

**UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE  
AND DEVELOPMENT (UNCTAD)**

**GINEBRA, SUIZA**

**“DEUDAS ODIOSAS: UNA LECCIÓN PARA UNA  
MEJOR ADMINISTRACIÓN, TRANSPARENCIA Y  
FISCALIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA”**

**C.P.C. ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN,  
AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE  
MÉXICO**

**PRESIDIUM**

## **“DEUDAS ODIOSAS: UNA LECCIÓN PARA UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN, TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA”**

**La deuda pública se encuentra estrechamente vinculada al funcionamiento integral de los gobiernos, al desarrollo de las instituciones financieras y al grado de apertura a los mercados internacionales.**

**En las últimas décadas, la deuda ha sido asociada con fenómenos de inestabilidad, devaluación, fuga de capitales, especulación y contagio de crisis internacionales. La deuda, más allá de su función fiscal, financiera y económica, tiene implicaciones directas en las relaciones con la sociedad, haciéndose mayormente presente en las agrupaciones y entidades democráticas.**

**Desde la conformación del Estado moderno hasta la posguerra, ha existido una fuerte relación de la deuda pública con los ciudadanos y gobiernos, cuyo surgimiento se registra en aquellos que no recurren a la expropiación de bienes para financiar guerras o emergencias, sino que optan por obtener recursos de la propia sociedad en calidad de préstamo, a cambio de resarcirlos pagando una tasa de interés pactada. Los primeros Estados que adoptaron esta forma de financiamiento fueron los que observaron un más rápido desarrollo.**

**Dadas las profundas implicaciones en materia distributiva y estabilidad económica, la deuda pública, en especial la de carácter externo, es, sin duda, un asunto central en el funcionamiento de las democracias.**

**Desde el punto de vista universal, su tratamiento, problemática y posible nulidad son temas relativamente recientes, las cuales son abordadas, principalmente, por el Derecho Internacional que la rige. Con base en éste, un acto jurídico de deuda ejercido legalmente por un gobierno determinado, produce consecuencias que deberán ser asumidas por los gobiernos subsiguientes. Según esta regla, el Estado queda obligado responsablemente por los actos jurídicos pactados por los gobiernos anteriores.**

**En efecto, conforme a Derecho Internacional, existe un Principio de Transmisión de Deudas, mediante el cual un acto legal de gobierno debe ser reconocido, no importando si éste fue suscrito por una dictadura o por un gobierno democrático; estos actos serán siempre considerados como actos de Estado ejecutados por parte de los órganos que actúan en su nombre. En otras palabras, con base en dicho principio y en el relativo a la Continuidad del Estado, las deudas de un gobierno anterior deberán ser asumidas por el sucesor.**

**Otra corriente fundamentada en la experiencia trasnacional, sostiene, sin embargo, que las deudas públicas contraídas pueden y deben ser valoradas por los gobiernos posteriores, o bien ser evaluadas durante los procesos de sucesión correspondientes. De esta forma, las deudas adquiridas por un gobierno usurpador o contratadas con objetivos ilícitos, pueden no ser reconocidas por un gobierno que asciende al poder, y por ende, no estar obligado a su reembolso.**

**Así, la práctica jurídica Internacional dispone que los actos por los cuales un gobierno ilegítimo contrajo obligaciones en nombre del Estado, pueden ser considerados como actos nulos. En este caso, la deuda contraída por dicho régimen no sería obligatoria para la Nación, la cual, desaparecería con la caída de éste.**

**Estas consideraciones aplican igualmente a la parte acreedora, sea ésta persona física o moral. La Corte de París, en 1847, se pronunció sobre esta cuestión en una sentencia que no deja lugar a dudas. De ella, se desprende, en primer lugar, que los acreedores, en caso de préstamos otorgados a gobiernos usurpadores, lo hacen bajo sus propios riesgos y bajo su entera responsabilidad. Los acreedores, para reclamar el pago de las deudas, deben demostrar que las mismas fueron contraídas por un gobierno legítimo, con una finalidad lícita y con respeto al orden interno del Estado en cuestión. En segundo lugar, los acreedores que otorgan préstamos a este tipo de gobiernos, puede presumirse, que actúan con dolo y fraude, lo cual, inclusive, les pudiera implicar una responsabilidad penal.**

**La doctrina jurídica internacional sobre la que se basa toda esta argumentación respecto de este tipo de deudas irregulares, fue desarrollada por Alexander Nahum Sack un cuarto de siglo después de la guerra hispano-americana. Sack fue un precursor ministerial del zarismo ruso y, después de la revolución rusa, un profesor de leyes en París.**

**Sack, de hecho, no dejó de reconocer que las obligaciones contraídas como deudas públicas debieran conservarse intactas, toda vez que éstas representan obligaciones del Estado como territorio, más que como una estructura gubernamental específica. Él basó este razonamiento no solamente en un dictado estricto de justicia natural, sino también en las exigencias del comercio internacional, apuntando que sin reglas duras, el caos podría reinar en las relaciones entre las naciones y en los tratados internacionales y financieros.**

**Sin embargo, la verdadera esencia de la doctrina de Sack tomó en cuenta, que con el advenimiento de la independencia de los territorios coloniales, los Estados y las Colonias cambiaron de mando, las monarquías fueron reemplazadas por repúblicas y las reglas militares por civiles, con cambios constantes de las fronteras a través de Europa y con el ascenso de nuevas ideologías de socialismo, comunismo y fascismo que sustituyeron al viejo orden.**

**En este contexto, Sack advirtió que las deudas no contraídas para beneficio de los intereses de un Estado, no debieran estar atadas a reglas duras, pues ese tipo de actos jurídicos eran repudiados por la población y considerados, por tanto, como “Deudas Odiosas”. Así, sostiene que si un poder despótico incurriera en una deuda no por las necesidades o interés nacional, sino para reforzar su régimen o reprimir a la ciudadanía que se le opone, esa deuda sería rechazada por toda la sociedad del Estado.**

**En esta categoría de deudas, podrían incluirse los préstamos contraídos por miembros de un gobierno o grupos asociados al mismo, para servir a intereses manifiestamente particulares y ajenos a los intereses generales de la Nación.**

**Debe mencionarse, por otra parte, que la doctrina de las deudas odiosas está expuesta al abuso que se haga de ella con el riesgo de interpretarla a favor de intereses meramente particulares. Para evitar la posible aplicación incorrecta de la doctrina de las deudas odiosas, Sack propuso que a los nuevos gobiernos se les requiera probar que la deuda que éstos adquieran servirá para el interés público y que los acreedores respectivos estén informados de ello.**

**De igual forma, los acreedores, para reclamar el reembolso de los fondos prestados, deberán comprobar, mediante sus acciones de análisis y fiscalización correspondientes, que los recursos crediticios otorgados fueron utilizados para beneficio del Estado al que se le concedieron; si los acreedores no pudieren hacerlo ante un tribunal internacional, la deuda, por consecuencia, no sería obligatorio de ser restituida.**

**En los últimos 40 años, la riqueza mundial se ha multiplicado ocho veces; sin embargo, el 25% de la población mundial sobrevive con menos de 30 dólares mensuales y el 50% de ella lo hace con el doble de esa ínfima cifra.**

**La solución que a través de financiamientos y otorgamiento de créditos se le ha dado a este problema, conlleva un círculo vicioso difícil de romper, ya que las naciones desarrolladas exigen que los países emergentes paguen sus deudas para recibir nuevos flujos de capitales que les permitan superar su estado de pobreza; esto, en la mayoría de las veces, genera un mayor endeudamiento de esos países, cuya liquidación consume cada vez más una mayor proporción de su PIB.**

**Existen tres caminos convergentes para reparar el daño que esto produce en las economías no desarrolladas. El primero consiste en tomar el modelo adoptado por los Estados Unidos de América, cuando a fines del siglo XIX, ese país determinó que la deuda que Cuba contrajo con España no la reconocía en su calidad de nuevos “protectores” de la isla caribeña, ya que aquella fue asumida por la fuerza de la ocupación ibérica. Con tal medida se dio presencia al concepto de “Deuda Odiosa” que hoy casi ha caído en el olvido.**

**De igual forma, si se tuviera en cuenta tal principio del Derecho Público Internacional, se podría considerar que Latinoamérica, en la mayoría de los casos, contrajo su deuda de modo fraudulento y con falsedad ideológica e instrumental de los hechos.**

**Jurídicamente, existen antecedentes de casos en que se anularon las deudas públicas contraídas por gobiernos despóticos, como es el inicio de la gran escalada de la deuda pública latinoamericana en la década de los setenta.**

**La segunda medida, menos extremosa, consiste en convocar a los acreedores para reprogramar el pago de la deuda. Bajo la premisa de que no existen dudas sobre su autenticidad, la deuda se liquidaría, pero no en las condiciones impuestas por el acreedor, sino dentro de las posibilidades de cubrirla por parte del deudor, sin quedar falto de recursos para su crecimiento y desarrollo interno.**

**La tercera vía para evitar la liquidación de las deudas impagables u “odiosas”, se refiere a la “cesación de pagos”, que significa el no pago liso y llano de la deuda. Tal alternativa no es muy bien aceptada no sólo por los fieles representantes del orden jurídico, sino también por grandes sectores poblacionales que advierten, que esta medida, provocaría que los capitales extranjeros que tienen inversiones en su país, se retiren en perjuicio de su propia Nación.**

**En el caso de México, las moratorias, suspensiones de pagos y reestructuras de la deuda han sido recurrentes en la historia de nuestro país. La primera moratoria ocurrió en 1828, a tan sólo cuatro años de la formación de la República. Durante el primer siglo de vida independiente, el gobierno no pudo realizar los pagos de deuda externa debido a intervenciones extranjeras, desconocimiento de deudas contraídas por administraciones anteriores, lucha revolucionaria y, finalmente, debido a la necesaria reconstrucción de daños.**



**Por su parte, también es cierto, que a lo largo de la historia de México, se han aceptado deudas por parte de la población, como son las de la nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles. No obstante ello, en algunas ocasiones, este mecanismo no se reconoce actualmente como una herramienta que garantice la conducción ordinaria de la economía y su respectivo desarrollo. El último episodio de incremento significativo de la deuda pública en México fue el endeudamiento con motivo del rescate bancario. En este caso se presentaron serios cuestionamientos sobre el grado de transparencia y procedencia de dicho endeudamiento.**

**Ante los grandes riesgos e implicaciones que conlleva la contratación de deuda, sea ésta interna o externa, es indispensable que su instrumentación se efectúe con base en una estrategia orientada a financiar el desarrollo del país, buscando que sea sustentable, y con niveles razonables de costo que permitan cubrir su déficit fiscal y el de la cuenta corriente de su balanza de pagos.**

**La carencia de un análisis de viabilidad y riesgo en la contratación de deuda, sea titulada o contingente, propicia la percepción de que su uso puede constituir una amenaza para el crecimiento, debido a la pesada carga fiscal que llegara a representar su respectivo servicio.**

**Un examen equilibrado de costos y beneficios asociados, debe considerar la magnitud del monto de la deuda, los requerimientos financieros para servirla, la eficiencia de su administración y los resultados que se esperan de su ejercicio.**

**En este contexto, las Entidades de Fiscalización Superior desempeñan un papel muy importante, al constituirse en instituciones revisoras que impulsan, ante los responsables de la gestión, la adopción de mejores prácticas para la administración de la deuda pública.**

**Por lo tanto, es prioritario impulsar una eficiente y profesional gestión de la deuda pública, para disminuir los costos financieros y los riesgos implícitos en su manejo.**

**De igual forma, es imprescindible llevar a cabo, con distintos escenarios, una evaluación seria de la sustentabilidad fiscal para el pago de deuda, así como incorporar los pasivos contingentes que pueden afectar la estructura de la misma en el tiempo.**

**Adicionalmente, y con el propósito de reducir el riesgo de crisis financieras, debe alentarse la amplia divulgación de la información sobre la deuda pública, los mecanismos regulatorios del sistema bancario y una eficiente transparencia y rendición de cuentas en la materia, que permita que la evaluación y análisis sobre su vulnerabilidad fiscal sea más objetiva y confiable.**

**Las ventajas de la transparencia en el manejo de la deuda se pueden agrupar en cuatro categorías: 1) es benéfico para la eficiencia del sector privado; 2) reduce costos y probables riesgos financieros; 3) brinda confianza para la estabilidad evitando contagio de crisis; y, 4) apoya y fomenta la democracia.**

**Respecto del primero de los beneficios, la transparencia permite crear un entorno predecible del ámbito macroeconómico, lo cual genera un mejor desarrollo del sector privado. Esto, gracias a la información fiscal y monetaria que facilita la planeación privada de acciones e inversiones con base en indicadores, tales como los relativos a inflación, tasas de interés, tipo de cambio y crecimiento económico, entre otros. Sin duda, el tener conocimiento anticipado sobre las acciones públicas vinculadas a la deuda, aporta información relevante para la toma de decisiones privadas. Éste es el caso, por ejemplo, de la construcción de infraestructura y obtención anticipada de divisas para el comercio exterior.**

**En segunda instancia, la transparencia contribuye a disminuir el costo de financiamiento, al conocerse los elementos para obtener mayores flujos de capital extranjero, tanto en forma de inversión extranjera directa como compra de bonos de deuda pública. De igual forma, la mayor y mejor información en esta materia, permite reducir riesgos operativos y un mejoramiento de la calificación sobre la calidad crediticia, ampliando la gama de posibles compradores, particularmente en los mercados internacionales.**

**En cuanto a su tercer ventaja, la transparencia aporta elementos para sustentar la estabilidad macroeconómica y resistir a las crisis de origen externo, permitiendo a los administradores de fondos tomar mejores decisiones.**

**Hay evidencia empírica que apoya que la calidad de la información hace posible la reducción de la ocurrencia e intensidad de los ciclos de “auge-euforia-pánico-crisis”, disminuyendo la propensión al contagio y a crisis cambiarias y bancarias. En la última década, se han desarrollado códigos de prácticas sanas y estándares de revelación que son condición para pertenecer a la comunidad financiera internacional, por lo que muchos elementos de transparencia ya no son opcionales.**

**El cuarto beneficio que reporta la transparencia de la deuda pública se sustenta en su contribución a un mejor funcionamiento democrático de la sociedad, toda vez que pone al descubierto la operación gubernamental. Además, fomenta el debate informado y la retroalimentación sobre la gestión pública y sus implicaciones sobre diversos grupos sociales.**

**Debe señalarse, que pese a los importantes beneficios potenciales que ofrece la revelación de información en materia de deuda, la transparencia institucional en países de ingreso medio, ha sido ineficaz para prevenir la ocurrencia de crisis por contagio y especulación.**

**Para lograr su eficacia, la transparencia debe ser global e involucrar a todos los actores del sistema financiero internacional. Requiere también incluir una cantidad suficiente de información para reguladores y funcionarios de los bancos centrales de países emergentes sobre operaciones de fondos internacionales y de cobertura.**

**No obstante estos requerimientos de revelación de información, no toda la información puede y debe ser divulgada de forma desagregada e inmediata. El aumento de información requiere de prudencia para no poner en riesgo la estabilidad financiera, facilitar la especulación o propiciar operaciones que imposibiliten o encarezcan las transacciones de dinero, divisas y valores de las instituciones públicas. Sin duda, hay información vinculada a la administración de la deuda pública que debe ser reservada o reportarse de manera agregada, y en ocasiones, con retraso suficiente para que su divulgación no afecte la ejecución de las políticas y programas públicos.**

**La reserva de información financiera en México ha cambiado profundamente. Durante las décadas de los setenta y ochenta, no se daban a conocer los acreedores del gobierno ni tampoco las condiciones de la deuda pública. Todavía a mediados de la década de los noventa, las reservas internacionales del Banco de México se divulgaban solamente dos veces al año. Actualmente, en nuestro país, existen reservas de información, aunque éstas son ya limitadas, excepcionales y justificadas.**

**La transparencia tiene costos directos e indirectos que aumentan en la medida de la mayor exigencia de la sociedad. Asimismo, representa riesgos potenciales para los gobiernos, particularmente cuando sus marcos jurídicos son poco claros y se prestan a múltiples interpretaciones.**

**La transparencia es una tarea técnica y costosa. Requiere del desarrollo de regulaciones, instituciones, prácticas, sistemas, educación y cultura y retroalimentación social. En otro sentido, la transparencia genera responsabilidades a los servidores públicos, por lo que no siempre es bienvenida, ya que éstos prefieren desarrollar su tarea como una función técnica más que como una función política o social; quisieran ser juzgados por sus resultados más que por las decisiones que adopten. Frecuentemente la información es mal entendida y por lo tanto genera más problemas sociales que beneficios. Con la transparencia, ciertamente, la cosa pública se vuelve más compleja.**

**De igual forma, cuando los marcos jurídicos ofrecen espacios excesivos de discrecionalidad, la mayor información genera riesgos para los servidores públicos en términos de su imagen profesional. Por todo ello, la legislación, los contratos y las instituciones deben ofrecerle una protección sólida y adecuada. La transparencia requiere cambios de actitud y de un compromiso serio y de largo alcance, que incluya la revisión de los marcos regulatorios y el fortalecimiento de las instituciones.**

**Al revisar la teoría y función de la deuda pública, se pone de manifiesto que ésta es la resultante del funcionamiento del sistema económico y la aplicación de políticas públicas. Por ende, la transparencia de la deuda pública debe ser integral y abarcar las siguientes áreas de información:**

- **Uso y destino de la deuda.**
- **Políticas públicas vinculadas con la administración y ejercicio de la deuda.**
- **Forma e incidencia del pago de la deuda.**
- **Negociaciones con acreedores.**
- **Balance entre activos y pasivos.**
- **Composición y operaciones de la deuda bursátil, bancaria y comercial.**
- **Deuda indirecta y contingente.**
- **Requerimientos de capital o solvencia para atender riesgos.**
- **Obligaciones por derechos constitucionales no fondeados (pasivos implícitos).**
- **Pacto Social: gobierno regulador y contraparte.**
- **Sustentabilidad interna y externa de la deuda.**
- **Atender otros criterios prudenciales.**

**México requiere de una mayor transparencia de las instituciones financieras internacionales, de los mercados financieros y de los inversionistas externos. El debate sobre la nueva arquitectura del sistema financiero internacional se ha dado, en parte, como resultado de la crisis mundial de la deuda, las recurrentes crisis bancarias y los efectos de contagio. Estos cambios ayudarían a dar una nueva cara a la apertura de la cuenta de capitales en países como el nuestro y apoyarían formas más creativas de inserción en la economía mundial.**

**Por su parte, la fiscalización de la deuda pública debe evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas, sus efectos sobre la economía y su impacto en el margen de maniobra de los gobiernos. Entre los principales renglones que deben ser revisados, destacan los siguientes:**

- 1. Marco legal y normativo de la deuda pública**
- 2. Destino del endeudamiento y su rentabilidad**
- 3. Costo administrativo**
- 4. Costos por comisiones “De compromiso”**
- 5. Gestión de la deuda pública**
- 6. Sustentabilidad fiscal de la deuda pública**
- 7. Pasivos y obligaciones contingentes**
- 8. Calidad y oportunidad en la rendición de cuentas**

**De los resultados que se obtengan del análisis y evaluación de todos los rubros referidos, las Entidades de Fiscalización Superior deben informar a los Congresos o Parlamentos, reportando, en su caso, la magnitud de los riesgos fiscales que pudieran comprometer la estabilidad financiera y económica.**

**En el esquema general de evaluación y fiscalización de la deuda pública, destaca el papel de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI por sus siglas en inglés). El intercambio de experiencias entre los 186 miembros de esta Organización y los consiguientes avances técnicos que ha alcanzado, constituyen una garantía de que la auditoría pública gubernamental transita hacia nuevos horizontes.**



**La INTOSAI apoya a sus miembros proporcionándoles información y experiencias sobre los retos que el mundo plantea con respecto a la fiscalización y la evaluación al desempeño.**

**Dentro de la INTOSAI se encuentra la Iniciativa para el Desarrollo (IDI), creada para ofrecer capacitación, así como el Comité de Deuda Pública, responsable de la investigación y desarrollo de estudios sobre esta materia.**

**El Comité de Deuda Pública es presidido por la Auditoría Superior de la Federación de México desde el año de 1992. Actualmente este Comité se integra por las Entidades de Fiscalización Superior de 17 países miembros y 5 países observadores.**

**Se cuenta con trabajos de investigación y análisis sobre deuda pública que están disponibles para su consulta en la página web del Comité, ([www.intosaipdc.org.mx](http://www.intosaipdc.org.mx)) bajo los siguientes temas:**

- Lineamientos sobre definición y preparación de informes de la deuda pública;**
- Lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos de la deuda pública;**
- Guía para la presentación de informes sobre la deuda pública;**
- La administración de la deuda pública y la vulnerabilidad fiscal;**

- **Contingencias fiscales: implicaciones en la administración de la deuda pública y el papel de las Entidades de Fiscalización Superior.**
- **Auditoría de desempeño a la deuda pública y sus términos de referencia;**
- **Guía de procedimientos sustantivos sobre fiscalización de la deuda pública; y finalmente,**
- **Deuda pública: políticas generales y mejores prácticas.**

**Dada la relevancia de la auditoría a la deuda pública, el tema sobre su administración, rendición de cuentas y fiscalización fue seleccionado como materia del XIX Congreso de la INTOSAI realizado del día 5 al 10 del presente mes de noviembre en la ciudad de México, y en el cual la Auditoría Superior de la Federación asumió la Presidencia de la Organización por el periodo 2007 a 2010.**

**Las auditorías a la gestión de la deuda pública se han limitado, hasta ahora, a la verificación del cumplimiento de disposiciones legales y normativas, a la revisión de registros contables y pagos efectuados, a la conciliación de los saldos y a la evaluación de los mecanismos de control interno; sin embargo, estas revisiones han sido insuficientes, debido a las siguientes razones:**

- **Inadecuada revelación de la estructura de la deuda, en términos de su contratación, evolución, fuentes y formas de financiamiento;**

- **Información escasa y de baja confiabilidad sobre el cumplimiento del pago de amortización e intereses;**
- **Discrecionalidad en las decisiones sobre el destino del endeudamiento (gasto corriente o inversión);**
- **Regulación insuficiente y falta de supervisión y control de las instituciones del sector financiero;**
- **Falta de transparencia y rendición de cuentas sobre la deuda pública; y por último,**
- **Control y fiscalización limitados, y con un enfoque histórico o de corto plazo.**

**Por todo ello, la misión de las Entidades de Fiscalización Superior debe considerar la vigilancia y evaluación de la correcta y honesta aplicación de los recursos provenientes de la deuda pública. Lo sustancial radica en arraigar la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización en esta materia, y promover una actitud responsable y comprometida de los gobiernos con respecto a las futuras generaciones.**

**Señoras y Señores, por su atención, muchas gracias.**

**19 de noviembre de 2007**