientos necesarios para planificar y realizar procedimientos de auditoría relativos a instrumentos financieros. De no ser el caso, la EFS puede recabar la asistencia de un experto dotado de dichas capacidades y conocimientos, en particular si se trata de derivados.

2.1.2. Definir los objetivos y comprobaciones de auditoría

Los auditores obtienen pruebas apropiadas, pertinentes y razonables sobre las cuales fundamentar sus conclusiones. Al elaborar el programa de auditoría, los auditores definen los objetivos que desean alcanzar. Las aseveraciones que los auditores pueden querer comprobar en una auditoría de actividades de gestión de la deuda pública son consideradas en el capítulo sobre las comprobaciones de auditoría.

2.1.3 Identificar los principales sistemas y controles de gestión

Los auditores adquieren un buen conocimiento del sistema contable y de los principales sistemas y controles de gestión y documentan dichos conocimientos, de forma tal que puedan determinar el enfoque de auditoría. En una auditoría de actividades de gestión de la deuda pública en la que probablemente intervengan transacciones, cuestiones contables y procedimientos complejos, el auditor toma en cuenta aspectos importantes del sistema de control interno, incluyendo:

- **Entorno de control:** el entorno de control es la base de los controles internos a causa de su influencia sobre la conducta del personal encargado de la gestión de la deuda pública. Los directivos de dicho sector deben establecer y mantener un entorno de control que promueva (i) los valores éticos, (ii) políticas de recursos humanos que apoyen los objetivos de gestión de la deuda pública, (iii) una estructura organizacional con una atribución clara de responsabilidades, (iv) sistemas de comunicación y de información computerizados que comprendan controles de seguridad adecuados.
- **Evaluación de riesgos:** el proceso de identificación de las circunstancias y eventos susceptibles de impedir que se alcancen los objetivos de gestión de la deuda pública y la medición del grado de probabilidad de que ocurran. Surgen riesgos operativos en el desarrollo normal de la gestión de las transacciones de la deuda pública. Los riesgos de fraude se derivan de conducta intencional destinada a obtener un provecho personal.
- **Actividades de control:** las políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar el cumplimiento de las directivas

gubernamentales y la ejecución de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos en materia de deuda pública.

- **Información y comunicación:** para realizar los objetivos fijados, los decisores y administradores de la deuda pública necesitan contar con un sistema de información que capte y difunda informaciones pertinentes y confiables acerca de dicha deuda.
- **Seguimiento:** el proceso por intermedio del cual se controla de forma continua la evolución del entorno externo así como de los controles internos de la deuda pública, para ayudar a sus gestores a responder a los cambios de forma rápida y eficaz. Dicho seguimiento puede ser efectuado mediante operaciones permanentes o auditorías especiales de la deuda pública.

El Comité de Deuda Pública de INTOSAI ha proporcionado orientaciones más detalladas en los Lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos de la deuda pública (mayo de 2000).⁷

2.1.4 Determinar la importancia relativa de las materias a estudiar

Los auditores toman en consideración la importancia de las materias a estudiar y su relación con los riesgos de auditoría al efectuar ésta última. Toman asimismo en cuenta la importancia al determinar la naturaleza, cronograma y alcance de los procedimientos de auditoría. Al controlar las actividades de gestión de la deuda pública, los auditores deberían tener presente que los movimientos de los valores asentados en el balance pueden no estar en correlación directa con los de la cuenta de resultados. Por ende, pueden decidir considerar las partidas del balance y las de la cuenta de resultados como dos tipos distintos de asientos contables con miras a determinar el grado de importancia correspondiente.

El auditor toma asimismo en consideración los productos derivados, garantías y cualquier otra partida “fuera de balance” al determinar la importancia. Ello requiere un conocimiento de la naturaleza de cada partida (o categoría de partidas) exterior al balance y de su impacto real o potencial sobre los estados financieros de la entidad fiscalizada.

⁷ Disponible en la página de Internet del CDP, <http://www.intosaipdc.org.mx/>.

2.1.5 Examinar y evaluar el grado de confiabilidad de la auditoría interna

Los auditores adquieren conocimientos acerca de las actividades de auditoría interna a fin de ayudar a planear y desarrollar un enfoque eficiente de auditoría. Los conocimientos y capacidades requeridos para controlar actividades de gestión de la deuda pública pueden diferir bastante de los necesarios para fiscalizar otros aspectos de las actividades del sector público. Por ende, los auditores examinan y evalúan en qué medida los servicios de auditoría interna tienen los conocimientos y capacidades necesarios para ocuparse de las actividades de gestión de la deuda pública.

En algunas entidades públicas, la auditoría interna representa una parte fundamental de la función de control del riesgo desempeñada por los directivos. La labor realizada por la auditoría interna puede ayudar a los auditores a entender los sistemas contables y controles internos y, por ende, a evaluar el control de riesgos. La labor de la auditoría interna puede resultar particularmente pertinente en los ámbitos siguientes:

- examinar la adecuación de las políticas y procedimientos y su cumplimiento por la dirección;
- examinar la eficacia de los procedimientos de control;
- examinar los sistemas contables utilizados para procesar las transacciones de la deuda pública;
- examinar otros sistemas operativos pertinentes para las actividades de gestión de la deuda pública;
- cerciorarse de que los objetivos de gestión de la deuda pública sean bien entendidos en toda la entidad fiscalizada, particularmente en los sectores donde pueden plantearse más riesgos;
- evaluar si se identifican, evalúan y gestionan los nuevos riesgos relativos a los instrumentos financieros;
- llevar a cabo exámenes periódicos para asegurar a la dirección que las actividades de gestión de la deuda pública son objeto de un control adecuado.

2.1.6 Determinar los métodos de auditoría más eficientes y eficaces

Los auditores encargados de fiscalizar las actividades de gestión de la

deuda pública deberían determinar los métodos a seguir como lo hacen para cualquier otra auditoría, teniendo en cuenta la importancia y riesgo relacionados con los objetivos de auditoría y los estados financieros al determinar los procedimientos y comprobaciones más adecuados a utilizar en dicha auditoría.

2.1.7 Revisar las conclusiones y recomendaciones de auditorías anteriores

Al determinar los riesgos de auditoría principales, en la etapa de planificación, el auditor investiga si se han tomado las disposiciones adecuadas acerca de las conclusiones y recomendaciones de auditorías anteriores.

2.1.8 Prever la documentación adecuada

El auditor prepara y documenta un plan general de auditoría que indica el alcance y conducción previstos para ésta. La forma y contenido precisos de dicho plan general varían según la naturaleza y la escala de las actividades de gestión de la deuda pública. Las cuestiones importantes a tomar en consideración durante la etapa de planificación de la auditoría incluyen entre otras:

- el marco de gestión de la deuda pública y el entorno operativo;
- el marco legislativo y normativo;
- una evaluación de la importancia de las materias a estudiar;
- la consideración de temas complejos o significativos;
- una evaluación del grado de confiabilidad de otros auditores;
- procedimientos analíticos;
- la documentación de sistemas y la determinación de los principales controles;
- la identificación y evaluación de los riesgos.

2.2. Evaluación del control interno en la gestión de la deuda pública

Norma de procedimiento de auditoría de INTOSAI

El auditor, al determinar la extensión y alcance de la auditoría, debería estudiar y evaluar la confiabilidad del control interno.

1. Evaluar el entorno de riesgo
2. Examinar y evaluar los sistemas de información de la entidad fiscalizada
3. Determinar si existe una adecuada separación de responsabilidades dentro de la entidad.

Los procedimientos de planificación brindarán a los auditores un conocimiento del marco institucional de las actividades de gestión de la deuda pública y, dentro de dicho marco, de las operaciones principales. Los auditores utilizan estos conocimientos para evaluar el entorno de riesgo de la entidad fiscalizada y el sistema de control interno.

2.2.1 Evaluación del entorno de riesgo

Los auditores evalúan el entorno de riesgo. En dicha evaluación, toman en consideración una variedad de factores, entre los que se incluyen:

- el marco jurídico que rige las actividades de gestión de la deuda pública y cualquier mandato conferido por el gobierno a los responsables de las operaciones de gestión de dicha deuda;
- el marco institucional que rige el establecimiento de los planes operativos y la supervisión efectiva de las actividades de gestión de la deuda pública;
- la experiencia y conocimiento de los administradores de la deuda pública y de los encargados de la supervisión;
- cualquier presión inhabitual que enfrenten los administradores de la deuda pública, incluyendo presiones del mercado capaces de provocar un incumplimiento del mandato relativo al endeudamiento;
- la complejidad de los sistemas de información de la entidad fiscalizada o los cambios en dichos sistemas;
- la complejidad de la cartera de gestión de la deuda pública o una decisión de utilizar nuevos tipos de instrumentos de deuda pública.

La gestión de la deuda pública es compleja y puede suceder que sus gestores no tomen debidamente en cuenta todos los riesgos potenciales. Por ejemplo, los instrumentos elegidos para recabar fondos influirán sobre los riesgos a los que se expone la entidad fiscalizada. El uso de instrumentos derivados complejos puede incrementar el riesgo de pérdidas financieras respecto a otros más sencillos como lo son los bonos. Por ejemplo, los instrumentos con opciones integradas crean mayor incertidumbre para el emisor, al abreviar la duración de la cartera, y mayores riesgos relativos al mercado y a la refinanciación.

Al evaluar el entorno de riesgo de las actividades de gestión de la deuda pública, el auditor tomará también en consideración los riesgos ligados a la gestión de la cartera de deuda pública, como por ejemplo:

- **Riesgo crediticio:** el riesgo de que una contraparte de la entidad fiscalizada no pueda cumplir con sus obligaciones. El riesgo crediticio puede revestir diversas formas, por ejemplo: (i) riesgo de liquidación: cuando el gestor de la deuda pública liquida su parte de la transacción pero la contraparte incumple; (ii) transacciones extrabursátiles en productos derivados u opciones: cuando la contraparte no puede pagar la deuda al vencer el contrato.
- **Riesgo de liquidez:** el riesgo de que los gestores de la deuda pública no puedan generar una demanda de títulos de deuda pública suficiente para recabar los fondos necesarios, por ejemplo, a raíz de la debilidad del mercado secundario de títulos de la deuda pública.
- **Riesgo de tasas de interés:** el riesgo causado a la cartera de deuda pública por movimientos negativos de las tasas de interés. Por ejemplo, los gestores de la deuda pública contraen un préstamo a corto plazo para financiar un programa de gastos a largo plazo, en previsión de una disminución de las tasas de interés. Si éstas aumentan, la entidad pública incurre en costos de financiación más elevados al renovar su préstamo. Un préstamo a más largo plazo aportaría mayor certidumbre en cuanto a los costos de financiación, pero no permitiría sacar provecho de una eventual baja de las tasas de interés.

- **Riesgo monetario:** el riesgo de pérdida a causa de un movimiento negativo de los tipos de cambio entre el momento de la emisión y el momento del reembolso. Por ejemplo, la emisión de grandes cantidades de títulos de deuda pública en moneda extranjera o indizados sobre divisas extranjeras puede causar vulnerabilidad a la volatilidad del costo del servicio de la deuda.
- **Riesgo de mercado:** el riesgo derivado de movimientos del precio de mercado de activos que pueden negociarse en un mercado determinado. Si los gestores de la deuda pública negocian valores o usan los derivados para fines especulativos, el valor de los activos públicos puede verse significativamente afectado por las fluctuaciones del precio del mercado.
- **Riesgo de refinanciación:** el riesgo vinculado al reembolso y renovación de la deuda pública. Puede estar en relación con diversos factores, como por ejemplo: (i) el perfil de vencimiento de la deuda, si los administradores no gestionan con prudencia la compensación entre deuda pública a corto y largo plazo; (ii) la atractividad de los títulos de deuda pública para los inversores; (iii) responder a la necesidad de reembolsar la deuda pública con la capacidad de pago, por ejemplo mediante entradas previstas de tesorería o recurriendo a nuevos préstamos.
- **Riesgos operativos**

Al evaluar el entorno de riesgo el auditor evalúa también los controles de mitigación empleados por los administradores de la deuda. Dos aspectos esenciales son los controles de los sistemas computerizados y la separación de responsabilidades.

Estos temas son tratados a continuación en párrafos separados. Además de estos aspectos fundamentales, pueden existir otros controles, como por ejemplo:

- controles de gestión para asegurarse de que los instrumentos de deuda han sido utilizados de conformidad con las políticas y directivas acordadas y dentro de los límites de potestad conferidos;

- constancia de los procesos de decisión, para demostrar que los motivos de determinadas transacciones son claramente entendibles;
- mecanismos para identificar a contrapartes autorizadas; establecer límites de crédito y someterlos a exámenes periódicos; comprobaciones para verificar que las transacciones sean emprendidas con contrapartes autorizadas y dentro de los límites autorizados;
- búsqueda de confirmaciones de las contrapartes para obtener una verificación por terceros de los detalles de las transacciones – cotejo y conciliación de las confirmaciones recibidas de las contrapartes con los registros internos;
- controles periódicos de las transacciones por la auditoría interna para confirmar sus elementos y verificar la conformidad con la estrategia de gestión de la deuda pública;
- la existencia de delegación de facultades y de límites para personal que ocupa funciones importantes, por ejemplo los operadores en el mercado bursátil;
- controles para verificar si las transacciones han sido debidamente registradas, asentadas de forma exacta y completa en los registros contables y correctamente procesadas en cualquier libro contable subsidiario hasta su inclusión en los estados contables;
- la existencia y cumplimiento de listas de control para verificar que las subastas de títulos se efectúen de conformidad con los procedimientos acordados;
- la existencia de un manual de procedimientos completo y actualizado para las principales operaciones, lo que brinda al personal una fuente de información autorizada cuando es requerida y contribuye a depender menos de determinadas personas que ocupan puestos clave;
- la realización y constancia documentada de conciliaciones importantes, por ejemplo las conciliaciones bancarias mensuales, las conciliaciones diarias entre los registros de los operadores y el sistema de transacción, y entre éste último y el sistema contable;

- pruebas periódicas del buen funcionamiento de los mecanismos de recuperación en caso de emergencia, para asegurar una mejor sostenibilidad de las actividades de gestión de la deuda pública en dichos casos.

2.2.2 Sistemas de información

Los auditores examinan y evalúan los sistemas de información de la entidad fiscalizada, incluyendo el sistema contable. Para ello, se familiarizan con el diseño del sistema contable, sus cambios y su funcionamiento. La complejidad relativa de los instrumentos utilizados es un determinante importante del nivel de complejidad tanto de los sistemas de información de la entidad fiscalizada (incluyendo el sistema contable) como de los procedimientos de control.

Dado el gran número de transacciones, su frecuente complejidad y la necesidad de procesar la información y de acceder a ella de forma rápida y exacta, los sistemas de gestión de la deuda pública son siempre computerizados. La auditoría de éstos plantea básicamente las mismas cuestiones que la auditoría de cualquier otro sistema computerizado. Existen sin embargo determinadas características vinculadas a la gestión de la deuda pública que son susceptibles de acrecentar los riesgos inherentes a todo sistema computerizado; se incluyen en la Tabla 2.

Tabla 2: Riesgos de los sistemas de información

Característica	Riesgo
Los volúmenes de transacciones son por lo general considerables	<p>Puede ser difícil detectar y corregir errores de procesamiento.</p> <p>Los errores de programación u otros errores sistémicos de <i>hardware</i> o <i>software</i>, aun si tienen un leve efecto financiero sobre cada transacción, pueden tener efecto sobre un gran número de transacciones y provocar un fuerte impacto financiero global.</p> <p>Puede ser difícil la recuperación tras un fallo en los sistemas si no existen mecanismos de emergencia adecuados.</p>
Los procesos informáticos son a menudo complejos	Dificultades de seguimiento de las auditorías de los sistemas informáticos
Los activos están a menudo desmaterializados en formato electrónico; los datos electrónicos pueden tener un alto valor intrínseco.	Riesgo mayor de fraude al utilizar sistemas computerizados
La separación de responsabilidades es un factor de control importante; los derechos de acceso al sistema son normalmente un aspecto clave de dicha separación.	Las deficiencias de los mecanismos de atribución de derechos de acceso al sistema pueden tener importantes impactos.
Se utiliza a menudo una gran variedad de sistemas para procesar distintos productos financieros o actividades, por ejemplo transacciones, subastas de títulos, gestión de tesorería, preparación de estados financieros y de información sobre la gestión.	Mayores posibilidades de error por problemas de interfaz entre los sistemas
Se utilizan a menudo en la gestión de la deuda pública cuadros y modelos informáticos complejos para la fijación de precios, gestión y reevaluación de cartera, con procedimientos y controles menos formalizados para su desarrollo y funcionamiento.	Mayores posibilidades de error de los programas en sistemas desarrollados y operados de esta manera

El examen y evaluación de los sistemas informáticos será más eficaz si lo realiza personal de auditoría que tiene experiencia y competencia en este tipo de tareas. Antes de comenzar este trabajo, la EFS puede verificar si dispone de personal adecuadamente capacitado o si es necesario un aporte de personal exterior para efectuar dicha labor.

2.2.3 Separación de responsabilidades

Una adecuada separación de responsabilidades en las actividades de gestión de la deuda pública es esencial para reducir el riesgo de pérdidas financieras y de perjuicio a la reputación de los administradores de la deuda pública derivado de actos erróneos o fraudulentos. Se considera por regla general que unas actividades de gestión de la deuda pública bien administradas se distinguen por un modelo reconocido de separación de responsabilidades, como se describe claramente en el siguiente extracto de las Directrices para la gestión de la deuda pública del Banco Mundial / FMI.

“La responsabilidad operativa de la gestión de la deuda está separada por lo general en front office y back office, con funciones y responsabilidades distintas, y rendición de cuentas separada. El front office se ocupa de ejecutar las transacciones en los mercados financieros, incluyendo la gestión de subastas u otras formas de endeudamiento, y todas las demás operaciones financieras. Es importante que la ejecución de la transacción y el registro de dicha transacción en el sistema contable sean efectuados por personas distintas. El back office efectúa las liquidaciones y lleva los registros contables. En ciertos casos, se ha creado un “middle office” o servicio de gestión del riesgo, para emprender análisis de riesgo, efectuar el seguimiento e informar acerca de los riesgos de cartera, y para evaluar la actuación de los gestores de la deuda cara a niveles estratégicos de referencia. Esta separación promueve la independencia de quienes determinan y controlan el marco de gestión del riesgo respecto a los encargados de ejecutar las transacciones de mercado. En los casos en que el Banco Central presta servicios de gestión de la deuda (por ejemplo, servicios de registro y subastas) en nombre de los gestores gubernamentales, las responsabilidades y rendición de cuentas de cada parte y las normas de servicio acordadas pueden ser formalizadas por

medio de un acuerdo interorganismos entre el Banco Central y los gestores gubernamentales de la deuda.”

La ausencia de estas divisiones fundamentales de responsabilidad puede suscitar preocupación en los auditores por lo que hace a la eficacia del entorno de control. Estos pueden realizar mayores investigaciones para determinar por qué no existe dicha separación o si los riesgos que ello conlleva se mitigan de alguna otra manera. Los auditores pueden decidir plantear las inquietudes no resueltas a los gestores de la deuda pública.

2.3 Conformidad con la legislación y la reglamentación

Norma de procedimiento de auditoría de la INTOSAI

En la ejecución de la auditoría de regularidad (financiera), conviene verificar la conformidad con las leyes y reglamentos vigentes. El auditor debe diseñar acciones y procedimientos de fiscalización que ofrezcan una garantía razonable de que se detecten los errores, irregularidades y actos ilícitos que pudiesen repercutir directa y sustancialmente sobre los valores que figuran en los estados financieros, o sobre los resultados de la auditoría de regularidad. Asimismo, el auditor debe tener conocimiento de la posibilidad de actos ilícitos que pudiesen afectar indirecta y sustancialmente los valores que figuran en los estados financieros, o los resultados de la auditoría de regularidad.

En la auditoría de gestión o de rendimiento, conviene evaluar la conformidad con las leyes y reglamentos vigentes en la medida en que ello sea necesario para cumplir con los objetivos de la auditoría. El auditor debe diseñar la fiscalización de manera que brinde una garantía razonable de que se detecten actos ilícitos que pudiesen afectar sustancialmente los objetivos de la auditoría. Debe prestar asimismo atención a las situaciones o transacciones susceptibles de entrañar actos ilícitos que pudiesen afectar indirectamente los resultados de la auditoría.

1. El examen de la conformidad con las leyes y reglamentos es particularmente importante al fiscalizar programas gubernamentales.
2. Los encargados de planificación de la auditoría deben conocer las disposiciones y requerimientos a los cuales debe conformarse la entidad fiscalizada.
3. El auditor debe prestar atención a situaciones o transacciones susceptibles de entrañar actos ilícitos que pudiesen afectar indirectamente los resultados de la auditoría.

2.3.1 Examinar la conformidad con las leyes y reglamentos

La auditoría de actividades de gestión de la deuda pública no difiere de la auditoría de cualquier otra función pública por lo que hace al requisito de planificación y ejecución de los procedimientos de auditoría, evaluación y comunicación de los resultados por los auditores externos, reconociendo que el incumplimiento de la legislación o de la reglamentación por parte de la entidad fiscalizada puede tener efectos importantes sobre los estados financieros. El examen de la conformidad con la legislación y la reglamentación es especialmente importante al fiscalizar actividades relacionadas con la deuda pública.

2.3.2 Conocimiento de las disposiciones y requisitos a cumplir

El marco legislativo y normativo que rige las actividades de gestión de la deuda pública definirá la naturaleza y alcance de dichas actividades. Las disposiciones a cumplir aplicables a la entidad fiscalizada pueden asumir diversas formas:

- disposiciones legislativas, de legislación primaria o secundaria;
- disposiciones reglamentarias determinadas por un regulador externo: por ejemplo, buenas prácticas relacionadas con la lucha contra el blanqueo de dinero, aplicables al sector de servicios financieros;
- disposiciones de supervisión adoptadas por el gobierno: por ejemplo, la necesidad de cumplir un mandato anual de gestión de la deuda pública acordado cada año con el Ministerio de Hacienda, o, de forma más general, la necesidad de ajustarse a procedimientos de buen gobierno empresarial y de gestión de riesgos acordes con las reglas vigentes para las entidades públicas.

Dentro del marco general del cumplimiento de la normativa, un organismo de gestión de la deuda pública puede estar sometido a disposiciones diversas, entre los que pueden incluirse:

- restricciones relativas a los instrumentos y mercados utilizables para la deuda pública;
- restricciones relativas al importe global de deuda pública

autorizada, expresado por ejemplo en porcentaje del producto interno bruto;

- instrucciones relativas al número, tamaño y cronograma de la emisión de deuda pública, por ejemplo las adjudicaciones por subasta de títulos públicos;
- condiciones relativas a las contrapartes en transacciones de instrumentos derivados.

Además de la normativa nacional, puede haber consideraciones internacionales a tomar en cuenta en la gestión de la deuda pública, por ejemplo acuerdos de condicionalidad con instituciones financieras internacionales establecidas en previas negociaciones de la deuda.

2.3.3 Situaciones y transacciones ilícitas

La capacidad del auditor de detectar situaciones o transacciones que puedan ser indicio de actos ilícitos dependerá de su grado de conocimiento de las actividades de gestión de la deuda pública, más específicamente de las disposiciones legislativas y reglamentarias, y del marco de control y de gobernanza existente. Si el auditor tiene conocimiento de situaciones o transacciones que dejen lugar a dudas sobre el cumplimiento de la ley, éstas podrán ser examinadas con los responsables de la gestión de la deuda pública según proceda, y se podrán solicitar más explicaciones al respecto. Se pueden asimismo obtener garantías a partir del examen del entorno de control de la gestión de la deuda pública, y, en particular, de la existencia de una función eficaz de control de regularidad y conformidad dentro del organismo gestor.

El auditor puede examinar particularmente áreas donde existen mayores riesgos de actividades ilícitas y fijar los objetivos de su auditoría en consecuencia. Por ejemplo, puede llegar a la conclusión de que existen riesgos particulares de utilización de instrumentos de la deuda pública para blanquear dinero. Luego puede centrar su labor en este sector para evaluar la eficacia de los controles en este ámbito y verificar que determinadas transacciones no constituyan blanqueo.

Un ámbito importante que el auditor puede tratar en una etapa temprana es la importancia relativa, para la auditoría, de los potenciales problemas legales y reglamentarios. Por ejemplo, puede considerar

que la comprobación de utilización de títulos de la deuda pública para facilitar el blanqueo de dinero constituye una violación de la legislación que justifica un informe y la expresión de reservas en la auditoría. El incumplimiento de un mandato gubernamental puede ser considerado como una insuficiencia del control más bien que como una violación de la legislación. En este contexto, el auditor puede estimar que basta la inclusión del tema en el informe que presentará al organismo de gestión de la deuda pública. La respuesta adecuada de parte del auditor dependerá de las circunstancias particulares que surjan y del contexto nacional en el que opera.

2.4 Obtención de pruebas

Norma de procedimiento de la INTOSAI

Para fundamentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, al programa, a la actividad o a la función fiscalizada, deben aportarse pruebas adecuadas, pertinentes y razonables.

1. Los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de una auditoría deben estar basados en pruebas.
2. Los auditores deben tener un buen conocimiento de métodos y procedimientos de inspección, observación, investigación y confirmación, para recopilar las pruebas correspondientes.
3. Al escoger los métodos y procedimientos, ha de tenerse en cuenta la calidad de las pruebas.

2.4.1 Los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría

En su labor de fiscalización de las actividades de gestión de la deuda pública, los auditores deben obtener pruebas suficientes, apropiadas, pertinentes y razonables en base a las cuales fundamentar sus conclusiones. Habitualmente, las pruebas de auditoría son persuasivas más bien que conclusivas; el auditor busca pruebas de diversas fuentes o de distinta índole para confirmar una misma aseveración. Para determinar qué pruebas son apropiadas, el auditor tiene en cuenta distintos factores, entre los que se cuentan:

- la evaluación de la naturaleza y grado de riesgo de declaraciones erróneas a nivel de los estados financieros y del saldo de cuentas o de una clase de transacciones;

- la índole de los sistemas contables y de control interno, incluyendo el entorno de control;
- la importancia relativa de la materia que se estudia;
- la experiencia obtenida en anteriores auditorías y el conocimiento que tiene el auditor de la actividad fiscalizada;
- los resultados de anteriores procedimientos de auditoría y de cualquier labor de auditoría realizada al preparar los estados financieros, incluyendo indicaciones de fraude o error;
- la procedencia y confiabilidad de la información disponible.

Al evaluar las pruebas obtenidas como parte de las comprobaciones de auditoría, los auditores examinan también las aseveraciones de las declaraciones financieras. Las aseveraciones emanan de los responsables de la preparación de estados financieros referentes a la gestión de la deuda pública. Estas aseveraciones pueden ser descritas en términos generales de diversas maneras, por ejemplo:

- **Existencia:** un activo o pasivo existe en una fecha determinada. Por ejemplo, los instrumentos de deuda pública que figuran en los estados financieros a través de su medición o revelación existen a la fecha del balance.
- **Derechos y obligaciones:** un activo o pasivo pertenece a la entidad fiscalizada en una fecha determinada. Por ejemplo, una entidad pública tiene los derechos y obligaciones vinculados a los títulos de la deuda pública, instrumentos del mercado financiero o productos derivados registrados en los estados financieros.
- **Ocurrencia:** una transacción o evento relacionados con la entidad fiscalizada ocurrió efectivamente durante el período considerado. Por ejemplo, la transacción que dio lugar a un producto derivado, o a una ganancia o pérdida al vender un título de la deuda pública, tuvo lugar durante el ejercicio financiero considerado.
- **Integridad:** no hay activos o pasivos, transacciones o eventos no registrados ni elementos no revelados. Por ejemplo, todos los pasivos y activos de la entidad fiscalizada resultantes de empréstito público o instrumentos derivados figuran en los estados financieros a través de su medición o revelación.

- **Valoración:** un pasivo o activo está registrado a un valor contable apropiado. Por ejemplo, los valores de los títulos o instrumentos derivados que figuran en los estados financieros a través de su medición o divulgación fueron determinados de conformidad con las leyes, reglamentaciones y normas contables vigentes.
- **Medición:** una transacción o evento está registrado por el monto correcto y el ingreso o gasto es imputado al período correspondiente. Por ejemplo, los pagos de intereses sobre títulos de la deuda pública están correctamente calculados o registrados, las ganancias o pérdidas en el momento de la emisión o del vencimiento están correctamente calculadas e imputadas al ejercicio contable correspondiente y fueron determinadas de conformidad con las leyes, reglamentos, acuerdos de deuda y normas contables vigentes.
- **Presentación y divulgación:** un elemento es revelado, clasificado y descrito de conformidad con el marco aplicable de presentación de información, por ejemplo, la legislación y las normas contables vigentes.

2.4.2 Métodos y procedimientos

Los auditores pueden utilizar diversas fuentes para obtener pruebas; deberían tener un buen conocimiento de los métodos de comprobación de auditoría tales como la inspección, la observación, la investigación, la confirmación y el cálculo de control.

- **Inspección:** examen de los registros, documentos o pasivos y activos tangibles. Hay tres grandes categorías de pruebas :
 - o Pruebas creadas y proporcionadas a los auditores por terceros, como cuentas bancarias para la tesorería o declaraciones de los organismos de custodia de la cartera de valores de la deuda pública.
 - o Pruebas creadas por terceros y detentadas por la entidad fiscalizada, incluyendo los resultados de la documentación de las contrapartes, por ejemplo, saldos pendientes de transacciones de recompra;

o Pruebas creadas y detentadas por la entidad fiscalizada, incluyendo registros, cronogramas y conciliaciones en los que se basan los estados financieros.

- **Observación:** observar procesos y procedimientos realizados por otros, en particular aquellos que no dejan huellas para la auditoría; por ejemplo, asistir a una reunión del comité de estrategia o a una subasta de adjudicación de deuda pública y seguir luego la traza de la condiciones establecidas en ella. Este método contribuye a verificar que se hayan cumplido y controlado correctamente todos los procedimientos, así como la corrección de los asientos contables para préstamos específicos.
- **Investigación:** buscar información de fuentes informadas dentro o fuera de la entidad fiscalizada. Va de la investigación formal y por escrito a terceros a las averiguaciones orales e informales dentro de la entidad fiscalizada. Las respuestas pueden proporcionar a los auditores información que no poseían previamente, o pruebas corroborativas de auditoría. En una auditoría de la deuda pública, el auditor consultará básicamente a los operadores del mercado primario y al personal del organismo de gestión de la deuda pública, en sus diversos servicios, *front office*, *middle office* y *back office*.
- **Confirmación:** investigaciones destinadas a corroborar informaciones contenidas en los registros contables. Por ejemplo, el auditor puede buscar una confirmación directa de los importes de la deuda pública comunicándose con los acreedores, o de las transacciones mediante una comunicación directa con las contrapartes.
- **Cálculo de control:** verificación de la exactitud matemática de los registros de la deuda pública mediante comprobación o nuevo cálculo de los montos y su seguimiento desde los registros diarios, saldos de libros subsidiarios y otros elementos hasta las cuentas correspondientes del libro mayor. Por ejemplo, el auditor puede calcular de nuevo los pagos en la lista de pagos de

intereses y seguir el total cotejándolo con el importe a pagar por concepto de intereses en el registro contable general.⁸

Los métodos utilizados por el auditor para obtener las pruebas requeridas reflejarán la índole especializada y compleja de determinados aspectos de las actividades de gestión de la deuda pública. Por ejemplo, puede ser necesario examinar la corrección de estimaciones contables complejas utilizadas por el organismo gestor de la deuda pública. Las estimaciones contables se utilizan para la valoración en ciertas áreas de gestión de la deuda pública, por ejemplo las dotaciones por pérdida de préstamos y los productos derivados:

- al examinar la corrección de las dotaciones por pérdida de préstamos, los auditores verifican que los gestores hayan seguido un criterio adecuado en base a una política coherente de determinación del monto de las dotaciones;
- para diversos productos derivados, no siempre es posible contar con una valoración de mercado independiente y justa, por ejemplo, en mercados sin liquidez, como stocks de deuda pública residuales. En esos casos, los gestores utilizarán probablemente algún tipo de modelo matemático para efectuar una valoración.

Al evaluar la adecuación de los modelos matemáticos, el auditor puede examinar los controles, procedimientos y pruebas del modelo y, en particular, la actuación del modelo en diversas situaciones de mercado. En ciertos casos, los auditores utilizan su propio modelo para evaluar las valoraciones efectuadas por la entidad fiscalizada. Para ello es preciso conocer los supuestos de base y examinar las estimaciones concernidas para evaluar su coherencia, carácter razonable y conformidad con las prácticas generalmente aceptadas. Los auditores pueden tomar más específicamente en consideración:

⁸ Los auditores también efectúan procedimientos de rastreo contable en ambos sentidos, a saber, en el rastreo regresivo se seleccionan elementos de una cuenta y se vuelve atrás en el sistema contable para encontrar la documentación de origen que fundamenta el elemento en cuestión. De forma contraria, se seleccionan elementos de muestra de los documentos básicos de origen y se avanza en el sistema contable siguiendo la traza hasta el registro final de las transacciones (por ejemplo en el libro mayor).

- si las variables de mercado y supuestos utilizados son razonables, si se utilizan de forma coherente y si están adecuadamente fundamentados;
- si se dan nuevas condiciones que justifiquen un cambio en las variables de mercado o supuestos utilizados;
- la sensibilidad de la valoración a los cambios en las variables y supuestos.

2.4.3 La calidad de las pruebas

El origen de las pruebas de auditoría (internas o externas) y su naturaleza (visual, documental, oral) influyen en su confiabilidad. Por regla general:

- Las pruebas obtenidas y verificadas directamente por los auditores son más confiables que las obtenidas de terceros. Por ejemplo, el examen visual de las operaciones y cálculos de la deuda pública por el auditor es más confiable que las observaciones y cálculos efectuados por terceros.
- Las pruebas en forma de documentos y declaraciones escritas son más confiables que las declaraciones orales. Las entrevistas orales son las pruebas menos confiables. Las entrevistas orales con terceros pueden ser más confiables que las entrevistas con el personal de gestión de la deuda pública, pero menos que los documentos escritos.
- Los documentos originales son más confiables que las fotocopias, telex o fax.

2.4.3.1 Pruebas procedentes de fuentes externas

De forma general, el auditor puede confiar más en pruebas procedentes de fuentes externas que en las pruebas procedentes de los registros de la entidad fiscalizada. Si bien este postulado se aplica a toda auditoría, es particularmente importante para la deuda pública. La gran complejidad de los sistemas contables, de las transacciones, de los instrumentos y de la valoración, así como las sumas cuantiosas que están involucradas, confieren a las pruebas procedentes de terceros una confiabilidad más eficiente y valiosa. Los auditores pueden buscar pruebas externas pertinentes en diversas áreas, como por ejemplo:

- **valor de los pasivos y activos:** incluyendo los precios publicados de los instrumentos de deuda pública y confirmaciones de las contrapartes. Ello puede contribuir también a evaluar los modelos utilizados por la entidad fiscalizada a efectos de la valoración;
- **saldos de caja:** incluyendo extractos de cuentas de bancos externos y confirmaciones de contrapartes;
- **existencia y propiedad de pasivos y activos:** incluyendo declaraciones de los organismos custodios, documentación y confirmaciones de las contrapartes;
- **existencia y medición de las transacciones:** incluyendo confirmaciones de contrapartes de transacciones que involucren instrumentos de deuda pública;
- **tipos de interés y de cambio:** estos datos, emanados de fuentes independientes y publicadas, pueden utilizarse para probar la confiabilidad de los tipos utilizados por el organismo gestor de la deuda pública.

2.4.3.2 Pruebas procedentes de los registros de la entidad fiscalizada

Las pruebas de auditoría procedentes de los registros de la entidad fiscalizada son más confiables cuando los correspondientes sistemas contables y de control interno funcionan con eficacia. La opinión del auditor acerca de la eficacia de los sistemas internos contables y de control es por ende importante a la hora de evaluar la calidad de las pruebas generadas por los sistemas y registros de la entidad fiscalizada.

2.4.3.3 Pruebas de expertos

Dada la complejidad y el carácter técnico de las actividades de gestión de la deuda pública, la EFS determinará si el equipo de auditoría tiene las competencias necesarias para emprender todos los aspectos de esa labor. La asesoría de expertos puede resultar útil en diversos ámbitos:

- el tratamiento contable y la divulgación de informaciones referentes a instrumentos complejos de deuda pública, como los productos derivados;
- los modelos de valoración y fijación de precios utilizados por los

gestores de la deuda pública, por ejemplo para proyectar curvas de rédito;

- el uso de sistemas computerizados por el organismo gestor de la deuda pública, por ejemplo los sistemas de transacción y liquidación;
- la utilización de métodos y modelos de referencia (*benchmarking*);
- la utilización de herramientas de evaluación del riesgo, por ejemplo la expresión del riesgo de mercado a través del uso de modelos de Valor en Riesgo;
- cuestiones legales y de conformidad, como por ejemplo la calidad y efectividad de los contratos ISAD utilizados en transacciones de productos derivados y otros contratos utilizados para las transacciones, así como los contratos de préstamo concertados por el organismo de gestión de la deuda pública.

2.5 Examen de las cuentas

Norma de procedimiento de la INTOSAI

En la auditoría de regularidad y financiera, y en otros tipos de auditoría cuando proceda, los auditores deben examinar las cuentas para determinar si se han aplicado normas de contabilidad aceptables para la presentación y la publicación de los informes financieros. El examen de las cuentas debe realizarse de manera tal que proporcione una base racional para poder expresar una opinión sobre ellas.

1. Las cuentas deben haber sido preparadas de conformidad con normas contables aceptables.
2. Las cuentas deben ser presentadas teniendo debidamente en consideración las circunstancias de la entidad fiscalizada.
3. Las cuentas deben presentar suficiente información acerca de sus diversos elementos y partidas.

Los auditores examinan las cuentas, conjuntamente con las conclusiones sacadas de otras pruebas obtenidas, de forma tal que les permita contar con una base suficiente y razonable para dar su opinión sobre ellas. Se exponen a continuación diversos aspectos importantes que los auditores pueden tomar en consideración a estos efectos.

2.5.1 Normas de contabilidad

La labor de confirmación del auditor debe suministrar pruebas de que las cuentas han sido preparadas de conformidad con normas contables aceptables. Esta labor se verá esclarecida por los conocimientos profesionales del auditor acerca de las normas contables y su aplicación a la actividad de gestión de la deuda pública objeto de la fiscalización, así como por la información que contienen las cuentas mismas.

Si bien hay aspectos comunes en las auditorías de la mayoría de los estados financieros, la auditoría de la actividad de gestión de la deuda pública requiere por parte del auditor conocimientos de aspectos de las normas contables que no se aplican a menudo a la auditoría de otras funciones gubernamentales, por ejemplo aquellas relacionadas con los productos derivados.

2.5.2 La entidad fiscalizada

Para asegurarse de que las cuentas estén presentadas tomando debidamente en consideración las circunstancias propias a la entidad fiscalizada, el auditor necesitará un conocimiento profundo y actualizado tanto del organismo gestor de la deuda pública como de los mercados financieros en general. Dichos conocimientos servirán de base al estudio de las cuentas, ayudando al auditor a determinar si éstas:

- concuerdan con su conocimiento de la actividad desarrollada durante el año por el organismo;
- concuerdan con otras informaciones publicadas, por ejemplo otros informes gubernamentales, o documentos preparados por el organismo gestor de la deuda pública;
- reflejan correctamente los sucesos externos significativos que hayan tenido lugar, por ejemplo cambios organizacionales que influyen en la gestión de la deuda pública o grandes fluctuaciones en los tipos de interés y de cambio.

2.5.3 Informaciones suficientes

Además de las comprobaciones básicas, como la exactitud matemática y la coherencia interna de las cuentas, el auditor puede examinar si las demás informaciones relativas a la actividad de gestión de la deuda pública son suficientes y apropiadas. A este respecto, puede tomar en consideración:

- el suministro de información clara y accesible acerca de las actividades de gestión de la deuda pública y el objeto de las cuentas;
- informaciones acerca de los objetivos del organismo de gestión de la deuda pública;
- informaciones acerca de los mecanismos de presentación de informes;
- un informe sobre las actividades y su desempeño durante el período considerado;
- informaciones acerca de eventos posteriores al balance;
- informaciones acerca de los procedimientos de gestión de riesgos aplicados por el organismo gestor de la deuda pública;
- comentarios acerca de los riesgos específicos que enfrenta el organismo gestor de la deuda pública, por ejemplo (i) riesgos de mercado y la utilización de informaciones relativas al perfil de los tipos de interés y al valor en riesgo; (ii) los productos derivados: las políticas que rigen su uso y los riesgos que enfrenta el gestor de la deuda pública;
- informaciones acerca de las políticas contables que sirvieron para preparar las cuentas, por ejemplo convenciones contables, valoración de los títulos, transacciones de recompra, pérdidas y ganancias de las operaciones de compraventa de títulos, contabilización de los ingresos;
- un análisis del vencimiento de los títulos de deuda pública emitidos y pendientes.
- un análisis segmentario de diversas actividades, por ejemplo entre la gestión de la deuda pública y la gestión de tesorería;
- informaciones acerca de transacciones con otras partes relacionadas.

2.6 Elaboración de informes sobre los resultados de auditoría

Norma de procedimiento de la INTOSAI

Al final de cada fiscalización el auditor debe preparar por escrito su opinión o informe, según proceda, poniendo de manifiesto los resultados de forma apropiada; su contenido debe ser fácil de entender, debe estar exento de vaguedades o ambigüedades, incluir sólo información basada en pruebas apropiadas y pertinentes, y ser imparcial, justo y constructivo.

En relación a la auditoría de regularidad, el auditor debe preparar un informe escrito, que formará parte del informe sobre las cuentas o bien será presentado por separado, acerca de los controles de conformidad con las leyes y reglamentos vigentes. El informe comprenderá una declaración de confirmación positiva de las partidas comprobadas y una negativa de las partidas no comprobadas.

2.6.1 El informe del auditor

Las normas de presentación de informes relativos a la auditoría de cuentas correspondientes a actividades de gestión de la deuda pública son probablemente semejantes a las de la auditoría de otras funciones gubernamentales. En consecuencia, además de cumplir con los requisitos de la norma de procedimiento de la INTOSAI, el auditor puede seguir otras normas de auditoría nacionales conjuntamente con cualquier otro requisito relativo a esta materia impuesto o acordado por el gobierno.

2.6.2 Otras comunicaciones

Además del informe y de la opinión sobre las cuentas, el auditor puede preparar otros documentos importantes para perfeccionar el proceso de auditoría y hacer aportaciones complementarias a la entidad fiscalizada. Así por ejemplo, al iniciar la auditoría, el auditor puede preparar un documento “estratégico” que determine el alcance y objeto de la auditoría, indique cómo será llevada a cabo y las cuestiones principales que el auditor quiere señalar a la atención del organismo gestor de la deuda pública.

Durante la auditoría, el auditor puede estimar procedente dirigir comunicaciones formales al organismo gestor de la deuda pública; en ese caso preparará cartas e informes en consecuencia. La naturaleza y alcance de dichas comunicaciones provisionales variará según los temas tratados.

No obstante, al concluir la auditoría, habitualmente el auditor entrega al organismo fiscalizado una carta que describe los principales problemas comprobados y solicita respuestas acerca de ellos e indicaciones relativas a las soluciones contempladas para subsanarlos.

El auditor puede tener derechos y obligaciones adicionales de informar a reguladores específicos. En los casos en que la gestión de la deuda pública es supervisada por un regulador externo, es probable que el auditor deba informar a dicho regulador si ha surgido información durante la ejecución de la auditoría y:

- si el auditor estima que dicha información es pertinente para las funciones del regulador respecto a cuestiones determinadas en los estatutos u otros instrumentos reglamentarios; y
- si en opinión del auditor existen motivos razonables para considerar que ello puede ser importante para el regulador.

Con excepción del informe oficial de auditoría y la opinión relativa a las cuentas, el auditor tendrá probablemente margen para utilizar su criterio profesional al elaborar y presentar informes, lo que le permite tener en cuenta quiénes serán sus destinatarios y cuál es el propósito del documento que se prepara. Por ejemplo, el auditor puede elaborar documentos destinados al organismo de gestión de la deuda pública o al Ejecutivo y al Parlamento. Podrá por ende tener en cuenta los diversos mandatos y motivaciones de estas entidades en el estilo y contenido de sus comunicaciones.

3. Aplicación de Pruebas Sustantivas a las Auditorías de la Deuda Pública

Como se indicó en el capítulo 2.4, las pruebas sustantivas ayudan a los auditores a obtener pruebas apropiadas, pertinentes y razonables con miras a fundamentar su opinión y conclusiones. El objetivo de una prueba de confirmación de auditoría consiste en contribuir a determinar si los valores monetarios de las transacciones o saldos de la deuda pública son declarados correctamente. La Tabla 3, que figura a continuación, incluye ejemplos de pruebas sustantivas utilizadas para la auditoría de la deuda pública.

Tabla 3: Pruebas sustantivas utilizadas en auditorías de la deuda pública

Aseveración	Prueba de auditoría
Existencia y ocurrencia	<u>Confirmación</u> con los detentores de los títulos de deuda pública, agentes fiscales, fideicomisos u organismos de custodia de los registros de la deuda
	<u>Inspección</u> de acuerdos subyacentes y otros documentos de comprobación, confirmaciones de acreedores, en papel o en forma electrónica, por los importes registrados
	<u>Inspección</u> de comprobantes de venta o liquidación posterior al ejercicio fiscalizado
	<u>Observación</u> de subastas y suscripciones
Aseveración	Prueba de auditoría
Derechos y obligaciones	<u>Confirmación</u> con los detentores de los títulos de deuda pública, agentes fiscales, fideicomisos u organismos de custodia de los registros de la deuda
	<u>Inspección</u> de acuerdos subyacentes y otros documentos de comprobación, confirmaciones de acreedores, en papel o en forma electrónica, por los importes registrados

Aseveración	Prueba de auditoría
Integridad	Examen de todas las transacciones de contrapartes. Al pedir información a éstas, tomar en cuenta qué sector del organismo contesta, y si ello representa todos los aspectos pertinentes de sus transacciones con la entidad fiscalizada
	Enviar confirmaciones de saldo cero a titulares o contrapartes potenciales
	Examinar las declaraciones de los operadores de mercado primario para verificar la existencia de las transacciones y la posesión de instrumentos de deuda pública
	Utilizar métodos informáticos para extraer datos de transacción acumulados y cotejarlos con los libros contables y el informe financiero
	Efectuar pruebas de muestreo de transacciones para confirmar con las contrapartes y recibos posteriores
	Examinar la contabilidad previa y posterior al ejercicio en caso de transacciones inhabituales
	Examinar las confirmaciones de contrapartes que no concuerden con los registros de transacciones
	Examinar partidas cuya conciliación no está resuelta en los informes
	Inspeccionar los contratos de deuda pública para buscar derivados integrados
	Examinar las actas del comité de deuda pública y otros documentos conexos
	Verificar si los gastos de la deuda han sido bien calculados y contabilizados
Aseveración	Prueba de auditoría
Valoración y medición	<u>Inspección</u> de documentos para verificar los recibos de caja de los préstamos
	<u>Confirmación</u> del valor nominal de los importes de la deuda pública por el agente fiscal o fideicomiso
	<u>Cálculo de control</u> del ajuste al mercado en una muestra de instrumentos de la deuda pública de alto valor
	Verificar la exactitud cambiaria de los valores contables y de mercado de instrumentos de la deuda pública en divisas extranjeras
	Utilizar precios de mercado cotizados para verificar valores publicados de instrumentos de la deuda pública, instrumentos del mercado monetario y productos derivados

Aseveración	Prueba de auditoría
Presentación y comunicación de informaciones	Verificar que los principios contables escogidos y aplicados estén en conformidad con las leyes, reglamentos y normas contables vigentes, y que sean apropiados para el organismo de gestión de la deuda pública
	Verificar que los estados financieros y notas conexas comuniquen información suficiente, que no sea ni demasiado detallada ni demasiado condensada
	Verificar que los estados financieros suministren información sobre cuestiones que puedan afectar su uso, comprensión e interpretación
	Verificar que los estados financieros reflejen las transacciones de forma que presente los importes de la deuda pública, los resultados de los préstamos y pagos de intereses, y los flujos de caja dentro de límites aceptables
	Examinar la clasificación de los instrumentos de deuda pública para cerciorarse de que esté en conformidad con las leyes, reglamentos y prácticas

Además de las pruebas sustantivas, los auditores aplican procedimientos analíticos para comparar los valores reales y previstos de las principales variables financieras. Dicha comparación tiene por objeto determinar e investigar los motivos de cualquier relación inhabitual o imprevista entre los valores previstos y los reales, por ejemplo la relación prevista y la real entre los tipos de interés de los documentos contractuales y los gastos reales de intereses. Los procedimientos analíticos consisten en comparar los saldos registrados de las cuentas con las previsiones del auditor. El auditor efectúa una estimación de lo que debería ser la suma registrada, en base al análisis de las relaciones entre los importes registrados y otros datos. Esta estimación se utiliza luego para llegar a una conclusión acerca de la suma registrada. Los procedimientos analíticos se basan en la premisa de que las relaciones plausibles entre los datos deberían razonablemente prevalecer, a menos que existan situaciones que modifiquen la relación.

Los procedimientos analíticos se basan por lo general en datos de conjunto más bien que en valores unitarios, lo que les confiere más eficacia y eficiencia que las pruebas de transacciones individuales. Se utilizan básicamente análisis de variación, de tendencias y de coeficientes. Los análisis más complejos utilizan métodos econométricos, incluyendo análisis de regresión, simulaciones, pruebas de tensión y modelos económicos a gran escala. La Tabla 4, que figura a continuación, indica las etapas de los procedimientos analíticos seguidos por los auditores.

Tabla 4: Etapas de aplicación de procedimientos analíticos

a. Determinar el límite de importancia. Este límite equivale a la diferencia entre las previsiones del auditor y un importe registrado que el auditor aceptará sin investigaciones. La determinación de este límite queda a criterio del auditor.
b. Determinar una relación plausible y previsible y desarrollar un modelo para calcular una estimación del importe registrado. Considerar el tipo de declaraciones erróneas que podrían existir y de qué manera éstas serían detectadas por el modelo.
c. Reunir datos para desarrollar la estimación y aplicar los procedimientos adecuados para determinar la confiabilidad de los datos. Esta confiabilidad depende del criterio del auditor.
d. Efectuar la estimación del importe registrado utilizando la información obtenida en las etapas anteriores. La precisión de la estimación queda a criterio del auditor.
e. Comparar la estimación con el importe registrado, y tomar nota de la diferencia.
f. Recabar explicaciones en caso de diferencias que excedan el límite, puesto que se consideran significativas.
g. Corroborar las explicaciones relativas a diferencias significativas.
h. Determinar si las explicaciones y pruebas corroborativas brindan pruebas suficientes para el nivel de garantía de confirmación buscado. Si no puede obtenerse dicho nivel con procedimientos analíticos, efectuar otros procedimientos y examinar si la diferencia representa una declaración errónea.
i. Considerar si la evaluación del riesgo combinado sigue siendo pertinente, en particular si se han identificado declaraciones erróneas. Revisar la evaluación del riesgo combinado de ser necesario, y considerar sus efectos sobre el alcance de las pruebas detalladas.
j. Documentar el monto de las declaraciones erróneas detectadas mediante procedimientos analíticos, así como sus efectos estimados. El límite de importancia no es considerado como una declaración errónea conocida ni probable y no se incluye en la lista de posibles ajustes de la auditoría.
k. Concluir con la presentación imparcial de la suma registrada.
l. Incluir en los documentos de trabajo documentación sobre la labor realizada, los resultados y las conclusiones.

Un ejemplo: explicar la diferencia entre gastos de intereses estimados y reales

Supóngase que el auditor estime que los gastos de intereses para el ejercicio en curso ascienden a USD 80 millones. Obtiene esta estimación basándose en un saldo promedio de deuda pública de USD 1000 millones x 8%, el tipo de interés medio anual. El límite de importancia para estos procedimientos analíticos es de USD 5 millones. El auditor encuentra que los gastos reales por concepto de intereses ascienden a USD 94,5 millones. Los auditores piden explicaciones a los gestores de la deuda pública, que responden “hemos contraído más préstamos y los tipos de interés son más altos que el año pasado”. El auditor necesita corroborar la explicación; puede observar por ejemplo que los tipos de interés aumentaron y luego disminuyeron a lo largo del año, y fueron calculados a un promedio del 9%, basado en una media mensual, en lugar del 8%. Además, los estados de los acreedores indican que se prestaron y reembolsaron USD 100 millones durante el año, y que los préstamos adicionales estuvieron pendientes durante 6 meses. Por ende, el saldo promedio de la deuda fue en realidad superior en USD 50 millones y el tipo de interés medio fue un 1% superior a las cifras utilizadas para la estimación original del auditor.

4. Pruebas sustantivas de Auditoría para Productos Derivados

Los gestores de la deuda pública utilizan cada vez más productos financieros derivados para gestionar los riesgos inherentes a determinados instrumentos de la deuda, como los riesgos de interés y los riesgos monetarios. Modifican la vida residual y otras características de la deuda pública utilizando productos derivados, conocidos como acuerdos de swap de divisas o de tipos de interés, intercambiando pagos con una institución financiera según una fórmula previamente acordada.⁹ En una transacción ordinaria de swap, una entidad pública emite títulos a largo plazo y acuerda simultáneamente pagar sus intereses a largo plazo a tipo fijo recibiendo a cambio intereses a corto plazo a tipo variable. Los gestores de la deuda pública y sus bancos de inversiones preparan periódicamente análisis financieros que afirman que la combinación de una deuda a largo plazo con un swap de tipos de interés es menos costosa que la emisión directa de títulos de deuda pública a corto plazo. Las instituciones crediticias multilaterales, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, promueven también productos financieros derivados integrados en contratos de préstamo tradicionales. Muchos organismos de gestión de la deuda pública utilizan habitualmente combinaciones de swaps y de préstamos a largo plazo para abreviar

⁹ Gustavo Piga, autor de *Derivatives and Public Debt Management* (2001), publicado por la International Securities Management Association, describe pormenorizadamente cómo un gobierno concertó un swap con un banco privado, lo que permitió al país generar tesorería que redujo el déficit público oficial, colocándolo por debajo de los criterios de Maastricht y permitiendo al país cumplir las condiciones de entrada en el sistema de la moneda única europea.

los plazos de su perfil de deuda, reducir los costes registrados de los préstamos y brindar liquidez a sus valores de referencia en la totalidad de la curva de rédito.

El uso creciente de derivados puede menoscabar la capacidad de los gestores de la deuda pública para informar de forma clara y transparente acerca de los resultados de su desempeño, y complica la tarea de los auditores que deben examinar y opinar sobre la transparencia de los acuerdos con derivados financieros integrados. La Tabla 5 que figura a continuación da ejemplos de pruebas corrientes de confirmación que se aplican a los productos derivados.

Tabla 5: Pruebas sustantivas de auditoría aplicadas a productos derivados

Aseveración	Prueba de auditoría
Integridad y existencia	<u>Confirmación</u> de las condiciones principales con el detentor o contraparte del producto derivado
	<u>Inspección</u> de acuerdos subyacentes y otras formas de documentación de comprobación, en papel o en forma electrónica
	Pedido de detalles al detentor o contraparte sobre todos los productos derivados y transacciones con el organismo de gestión de la deuda pública
	Enviar confirmaciones de saldo cero a los detentores o contrapartes potenciales de derivados
	Examinar los estados de los agentes para verificar la existencia de transacciones de productos derivados y las posiciones detentadas
	Examinar las confirmaciones de las contrapartes que no concuerden con los registros de transacciones
	Examinar rubros cuya conciliación queda sin resolver
Valoración y efectividad	Inspeccionar los contratos, de préstamo o de emisiones, para verificar si comprenden productos derivados integrados
	Evaluar en qué medida los modelos, variables y supuestos utilizados para valorar los derivados son razonables

Valoración y efectividad	Recopilar precios de mercado para evaluar las valoraciones y medir su grado de validez y solidez
	Evaluar la sensibilidad de la valoración a posibles cambios de las variables y supuestos
	Inspeccionar los comprobantes para verificar la liquidación de las transacciones de derivados después de finalizado el ejercicio
	Utilizar modelos propios o los modelos internos elaborados por el organismo de gestión de la deuda pública para evaluar la valoración si no existen precios de mercado
	Utilizar procedimientos analíticos para evaluar las políticas de gestión de riesgo, incluyendo la conformidad con los límites de crédito
Evaluar la efectividad de las operaciones de cobertura para reducir las pérdidas	Determinar si el producto derivado fue diseñado a efectos de cobertura desde el inicio de la transacción
	Determinar la naturaleza de la cobertura
	Determinar cuál era el objetivo de gestión de riesgo que motivó la cobertura
	Determinar cómo evalúa el gestor de la deuda pública la efectividad de la cobertura
	Si el producto derivado protegía una transacción futura, determinar cómo evaluaba el gestor de la deuda pública la probabilidad del evento futuro
	Evaluar el grado de información que se da sobre los derivados utilizados como cobertura, y el grado de conformidad con las leyes y reglamentos que requieren la divulgación de información acerca de dichos productos, incluyendo el valor ficticio y justo, el número y calificación crediticia de las contrapartes, el valor en riesgo, los resultados de las pruebas de tensión, etc.

