

AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores

VERSIÓN 1



TABLA DE CONTENIDOS

Acerca del Manual 6

Capítulo 1:

Introducción a la gestión de la deuda pública y al enfoque de auditoría relacionado..... 10

1.1 ¿Qué es la gestión de la deuda pública? 10

1.1.1 Tipos de deuda.....13

1.1.2 Instrumentos de préstamo 14

1.2 Principales participantes en la gestión de la deuda pública 15

1.3 El rol de la oficina de gestión de la deuda (OGD)..... 17

1.4 El rol de las EFS 21

1.5 Importancia de una sana gestión de la deuda pública..... 21

1.6 Mejores prácticas en la gestión de la deuda pública 22

1.6.1 Principios relativos a la promoción del otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos (principios de la UNCTAD)23

1.6.2 Lineamientos para la gestión de la deuda pública (FMI/Banco Mundial)25

1.6.3 Herramienta de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda (DeMPA) (Banco Mundial)28

1.7 Auditoría de la gestión de la deuda pública 29

1.7.1 Importancia del mandato legal de la EFS 29

1.7.2 Planificación estratégica y auditoría de gestión de la deuda pública 31

1.7.3 Aplicación de las ISSAI a la auditoría de la gestión de la deuda pública 32

Capítulo 2:

Auditoría del marco legal de gestión de la deuda pública 34

2.1 Marco legal para la gestión de la deuda pública..... 34

2.1.1 Delegación de facultades del Parlamento o Congreso al Ejecutivo35

2.1.2 Propósitos del endeudamiento.....36

2.1.3 Objetivos y metas de la gestión de la deuda37

2.1.4 Estrategia de gestión de la deuda37

2.1.5 Elaboración de informes de la deuda38

2.2 Auditoría del marco legal para la gestión de la deuda pública 38

2.2.1 Auditoría de desempeño del marco legal39

2.3 Preguntas de auditoría representativas sobre el marco legal para la gestión de la deuda pública 39

2.4	Criterios de auditoría para la auditoría del marco legal	40
2.5	Fuentes de evidencia en la auditoría del marco legal	41
2.6	Ilustraciones de hallazgos de auditoría sobre el marco legal	42

Capítulo 3:

Auditoría de los Mecanismos institucionales y organizativos de gestión de la deuda pública..... 44

3.1	Mecanismos Institucionales y Organizativos de Gestión de la Deuda Pública.....	44
3.1.1	Mecanismos institucionales	44
3.1.2	Estructura organizativa	46
3.2	Auditoría de los mecanismos institucionales y organizativos de gestión de la deuda Pública	48
3.2.1	Auditoría de cumplimiento de los mecanismos institucionales y organizativos	49
3.2.2	Auditoría de desempeño de los mecanismos institucionales y organizativos	49
3.3	Preguntas de auditoría representativas sobre los mecanismos institucionales y organizativos de la gestión de deuda pública.....	49
3.4	Criterios para la auditoría de los mecanismos institucionales y organizativos.....	51
3.5	Fuentes de evidencia para la auditoría de los mecanismos institucionales y organizativos.....	52
3.6	Ilustraciones de hallazgos de auditoría sobre los mecanismos institucionales y organizativos.....	53

Capítulo 4:

Auditoría de la elaboración de la estrategia de gestión de la deuda 55

4.1	<i>Estrategia de gestión de la deuda</i>	55
4.2	Auditoría de la estrategia de gestión de la deuda en la gestión de la deuda pública.....	57
4.2.1	Auditoría de cumplimiento de la estrategia de gestión de la deuda	58
4.2.2	Auditoría de desempeño de la estrategia de gestión de la deuda	58
4.3	Preguntas de auditoría representativas sobre la estrategia de gestión de la deuda.....	59
4.4	Criterios de auditoría para la estrategia de gestión de la deuda	60
4.5	Fuentes de evidencia en la auditoría de la Estrategia de gestión de la deuda para la gestión de la deuda pública	61
4.6	Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre la estrategia de gestión de la deuda ..	61

Capítulo 5:	
Auditoría de las actividades de endeudamiento	63
5.1 Ciclo de obtención de préstamos públicos o endeudamiento	63
5.2 Auditoría de las operaciones de endeudamiento en la gestión de la deuda pública	68
5.2.1 Auditoría de cumplimiento de las actividades de endeudamiento	69
5.2.2 Auditoría de desempeño de las actividades de endeudamiento	69
5.3 Preguntas de auditoría representativas sobre las operaciones de endeudamiento de la gestión de la deuda pública	69
5.4 Criterios para auditar las operaciones de préstamos	71
5.5 Fuentes de evidencia mientras se auditan las operaciones de endeudamiento de la gestión pública	72
5.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre operaciones de endeudamiento	72

Capítulo 6:	
Auditoría de las actividades del servicio de la deuda pública... 74	
6.1 ¿Qué son las actividades del servicio de la deuda pública?	74
6.2 Auditoría de las actividades del servicio de la deuda en la gestión de la deuda pública .	75
6.3 Preguntas de auditoría representativas sobre las actividades del servicio de la deuda pública	75
6.4 Criterios de auditoría para las actividades del servicio de la deuda	77
6.5 Fuentes de evidencia en la auditoría de las actividades del servicio de la deuda de la gestión de deuda pública.....	78
6.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre las actividades del servicio de la deuda	79

Capítulo 7:	
Auditoría de los informes de la deuda pública	80
7.1 ¿Qué son los Informes de la deuda pública?	80
7.2 Auditoría de los informes de la deuda en la gestión de la deuda pública	80
7.2.1 Auditoría financiera de los informes de la deuda	81
7.2.2 Auditoría de cumplimiento de los informes de la deuda	81
7.2.3 Auditoría de desempeño del informe de la deuda	82
7.3 Preguntas de auditoría representativas sobre los informes de la deuda	83
7.4 Criterios de auditoría para la información de la deuda	84
7.5 Fuentes de evidencia en la auditoría de los informes de la deuda acerca de la gestión de deuda pública	85
7.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre los informes de la deuda	86

Capítulo 8:

Auditoría de las actividades de otorgamiento de préstamos ...87

8.1 Actividades de otorgamiento de préstamos	87
8.2 Auditoría de las actividades de otorgamiento de préstamos	89
8.3 Preguntas de auditoría representativas de las actividades de otorgamiento de préstamos 90	
8.4 Criterios de auditoría para las actividades de otorgamiento de préstamos	91
8.5 Fuentes de evidencia en la auditoría de las actividades de otorgamiento de préstamos 91	
8.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría en las actividades de otorgamiento de préstamos	92

Capítulo 9:

Auditoría de los sistemas de información de gestión de la deuda pública 93

9.1 ¿Qué es un sistema de información de gestión de la deuda pública?	93
9.1.1 Sistemas de información de gestión de la deuda pública comúnmente utilizados	95
9.1.2 Controles para los sistemas de información	96
9.1.3 Importancia de un sistema de información de gestión de la deuda pública	99
9.2 Auditoría del sistema de información de gestión de la deuda pública	100
9.2.1 Auditoría financiera de los sistemas de información de gestión de la deuda pública	101
9.2.2 Auditoría de cumplimiento de los sistemas de información de gestión de la deuda pública.	101
9.2.3 Auditoría de desempeño de los sistemas de información de gestión de la deuda pública ..	101
9.3 Preguntas de auditoría representativas para una auditoría de desempeño de un sistema de información de gestión de la deuda pública	102
9.4 Criterios de auditoría para los sistemas de información de gestión de la deuda	103
9.5 Fuentes de evidencia en la auditoría de los sistemas de información de gestión de la deuda pública	104
9.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre los sistemas de información de gestión de la deuda	104

REFERENCIAS..... 106

Acerca del Manual

La Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública – un Manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – es un bien público global (BPG) de la IDI elaborado como parte del programa de la IDI sobre el Marco de Auditoría de Otorgamiento de Préstamos y Endeudamiento Público. El presente manual es una actualización de la Guía sobre Deuda Pública de la IDI-WGPD (Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Deuda Pública) publicado en el año 2012. Al ser un producto de la IDI-BPG, este documento ha sido diseñado de conformidad con los requisitos del protocolo de Aseguramiento de Calidad de los *BPG* de la IDI.

Este Manual ha sido desarrollado por un equipo internacional de expertos en deuda pública, especialistas del Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública (*WGPD*) de la INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) y expertos provenientes de diversas entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Su contenido ha sido revisado internamente por el equipo de elaboración del producto, y cuenta con la retroalimentación de expertos. Todos los comentarios han sido tomados en cuenta y abordados. El manual fue expuesto públicamente, según exigía el protocolo, y todos los comentarios recibidos durante su exposición pública fueron abordados adecuadamente por expertos tanto de la Secretaría del *WGPD* como aquellos del equipo responsable de su elaboración.

Este manual propone suministrar una guía detallada acerca del “cómo” los auditores que efectúan auditorías a la deuda pública pueden aplicar auditorías financieras, de gestión o cumplimiento a los diferentes aspectos que conforman la gestión de la deuda pública.

Los capítulos 2 al 9 del manual están divididos en dos partes – la primera, explica el problema o la práctica de la gestión de la deuda pública como por ejemplo, el caso de la estrategia de gestión de la deuda. La segunda sección, explica cómo auditar ese problema o práctica, estando estructurada de modo uniforme a lo largo de los capítulos y consta de las siguientes secciones: a) metodología de auditoría aplicable a la materia objeto; b) objetivos de auditoría representativos en cada metodología; c) criterios de auditoría; d) fuentes de evidencia; y e) ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre la materia objeto.

Adicionalmente, el presente manual se puede utilizar junto con la GUID (Guía) 5250 o la “Guía sobre la auditoría de la deuda pública” que ha sido elaborada por el *WGPD* de la INTOSAI para el Proyecto 2.9 (Preparación de una GUID sobre las ISSAI de Consolidación y alineación de la deuda pública con la ISSAI 100). Actualmente, el manual hace referencia a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de deuda pública que existen en diversos lugares. Estas referencias serán actualizadas una vez la versión para la aprobación de la GUID 5250 haya sido oficialmente refrendada en el XXIV Congreso de la INTOSAI.

La IDI y el *WGPD* llevarán a cabo, anualmente, una revisión general del manual. En caso de necesitar hacer cambios sustanciales, la IDI-WGPD pueden decidir trabajar sobre una versión revisada del manual. Tales decisiones se tomarán con base en la revisión anual¹.

La IDI ha garantizado la calidad de la traducción al español encargando dicha tarea a una agencia profesional y disponiendo la revisión de la misma por parte de la EFS de Ecuador, miembro hispanohablante del Grupo de Trabajo sobre la Deuda Pública.

¹ Las directrices de la INTOSAI son publicadas por la Gestión de la Deuda Pública, INTOSAI, parte integrante del Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI. Actualmente, la versión para aprobación de la GUID 5250 o Guía sobre la Auditoría de la Deuda Pública, está publicada en www.issai.org, a la espera del pronunciamiento oficial en el Congreso de la INTOSAI en 2021.

Abreviaturas

ALBF – Auditoría de Marcos de Otorgamiento y Toma de Préstamos

ASD – Análisis de Sostenibilidad de la Deuda

BCE – Banco Central Europeo

BIS – Banco de Pagos Internacionales

BPG – Bien Público Global

CPP – Contrato de Préstamo Primario

CPS – Contrato de Préstamo Subsidiario

CS-DRMS – Sistema de Registro y Gestión de la Deuda de la Secretaría de la Commonwealth

DeMPA – Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda

EDMP – Estrategia de Gestión de la Deuda a Mediano Plazo

EF – Estados financieros

EFS – Entidad Fiscalizadora Superior

Eurostat – Oficina Estadística de las Comunidades Europeas

FMI – Fondo Monetario Internacional

GAO – Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos

GD – Gestión de la Deuda

GDP – Gestión de la Deuda Pública

GUID – Guía

IAO/U – Unidad/oficina de auditoría interna

IDD – Indicador de Desempeño de Gestión de la Deuda

IDI – Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI

IFMIS – Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera

INTOSAI – Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

ISSAI – Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores

MdF – Ministerio de Finanzas

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PDMIS – Sistema de información de gestión de la deuda pública

PIB – Producto Interior Bruto

SIGADE – Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda de la UNCTAD (DMFAS, por sus siglas en inglés)

UNCTAD – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

TI – Tecnología de la Información

WBG – Grupo del Banco Mundial

WGPD – Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública

El presente manual ayudará a las EFS a entender los conceptos relacionados con la deuda pública, los principales participantes en la gestión de la deuda pública (GDP) y sus roles, la importancia de la auditoría y de la GDP, y cómo las EFS deben enfocar la auditoría de la deuda pública.

1.1 ¿Qué es la gestión de la deuda pública?

La Gestión de la Deuda Pública (GDP) es comúnmente definida como "el proceso de establecer y ejecutar una estrategia para la administración de la deuda gubernamental, con el fin de recaudar la cantidad requerida de fondos, al menor costo posible en el mediano a largo plazo, que sea consistente con un grado prudencial de riesgo. Dicha estrategia debe además cumplir con otros objetivos de gestión de la deuda pública que el Gobierno haya establecido, tal y como el desarrollo y mantenimiento de un mercado eficiente para los títulos de la deuda del Gobierno"¹.

De acuerdo con esta definición, las metas u objetivos del Gobierno en cuanto a la gestión de la deuda deben ser los siguientes:

- Cumplir con los requisitos de toma de préstamos o endeudamiento del Gobierno;
- Solicitar préstamos al menor costo posible en el mediano a largo plazo;
- Mantener un grado de riesgo prudencial en el portafolio de la deuda; y,
- Satisfacer todo otro objetivo que el gobierno haya fijado, tal y como, desarrollar y mantener un mercado eficiente para los valores del Gobierno.

El principal instrumento para el logro de estos objetivos es preparar y ejecutar una estrategia de Gestión de la Deuda (GD).

Al examinar los objetivos de costo-riesgo, se deben buscar ciertas compensaciones o soluciones intermedias. Para los países de mercados emergentes, por lo general les resulta más barato tomar préstamos en divisas extranjeras de menor valor que en la moneda nacional. Por otra parte, la solicitud de préstamos en monedas extranjeras, por lo regular, aumenta el riesgo del portafolio (aumenta la exposición en divisas extranjeras). Si bien pedir prestado en el extremo corto de la curva de rendimiento es más barato, en la mayoría de los casos, que pedir prestado a más largo plazo, el riesgo aumentará, porque el interés a corto plazo es más volátil y los préstamos deben refinanciarse con más frecuencia, exposición y riesgo de refinanciamiento). En este contexto, el ingrediente esencial en la elaboración de una estrategia es el análisis de los diferentes escenarios de obtención de créditos y las compensaciones que se pueden efectuar. La tolerancia al riesgo del Gobierno será la que, en última instancia, decidirá estas compensaciones y se reflejará en el documento de la estrategia.

¹ Directrices para la Gestión de la Deuda Pública del Banco Mundial y del FMI de 2001, revisadas en el año 2014. Una serie de aportes y sugerencias para la revisión de las *Directrices* fueron hechas por un grupo de trabajo de gerentes de la deuda pública que comprendió a representantes de Alemania, Argentina, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Corea, las Comoras, Dinamarca, España, Estados Unidos, Gambia, India, Italia, Jamaica, la República Popular de China, Rusia, Sierra Leona, Sudán, Suecia, Turquía, Uruguay y Vietnam.

En consecuencia, el papel preponderante de un gerente de la deuda es obtener la composición deseada del portafolio de la deuda gubernamental, que capte las preferencias del Gobierno con respecto a las compensaciones de costo-riesgo. Las herramientas con las que cuenta la GD son la estrategia de gestión de la deuda a medio plazo (EDMP) basada en las compensaciones de costo-riesgo del flujo del servicio de la deuda en el portafolio de la deuda real y prevista, de conformidad con los diversos escenarios; planes de endeudamiento basados sobre la estrategia establecida; y préstamos u otras operaciones de GD para lograr los objetivos estratégicos. Como se describe en el Capítulo 4, la estrategia de GD operativiza los objetivos de GD y se enfoca fuertemente en el manejo de la exposición al riesgo inherente al portafolio de deuda - específicamente, las variaciones potenciales en el costo del servicio de la deuda y su impacto directo sobre el presupuesto.

El alcance de la estrategia de GD del Gobierno por lo regular se limita a la cartera de deuda pública del gobierno central presupuestario. Ampliar el alcance de la estrategia para abarcar portafolios de deuda de algunos gobiernos y administraciones locales puede crear dificultades de coordinación al momento de facultar a esas administraciones locales para solicitar préstamos en los mercados, en virtud de cumplir con sus propias necesidades financieras. Incluir tales préstamos dentro del alcance de la estrategia de GD exigiría que cada una de las operaciones de endeudamiento local sea aprobada por el Gobierno central (a saber, el Ministerio de Finanzas (MF)), a los efectos de asegurar que todos los préstamos sean hechos de conformidad con la estrategia. Esto puede no ser posible ni constituir tampoco la forma más eficiente de controlar el endeudamiento por parte de los subnacionales.

Es importante aclarar que, dependiendo del marco legal correspondiente a cada país, la cobertura de la deuda pública será diferente. La auditoría debe ser congruente con las leyes nacionales del país y su mandato específico.

Las directrices del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional declaran lo siguiente en relación con el alcance de la GD: "La gestión de la deuda debe comprender las obligaciones financieras más importantes sobre las cuales el Gobierno central ejerce control. Estas obligaciones típicamente incluyen la deuda negociable y la deuda no negociable, como sería el caso de un financiamiento en condiciones favorables y de renta fija, en algunas circunstancias, obtenido de fuentes oficiales bilaterales y multilaterales. En qué medida la deuda del sector público está o no incluida en el mandato del Gobierno central variará de un país a otro, dependiendo de la naturaleza de los marcos institucional y político".

Para efectos de la GD del Gobierno, el término "deuda" se define comúnmente como los pasivos financieros generados por el endeudamiento; los créditos aceptados conforme a acuerdos de crédito con proveedores²; la emisión de títulos de deuda para propósitos distintos a los fondos de préstamos -por ejemplo, para regularizar pagos en mora acumulados ; y la responsabilidad del pago de obligaciones bajo una garantía de préstamo del Gobierno (a saber, en caso de incumplimiento de pago *-default* por sus siglas en inglés- el Gobierno se hace cargo del préstamo del prestatario).

En el sistema estadístico macroeconómico, sin embargo, la definición de "deuda" es mucho más amplia, debido a que se busca incluir a todos los pasivos que implican obligaciones de pagos futuros y que pueden dar lugar a circunstancias que hagan que, no solo el Gobierno y las empresas públicas, sino también la economía en su totalidad, sean vulnerables a los problemas

² Un convenio de crédito de un proveedor es un acuerdo de crédito que incluye el pago de intereses entre un comprador y un proveedor de bienes o servicios, y que le otorga al comprador el derecho de pagar totalmente por esos bienes o servicios, en una fecha futura, en la cual los mismos serán entregados o prestados. Los términos financieros de dichos acuerdos son similares a los de un contrato de préstamo.

de solvencia y liquidez³. Igualmente, el alcance es también más amplio y abarca a todo el sector público: el Gobierno Central, los gobiernos locales, el Banco Central y las corporaciones o empresas públicas.

En este contexto, la deuda es definida como todos los reclamos financieros que exigen el pago de intereses o de capital, o de ambos, por parte del deudor al acreedor, en una fecha, o fechas, en el futuro. Tomando como base esta definición más amplia, la Guía de Estadísticas de la Deuda Pública enumera los siguientes instrumentos de deuda: derechos especiales de giro (SDR por sus siglas en inglés); divisas y depósitos; títulos de deuda; préstamos; seguros, pensiones y disposiciones en cuanto a las exigencias de planes de garantía estandarizados; y otras cuentas por pagar.

Comparando esta última con la definición más restringida de deuda, comúnmente utilizada en la GD, los únicos instrumentos que aparecen en ambas definiciones son los títulos de deuda, préstamos y créditos de los proveedores.

Para fines estadísticos, no obstante, los países están obligados a reportar estos datos al Fondo Monetario Internacional (FMI) y, al momento de solicitar préstamos del Banco Mundial también⁴.

Finalmente, la GD gubernamental no debe ser parte de la determinación de una política fiscal. Los objetivos de las políticas fiscales y de la GD son bastante diferentes y, por lo tanto, se deben utilizar instrumentos distintos para su cumplimiento. En tanto que una Oficina dedicada a la Gestión de la Deuda (OGD) es habitualmente responsable de las operaciones de GD, el departamento responsable del presupuesto y la unidad macroeconómica, normalmente, asumen el liderazgo de la estrategia e implementación de la política fiscal, incluidos los Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD).

La política fiscal, por lo general, se define como el uso del gasto gubernamental, recaudación de impuestos (imposición tributaria) y fondos del préstamo que influyen en la economía de un país. Los objetivos de la política fiscal, usualmente, están dirigidos a estabilizar la producción económica (bienes y servicios), mejorar la asignación de recursos y realizar una distribución "justa" de la riqueza. La estrategia de la política fiscal para lograr estos objetivos incluye una política presupuestaria lo menos distorsionada posible, que se mantenga equilibrada durante el ciclo económico y comercial, y unas finanzas públicas sanas con claros déficits presupuestarios y límites de deuda. Las herramientas de política fiscal más importantes son la preparación de un marco fiscal, a mediano plazo, respaldado por un sólido análisis de sostenibilidad de la deuda, y proyectos presupuestarios anuales⁵. A ellos hay que agregar otros instrumentos tales como leyes tributarias y transferencias gubernamentales que promuevan una distribución justa de la

³ Estadísticas de deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios (2013), página VII. Esta guía fue preparada, conjuntamente, por las siguientes organizaciones: el Banco de Pagos Internacionales (BIS por sus siglas en inglés), la Secretaría de la Mancomunidad, el Banco Central Europeo (BCE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat por sus siglas en inglés), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Secretaría del Club de París, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), y el Grupo del Banco Mundial (WBG por sus siglas en inglés).

⁴ Para obtener una amplia definición sobre la deuda, vea la ISSAI 5421: Lineamientos sobre la definición y la revelación de la deuda pública.

⁵ El presupuesto, habitualmente, indica para qué se utilizarán los ingresos (impuestos, otorgamientos, fondos de préstamos, etc.), si se asignarán para educación e inversión en infraestructura (ítems que normalmente producen crecimiento) o se dirigirán a otros gastos.

riqueza, y límites a la deuda, en miras de mitigar una política fiscal laxa, que implique altos riesgos o sea incluso irresponsable.

En consecuencia, como herramienta de política fiscal, encontrar un nivel óptimo de deuda no forma parte de la elaboración de una estrategia de GD. En su lugar, se realiza un análisis de sostenibilidad de la deuda o ASD para controlar el nivel de la deuda con relación a sus riesgos fiscales y al crecimiento previsto de la economía.

1.1.1 Tipos de deuda

La deuda se puede clasificar como nacional o externa. La metodología de clasificación puede variar de acuerdo con numerosos factores entre los cuales figuran los riesgos considerados relevantes por los gerentes de la deuda. En aquellos países que históricamente han experimentado crisis en la balanza de pagos, el criterio para captar mejor el riesgo asociado con la deuda es el referente a la divisa de pago, a saber, la deuda en moneda nacional se clasificará como interna, y la deuda en otras divisas será denominada externa⁶. Esta representa la clasificación más frecuentemente utilizada por el gerente de deuda para evaluar el riesgo, en moneda extranjera, en la cartera de la deuda.

Otra posibilidad es considerar los criterios de residencia en la clasificación de la deuda, es decir, la deuda de los residentes nacionales es clasificada como deuda interna y, la que está en manos de no residentes nacionales es considerada como deuda externa. Esta clasificación resulta más interesante para países con flujos libres de capital, partiendo del supuesto de que los inversores no residentes se comportarán de modo distinto a los inversores residentes o nacionales. Como consecuencia, los valores en moneda de denominación local, pero en manos de no residentes, se considerarán como deuda externa, mientras que los valores en moneda de nominación extranjera en poder de los residentes serán considerados como deuda interna. Esta clasificación se usa en el sistema estadístico macroeconómico descrito anteriormente⁷.

En el caso de la deuda pública, una de las partes está siempre representada por el Gobierno o una institución que actúa en su nombre, y la otra puede ser una persona, entidad legal, banco o gobierno.

Tomando como base el tipo de acreedor, la deuda se puede clasificar como deuda de acreedores públicos y deuda de acreedores privados. Los acreedores públicos son los Gobiernos o instituciones financieras propiedad del Gobierno o controladas por él y por entidades internacionales, en contraposición a los acreedores privados. Entre los acreedores públicos se encuentran las organizaciones bilaterales y multilaterales que otorgan préstamos. Los acreedores bilaterales son Gobiernos individuales o agencias gubernamentales que proporcionan préstamos a otros Gobiernos, como ocurre cuando el Gobierno francés extiende un préstamo al Gobierno de Bangladesh. Los acreedores multilaterales son, en cambio, las organizaciones internacionales (por ejemplo, el Banco Mundial) que cuentan con países como Estados Miembros que proveen préstamos a otros países miembros. Además de los acreedores públicos, están los acreedores privados. Entre estos se incluyen bancos privados que prestan dinero a los Gobiernos y compradores privados que compran títulos del Gobierno.

⁶ Silva, A.C.; Oliveira de Carvalho, L; y Ladeira de Medeiros, O. 2010. Brasil - Deuda pública: la experiencia brasileña. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/967171469672182286/Brazil-Public-debt-the-Brazilian-experience>

⁷ Para más información, vea el Fondo Monetario Internacional, Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014.

1.1.2 Instrumentos de préstamo

Los instrumentos de préstamo representan los acuerdos celebrados entre uno o más acreedores que otorgan los fondos, y el deudor que recibe y usa o presta, a su vez, los fondos. Para cada instrumento de préstamo existe un tipo particular de acuerdo. Los acuerdos definen los términos para la liberación y reembolso de los fondos y con frecuencia, estipulan condiciones específicas para su uso.

Las dos principales categorías de instrumentos de préstamo son los préstamos y los títulos de deuda. Los préstamos soberanos son las operaciones de crédito público basadas sobre un contrato legal que garantiza el cumplimiento de las cláusulas acordadas por las partes. Las partes involucradas en estas operaciones son el prestamista del dinero y el prestatario. Las partes de un contrato de préstamo pueden ser personas, entidades legales, bancos o gobiernos.

Tomando en consideración la naturaleza de las partes involucradas, existen diversos tipos de contratos: bilaterales, multilaterales y privados (véase el cuadro siguiente). Los préstamos bilaterales son aquellos mediante los cuales un Gobierno presta dinero a otro país, por ejemplo, para financiar servicios o infraestructuras públicas que contribuyan al crecimiento y desarrollo. En este caso, el prestatario es el país que recibe los fondos para un fin determinado y se compromete a reembolsar al prestamista el capital más los intereses en el plazo acordado.

Cuando un órgano multilateral (por ejemplo, el Grupo del Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático para el Desarrollo, el Banco Africano para el Desarrollo) otorga un préstamo a un Gobierno de uno de sus países miembros, se trata de un préstamo multilateral; en caso de que el prestamista sea una compañía privada o una institución financiera privada, entonces, se habla de un préstamo privado.

Ítem	Tipo de préstamo	Acreedor
1	Bilateral	Otro gobierno
2	Multilateral	Organismos multilaterales
3	Privado	Compañía privada o institución financiera privada

La deuda pública puede también crecer como resultado de la emisión de títulos de deuda con distintos vencimientos. Los bonos y los pagarés son títulos de deuda con un vencimiento original de más de un año. Usualmente, son comercializados (o negociables) en mercados financieros organizados y en otros. Estos instrumentos le proporcionan al titular un ingreso regular (el "cupón") y el retorno o recuperación del capital al valor de rescate. Pueden emitirse conforme a una variedad de formas, siendo la convencional, la más común, la cual le da al titular derecho a un cupón nominal fijo; y, en caso de estar indexada, los pagos del cupón están vinculados con un índice oficial, por ejemplo, el índice de inflación o el índice de Producto Interno Bruto (PIB).

Adicionalmente, los Gobiernos pueden emitir instrumentos de deuda a corto plazo (llamados, frecuentemente, instrumentos de mercado monetario) con vencimientos menores a un año. Estos instrumentos son títulos de deuda que le confieren al titular el derecho incondicional de recibir una suma fija y establecida de dinero en una fecha determinada. Estos instrumentos financieros, usualmente, son negociables, con un descuento, en mercados organizados; el descuento depende de la tasa de interés y del tiempo que resta para su vencimiento. Entre ellos figuran: las letras del tesoro; valores comerciales y financieros; aceptaciones bancarias; certificados de depósito negociables (con vencimientos originales de un año o menos); y pagarés

a corto plazo emitidos conforme a programas de emisión de pagarés. Otros gobiernos emiten bonos verdes (*green bonds*) y cuentan con mercados minoristas.

Dado que los acuerdos de préstamos son legalmente vinculantes, es de vital importancia conocer en profundidad los derechos y obligaciones inherentes, con el fin de comprender la naturaleza de las obligaciones contraídas.

Derechos y obligaciones de los prestatarios. El prestatario -en su condición de parte de un contrato y obligado por el acto legal a pagar el interés acordado y a reembolsar el dinero que le ha sido prestado- tiene derecho a hacer una copia del contrato, a tener el monto correspondiente al préstamo conforme a lo acordado en el contrato; y, a recibir los documentos de la liquidación, tales como la solicitud de pago de los acreedores y las justificaciones de pago, según lo especificado.

El acuerdo se entrega al momento de su firma por el funcionario del gobierno que cuenta con el mandato correspondiente.

A los fines de recibir el préstamo, el prestatario debe cumplir tanto con los requisitos del prestamista o de la institución financiera involucrada y, honrar sus obligaciones como prestatario. Además de las obligaciones de servicio de la deuda, el prestatario por lo común está obligado a:

- informar sobre su situación financiera;
- usar los fondos para el propósito previsto;
- cumplir con los honorarios y pagos acordados;
- pagar los gastos incurridos en la entrega del préstamo;
- cumplir con cualquier acuerdo especial hecho con el prestamista, de ser aplicable; e
- informar al prestamista acerca de cualquier cambio que se pueda producir en sus circunstancias sociales, políticas o económicas, antes o durante el plazo del préstamo, que pueda afectar el cumplimiento de cualesquiera de los términos o condiciones del acuerdo de préstamo.

Derechos y obligaciones de los prestamistas. A su vez, los prestamistas tienen también derechos y obligaciones en esta relación de responsabilidad mutua o solidaria, con respecto a un endeudamiento soberano prudente. Los prestamistas tienen el derecho de recibir el pago del capital prestado con sus intereses, dentro del marco de tiempo acordado. Ellos pueden investigar la historia crediticia del país prestatario, entre otros.

1.2 Principales participantes en la gestión de la deuda pública

El gráfico que aparece en la *Figura 1* muestra a los principales participantes en la GDP y sus nexos. Estos últimos se describen con más detalle en el texto que sigue.

El Estado, el pueblo, los ciudadanos presentes y futuros. En el tope de la jerarquía se encuentra el Estado de la nación. La deuda es un contrato intergeneracional. Los responsables de diseñar la política deben asegurarse de preservar la equidad entre la generación actual y la futura. Los préstamos no deben únicamente beneficiar, directamente, a los ciudadanos actuales, sino también y, de modo especial, a los ciudadanos futuros, quienes serán los responsables del pago del servicio de la deuda. El carácter intergeneracional de la deuda pública impone

responsabilidades fiduciarias significativas sobre la gerencia que debe, por este motivo, actuar con lealtad y cuidado.

Poder Legislativo (Parlamento, Congreso) en el Gobierno central. La potestad para solicitar préstamos y las facultades fiscales para gravar y gastar deben, de manera ideal, residir en el mismo poder gubernamental. Se trata de la Legislatura, el representante directo del pueblo, la cual detenta ambas potestades en la mayor parte de los países. Las legislaturas son las responsables de crear un marco legal sólido que prevea líneas de autoridad clara y asegure la transparencia. Como se explicará más adelante en este manual, las leyes deben otorgarle al Poder Ejecutivo suficiente flexibilidad para que pueda administrar la deuda de forma eficaz, establecer patrones comparativos de referencia (*benchmarks*) claros y exigir informes de auditoría oportunos que los legisladores puedan utilizar para preparar los presupuestos y evaluar las operaciones de gestión de la deuda.

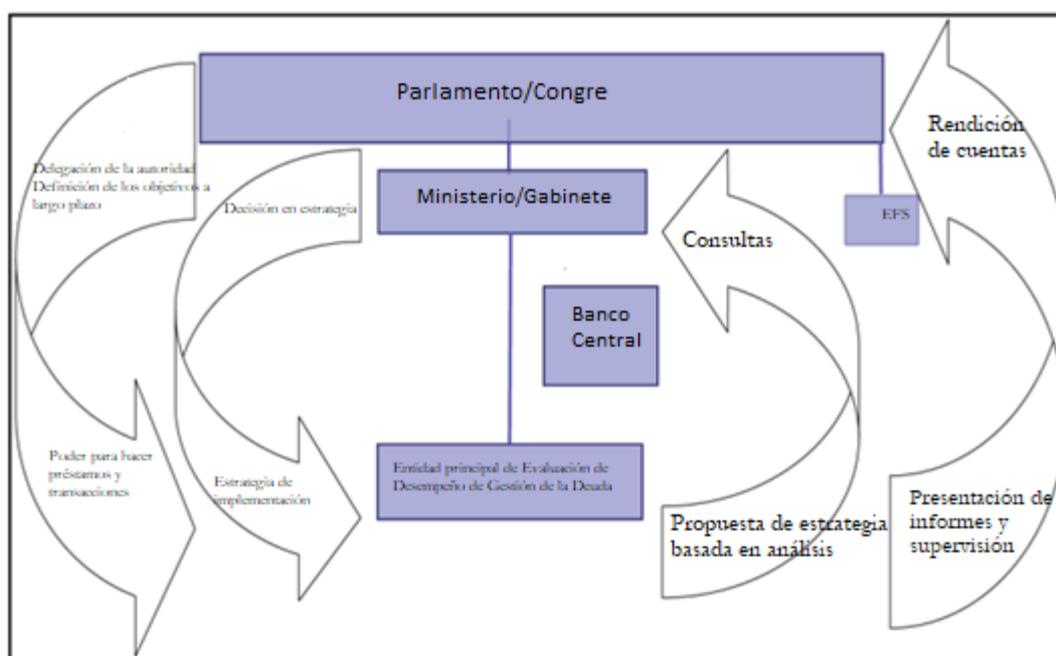


Figura 1. Participantes en la gestión de la deuda pública

Algunas agencias externas buscan ayuda para efectuar el seguimiento de la GDP a nivel nacional. Esta puede ser una primera fase para comprender y mejorar el rol de la EFS.

Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo puede incluir al Ministerio de Finanzas; a la Oficina de Gestión de la Deuda; al tesorero y al contralor; departamentos o ministerios de presupuesto, planificación y economía; movilización de recursos; y unidades de ejecución del programa.

Con el fin de proporcionar una mayor flexibilidad y eficacia en la GDP, el Poder Legislativo, con frecuencia, delega o asigna la facultad de solicitar préstamos a un ministerio o agencia clave del Poder Ejecutivo, tal y como el Ministerio de Finanzas. Por lo general, los mecanismos organizativos para la GDP requieren que los funcionarios de las unidades de gestión de la deuda dentro del MF desempeñen funciones administrativas y de apoyo esenciales. Asimismo, se deben incluir a los bancos centrales en caso de actuar como agentes fiscales del MF, efectuando pagos y recibiendo fondos en moneda local y extranjera. En muchos países, hay que incluir también a los siguientes funcionarios y unidades:

- el tesorero, quien es el responsable de la gestión del efectivo;

- el contralor, quien es el responsable de la rendición de cuentas de la deuda pública;
- los funcionarios de los ministerios de presupuesto, planificación y economía, quienes son responsables de integrar la información concerniente a la deuda dentro del presupuesto y los planes macroeconómicos;
- las unidades de movilización de recursos que asumen el liderazgo en la búsqueda de fondos específicos para sus proyectos de inversión; y
- las unidades de ejecución de programas múltiples que son las responsables del uso de los préstamos.

Instituciones prestamistas (internas y externas; bilaterales y multilaterales). Las actividades de gestión de la deuda están determinadas por las fuentes de financiamiento. Gran parte de los países avanzados con acceso a mercados financieros desarrollados, dependen de la emisión de títulos o valores del gobierno como su principal fuente de financiamiento. Instituciones específicas como son los operadores primarios, se comprometen a participar activamente en las subastas gubernamentales a cambio de un acceso privilegiado a instrumentos de deuda del Gobierno. Los mercados secundarios activos en valores gubernamentales proporcionan información útil a los administradores de la deuda y a las EFS que se puede usar en la gestión de riesgos inherentes a la deuda pública.

Por el contrario, los países de bajos ingresos, que no tienen acceso a mercados financieros, dependen fundamentalmente de los préstamos concesionarios o en condiciones favorables, a largo plazo, que les otorgan diversas instituciones bilaterales y multilaterales, con imposición de condiciones específicas. No existe un mercado secundario activo de préstamos concesionarios, y las actividades de coordinación entre agencias pueden constituir un verdadero desafío. Finalmente, hay también un grupo de países de ingresos medios, en su mayoría, que tienen la capacidad de emitir valores y obtener préstamos. Los retos en cuanto a la gestión y auditoría del desempeño de la deuda en cada uno de estos grupos son diferentes.

1.3 El rol de la oficina de gestión de la deuda (OGD)

La OGD es la entidad pública gubernamental cuya responsabilidad primordial es llevar a cabo la estrategia de GD mediante solicitudes de préstamos, instrumentos financieros derivados y otras transacciones relacionadas con la deuda. Adicionalmente, la OGD debe realizar análisis y proporcionar información a quienes toman las decisiones sobre las posibles estrategias de GD, así como las compensaciones de costos y riesgos asociadas con enfoques alternativos.

Otras funciones de la OGD son la administración del saldo de efectivo, la gestión de garantías y la concesión de préstamos. Algunas funciones esenciales de apoyo tales como previsiones de flujo de efectivo, asesoría legal, gerencia de recursos humanos, TI y auditoría interna, forman parte, algunas veces, de la OGD, en tanto que, en otros casos - particularmente cuando dicha Oficina se halla ubicada dentro del Ministerio de Finanzas - estas funciones de apoyo se encuentran fuera de ella, sirviendo a otras unidades de las cuales, la OGD, es una de ellas. La *Figura 2* representa las funciones de la OGD.

Figura 2. Funciones de la OGD



Fuente: Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SGAD) de la UNCTAD

Las funciones de GD soberana de una OGD, propiamente dicha, pueden ser las que a continuación se indican:

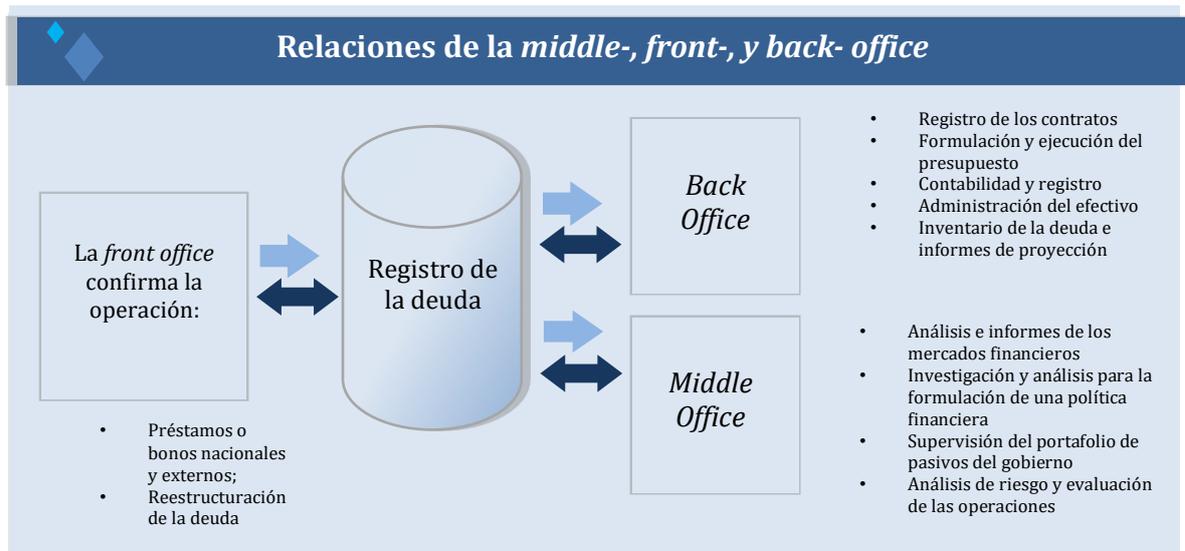
- Tomar parte en todos los acuerdos de solicitud de préstamos y créditos y otras actividades de GD, tanto nacional como extranjera;
- Preparar y proponer un SGAD con actualizaciones anuales sobre una base continua, para ser aprobado por el Gabinete;
- Preparar planes anuales de endeudamiento basados sobre la estrategia, que incluyan los calendarios de subasta, la consideración de los requisitos de préstamos del Gobierno y los pronósticos de flujo de efectivo;
- Permanecer en contacto regular con la base del inversionista para los valores del Gobierno y otros participantes del mercado para, *inter alia*, informar sobre las necesidades de financiamiento y los planes de endeudamiento del Gobierno central;
- Mantener relaciones con las agencias de calificación crediticia;
- Asumir la responsabilidad del sistema de registro de la deuda pública y asegurarse de que los datos al respecto sean siempre exactos, oportunos y completos;
- Enviar solicitudes de retiro a los acreedores y llevar el registro de todos los desembolsos;
- Verificar que los desembolsos sean hechos de conformidad con el plan original de desembolsos y, de no ser así, plantear este problema a la unidad de gestión de proyecto designada a tal efecto (véase también a continuación lo referente al cronograma de desembolsos);
- Garantizar que todos los pagos de intereses, pagos de acuerdo con contratos de derivados y reembolsos sean hechos en la fecha de vencimiento;
- Preparar regularmente un boletín estadístico sobre la deuda (o su equivalente) que suministre información sobre el portafolio de la deuda del Gobierno central (por

acreedor, clasificación de residencia, instrumento, divisa, base de la tasa de interés, y madurez residual), flujos de deuda (capital y pago de intereses), indicadores e índices de deuda, y medidas básicas de riesgo de la cartera de la deuda;

- Preparar un informe anual para el Parlamento que provea detalles acerca de las actividades de GD del Gobierno y evalúe los resultados con respecto a los objetivos de GD, la estrategia de GD escogida y la racionalidad que la sustenta, así como la conformidad de las actividades de GD con esta estrategia;
- Como parte de los preparativos para la elaboración del presupuesto anual, elaborar las previsiones de servicio de la deuda con base en la deuda actual y prevista, e incluir algún análisis de sensibilidad sobre cómo esta previsión cambiará de producirse movimientos en las tasas de interés y en las monedas;
- Durante la preparación del presupuesto, añadir comentarios acerca del tamaño del déficit presupuestario planificado (de existir) y en qué medida se puede financiar mediante préstamos en el mercado nacional o en los mercados externos, o en ambos, sin que ello implique un costo excesivo, y cuánto puede el mercado de la deuda interna absorber sin que ello frene o desplace al sector privado;
- Mantener al Banco Central regularmente informado acerca de los préstamos planificados y acordados y en relación con las actividades de GD;
- Guardar todos los contratos de préstamos originales y los registros de administración de la deuda en un lugar seguro;
- Contribuir a la minimización de riesgos operativos de las actividades de GD.

Las funciones de la OGD se pueden además clasificar, en términos generales, de acuerdo con las actividades de la *front office* (negociación), *middle office* (análisis), y *back office* (registro y elaboración de informes). La *Figura 3* describe la relación que media entre estas tres oficinas que conforman la OGD.

Figura 3. Unidades y funciones de la OGD



La OGD mantiene todos los datos de las transacciones de préstamos en su sistema de registro de la deuda, incluido el cronograma de desembolso original para cada proyecto de préstamo. Cada vez que se desembolsa un préstamo, éste se registra en el sistema. Mediante un chequeo regular del cronograma de desembolsos con respecto a los desembolsos reales, la OGD puede fácilmente verificar si los préstamos han sido desembolsados conforme a lo planeado y, de no ser así, plantear el problema ante la Unidad de Gestión de Proyectos. Un beneficio agregado de

esta comunicación es que la OGD tendrá un mejor control sobre cualquier retraso que se produzca en la finalización del proyecto y, como consecuencia, sobre el momento de los desembolsos, lo que ayudará a la OGD a preparar predicciones razonablemente confiables sobre el servicio total de la deuda, como parte de la preparación presupuestaria anual. La gestión del proyecto, no obstante, no es una actividad de gestión de la deuda y, como tal, no debe formar parte del mandato de la OGD:

La OGD, particularmente en los países en desarrollo, se establece, por lo general, como un departamento o unidad gubernamental dentro del MF. Otros países como, por ejemplo, Alemania, Hungría, Nigeria, Portugal y Suecia, han creado la OGD como una agencia gubernamental independiente.

Una tercera opción consiste en establecer una OGD en el Banco Central. Entre los países que han optado por esta última solución están Dinamarca y la India. La ventaja de este acuerdo es que el conocimiento de la mayor parte de los aspectos relativos a los mercados financieros es retenido centralmente por una sola autoridad. La desventaja estriba en que la participación del Banco Central en la GD interna puede generar una percepción del mercado de que la GD se beneficia de información privilegiada acerca de la futura trayectoria de las tasas de interés. Este fue el principal motivo por el que el Reino Unido trasladó la GD nacional del Banco de Inglaterra a la OGD del Reino Unido en el año 1998, y la razón por la que la India ha decidido transferir la función de GD federal del Banco de la Reserva de la India a una OGD independiente. Tener una OGD dentro del Banco Central puede también hacer más difícil separar la GD de los objetivos y rendiciones de cuenta de la política monetaria.

En términos de organización, normalmente la OGD cuenta con tres departamentos, a saber, *front-*, *middle-*, y *back- office*, con sus correspondientes funciones:

La **front office** es la responsable del financiamiento de las transacciones, las relaciones con los inversionistas, aseguradoras y bancos, mediante préstamos y emisiones de valores, entre los cuales se incluyen los créditos externos y las negociaciones de los títulos de deuda, así como subastas de la deuda nacional del gobierno, buscando siempre, durante este proceso, el costo de financiamiento más eficiente versus los factores de riesgo. La *front office* implementa la estrategia y administra el portafolio con relación a un patrón comparativo de referencia o *benchmark*. En algunos países, la administración del efectivo es también responsabilidad de la OGD y, en esta área, la *front office* desempeña un rol activo, juntamente con la *middle office*, proveyendo el *feedback* necesario respectivo.

La **middle office** es la que se encarga del análisis y asesoría en relación con la estrategia de gestión de la deuda lo que le permitirá a la alta gerencia seleccionar la estrategia más adecuada. Igualmente, monitorea el desempeño de la *front office*, definiendo los límites de las desviaciones resultantes con respecto a los *benchmarks*, así como la implementación de controles de riesgo. La *middle office* proporciona, además, información y participa en la implementación de un análisis de sostenibilidad de modo regular; dentro de este contexto, realiza el análisis de consistencia de las variables de la deuda con relación a las variables de la economía real. La *middle office* fija el precio que se debe pagar por concepto de garantías o avales, así como los márgenes que se cobrarán por las operaciones de préstamos, y monitorea otros pasivos contingentes implícitos. En ciertos países, la administración del efectivo es responsabilidad de la OGD, y la *middle office* asume esta función en coordinación con la *front office*.

La **back office** es la responsable del registro de la deuda y maneja las confirmaciones de las transacciones, liquidaciones y pagos, manteniendo también registros de todos los contratos de deuda, desembolsos, pagos, reestructuración o renegociación de la deuda, otorgamiento de

préstamos con base en los créditos obtenidos, garantías emitidas, liquidación de transacciones, etc. La *back office* debe implementar todo lo relativo a la seguridad para las instrucciones y liquidaciones de pagos y tiene, además, a su cargo las proyecciones presupuestarias con respecto a los desembolsos y el servicio de la deuda, siendo adicionalmente responsable de la implementación y el mantenimiento del Sistema de Gestión de la Deuda y su integración en el Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera (IFMIS).

Luego de haber tomado conciencia de que la GD debe ser abordada como una política pública por separado, hoy en día, existe un consenso creciente en cuanto a la necesidad de consolidar las funciones de la GD dentro de una OGD, como uno de los pasos más importantes a efectuar para mejorar la calidad general de la gestión de la deuda, y allanar el camino para una gerencia más estratégica. Esta organización muy posiblemente aumentará la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, y dará lugar a mejores costos y compensaciones de riesgos en la cartera de la deuda, así como a un enfoque más profesional en el abordaje de los mercados.

A pesar de ello, resulta aún común encontrarse con una estructura gerencial fragmentada, particularmente en los países en desarrollo. Es así como en algunos países, una entidad tiene a su cargo el endeudamiento externo en condiciones favorables; otra, es responsable de la toma de préstamos externos en términos comerciales; una tercera entidad se ocupa de los préstamos nacionales provenientes de inversionistas institucionales; una cuarta es responsable de los préstamos procedentes del sector de comercio minorista interno, y así sucesivamente. Este modelo organizativo puede funcionar razonablemente bien cuando el objetivo fundamental de la GD es obtener los fondos necesarios, asignando poca prioridad al manejo de los riesgos en la cartera general de la deuda. Sin embargo, cuando el enfoque en la gestión de la deuda pública del Gobierno se basa más en los costos y compensaciones de riesgo en el portafolio de la deuda; en la promoción del desarrollo de un mercado interno de la deuda; en la elaboración de una estrategia, rendición de cuentas y coordinación con las políticas monetarias y fiscales, esta estructura administrativa fragmentada se torna altamente difícil e ineficiente.

1.4 El rol de las EFS

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores o EFS tienen un papel central a jugar al ejercer una supervisión externa independiente de la GDP en un país y al informar públicamente los resultados de sus auditorías. Las EFS llevan a cabo auditorías financieras, de desempeño y cumplimiento sobre la materia objeto de la GDP. Las auditorías realizadas y los procesos para la preparación de los informes dependen del mandato legal y de los procedimientos establecidos con respecto a la elaboración de los informes en el país. En los próximos capítulos de este manual se explorará cómo las EFS pueden ejercer sus mandatos y los diversos temas de auditoría vinculados con la GDP.

1.5 Importancia de una sana gestión de la deuda pública

La GDP tiende a adquirir cada vez mayor relevancia debido a que la deuda pública, con frecuencia, es el pasivo financiero más grande de un Gobierno y un contribuyente de primer orden de la deuda pública externa de un país. Dada la naturaleza y dimensión de la deuda pública en la mayor parte de los países, resulta fundamental disminuir sus costos. Una deuda alta, por lo regular, trae consigo un enorme pasivo por concepto de servicio de la deuda. Generalmente, estos pasivos altos se convierten en una causa que genera pobreza, desigualdad y desempleo en los países altamente endeudados, debido a que los pagos de la deuda acompañados de un crecimiento económico lento no dejan dinero suficiente para financiar los gastos necesarios en

materia de salud, educación y bienestar general. En este contexto, los problemas relativos a la GD adquieren una particular relevancia.

Cada gobierno enfrenta opciones políticas relativas a los objetivos de la GD, en concreto, su riesgo de tolerancia preferido, las partes del balance del gobierno de las que son responsables los gerentes de la deuda, la gestión de pasivos contingentes, y el establecimiento de una sólida gobernanza de la GDP. En muchos de estos asuntos, existe una convergencia creciente sobre lo que se consideran prácticas de GDP prudentes que pueden también reducir la vulnerabilidad a las crisis financieras y al contagio. Estas prácticas incluyen:

- el reconocimiento de los beneficios de objetivos claros para la GD;
- la valuación de los riesgos con relación a las consideraciones de costos;
- la separación de la deuda y los objetivos de gestión monetaria y rendición de cuentas (cuando ello sea indicado, combinado con la consulta y el intercambio de información entre el gerente de la deuda y el Banco Central);
- la necesidad de gestionar cuidadosamente los riesgos de refinanciamiento y de mercado, así como los costos por intereses con respecto a las cargas de la deuda; y,
- la necesidad de crear una estructura y unas políticas institucionales sólidas, a los efectos de reducir los riesgos operativos, e incluir una delegación clara de responsabilidades y rendiciones de cuenta asociadas entre las agencias gubernamentales involucradas en la GD.

Las carteras de deuda mal estructuradas, en términos de vencimiento, divisa o composición de las tasas de interés y un alto contingente de pasivos, han sido factores importantes en la inducción o propagación de crisis económicas en muchos países a lo largo de la historia. Por ejemplo, independientemente del régimen cambiario o del tipo de divisa de la deuda interna o extranjera, las crisis con frecuencia han surgido a causa de gobiernos excesivamente centrados en los posibles ahorros en cuanto a costos asociados con deudas a corto plazo o con tasa variable. La emisión de grandes volúmenes de instrumentos de deuda de esta naturaleza ha dejado a los presupuestos gubernamentales gravemente expuestos a cambios en el crecimiento y en las condiciones del mercado financiero, incluidos los cambios en cuanto a la solvencia o liquidez del país, cuando esta deuda ha tenido que ser refinanciada. Una excesiva dependencia de la deuda en moneda extranjera plantea particulares riesgos en cuanto puede conducir a presiones monetarias o de la tasa de cambio, o ambas, de encontrarse los inversionistas reacios a refinanciar la deuda del gobierno. La reducción de los riesgos del portafolio mismo de la deuda gubernamental con el fin de evitar que se convierta en una fuente de inestabilidad para el sector privado, aunado a una prudente GD del Gobierno que cuente con políticas sensatas en cuanto a la administración de los pasivos contingentes, puede hacer que los países sean menos susceptibles al riesgo y al contagio financiero. Más aún, una sólida cartera de deuda resistente a los impactos coloca al Gobierno en una mejor posición para enfrentar de manera eficaz las crisis financieras⁸.

1.6 Mejores prácticas en la gestión de la deuda pública

A continuación, se presenta una lista de documentos conocidos por presentar sólidas prácticas en la GD gubernamental:

- Los Principios de la UNCTAD sobre otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos (2012)

⁸ Lineamientos de Gestión de la Deuda Pública (2014) revisados del Banco Mundial-FMI.

- Las Directrices conjuntas del Banco Mundial / FMI para la gestión de la deuda pública (2001, revisada en 2014)
- La herramienta de Evaluación de Desempeño de la Gestión de la Deuda del Banco Mundial (*DeMPA* por sus siglas en inglés) (2007, revisada en 2015)

Los principios de las Naciones Unidas son un conjunto genérico de declaraciones que abarcan no solo las responsabilidades de endeudamiento sino también a los prestamistas. La herramienta de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda (*DeMPA* por sus siglas en inglés) es una metodología para evaluar el desempeño en la gestión de la deuda, a través de una serie de indicadores integrales que comprenden la gama total de funciones y directrices que fueron elaboradas por el Banco Mundial y el FMI para establecer un marco de mejores prácticas para la GD.

1.6.1 Principios relativos a la promoción del otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos (principios de la UNCTAD)

Comparados con las Directrices conjuntas del Banco Mundial y el FMI para la Gestión de la Deuda y la herramienta de *DeMPA*, los principios de la UNCTAD incluyen principios de endeudamiento soberano responsable. Estos principios se presentan a continuación:

Responsabilidades de los prestamistas

- 1) Los prestamistas deben reconocer que los funcionarios gubernamentales involucrados en las transacciones de toma de préstamos y endeudamiento soberano son responsables ante el Estado y sus ciudadanos de la protección del interés público.
- 2) Los prestamistas tienen la responsabilidad de suministrar información a sus clientes soberanos para ayudar a los prestatarios a tomar decisiones de crédito informadas.
- 3) Los prestamistas tienen la responsabilidad de determinar, hasta donde sus capacidades se lo permitan, en qué medida el financiamiento ha sido adecuadamente autorizado y si los acuerdos de crédito resultantes son válidos y de obligado cumplimiento, conforme a sus jurisdicciones pertinentes.
- 4) Los prestamistas son responsables de efectuar evaluaciones realistas de la capacidad de su prestatario soberano para pagar el servicio de un préstamo, con base en la mejor información disponible y de acuerdo con las normas técnicas objetivas y acordadas sobre la debida diligencia y las cuentas nacionales.
- 5) Los prestamistas que financian un proyecto en el país deudor tienen la responsabilidad de realizar su propia investigación *ex-ante* de los probables efectos del proyecto, incluidas sus consecuencias financieras, operacionales, civiles, sociales, culturales y ambientales. Cuando ello corresponda, deben también supervisar los efectos resultantes posteriormente al desembolso. Esta responsabilidad debe ser proporcional a la experiencia técnica del prestamista y al monto de los fondos a prestar.
- 6) Todos los prestamistas tienen el deber de cumplir con las sanciones impuestas por las Naciones Unidas contra un régimen gubernamental. En aquellas circunstancias en las que un soberano sea manifiestamente incapaz de pagar sus deudas, todos los prestamistas tienen la obligación de actuar de buena fe y con espíritu cooperativo para lograr un nuevo

arreglo consensuado de esas obligaciones. Los acreedores deben buscar una resolución rápida y ordenada del problema.

Responsabilidades de los prestatarios soberanos

- 1) Los Gobiernos son agentes del Estado y, como tales, cuando contraen obligaciones de deuda tienen la responsabilidad de proteger los intereses de sus ciudadanos. De ser aplicable, los prestatarios deben también considerar la responsabilidad de los agentes de los prestamistas hacia sus organizaciones.
- 2) Un contrato de deuda soberana es una obligación vinculante y debe ser honrado. No obstante, pueden surgir casos excepcionales. Un estado de necesidad económica puede evitar el reembolso total o puntual, o ambos, por parte del prestatario. Además, una autoridad judicial competente puede dictaminar que han ocurrido circunstancias que dan lugar a una defensa legal. Cuando los cambios de las condiciones contractuales originales del préstamo son inevitables debido al estado económico del prestatario, deben seguirse los principios 7 y 15.
- 3) El proceso para obtener financiamiento y asumir las obligaciones y pasivos de la deuda soberana debe ser transparente. Los Gobiernos tienen la responsabilidad de establecer e implementar un marco legal integral que defina claramente los procedimientos, responsabilidades y rendiciones de cuenta pertinentes. De manera particular, deben establecer acuerdos que garanticen la debida aprobación y supervisión de los préstamos públicos y otras formas de financiamiento, incluidas las garantías otorgadas por entidades relacionadas con el Estado.
- 4) El prestatario soberano debe revelar los términos y condiciones pertinentes de un acuerdo de financiamiento, hacer que esté disponible universalmente y que sea de acceso libre y oportuno, a través de los medios de comunicación electrónicos, para todas las partes interesadas, incluidos los ciudadanos. Los deudores soberanos tienen la responsabilidad de divulgar, de forma precisa, toda la información sobre su situación económica y financiera, de acuerdo con los requisitos de informes estandarizados y que sean relevantes para la situación de la deuda en referencia. Los Gobiernos deben responder abiertamente a las solicitudes de información relacionada que interpongan las partes pertinentes. Las restricciones legales a la revelación de información deben estar basadas en un interés público que sea evidente y deben utilizarse de modo razonable.
- 5) En el contexto del financiamiento de proyectos, los prestatarios soberanos tienen la responsabilidad de realizar, con anterioridad, una investigación exhaustiva de las consecuencias financieras, operativas, civiles, sociales, culturales y ambientales del proyecto y su financiamiento. Los prestatarios deben poner a disposición del público los resultados de los estudios de evaluación del proyecto.
- 6) Los deudores deben diseñar e implementar una estrategia de gestión y sostenibilidad de la deuda y asegurarse de que su gestión de la deuda sea adecuada. Los países deudores tienen la responsabilidad de establecer sistemas de monitoreo eficaces, incluso a nivel subnacional, que también capten y registren los pasivos contingentes.
- 7) Los Gobiernos tienen la responsabilidad de sopesar los costos y beneficios al momento de buscar préstamos soberanos. Deben solicitar un préstamo soberano cuando esto les permita obtener una inversión pública o privada adicional, que sea además susceptible de proveer un beneficio social al menos igual a la posible tasa de interés.

- 8) De resultar inevitable la reestructuración de las obligaciones de la deuda soberana, debe realizarse de forma rápida, eficiente y justa.

1.6.2 Lineamientos para la gestión de la deuda pública (FMI/Banco Mundial)

A continuación, se presentan las directrices recomendadas para la GDP por el Banco Mundial y el FMI.

- 1) El objetivo principal de la GDP es asegurar que las necesidades de financiamiento del Gobierno y sus obligaciones de pago se cumplan al menor costo posible, en el mediano y largo plazo, y que sean consistentes con un grado prudente de riesgo.
- 2) La gestión de la deuda debe abarcar las principales obligaciones financieras sobre las cuales el Gobierno central ejerce control.
- 3) La GD debe estar anclada sobre políticas macroeconómicas y del sector financiero que sean sólidas y razonables, con el fin de asegurar que el nivel y la tasa de crecimiento de la deuda pública sean sostenibles.
- 4) Los gerentes de la deuda, las autoridades fiscales y monetarias, y los reguladores del sector financiero deben tener una visión compartida y una comprensión común de los objetivos de las políticas de GD, fiscales, monetarias y del sector financiero, debido a las interconexiones y las interdependencias que hay entre sus respectivos instrumentos de política.
- 5) En principio, debe existir una separación entre la política de GD y los objetivos de la política monetaria y las rendiciones de cuentas.
- 6) Los gerentes de la deuda y las autoridades fiscales y monetarias deben intercambiar información sobre las necesidades actuales y futuras de flujo de efectivo del Gobierno.
- 7) Aunque la responsabilidad de garantizar niveles de deuda prudentes y de llevar a cabo un análisis sostenibilidad de la deuda (ASD) recae en las autoridades fiscales, los gerentes de deuda deben supervisar cualquier problema emergente de sostenibilidad de la deuda, con base en el análisis de riesgos de la cartera y las reacciones de mercado que se han observado al realizar operaciones de la GD, y deben informar oportunamente al Gobierno.
- 8) Debe hacerse pública la asignación de responsabilidades entre el Ministerio de Finanzas, el Banco central o una agencia independiente de gestión de la deuda, para asesorar sobre políticas de la GD y para abordar problemas relativos a la deuda primaria, acuerdos de mercado secundario, servicios de depósitos, y acuerdos de compensación y liquidación para el comercio de valores gubernamentales.
- 9) Los objetivos de la GD se deben definir claramente, deben darse a conocer al público en general y se deben, igualmente, explicar las medidas de costo y riesgo adoptadas.
- 10) Se deben divulgar públicamente los aspectos más importantes de las operaciones de GD.
- 11) Debe garantizarse al público un fácil acceso a la documentación que describe la base legal para la política y operaciones de la gestión de la deuda.
- 12) Tanto la legislatura como el público deben ser informados, mediante un informe anual,

acerca del contexto en el que opera la GD y los resultados de la estrategia de la GD.

- 13) El Gobierno o el gerente de la deuda debe publicar periódicamente información sobre el saldo y la composición de sus pasivos de deuda, activos financieros y pasivos contingentes pendientes de pago, en caso de existir, incluida su denominación en divisas, vencimiento y estructura de la tasa de interés
- 14) Si las operaciones de la GD incluyen derivados, las razones para su uso se deben dar a conocer y se deben publicar periódicamente las estadísticas globales o acumuladas a sobre la cartera de derivados, de conformidad con las prácticas contables reconocidas. En este sentido, el Gobierno puede beneficiarse de una función dentro de la OGD que mantenga relaciones habituales con las principales partes interesadas en la deuda y genere informes favorables a los inversores, que incluyan estadísticas de la deuda y toda otra información relevante.
- 15) Las EFS deben auditar, anualmente, las actividades de la GD. Los sistemas de tecnología de la información (TI) y los procedimientos de control de riesgos deben estar también estar sujetos a auditorías externas. Adicionalmente, deben existir auditorías internas regulares de las actividades de gestión de la deuda, y de los sistemas y procedimientos de control.
- 16) El marco legal debe definir claramente la autoridad responsable de la toma de préstamos y emisión de nueva deuda, de mantener activos para efectos de la gestión de efectivo y de realizar otras transacciones en nombre del Gobierno, cuando ello corresponda.
- 17) El marco organizativo de la GD debe estar especificado de modo claro y los mandatos y roles bien articulados.
- 18) Los riesgos operativos deben gestionarse de acuerdo con buenas prácticas comerciales, entre las cuales figuran responsabilidades bien articuladas para el personal y políticas claras de supervisión y control, así como mecanismos de información.
- 19) El personal involucrado en la GD debe estar sujeto a un código de conducta y directrices sobre conflicto de intereses, con respecto a la administración de sus asuntos financieros personales.
- 20) Las actividades de gestión de la deuda deben estar respaldadas por un sistema de información de administración preciso y completo que cuente con las garantías adecuadas.
- 21) Debe contarse con procedimientos adecuados de recuperación comercial para mitigar el riesgo de que las actividades de la GD puedan verse seriamente afectadas por robos, incendios, desastres naturales, disturbios sociales o actos de terrorismo.
- 22) Los gerentes de deuda deben asegurarse de haber recibido el asesoramiento legal apropiado y de que las transacciones que realizan incluyan características legales correctas y sólidas.
- 23) Las cláusulas de acción colectiva en los contratos de bonos podrían ayudar a lograr una resolución más ordenada y eficiente, en caso de producirse una reestructuración de la deuda soberana.
- 24) Los riesgos inherentes a la estructura de deuda del Gobierno deben ser cuidadosamente monitoreados y evaluados. Estos riesgos deben mitigarse en la medida de lo posible, teniendo en cuenta el costo que ello implica.

- 25) Al objeto de asistir en la orientación de las decisiones de endeudamiento y reducir el riesgo gubernamental, los gerentes de la deuda deben considerar las características de riesgo financiero y de otro tipo con relación a los flujos de efectivo del Gobierno.
- 26) Los gerentes de la deuda deben evaluar y manejar cuidadosamente los riesgos asociados con divisas extranjeras y con la deuda a corto plazo y a tasa variable.
- 27) Deben existir políticas de gestión del efectivo que sean rentables para permitir a las autoridades cumplir con sus obligaciones financieras y presupuestarias, a medida que se producen los vencimientos.
- 28) Se debe diseñar un marco que le permita a los gerentes de la deuda identificar y administrar las compensaciones entre el costo esperado y el riesgo en la cartera de deuda pública.
- 29) Para evaluar el riesgo, los gerentes de la deuda deben llevar a cabo, de forma regular, pruebas de resistencia (aplicación de nuevos valores de variables existentes, a la cartera de la deuda y evaluación de nuevos escenarios, en general, nuevos valores relativos a las tasas de interés, tipos o precios de mercado, o ambos) de la cartera de la deuda con respecto a las crisis económicas y financieras a las que el Gobierno y el país en general están por lo común expuestos.
- 30) Los gerentes de la deuda que se proponen manejar activamente el portafolio de la deuda para obtener beneficios de las fluctuaciones esperadas en las tasas cambiarias y de interés, distinto de aquellos implícitos en los precios reales y actuales del mercado, deben estar conscientes de los riesgos que esto conlleva y asumir la responsabilidad de sus acciones.
- 31) Cuando los derivados se utilizan para gestionar posiciones de riesgo de la cartera de deuda, los administradores de la deuda deben estar al tanto de los costos financieros y los escenarios de reembolso que pueden surgir, así como de las consecuencias potenciales de los contratos de derivados (por ejemplo, en caso de una baja de la calificación crediticia de una contraparte del mercado).
- 32) Los administradores de efectivo y de la deuda deben evaluar los riesgos crediticios y gestionarlos de forma consistente.
- 33) El riesgo de liquidación debe controlarse contando con procedimientos y responsabilidades de liquidación claramente documentados, y limitando, según corresponda, el monto de los pagos que fluyen a través de cualquier banco de liquidación
- 34) Los gerentes de la deuda deben asegurarse de que el impacto de los riesgos asociados con los pasivos contingentes de las finanzas públicas, incluida su liquidez general, sea tomado en consideración al diseñar las estrategias de gestión de la deuda.
- 35) Para minimizar el costo y el riesgo en el mediano y largo plazo, los administradores de la deuda deben tomar las medidas adecuadas para desarrollar un mercado de valores gubernamentales que sea eficiente.
- 36) El Gobierno debe esforzarse por lograr una amplia base de inversionistas para sus instrumentos de deuda interna y externa, otorgándole la debida consideración al costo y al riesgo, y debe tratar a los inversionistas de manera equitativa.
- 37) Las operaciones de la gestión de la deuda en el mercado primario deben ser transparentes y predecibles. En la medida de lo posible, la emisión de deuda debe utilizar mecanismos

basados en el mercado, incluidas las subastas y las sindicaciones competitivas.

38) Los Gobiernos y los Bancos Centrales deben promover el desarrollo de mercados secundarios resistentes y flexibles que puedan funcionar eficazmente en una amplia gama de condiciones de mercado.

39) Los sistemas utilizados para el pago y la compensación de las transacciones de valores públicos en el mercado financiero deben reflejar buenas prácticas.

1.6.3 Herramienta de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda (DeMPA) (Banco Mundial)

La herramienta de Evaluación del Desempeño de la Gestión de la Deuda (*DeMPA*) es una metodología para valorar el desempeño de la GD a través de un conjunto integral de indicadores que abarcan la gama total de funciones de la GD del Gobierno. Dicha herramienta destaca las fortalezas y debilidades que existen en las prácticas gubernamentales de gestión de la deuda, a través de una metodología de ponderación o puntaje, que facilita la supervisión de los progresos alcanzados, en el transcurso del tiempo, en el logro de los objetivos de GD del Gobierno, de una manera que sea consistente con las buenas prácticas internacionales.

Los indicadores de desempeño abarcan el espectro completo de las operaciones de GD del Gobierno, así como el entorno general en el que se llevan a cabo estas operaciones. Para cada indicador, la herramienta de *DeMPA* contiene información detallada de los antecedentes, fundamentos y lógica de los indicadores, a los efectos de su inclusión. Si bien el *DeMPA* no especifica recomendaciones para reformas o necesidades de capacidad y fortalecimiento institucional, los indicadores de desempeño estipulan un nivel mínimo (el puntaje "C") que debe cumplirse siempre, cualesquiera sean las condiciones. En consecuencia, una evaluación que demuestre que los requisitos mínimos de *DeMPA* no se han cumplido, indica que existe un área que requiere de una reforma o creación de capacidad, o ambas cosas. Los criterios para el puntaje más alto (el puntaje "A") se consideran una buena práctica.

Los indicadores de desempeño de GD (IDD) a evaluar mediante el uso de la herramienta de *DeMPA* son los siguientes:

1) Gobernanza y desarrollo estratégico

- IDD-1: Marco legal
- IDD-2: Estructura gerencial
- IDD-3: Estrategia de gestión de la deuda
- IDD-4: Evaluación e informe de la deuda
- IDD-5: Auditoría

2) Coordinación con las políticas macroeconómicas

- IDD-6: Coordinación con la política fiscal
- IDD-7: Coordinación con la política monetaria

3) Endeudamiento y actividades financieras afines

- IDD-8: Endeudamiento interno
- IDD-9: Endeudamiento externo
- IDD-10: Garantías crediticias, préstamos intermediados y derivados financieros,
- IDD-11: Previsiones de flujo de efectivo y gestión del saldo de efectivo

4) Registro de la deuda y gestión de riesgo operacional

- IDD-12: Administración de la deuda y seguridad de los datos
- IDD-13: Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad operativa
- IDD-14 Deuda y registros relacionados con la deuda

1.7 Auditoría de la gestión de la deuda pública

1.7.1 Importancia del mandato legal de la EFS

Como se explicó previamente, en la mayoría de los países, el Parlamento es quien detenta la facultad para aprobar el endeudamiento del Gobierno central y quien la delega, a veces, al Ejecutivo, manteniendo un seguimiento y supervisión periódico. Dada la naturaleza técnica de la GDP y el hecho de que muchas transacciones que pueden ser significativas con relación a la deuda no se hacen del conocimiento público, los miembros de la Legislatura y el público, en general, deben confiar en las auditorías independientes realizadas por la EFS para determinar en qué medida los informes acerca de la deuda pública del Ejecutivo efectivamente presentan su verdadera condición y sus detalles más relevantes.

El marco legal de la EFS es un factor fundamental para definir los objetivos de auditoría, el alcance y las obligaciones de presentar informes. Algunas EFS pueden tener autoridad legal para realizar auditorías de cumplimiento de los recursos del presupuesto, pero no auditorías financieras y de desempeño de la deuda pública. Un mandato legal claro y explícito ayuda a las EFS a obtener acceso a los funcionarios y a los registros de la deuda. Por este motivo, la ISSAI 100 formuló las recomendaciones que aparecen a continuación.

Una EFS ejercerá su función de auditoría del sector público dentro de un marco constitucional específico y en virtud de su cargo y mandato, que le asegure una independencia y poder discrecional suficientes en el desempeño de sus funciones. El mandato de una EFS puede definir sus responsabilidades generales en el ámbito de la auditoría del sector público y proporcionar otras propuestas relativas a las auditorías y otros compromisos a realizar.

“El titular de la EFS debe buscar obtener un mandato legal que sea adecuado y que obedezca a los siguientes criterios:

- Un mandato para efectuar auditorías de desempeño sobre la economía, eficiencia y eficacia de las entidades y programas gubernamentales;
- Libertad para seleccionar qué auditar, cuándo auditar, y cómo auditar, finalizar e informar sobre los hallazgos;
- Libertad para poner los resultados de la auditoría a disposición del público;
- Acceso a toda la información que sea necesaria para realizar la auditoría; y
- Libertad para decidir a quién contratar”.

El siguiente recuadro de contenido titulado "Mandatos legales para llevar a cabo auditorías", muestra la ley en Uganda que concede autoridad a su Auditor General para llevar a cabo auditorías de desempeño, y la ley que otorga autoridad al Contralor General de los Estados Unidos para realizar una auditoría financiera de los estados financieros del gobierno.

MANDATOS LEGALES PARA REALIZAR AUDITORÍAS

Uganda – *Autoridad Legal para Auditorías de Desempeño, Ley Nacional de Auditoría de 2008, Sección 21: Auditorías de valor por dinero aleatorias, de conformidad con el artículo 163 (3) (b) de la Constitución e informar cuando él o ella lo considere necesario ... a las organizaciones y consejos de gobierno local ...*

Estados Unidos de América– *Autoridad Legal para las Auditorías Financieras, USC, Título 31:*

"El Secretario del Tesoro, en coordinación con el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, preparará anualmente y presentará al Presidente y al Congreso un estado financiero auditado ..."

"Los estados financieros de los EE. UU. reflejarán la situación financiera general, incluidos los activos y pasivos, y los resultados de las operaciones de la rama ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos ..."

"El Contralor General de los Estados Unidos auditará los estados financieros... A más tardar el 31 de marzo de 1998 y cada año a partir de entonces ..."

"Los estados financieros se prepararán anualmente" ... "de conformidad con los requisitos de forma y contenido establecidos por el Director de la Oficina de Gestión y Presupuesto".

Fuente: varios

Las EFS desempeñan un rol en materia de rendición de cuentas en relación con el informe y la gestión de la deuda pública. Las auditorías financieras regulares de la deuda pública ayudan a que los gerentes de la deuda pública rindan cuenta de sus acciones vinculadas con la deuda pública. Además, los informes de auditoría financiera pueden mejorar la transparencia de los problemas de la deuda pública, dependiendo de la capacidad que tengan para comunicar claramente, a los legisladores y a los ciudadanos, información clave sobre la deuda.

Las auditorías de desempeño contribuyen a incrementar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión de la deuda, y fortalecen el control interno para evitar el fraude en las actividades de la deuda pública.

De acuerdo con los estándares y directrices para la auditoría de desempeño de las ISSAI (ISSAI 300), las EFS pueden considerar efectuar auditorías sobre cuestiones de deuda pública en aquellos casos en los que tienen la capacidad para aportar nuevos conocimientos, percepciones y perspectivas al respecto. Los informes de auditoría de las EFS deben ser capaces de influir en los responsables de la formulación de políticas y, por lo tanto, contribuir significativamente a mejorar la GDP. Por ejemplo, las EFS pueden acrecentar la transparencia y la rendición de cuentas en la deuda pública, mediante el examen de las prácticas actuales de presentación de informes; fortalecer el control interno de los programas de deuda pública para reducir los riesgos de fraude y corrupción, mediante el aporte de recomendaciones para mejorar los sistemas y procedimientos existentes; y modernizar el marco legal de la deuda pública a través del examen de las mejores prácticas identificadas en las directrices de auditoría de la deuda pública de las ISSAI. Si las EFS pueden seleccionar estos y otros temas para auditar es algo que depende críticamente de su mandato legal.

1.7.2 Planificación estratégica y auditoría de gestión de la deuda pública

En función de su mandato así como de los recursos disponibles, la situación en el país y las expectativas de las partes interesadas, una EFS puede incluir una auditoría de desempeño de la deuda pública en sus planes estratégicos y operativos. Para llevar a cabo estas auditorías, de acuerdo con las ISSAI aplicables, es necesario que una EFS cuente con lo siguiente:

- una metodología de auditoría definida (financiera, de desempeño y de cumplimiento) que puede aplicar a la materia objeto de la gestión de la deuda pública;
- personal profesional competente tanto en la metodología de auditoría correspondiente, como en el tema de la auditoría de la deuda pública;
- un mecanismo para identificar áreas de gestión de la deuda pública a incluir en su portafolio estratégico de auditorías e incluye estos temas en sus planes anuales de auditoría; y
- un mecanismo de aseguramiento de calidad que le permite proporcionar una garantía independiente acerca de la calidad de la auditoría realizada.

El recuadro que figura a continuación muestra un extracto de un plan estratégico de una EFS que identifica una cantidad significativa de refinanciamiento de deuda como un tema potencial de auditoría de deuda pública.

Ejemplo de un plan institucional de una EFS⁹.

Plan estratégico de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (GAO) 2014-2019

Desde el año fiscal 2007, la porción de deuda pública del PIB se ha más que duplicado, pasando de 35% a 70%, para finales del año fiscal 2012. Mientras que el déficit ha disminuido considerablemente desde el año 2009, la deuda acumulada del sector público continúa creciendo. La deuda pública alcanzó \$12,0 billones, o el 72 por ciento del PIB, a fines del año fiscal 2013, el mayor porcentaje de deuda pública del PIB habido desde 1950.

Estados Unidos no es el único que está enfrentando altos niveles de deuda. Muchos países avanzados confrontan desafíos similares y deberán seguir realizando esfuerzos fiscales, sin precedentes, para estabilizar las tasas de endeudamiento que tienen niveles insostenibles. En las simulaciones alternativa y extendida, con un escenario de punto de partida, llevadas a cabo por la GAO, el porcentaje de la deuda pública del PIB continúa creciendo en las décadas venideras. Una elevada deuda, incluso si es estable, retrasa el crecimiento potencial, restringe el alcance de la futura política discrecional y deja a las economías expuestas a nuevas crisis del mercado. Aunque los fuertes incrementos de la deuda pública no han dado lugar a altas tasas de interés en la mayoría de los países, los Estados Unidos incluido, es poco probable que las tasas más bajas persistan indefinidamente, en parte porque reflejan condiciones monetarias laxas que no pueden continuar para siempre. A medida que la economía se fortalece y aumentan las tasas de interés, la gran cantidad de deuda pública que el Departamento del Tesoro debe refinanciar se torna costosa. Este departamento ha estado tomando medidas para aumentar el vencimiento promedio de sus títulos de deuda vigentes, no en respuesta a un entorno de tasa de interés único, sino en consistencia con su objetivo de financiar al gobierno al costo más bajo posible, a lo largo del tiempo.

Ayudar al Congreso y al Gobierno federal a comprender y manejar mejor los desafíos le exigirá a la GAO adoptar un enfoque transversal en su trabajo que incorpore un conjunto completo y complejo de factores sociales y económicos. A tal efecto, la GAO planea llevar a cabo una serie de simulaciones y análisis a largo plazo de déficits federales, niveles de deuda de los sectores local, estatal y federal.

⁹ El documento completo está disponible en: <http://www.gao.gov/assets/670/661281.pdf>

1.7.3 Aplicación de las ISSAI a la auditoría de la gestión de la deuda pública

Como anteriormente se mencionó, las EFS deben aplicar las ISSAI de auditoría financiera, de cumplimiento o desempeño para asegurarse de efectuar una auditoría de la gestión de la deuda pública que sea de alta calidad.

- Una auditoría de cumplimiento puede centrarse en determinar si ciertos asuntos vinculados con la gestión de la deuda pública cumplen con los mandatos identificados como criterios. La auditoría de cumplimiento de la deuda pública se realiza evaluando en qué medida el proceso de gestión de deuda, las actividades de endeudamiento y préstamos, las transacciones financieras y la información acerca de la deuda pública cumplen, en todos los aspectos materiales, con los mandatos que gobiernan la entidad auditada. Estos mandatos pueden incluir normas, leyes y reglamentos de GD soberana; resoluciones presupuestarias de deuda, política fiscal y monetaria; códigos establecidos; acuerdos de préstamo o los principios generales que gobiernan una buena gestión financiera del sector público y la conducta de los funcionarios de la deuda pública.
- Una auditoría financiera se centra en determinar si la información financiera gubernamental con respecto a la deuda soberana está presentada de acuerdo con la forma aplicable que deben revestir los informes financieros y el marco normativo de la deuda. Esto se logra mediante la obtención de evidencia de auditoría suficiente y apropiada que le permita a las EFS expresar una opinión sobre si la información financiera con respecto a la deuda soberana está libre de errores significativos debido a fraude o error.
- Una auditoría de desempeño se enfoca en determinar en qué medida los prestatarios y prestamistas, la gestión de la deuda soberana y otras partes relacionadas están funcionando de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existen posibilidades de mejorar. El desempeño se examina con respecto a criterios adecuados, tales como leyes y reglamentos nacionales que rigen las actividades de deuda soberana, las políticas y procedimientos establecidos por funcionarios de la GD, y las mejores prácticas recomendadas por las organizaciones que realizan actividades similares o que tienen programas, políticas y procedimientos análogos establecidos por funcionarios que gestionan la deuda, préstamos y acuerdos de contrato. Se analizan las causas de las desviaciones de esos criterios y otros problemas. El objetivo es responder preguntas clave de auditoría y proporcionar recomendaciones para mejorar.

Existen pasos de auditoría estandarizados que las EFS deben efectuar cuando planean las auditorías de la deuda pública. Por consiguiente, las EFS deben seguir los procedimientos de planificación adoptados e incorporar, en la medida de lo posible, las normas de la INTOSAI: la ISSAI 100 (Principios fundamentales de auditoría del sector público) y la ISSAI 200 (Principios de Auditoría Financiera); la ISSAI 400 (Principios de Auditoría de Cumplimiento) y la ISSAI 300 (Principios de Auditoría de Desempeño); respectivamente. Adicionalmente a ellas, la ISSAI 5400-5499¹⁰ (Directrices sobre la auditoría de la deuda pública) proporciona orientación específica para planificar y llevar a cabo auditorías de la deuda pública.

Las EFS pueden tener obligaciones específicas relacionadas con el momento oportuno y el alcance de las auditorías de la deuda pública. En ese caso, las EFS deben realizar esas auditorías

¹⁰ Actualmente, estas ISSAI están siendo objeto de una armonización y alineación con la ISSAI 100 para ser luego examinadas como una guía en lugar de una ISSAI.

conforme a las reglas a las que están sujetas. De modo alternativo, las EFS pueden elegir seleccionar entre los temas tratados en este Manual. Dada la complejidad técnica de los problemas de la deuda pública, la disponibilidad de suficientes conocimientos técnicos y la experiencia de auditoría dentro de la EFS, son factores importantes que considerar en la selección de la primera auditoría de desempeño de la deuda pública. Por lo tanto, no se recomienda tratar de abarcar todos los temas en una sola auditoría. El mejor enfoque de auditoría es preparar y ejecutar metódicamente un plan de auditoría plurianual que permita a las EFS desarrollar su propia experticia técnica en el transcurso del tiempo y examinar todas las áreas importantes de la GDP de una manera que le sea rentable y eficiente.

Cuando sea relevante o necesario, y de conformidad con el mandato de la EFS y la legislación aplicable, el auditor puede utilizar el trabajo de auditores internos, otros auditores o expertos. Los procedimientos del auditor deben aportar una base suficiente para justificar el uso de la labor de otros y, en todos los casos, el auditor debe obtener evidencia de la competencia e independencia de los otros auditores o expertos y de la calidad del trabajo realizado. No obstante, la EFS es la sola y única responsable de toda opinión o informe de auditoría que pueda elaborar sobre la materia objeto; esa responsabilidad no queda en modo alguno reducida por el uso que ella haga del trabajo efectuado por terceros.

Los objetivos de la auditoría interna son diferentes de aquellos de la auditoría externa. Sin embargo, ambos tipos de auditoría promueven la buena gobernanza mediante contribuciones a la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, así como también a la economía, eficacia y eficiencia de la administración pública. Esto ofrece oportunidades para la coordinación y cooperación, además de la posibilidad de eliminar la duplicación de esfuerzos.

En aquellos lugares en los que existe una oficina o unidad de auditoría interna que realiza auditorías de operaciones relacionadas con la deuda pública, es una buena práctica tanto para los auditores internos como externos comprender y analizar sus respectivos alcances de auditoría, la metodología y el plan de auditoría, y ponerse de acuerdo con respecto al acceso e intercambio de informes de auditoría. Esto facilitará el trabajo del auditor, impedirá redundancias y conflictos, y asegurará una eficacia mejorada del proceso auditor. La confianza de la EFS en el trabajo realizado por la oficina o unidad de auditoría interna, empero, estará influenciada por la competencia, objetividad y naturaleza del trabajo llevado a cabo por esta oficina o unidad.

Este capítulo ayuda a las EFS a identificar los elementos, reconocer la importancia del marco legal para la GDP y relacionar el tema con posibles tipos de auditoría, criterios, fuentes de evidencia y ejemplos de preguntas y hallazgos de auditoría.

2.1 Marco legal para la gestión de la deuda pública

El marco legal para la GDP comprende tanto la legislación primaria (leyes promulgadas con aprobación de la legislatura), como la legislación secundaria o delegada (órdenes ejecutivas, decretos, ordenanzas, etc., establecidas por la rama ejecutiva del Gobierno).

La decisión de incluir ciertas disposiciones en la legislación primaria se guía por los principios constitucionales y el rol que se espera desempeñe el Parlamento o Congreso en la GD soberana. Su incorporación en la legislación primaria confiere prominencia a esas disposiciones y evita cambios frecuentes y *ad hoc*.

De conformidad con una buena práctica, la legislación primaria debe comprender:

- una autorización clara del Parlamento a la rama ejecutiva del Gobierno (normalmente al Gabinete o Consejo de Ministros, o directamente al Ministro de Finanzas) para aprobar la toma de préstamos en nombre del soberano;
- fines específicos para la solicitud de los préstamos;
- objetivos o metas de GD claros;
- obligación de elaborar una estrategia de GD y planes de préstamos anuales; e
- informes anuales que deben presentarse ante el Parlamento sobre la toma de préstamos y otras actividades de gestión de deuda, que abarquen la evaluación de los resultados frente a los objetivos definidos y la estrategia establecida.

La legislación secundaria, por lo regular, incluye:

- una autorización clara dentro de la rama ejecutiva del Gobierno para que una unidad de GD (a veces denominada Oficina de Gestión de la Deuda o, para abreviar, OGD) realice transacciones relacionadas con la toma de préstamos y el endeudamiento dentro de un marco determinado; y
- otros asuntos tales como los procedimientos de solicitud de préstamos y otras normas que no necesitan ser establecidas por el Parlamento, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Las EFS pueden examinar si el marco legal ha establecido los procesos necesarios de gobernanza, auditoría, presentación de informes y rendición de cuentas. En términos fundamentales, los siguientes elementos deben estar presentes en el marco legal para GDP y se deben definir de forma explícita, clara y consistente:

- la delegación de poderes soberanos por parte del Parlamento al Ejecutivo;
- la remisión (de responsabilidad, esfera de actividad) de la OGD;
- los fines para la toma de préstamos¹¹;

¹¹ Es común encontrar en la legislación primaria que el Gobierno puede emitir garantías únicamente cuando considera que será en aras del interés público. En este sentido, se puede definir el interés público como “la promoción de un desarrollo económico, incluido el desarrollo de las regiones en desventaja, la promoción de pequeñas y medianas empresas (PYMES), corrección de fallas del

- los objetivos y metas de GD;
- los requisitos para una estrategia de GD y planes de endeudamiento anuales; y
- las obligaciones de informar acerca de la deuda.

Desde la perspectiva de la auditoría de desempeño, las EFS pueden también examinar en qué medida se han observado estos elementos en el contexto de una buena GDP.

2.1.1 *Delegación de facultades del Parlamento o Congreso al Ejecutivo*

En la mayor parte de los países, la decisión final para tomar préstamos en nombre del Gobierno central es atribución del Parlamento o el Congreso. Esta facultad tiene su origen en el poder constitucional que tiene la Legislatura para aprobar los impuestos del Gobierno central y las medidas de gasto. Por consiguiente, el primer nivel de delegación de la facultad para solicitar préstamos sería desde el Parlamento o el Congreso al Poder Ejecutivo (por ejemplo, al Presidente, al Gabinete o Consejo de Ministros, o directamente, al Ministro de Finanzas).

Para mantener un cierto control sobre los préstamos y el nivel de endeudamiento, el Parlamento, normalmente, restringe la delegación del poder de endeudamiento a fines específicos o establece, de lo contrario, un límite para el endeudamiento neto anual o la deuda pendiente de pago. Otro control comúnmente utilizado es la retención, por parte del Parlamento o Congreso, de la facultad de ratificar acuerdos de préstamo considerados como tratados (es decir, acuerdos internacionales celebrados entre dos soberanos, o entre un soberano y otro sujeto de derecho internacional, como sería el caso del Banco Mundial). Este requisito normalmente se incluye en la Constitución. Otros préstamos extranjeros, como emisiones de bonos en los mercados internacionales de capital y préstamos directamente de bancos extranjeros, normalmente no requieren de la aprobación del Parlamento o Congreso.

En su examen de las cláusulas de delegación en el marco jurídico, las EFS deben determinar si los términos de la delegación son explícitos y claros, tanto para el control interno como para efectos de la debida diligencia.

Habitualmente, el Gabinete o el ministro de finanzas delega, al menos, algunas de las facultades, en materia de toma de préstamos, recibidas del Parlamento a la OGD, por ejemplo, la aprobación de las ofertas recibidas en subasta de títulos de deuda pública. En estos casos, las EFS deben verificar la existencia de esos poderes delegados y determinar si son apropiados para permitir que la OGD gestione la deuda pública de manera adecuada.

En el siguiente recuadro se ilustran algunas de las principales leyes referentes a las facultades de toma de préstamos y endeudamiento en Filipinas.

mercado donde los prestatarios solventes pueden no tener acceso a los mercados de crédito, y el fortalecimiento de la seguridad nacional”.

Disposiciones legales relativas a la gestión de la deuda pública en Filipinas

El poder para emitir deuda ha sido tradicionalmente compartido por el Presidente con la Legislatura, la Junta Monetaria (BM por sus siglas en inglés) del Banco Central de Filipinas y otras agencias de Gobierno. El poder otorgado al Presidente para pedir préstamos ha sido extendido al Secretario de Finanzas por varias Leyes de la República (RAS por sus siglas en inglés) emitidas por el Congreso.

El Artículo VI, Sección 24, de la Constitución de Filipinas de 1987 asigna al Congreso el poder exclusivo para promulgar "proyectos de ley que autoricen el aumento de la deuda pública".

El Artículo VII, Sección 20, autoriza al Presidente a "contratar o garantizar préstamos extranjeros, en nombre de la República de Filipinas (RF), con el consentimiento previo del MB y sujeto a las limitaciones previstas por la ley".

El Artículo XII, Sección 21, establece: "Los préstamos extranjeros solo pueden contraerse de conformidad con la ley y las normas de la autoridad monetaria. La información sobre préstamos extranjeros obtenidos o garantizados por el Gobierno se pondrá a disposición del público".

La RA (Ley de la República) No. 245 (12 de junio de 1948), Sección 1, autoriza al Secretario de Finanzas, con la aprobación del Presidente, previa consulta con el MB, a solicitar, eventualmente, préstamos sobre el crédito de Filipinas, de la suma que sea necesaria, y a emitir, como consecuencia, evidencias de endeudamiento del Gobierno filipino.

La RA No. 4860 (8 de agosto de 1966) autoriza al Presidente de Filipinas, entre otras cosas, a obtener los préstamos y créditos extranjeros, o a contraer las deudas externas que sean necesarias para financiar objetivos o proyectos de desarrollo económico que hayan sido previamente aprobados, y para garantizar, en nombre de la República de Filipinas, préstamos extranjeros que han sido obtenidos o bonos externos emitidos por compañías que son propiedad del Gobierno de Filipinas, o que están bajo su control, para efectos de desarrollo económico, incluidos aquellos incurridos por causa del otorgamiento de préstamos al sector privado.

Fuente: varios

2.1.2 Propósitos del endeudamiento

Los límites legales para el endeudamiento son una salvaguarda contra los préstamos para inversiones especulativas y préstamos para financiar gastos que no han sido incluidos en el presupuesto anual o aprobados por el Parlamento. De tener el Poder Ejecutivo del Gobierno la posibilidad de tomar préstamos para financiar gastos no aprobados por la Legislatura, el proceso presupuestario legislativo se tornaría ineficaz debido a que el Parlamento, en el futuro, se vería forzado a adoptar medidas fiscales para pagar intereses y el servicio de una deuda pública contraída, sin su aprobación directa o indirecta. Otra consecuencia negativa de un marco de esta naturaleza sería que el Parlamento o el Congreso no tendría la oportunidad de examinar esos gastos y compararlos con otras prioridades, lo que constituye una de sus funciones básicas en una democracia.

Las EFS deben examinar si el marco legal define clara y explícitamente los propósitos del préstamo. Ejemplos de fines de préstamos comunes especificados en la legislación son aquellos usados para: financiar déficits presupuestarios; llenar vacíos de efectivo a corto plazo; refinanciar deuda por vencer; financiar proyectos de inversión aprobados por la legislatura; cumplir con las obligaciones de pago del gobierno por concepto de garantías pendientes; aumentar las reservas de divisas; respaldar los objetivos de política monetaria (por ejemplo, drenar el exceso de liquidez del mercado interno); y eliminar los efectos causados por los desastres ambientales naturales.

La mayor parte de las solicitudes de préstamo suelen ser para cubrir el déficit presupuestario. Es importante clarificar que este déficit debe haber sido aprobado por la Legislatura. Otros requisitos para la toma de préstamos son crear y mantener un colchón de liquidez que determinará el ministro, financiar cualquier compensación y, en general, todo otro fin que el Parlamento determine.

2.1.3 *Objetivos y metas de la gestión de la deuda*

La definición legal de metas y objetivos de la deuda pública ayuda a formular una estrategia de GDP. Las EFS deben revisar si el marco legal del país contiene objetivos y metas de deuda pública que sean lógicamente consistentes entre sí y se apoyen mutuamente. Las EFS también deben evaluar si los objetivos son claros, estables y lo suficientemente sólidos como para servir de anclaje a las estrategias de GD.

Esta es una disposición clave. Es importante considerar cuidadosamente la redacción de los objetivos de gestión de la deuda, ya que sirven de soporte para el desarrollo de la estrategia de gestión de la deuda, y como patrón comparativo de referencia o *benchmark* para el proceso de evaluación. A los fines de cumplir con estos propósitos, los objetivos deben ser claros, a largo plazo y tener cierta solidez. Adicionalmente, deben ser alcanzables, estar directamente relacionados con las actividades de gestión de la deuda, y ser específicos. Un ejemplo de un objetivo que no cumple con estos criterios es una declaración general de que las actividades de GD promoverán el crecimiento económico. Esto es imposible de evaluar. Otro ejemplo es una declaración de que las actividades de gestión de la deuda garantizarán que la deuda se mantenga a un nivel sostenible. Empero, el nivel de deuda gubernamental suele estar impulsado mucho más por una política fiscal flexible y pasivos contingentes que por la estructura de la deuda.

Las EFS pueden usar las metas y los objetivos de la GD como criterios en sus auditorías de desempeño del MGD. En particular, las EFS pueden valorar en qué medida los objetivos se traducen en una estrategia de la gestión de la deuda que definirá cómo se lograrán los objetivos. El análisis acerca del modo cómo se obtuvieron los objetivos conforme a estrategias específicas, debe ser un elemento importante que considerar en los informes de deuda pública.

2.1.4 *Estrategia de gestión de la deuda*

Una estrategia de GD debe abarcar toda la deuda existente del Gobierno central, así como el endeudamiento proyectado, incluido el del Banco Central, con un alcance mínimo de tres años (por lo tanto, debe actualizarse anualmente). En particular, una estrategia de gestión de la deuda identifica cómo las características de costo y riesgo varían con los cambios en la composición de la cartera de deuda. El contenido de la estrategia y los indicadores de riesgo diferirán de un país a otro, dependiendo de la etapa de desarrollo económico que tengan, las fuentes de financiamiento, la amplitud y profundidad del mercado de deuda nacional y las transacciones utilizadas para administrar la deuda del gobierno central.

El documento de estrategia de GD incluye, preferentemente, lo siguiente:

- Descripción de los riesgos de mercado que están siendo administrados (divisa, tasa de interés y refinanciamiento o riesgos de reinversión) y contexto histórico de la cartera de deuda;
- Descripción del entorno futuro para la gestión de la deuda, incluidas las proyecciones fiscales y de deuda; supuestos sobre intereses y tipos de cambio; y limitaciones en la elección de cartera, incluidas las relacionadas con el desarrollo del mercado y la implementación de la política monetaria;

- Descripción del análisis realizado para respaldar la estrategia de GD recomendada, aclarando los supuestos utilizados y las limitaciones del análisis; y
- Estrategia recomendada y su fundamento.

Las EFS deben verificar si se ha incrementado la adopción del requisito de una estrategia de gestión de la deuda en la legislación sobre la materia. Esto comprendería un requisito para publicar una estrategia de GD. Una estrategia de GD, habitualmente, es aprobada por el Ejecutivo (ya sea por el Ministro de Finanzas o el Consejo de Ministros) como un documento formal. Proporciona la ruta estratégica, a mediano plazo, para cumplir con los objetivos de alto nivel de la GD, y asegura su coherencia con las políticas macroeconómicas.

2.1.5 Elaboración de informes de la deuda

Un boletín estadístico de la deuda (o su equivalente) que abarque la deuda del gobierno central interna y externa, las garantías de los préstamos y las operaciones relacionadas con la deuda, es esencial para garantizar la transparencia de la cartera de deuda y de las garantías de los préstamos sin reembolsar, y es vital para los inversionistas en títulos de deuda del Gobierno central.

Este boletín puede ser bajo la forma de publicaciones regulares del Ministerio de Finanzas o del Banco Central o cuadros estadísticos elaborados por una oficina de estadísticas. El boletín debe publicarse al menos una vez al año (preferiblemente trimestral o semestralmente) y proporcionar información sobre la cuantía de la deuda del Gobierno central (por acreedor, clasificación de residencia, instrumento, moneda, base de tasa de interés, original y vencimiento residual); flujos de deuda (pagos de capital e intereses); índices e indicadores de deuda; y medidas de riesgo básico de la cartera de deuda.

Las EFS deben examinar si existen requisitos claros y explícitos en cuanto a la presentación de informes legales para que los gerentes de la deuda pública rindan cuentas a los funcionarios de alto nivel responsables, ministros y juntas (de corresponder) encargados de la gobernanza y del Parlamento. Las EFS deben también verificar si existen otros requisitos legales con respecto a la presentación de informes, tales como estados financieros, informes presupuestarios e informes de deuda pública, y si dichos informes son objeto de auditorías externas.

2.2 Auditoría del marco legal para la gestión de la deuda pública

El examen del marco legal es un procedimiento de auditoría necesario para comprender el entorno en el que se ejecutan las operaciones de deuda pública. Por este motivo, cuando se realiza una auditoría financiera, de cumplimiento o de desempeño de la deuda pública, las EFS deben tener un buen conocimiento y comprensión del marco legal para la GD.

Por lo general, la realización de auditorías de desempeño o cumplimiento le proporciona a las EFS una mejor visión general del marco legal, incluidos los procesos de gobernanza, elaboración de informes y rendición de cuentas. Al momento de auditar el marco legal de la GDP, las EFS pueden llevar a cabo una auditoría de desempeño, a fin de determinar si las decisiones de la Legislatura o el Ejecutivo han sido preparadas e implementadas de manera eficiente y eficaz. Por su parte, las auditorías de cumplimiento analizan en qué medida las actividades, transacciones financieras y la información relacionadas con la deuda, cumplen con los fundamentos y competencias que rigen la entidad auditada. Ejemplos de auditorías de cumplimiento de la GDP se presentan en los capítulos siguientes que tratan sobre la gestión de deuda y otras actividades relacionadas.

2.2.1 Auditoría de desempeño del marco legal

Una auditoría de desempeño del marco legal de la GDP puede examinar si los elementos analizados están presentes en el marco legal para la deuda pública y si están explícita, clara y consistentemente definidos.

Entre los ejemplos de objetivos de auditoría para una auditoría de desempeño figuran los siguientes:

- Determinar si existe un marco legal claro y explícito;
- Determinar si el marco legal previsto para la GD prevé una delegación de poderes o facultades clara y evidente;
- Determinar si las obligaciones de la deuda reportadas están declaradas de manera expresa en la legislación de GDP existente.

Los tres primeros objetivos de auditoría forman parte de un enfoque de auditoría orientado a los sistemas para la auditoría del desempeño, en el que la EFS se centra en el examen del funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión de la deuda. Los dos últimos objetivos forman parte, más bien, de un enfoque basado en los resultados, que evalúa si los objetivos de la GD se han logrado según lo previsto.

La auditoría de desempeño promueve la transparencia al brindarle a la Legislatura, los contribuyentes y otras fuentes de financiamiento, que son los destinatarios de las políticas gubernamentales; así como a los medios de comunicación, una visión de la gestión y los resultados de las diferentes actividades gubernamentales.

A continuación, se presentan lo que pudieran ser algunos ejemplos de objetivos de auditoría relativos a la auditoría de desempeño del marco legal de la GDP:

- Evaluar la adecuación del marco legal de gestión la deuda pública para llevar a cabo una gestión eficaz de la deuda; y
- Determinar en qué medida el marco legal proporciona mecanismos para establecer el límite máximo de deuda externa que el Gobierno puede solicitar en préstamo.

2.3 Preguntas de auditoría representativas sobre el marco legal para la gestión de la deuda pública

Los siguientes son ejemplos de preguntas de auditoría que podrían usarse para respaldar los objetivos de auditoría de las auditorías de desempeño del marco legal para la GDP¹².

Objetivo de auditoría: evaluar la adecuación del marco legal de gestión de la deuda pública para llevar a cabo una gestión eficaz de la deuda

- 1) ¿Existen leyes que definan, claramente, los propósitos para los cuales se pueden tomar préstamos, por ejemplo, para financiar el déficit presupuestario aprobado por el Parlamento?
- 2) ¿Existen leyes que definan claramente las metas y los objetivos de la GD a alcanzar?

¹³ DeMPA 2015.pdf (referente a las preguntas 3 a 6 únicamente); véase <http://documents1.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

- 3) ¿Qué secciones o cláusulas en la legislación abarcan lo siguiente?
 - a. propósitos especificados de endeudamiento;
 - b. metas claras de gestión de la deuda;
 - c. requisitos para elaborar una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo (EDMP);
y,
 - d. obligación de presentar informes anuales al Parlamento o Congreso que contengan las actividades de GD y, donde ello sea aplicable, las garantías de préstamo emitidas.
- 4) ¿Existen leyes que prevén la obligación del Ejecutivo de informar al Parlamento, al menos una vez al año, sobre los resultados de la gestión de la deuda pública con respecto a los objetivos definidos y la estrategia de gestión de la deuda establecida?
- 5) ¿Existen superposiciones o inconsistencias entre los diferentes conjuntos de legislación relacionados con la deuda pública?
- 6) ¿Prevé el marco legal un régimen de sanciones eficaces para los casos de incumplimiento?

Objetivo de auditoría: determinar si el marco legal para la gestión de la deuda prevé, de modo claro y explícito, la delegación de poderes para la GDP:

- 1) ¿Existe una autorización legal expresa y clara del Parlamento al Ejecutivo (Gabinete o Consejo de Ministros, Presidente o directamente al Ministro de Finanzas) a los fines de aprobar préstamos y garantías en nombre del Gobierno central? De ser así, ¿qué legislación prevé dicha autorización y cuáles son las secciones o cláusulas relevantes?
- 2) ¿Quién suscribe los documentos del préstamo y otros documentos necesarios relacionados con una toma de préstamo particular? ¿Qué legislación proporciona esta autorización y cuáles son las secciones o cláusulas relevantes?
- 3) ¿Existe una autorización legal clara por parte del Poder Ejecutivo para que una OGD emprenda operaciones de toma de préstamos y transacciones relacionadas con la deuda, y emita, asimismo, garantías de préstamos en nombre del gobierno central? De ser así, ¿qué legislación establece dicha autorización y cuáles son las secciones o cláusulas pertinentes?
- 4) ¿Ha cumplido la OGD con sus obligaciones en cuanto a presentación de informes de manera oportuna, evitando de este modo, consecuencias financieras negativas significativas debido a la pasividad?

La EFS analizará la información recabada y se asegurará de que los hallazgos de auditoría sean colocados en su justa perspectiva y respondan a los objetivos y a las preguntas de auditoría¹³.

2.4 Criterios de auditoría para la auditoría del marco legal

Al realizar una auditoría del marco legal para la GDP, una EFS puede usar los indicadores identificados por la herramienta de *DeMPA* como fuente de criterios para examinar la solidez del marco. El indicador de desempeño de la deuda 1 (IDD-1) de la herramienta de *DeMPA* se utiliza para evaluar la existencia, alcance y contenido del marco legal con relación a la autorización para tomar préstamos y efectuar otras actividades de gestión de la deuda, y para emitir garantías de préstamos.

¹³ Párrafo 112, ISSAI 3000 – Norma para la Auditoría de Desempeño

Una EFS también puede utilizar los principios de la UNCTAD como fuente de criterios de auditoría. En tal sentido, se pueden considerar los siguientes principios de la UNCTAD:

El Principio 3 de la UNCTAD sobre la debida autorización exige que los prestamistas se aseguren que la contraparte pública tenga la autorización correcta para suscribir un contrato de crédito y que el acuerdo sea válido y ejecutable bajo su jurisdicción. Los prestamistas deben estar familiarizados con la ley y asegurarse de que están tratando con las entidades debidamente autorizadas. Si el prestamista determina que estas condiciones no existen, no debería cerrar el acuerdo.

El principio 10 de la UNCTAD sobre transparencia estipula que: "El proceso para obtener y asumir obligaciones y pasivos de deuda soberana debe ser transparente. Es responsabilidad de los Gobiernos crear e implementar un marco legal integral que defina claramente los procedimientos, las responsabilidades y las rendiciones de cuenta. En particular, se deben establecer acuerdos que aseguren la debida aprobación y supervisión de los préstamos oficiales y otras formas de financiación, incluidas las garantías otorgadas por entidades relacionadas con el Estado".

El Principio 13 de la UNCTAD sobre gestión y supervisión adecuadas prevé, entre otros, lo siguiente:

- "Los deudores deben diseñar e implementar una estrategia de gestión y sostenibilidad de la deuda y asegurarse que la gestión de su deuda sea adecuada".
- "Una OGD debe participar tanto en los aspectos previos como en los posteriores al desembolso de cualquier crédito por el cual el Estado, o uno de sus organismos, será responsable. La OGD debe contar con buenos procesos para desarrollar una estrategia de la deuda que sea eficaz a mediano plazo (incluyendo procedimientos para revisar la estrategia periódicamente, monitorear riesgos emergentes, supervisar costos de intereses, tomar en cuenta otros pasivos que pudieran afectar la situación presupuestaria del Gobierno, hacerle seguimiento al desempeño e informar de forma clara y transparente los resultados de la estrategia)".

2.5 Fuentes de evidencia en la auditoría del marco legal

Una EFS puede utilizar las siguientes fuentes para recolectar evidencia o conocer y comprender el marco legal:

- 1) Toda la legislación primaria, que debería estar disponible en los sitios web del Gobierno, Ministerio de Finanzas, OGD o Banco Central. Idealmente hablando, estos documentos se deberían solicitar formalmente a las autoridades auditadas.
 - a. Constitución del país

Fija los principios fundamentales o precedentes establecidos según los cuales se gobierna un Estado. En la Constitución de Filipinas, por ejemplo, *el Presidente tiene autoridad para contratar o garantizar préstamos extranjeros en nombre de la República de Filipinas.*
 - b. Ley de presupuesto

Regula los mecanismos que rigen la adopción, registro, administración, preparación, desarrollo y ejecución del presupuesto de la República¹⁴. En Filipinas, por ejemplo, la ley de presupuestos, llamada *Ley de Apropiaciones Generales*, que se promulga con base en un año fiscal, incluye disposiciones para el servicio de la deuda.

- c. Ley de finanzas públicas o normas relacionadas, o ambas

Se refiere a la legislación y las normas relacionadas con las actividades financieras de las organizaciones gubernamentales o del sector público. Ellas regulan el financiamiento y la administración de actividades gubernamentales específicas, incluida la venta y compra de diversos tipos de bonos.

- d. Ley de crédito público o deuda o normas relacionadas, o todas ellas

En algunos países, se refiere a la legislación y las normas relacionadas con el crédito público y las operaciones de GD, así como a la organización institucional, incluidas las funciones y misiones de la OGD.

- 2) Todas las legislaciones secundarias que deberían estar disponibles en los sitios web del Gobierno, Ministerio de Finanzas, OGD o Banco Central.

- a. Normas del mercado de capitales internos, si existen

Normas y reglamentos relacionados con el funcionamiento del mercado interno de deuda, incluida la definición de actores institucionales como, por ejemplo, soberanos, entidades de registro, creadores de mercado e inversores institucionales e individuales, así como sus derechos y obligaciones.

- 3) Otros documentos relacionados, tales como la Estrategia para la Gestión de la Deuda.

2.6 Ilustraciones de hallazgos de auditoría sobre el marco legal

Esta sección contiene algunos de los hallazgos de auditoría relacionados con la auditoría de un marco legal. Estas auditorías fueron llevadas a cabo por las EFS que estaban participando en el programa de Auditoría de Marcos de Otorgamiento y Toma de Préstamos de la IDI (ALBF, por sus siglas en inglés) durante los años 2015 y 2016. Los principales hallazgos del programa ALBF hacen referencia a dos niveles de madurez del sistema de GDP, a saber, las situaciones en las que no existe un marco legal o aquellas en las cuales la legislación es muy vaga en lo que concierne a la GDP. Adicionalmente, se ofrecen algunos ejemplos de hallazgos de auditoría que pueden proporcionar una mayor orientación a las EFS para efectuar auditorías del marco legal para la GDP.

- 1) Legislación poco clara sobre la autoridad asignada

En los casos en los que la autoridad asignada no estaba clara en la legislación, se descubrió que las actividades de *front office*, *middle office*, y *back office* no estaban coordinadas y se encontraban distribuidas en una serie de entidades lo que daba lugar a ineficiencias en la función de gestión de la deuda. Esto afectó la disponibilidad de información para los departamentos y específicamente para las EFS.

¹⁴ [www1.worldbank.org/.../BudgetLaws/Montenegro%20Budget%20Law%20Official%](http://www1.worldbank.org/.../BudgetLaws/Montenegro%20Budget%20Law%20Official%20Law)

2) Marco legal inadecuado para la GDP

Sin un marco legal adecuado, la estrategia de GDP o los planes de endeudamiento no se elaboraron, lo que dio lugar a un alto costo de endeudamiento y convenios menos óptimos para los países. Esto va de la mano con la falta de políticas y manuales operativos (mecanismos institucionales) acerca de cómo llevar a cabo las actividades de préstamo y endeudamiento, lo que trae, como consecuencia, elevados niveles de deuda y alta exposición a ciertas monedas en relación con las condiciones económicas.

3) Planes deficientes de endeudamiento

Las EFS hallaron que cuando la legislación exige la elaboración de una estrategia de endeudamiento y planes de deuda, estos documentos no contenían parámetros clave, tales como límites de endeudamiento y combinación de monedas. Tampoco había monitoreo de la estrategia y de los planes, lo que daba lugar a resultados distintos a los previstos. Las EFS observaron, además, que esta situación estaba relacionada tanto con la ausencia de experiencia como con la falta de un personal capacitado en las oficinas de deuda pública, a los fines de poder cumplir con los requisitos de las estrategias y la debida revisión.

4) Definición inconsistente de deuda pública

Los participantes en el programa ALBF destacaron también la presencia de polémicas y desacuerdos en torno la definición de deuda pública. La definición de deuda pública no es consistente debido a que algunos países excluyen de la misma la deuda de las empresas estatales con respecto a la cual se han ofrecido garantías. Actualmente, la posición estándar, en este sentido, es que las garantías deben incluirse como parte de la deuda pública indirecta.

Al revisar los resultados de las auditorías, se observó que una buena legislación sobre deuda pública constituye la base de una buena OGD, por cuanto sirve de sustentación a todos los demás principios relacionados con una buena GDP. Las EFS que realizaron las auditorías sobre otros temas preliminares encontraron que sus causas fundamentales estaban vinculadas, principalmente, con el marco legislativo y, como consecuencia, se vieron obligadas a reducir el alcance del trabajo o a modificar los objetivos de la auditoría.

Capítulo 3: Auditoría de los Mecanismos institucionales y organizativos de gestión de la deuda pública

Este capítulo ayuda a las EFS a identificar los elementos en la GDP, reconocer la importancia de los mecanismos institucionales y organizativos en la GDP, así como relacionar el tema con posibles tipos de auditoría, criterios, fuentes de evidencia, y ejemplos de preguntas y hallazgos de auditoría.

3.1 Mecanismos Institucionales y Organizativos de Gestión de la Deuda Pública

3.1.1 Mecanismos institucionales

Los mecanismos institucionales están conformados por las políticas, los sistemas y los procesos que utilizan las organizaciones para legislar, planificar y gestionar sus actividades, de manera eficiente, y para coordinarse eficazmente con los demás, a fin de cumplir con su mandato.

La GDP debe estar fundamentada en políticas sólidas y razonables del sector macroeconómico y financiero, en virtud de garantizar que el nivel y la tasa de crecimiento de la deuda pública sean sostenibles. Unos mecanismos organizativos e institucionales integrales deben promover la existencia de elementos de políticas públicas de la gestión de la deuda, en términos de facilitar la coordinación con la política monetaria y fiscal; el desarrollo del mercado interno de deuda; el control del posible impacto de estructuras de deuda riesgosas sobre el presupuesto y la supervisión de posibles pasivos contingentes. Los gerentes de la deuda, las autoridades fiscales y monetarias y las autoridades normativas del sector financiero deben tener un entendimiento común de los objetivos de las políticas fiscal, monetaria, de GD y del sector financiero, dadas las interconexiones e interdependencias existentes entre sus respectivos instrumentos de política, como se muestra en la *Figura 4*.

En principio, debe haber una separación entre la política de gestión de la deuda y los objetivos y rendiciones de cuenta de la política monetaria. Los administradores de la deuda y las autoridades fiscales y monetarias deben compartir información sobre las necesidades actuales y futuras de flujo de efectivo del Gobierno. Aunque la responsabilidad de garantizar niveles de deuda prudentes y realizar análisis de sostenibilidad de deuda recae en las autoridades fiscales, los gerentes de la deuda deben monitorear cualquier problema emergente de sostenibilidad de la deuda, con base en el análisis de riesgo del portafolio y las reacciones del mercado observadas al realizar operaciones de GD e informar al Gobierno oportunamente¹⁵.

¹⁵<http://documents.worldbank.org/curated/en/539361468170971115/pdf/866520REV0SecM0C0disclosed040160140.pdf>

Figura 4. Mecanismos institucionales de GD



Fuente: La evaluación del desempeño de la gestión de la deuda del Banco Mundial (herramienta DeMPA)

Para que un mecanismo institucional de GDP sea eficaz, debe estar debidamente especificado, con mandatos y roles bien articulados, y un buen sistema de controles y equilibrios. Existe un sistema sólido de pesos y contrapesos, por ejemplo, cuando hay una división clara de las responsabilidades a nivel político (Parlamento y Congreso, Presidente, Gabinete y Consejo de Ministros, y MF) que establece los objetivos y la estrategia de la GD y las entidades de nivel técnico (OGD) que son responsables de implementar la estrategia de GD.

Hoy en día, la toma de conciencia de que la gestión de la deuda debe ser tratada como una política pública independiente y separada, ha dado lugar a un mayor consenso con relación a la consolidación de las funciones de GD en una OGD, lo que es considerado como uno de los pasos más importantes a tomar para mejorar la calidad general de la GD y allanar el camino para una gestión más estratégica. Además de conformar una OGD, existe, igualmente, consenso en que la GD debe guiarse por objetivos a largo plazo y una estrategia a mediano plazo determinada dentro de la esfera política, además del análisis de los requisitos a corto plazo. Una organización de este tipo puede aumentar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, así como también generar mejores costos y compensaciones de riesgo en la cartera de deuda, y un enfoque más profesional de los mercados.

En muchos países en desarrollo, el Gobierno puede emitir títulos de deuda tanto en el mercado interno como en el extranjero, así como negociar préstamos ofrecidos por países e instituciones multilaterales. Debido a que cada importante fuente de financiamiento, por lo regular, tendrá un conjunto diferente de instrumentos de préstamo, condicionalidad y procedimientos, existe un requisito adicional para coordinar múltiples funciones ejecutivas y operativas, a los efectos de garantizar la eficacia y eficiencia de los programas de GD. Para las EFS de estos países, es importante examinar la efectividad de las actividades de coordinación de la deuda entre el Ministerio de Finanzas, el Banco Central, las agencias de movilización de recursos y los programas de ejecución de préstamos.

3.1.2 Estructura organizativa

La ubicación y la estructura organizativa de una OGD del Gobierno variarán según los países. Las diferencias en los mecanismos organizativos entre los países en desarrollo y desarrollados se deben, en parte, a las diferencias en sus fuentes de financiación. Los países desarrollados se endeudan principalmente en los mercados de deuda, emitiendo títulos de deuda negociables en su moneda local. Por el contrario, los países en desarrollo tienen múltiples fuentes de financiamiento, como préstamos de prestamistas bilaterales y multilaterales en moneda nacional y extranjera, así como emisiones de títulos de deuda en el mercado interno - al menos en el extremo más corto de ese mercado - y ocasionalmente también en los mercados internacionales de capitales.

Con respecto a la estructura de la OGD, existen básicamente dos modelos: la OGD puede establecerse como una agencia separada o entidad corporativa fuera del ministerio de finanzas (por ejemplo, las OGD de Alemania, Hungría, Nigeria, Portugal y Suecia), o puede crearse dentro del ministerio de finanzas (por ejemplo, las OGD de Argentina, Brasil, Francia, Kenia y Nueva Zelanda). La experiencia de los países avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sugiere que las economías en transición y de mercados emergentes pueden tener que realizar un análisis muy cuidadoso acerca de los tipos de mecanismos institucionales más adecuados para su GDP. Esto se debe a que propenden a tener una situación económica en la que los elementos de política pública son cruciales (por ejemplo, el desarrollo de mercados de deuda internos; la coordinación con la política monetaria; el impacto del servicio de la deuda en el presupuesto; el control de pasivos contingentes) y carecen de una política independiente.

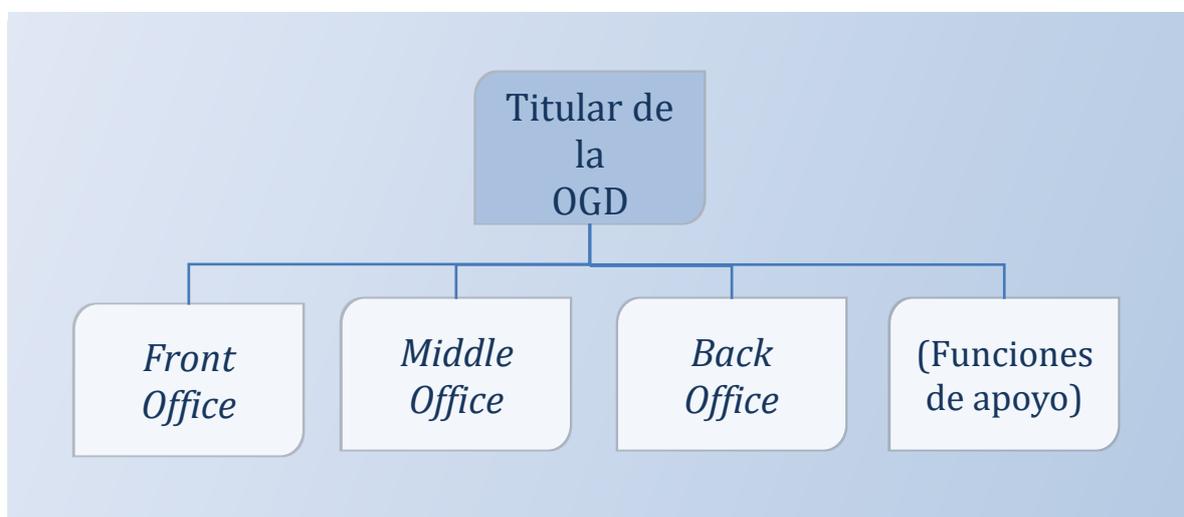
Una tercera opción es conformar la OGD en el Banco Central. Entre los países que han optado por esta solución están Dinamarca y la India. La ventaja de este acuerdo es que la retención del conocimiento de la mayoría de los aspectos de los mercados financieros se centraliza dentro de una autoridad única. La desventaja es que la participación del Banco Central en la gestión de la deuda nacional puede generar una percepción en el mercado de que la gestión de deuda se beneficia de información privilegiada sobre la trayectoria futura de las tasas de interés. Esta fue la razón principal por la cual el Reino Unido trasladó la GD nacional del Banco de Inglaterra a la OGD del Reino Unido en 1998, y por la que la India decidió transferir la función federal de GD del Banco de la Reserva de la India a una OGD india separada. Tener la OGD dentro del Banco Central también puede dificultar la separación de la GD de los objetivos y rendiciones de cuenta de la política monetaria.

La cuarta opción es continuar con una estructura organizativa fragmentada donde el endeudamiento del Gobierno y otras funciones de GD se distribuyen entre diferentes entidades, como el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Planificación e Inversiones, el Banco Central, la Tesorería, el Departamento de Recursos Externos, la Oficina del Auditor General y otras. Los casos de Bolivia, Ecuador, Vietnam e Indonesia son ejemplos de estructuras fragmentadas.

Entre las principales desventajas de una estructura organizativa fragmentada se encuentran las siguientes: pueden conducir fácilmente a la "protección del territorio"; a un intercambio de información insuficiente e inoportuno entre las unidades; a responsabilidades poco claras y a problemas para implementar consistentemente la EGDP. Esto, a su vez, puede fácilmente causar que se le proporcione una información de deuda incompleta y poco confiable a los formuladores de políticas, lo que puede dar lugar a un exceso de endeudamiento, un costo más alto de los préstamos, o un endeudamiento insuficiente, lo cual haría al gobierno vulnerable a una crisis de liquidez.

Los países pueden tener que sopesar los costos y beneficios relativos a los diferentes mecanismos organizativos y, eventualmente, llegar a algún tipo de compensación. Con el fin de aumentar la eficiencia, crear una separación de funciones adecuada y lograr un nivel básico de control interno, una OGD se organiza, normalmente, en funciones separadas de *front*, *middle* y *back office*, como se ilustra en la *Figura 5*.

Figura 5. Organización de una OGD



Sin embargo, en los países más pequeños con recursos de personal limitados, resulta común encontrar una organización más sencilla con solo dos secciones: una sección combinada de *front* y *middle office*, y una sección de *back-office* separada.

La *front office* obtiene los recursos financieros necesarios para satisfacer las necesidades financieras del gobierno. Entre sus actividades se incluyen:

- comunicación y consulta periódicas con fuentes de financiamiento internas y externas;
- negociación de préstamos; y
- emisión de títulos de deuda pública y contratos de deuda bancaria.

La *middle office* es responsable de:

- realizar investigaciones y análisis (incluidos los aportes a la AED);
- proporcionar asesoramiento sobre la estrategia de GD con miras a administrar el riesgo con prudencia;
- preparar procedimientos operativos para reducir los riesgos operativos; y
- asegurarse de que las transacciones de GD que la *front office* lleva a cabo, se hagan dentro de los límites de riesgo estipulados.

La *back office* centraliza todas las operaciones del Gobierno vinculadas con la deuda:

- registro y validación de los datos de la deuda;
- pago de las transacciones de préstamos;

- supervisión y control de los desembolsos;¹⁶
- ejecución y administración de las operaciones de servicio de la deuda; y
- producción de información estadística.

La separación de responsabilidades entre la *front office* y la *back office* es estándar en la industria financiera. Las principales ventajas de este modelo son que, de cumplirse adecuadamente, reducirá los riesgos operativos y mejorará, sustancialmente, la probabilidad de que los datos sean siempre oportunos y correctos. Lo que es importante que las EFS examinen es si existe una distinción eficaz de responsabilidades y un sistema de control interno que funcione efectivamente.

3.2 Auditoría de los mecanismos institucionales y organizativos de gestión de la deuda Pública

Después de obtener la información legal sobre la deuda pública y los mecanismos organizativos de la GDP, las EFS deben determinar si dichos mecanismos son eficientes y crean una separación adecuada de las obligaciones.

Generalmente, los mecanismos organizativos deben permitir la ejecución eficaz y eficiente de las funciones de *front*, *middle* y *back office*. Las EFS deben obtener el manual de procedimientos y el organigrama específico que identifica cada una de las unidades y sus correspondientes roles y responsabilidades. En términos de mecanismos institucionales, las EFS pueden evaluar los mecanismos de coordinación existentes entre las unidades de GD con los responsables de la formulación de la política fiscal y monetaria, en lo concerniente al intercambio periódico de información de pronósticos precisos y oportunos del servicio de la deuda del Gobierno central y el AED, así como sobre las transacciones de deuda actuales y futuras y los flujos de efectivo del Gobierno central y otras transacciones relacionadas con la deuda.

A fin de desarrollar criterios para evaluar los mecanismos institucionales y organizativos específicos en sus respectivos países, las EFS pueden usar las publicaciones de las ISSAI preparadas por el Grupo de trabajo sobre deuda pública, las mejores prácticas descritas en las publicaciones sobre gestión de deuda y los Principios de las Naciones Unidas sobre la promoción de un otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos.

Al comienzo de una auditoría de los mecanismos institucionales y organizativos de la deuda pública, las EFS deben decidir qué componentes de los controles internos se deben examinar y cuál debe ser la profundidad del análisis de cada componente¹⁷. A continuación, se describen ejemplos de auditorías relevantes de los mecanismos institucionales y organizativos para la GDP que utilizan métodos de auditoría de cumplimiento y desempeño.

¹⁶ Al examinar periódicamente el cronograma de desembolsos con respecto a los desembolsos reales, la OGD puede verificar fácilmente si los préstamos se desembolsaron según lo planificado y, de no ser así, plantear este problema a la unidad de gestión del proyecto. Un beneficio adicional de esta comunicación es que la OGD tendrá un mejor control de los retrasos en la finalización del proyecto y, por consiguiente, del tiempo de los desembolsos, lo que ayudará a la OGD a preparar pronósticos razonablemente confiables sobre el servicio total de la deuda como parte de la preparación del presupuesto anual. Sin embargo, la gestión del proyecto no es una actividad de gestión de la deuda y no debe, por tanto, formar parte del mandato de la OGD.

¹⁷ La ISSAI 5410, Guía para la planificación y realización de auditorías de los controles internos de la deuda pública, le permite al Auditor definir el alcance de las auditorías de la deuda mediante el uso de los cinco componentes de un sistema de control interno: ambiente de control; evaluación de riesgos; actividades de control; información y comunicación; y supervisión.

3.2.1 Auditoría de cumplimiento de los mecanismos institucionales y organizativos

Una auditoría de cumplimiento de los mecanismos institucionales y organizativos de la GDP puede verificar si la estructura organizacional y los mecanismos institucionales existentes son conformes con el marco legal de la GDP.

Los siguientes son ejemplos de objetivos de auditoría que las EFS pueden usar en su auditoría de cumplimiento de los mecanismos organizativos para la GD:

- Determinar en qué medida las políticas, sistemas y procesos son conformes con los definidos en el marco legal; y
- Determinar en qué medida las disposiciones organizativas actuales de la OGD están de acuerdo con el marco jurídico existente y las directrices operativas de gestión.

3.2.2 Auditoría de desempeño de los mecanismos institucionales y organizativos

Una auditoría de desempeño de los mecanismos institucionales y organizativos de la GDP puede examinar si el marco organizacional está bien articulado, es práctico y asegura una GDP honesta y transparente; y si la estructura institucional y organizativa de la GDP es eficiente y promueve un sistema efectivo de controles y equilibrios.

Algunos ejemplos de objetivos de auditoría que las EFS pueden usar en su auditoría de desempeño de los mecanismos institucionales y organizativos son los que se señalan de seguidas:

- Examinar si los mandatos, roles y responsabilidades de las diferentes unidades de GD están bien articulados;
- Determinar si la división de roles y responsabilidades establecida promueve un sistema eficaz de controles y equilibrios; por ejemplo, si existe una clara división de responsabilidades entre la Legislatura (Parlamento), el Ejecutivo (Presidente o Consejo de Ministros) y el nivel técnico (OGD); y
- Verificar si los mecanismos institucionales y organizativos para GDP son eficientes y promueven un sistema efectivo de control interno, con controles y equilibrios sólidos.

3.3 Preguntas de auditoría representativas sobre los mecanismos institucionales y organizativos de la gestión de deuda pública

Los siguientes son ejemplos de preguntas de auditoría que pueden utilizarse para sustentar los objetivos de auditoría para las auditorías de desempeño de los mecanismos institucionales y organizativos.

Objetivo de auditoría: examinar si los mandatos, roles y responsabilidades de las diferentes unidades de GD están bien articulados.

- 1) ¿Los mecanismos institucionales y organizativos para la GDP están debidamente documentados, es decir, existe un manual de procedimientos completo y exhaustivo al respecto?
- 2) ¿Se encuentran los mecanismos claramente especificados y bien articulados?
- 3) ¿Están los mandatos, roles y responsabilidades de las diferentes unidades de GD definidos en la legislación primaria o secundaria?

Objetivo de auditoría: determinar si la división de roles y responsabilidades promueve un sistema eficaz de controles y equilibrios.

- 1) ¿Existe una clara división de roles y responsabilidades entre las unidades de GD a nivel técnico? ¿Cuáles son las unidades que desempeñan las funciones definidas en las oficinas de *“front”*, *“middle”* and *“back”* de una OGD?
- 2) ¿Existe una unidad primordial de GD que asegure la coordinación adecuada y el intercambio de información entre las diversas unidades?

Objetivo de auditoría: establecer en qué medida los mecanismos institucionales y organizativos de GDP son eficientes y promueven un sistema eficaz de control interno, con sólidos pesos y contrapesos.

Organizativo (capacidad del personal y administración de los recursos humanos)

- 1) ¿Cuenta la entidad (o entidades) principal(es) de gestión de la deuda con un personal profesional? ¿Cuánto tiempo llevan los miembros del personal como empleados en sus actividades actuales de gestión de la deuda? ¿Qué calificaciones tienen los miembros del personal?¹⁸
- 2) ¿Tienen los miembros del personal planes individuales de capacitación y desarrollo? De ser así, ¿cómo se formulan estos planes y cuáles son las políticas y el presupuesto asignado para la capacitación?
- 3) ¿Cuentan los miembros del personal con pautas de código de conducta, pautas de conflicto de intereses, o ambas? De ser así, ¿quién es el responsable de preparar y hacerle seguimiento a estas pautas? ¿Está el personal debidamente capacitado en estas pautas?
- 4) ¿Se han identificado en las auditorías previas casos de incumplimiento, fraude, actos ilícitos, comportamiento poco ético, prejuicios o sesgos en la gestión, etc.?

Institucional (coordinación con los responsables de formular las políticas fiscales y monetarias)

- 1) ¿Existe una clara separación entre las operaciones monetarias y fiscales, y las transacciones de GD?

¹⁸ Metodología *DeMPA*, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

- 2) ¿Existe un intercambio regular y oportuno de información relacionada con la deuda (previsiones de servicio de la deuda y AED) entre los responsables de la política fiscal y la OGD?
- 3) ¿Existe un intercambio de información regular entre la OGD y el Banco Central sobre las operaciones de política monetaria, con respecto a transacciones de deuda y flujos de efectivo actuales y futuros?

3.4. Criterios para la auditoría de los mecanismos institucionales y organizativos

En general, los mecanismos institucionales y organizativos deben establecer roles y responsabilidades claros, para asegurar una ejecución eficaz de las actividades de gestión de la deuda, proporcionar mecanismos de coordinación bien definidos, y crear un sistema transparente y responsable de controles y equilibrios. La falta de coordinación en los países entre las diversas unidades de gestión de la deuda es un factor de riesgo que puede contribuir a un suministro de información sobre la deuda, incompleta y poco confiable, a los responsables de la formulación de políticas. Esta situación puede conducir a un endeudamiento excesivo, a costos más elevados de endeudamiento o a un Gobierno vulnerable a una crisis de liquidez.

En términos de los mecanismos organizativos, la herramienta de *DeMPA* incluye dos indicadores de desempeño de GD (IDD) que deben ser evaluados.

- 1) La estructura gerencial (IDD-2), que tiene dos dimensiones a ser evaluadas:
 - a. La eficacia de la estructura gerencial para la toma de préstamos del Gobierno central y las transacciones relacionadas con la deuda y, en qué medida incluye una clara división entre los niveles políticos y de ejecución; y
 - b. La efectividad de la estructura gerencial en la preparación y emisión de garantías de préstamos del Gobierno central.
- 2) La separación de funciones, la capacidad del personal y la continuidad de las operaciones (IDD-13), que tiene dos dimensiones a ser evaluadas:
 - a. La separación de tareas para algunas funciones clave, así como la presencia de una función de supervisión y cumplimiento de riesgos; y
 - b. La capacidad y competencia del personal y la gestión de los recursos humanos, para garantizar que se emplee un número suficiente de personal de GD, que dicho personal haya sido debidamente capacitado y que se hayan preparado descripciones de cargos individuales, entre otros.

En términos de mecanismos institucionales, la herramienta de *DeMPA* incluye dos indicadores de desempeño de gestión de la deuda (IDD) que necesitan ser examinados.

- 1) La coordinación con la política fiscal (IDD-6), que tiene dos dimensiones a evaluar:
 - a. Apoyo a los responsables de la elaboración de la política fiscal mediante el suministro de pronósticos precisos y oportunos del servicio de la deuda del Gobierno central en diferentes escenarios, a los fines de asegurar el aporte de

previsiones acerca del servicio de la deuda, que sean razonablemente confiables y oportunas, durante el proceso anual de preparación del presupuesto; y

- b. Disponibilidad de variables macro clave, un análisis de la sostenibilidad de la deuda y de la frecuencia con la que dicho análisis se lleva a cabo, con el fin de asegurarse que todos ellos se compartan con la OGD (o las unidades de GD, en el caso de una estructura fragmentada).

2) La coordinación con la política monetaria (IDD-7), que tiene tres dimensiones a evaluar:

- a. La claridad en la separación existente entre las operaciones de política monetaria y las transacciones de GD;
- b. La coordinación con el Banco central a través del intercambio regular de información sobre las transacciones de deuda actuales y futuras, y acerca de los flujos de efectivo del Gobierno central; y
- c. El alcance del límite para el acceso directo a los recursos financieros del Banco Central (financiamiento monetario de los déficits del Gobierno).

El Principio 13 de la UNCTAD sobre gestión y supervisión adecuadas prevé, entre otros, el establecimiento de una OGD eficiente que pueda abordar muchos problemas relacionados con prácticas indisciplinadas vinculadas con obligaciones de deuda contraídas por el soberano y otros prestatarios del sector público. La OGD debe estar involucrada en los aspectos previos y posteriores al desembolso de cualquier crédito del que el Estado, o uno de sus instrumentos, sea responsable. La OGD debe contar con buenos procesos para elaborar una estrategia de gestión de la deuda que sea eficaz (y que incluya los procedimientos para revisar periódicamente la estrategia; el monitoreo de riesgos emergentes; la supervisión de costos de los intereses, así como la consideración de otros pasivos que puedan afectar la situación presupuestaria del Gobierno; el monitoreo del desempeño), e informar, de forma clara y transparente, el resultado de la estrategia.

3.5 Fuentes de evidencia para la auditoría de los mecanismos institucionales y organizativos

Las EFS pueden hacer uso de los siguientes documentos para conocer y comprender los mecanismos institucionales y organizativos de la OGD. Los siguientes documentos se pueden obtener de la propia OGD, el Ministerio de Finanzas o el Banco Central, según sea indicado.

- 1) El organigrama, el manual de operaciones y la legislación secundaria que define las entidades involucradas en la gestión de la deuda, así como la preparación y emisión de garantías de préstamos, y los roles y responsabilidades correspondientes a cada una de esas entidades;
- 2) El acuerdo de agencia entre la principal entidad de GD y el Banco Central (de existir tal acuerdo); y
- 3) El marco de garantía documentado y aprobado o la política del Gobierno.

3.6 Ilustraciones de hallazgos de auditoría sobre los mecanismos institucionales y organizativos

Los hallazgos relativos a los mecanismos institucionales recabados por las EFS que realizaron auditorías durante el programa de Auditoría de Marcos de Otorgamiento y Toma de Préstamos de la IDI sobre esta materia identificaron tres causas principales (1) falta de separación de funciones, (2) falta de personal adecuadamente calificado, y (3) ausencia de políticas y manuales de procedimientos.

1) Falta de separación de funciones

Las EFS encontraron que no había separación de funciones en los mecanismos concernientes a la *front*, *middle* y *back office*. Esto tuvo como consecuencia, una falta de transparencia en los informes, en el aseguramiento de calidad y en los acuerdos de eficiencia en cuanto a las operaciones de la OGD. La naturaleza informal de los acuerdos dio, igualmente, lugar a una falta de rendición de cuentas en el funcionamiento de la OGD. Específicamente, cuando la OGD está dentro del Ministerio de Finanza, el personal, a menudo, realiza funciones en la OGD, además de sus responsabilidades normales. Por este motivo, las EFS no pudieron verificar la información reportada, ni determinar si las transacciones habidas en relación con la emisión y el servicio de la deuda contaron con la debida autoridad para llevarlas a cabo. Por otra parte, la función descentralizada de *front*, *middle* y *back office*, con frecuencia conferida a varias entidades, trajo como resultado la ausencia de coordinación entre las funciones de las OGD. Cuando los funcionarios fueron designados para diversos puestos, la descripción de sus cargos no hacía referencia alguna a las funciones de las OGD y vagamente describía los roles que debían desempeñar, los cuales no guardaban relación con lo que debía realizar un funcionario de la OGD.

2) Falta de personal adecuadamente calificado

En respuesta a algunos de los hallazgos recaudados por las EFS, los funcionarios contables y el/los director/es del departamento (o departamentos) citaron la falta de personal calificado en la OGD como una de las razones principales para los hallazgos recabados. Específicamente, con respecto al análisis de la deuda (*middle office*), se encontró que el registro, la contabilidad (*back office*) y la elaboración de informes (*back office*) adolecían de problemas por falta de personal capacitado. Otro departamento donde encontraron carencias en cuanto a competencias fue en TI, concretamente, la ausencia de las habilidades de TI requeridas, para mantener y administrar el software utilizado para la rendición de cuentas y la preparación del informe de la deuda pública (SIGADE (DMFAS por sus siglas en inglés)), lo que exige un buen conocimiento de Oracle.

3) Ausencia de políticas y manuales de procedimientos

Se detectó una ausencia de políticas y manuales de procedimientos, que ocasionó prácticas inconsistentes con respecto a la toma y otorgamiento de préstamos en condiciones menos que óptimas para el Gobierno. Durante las negociaciones de préstamos, se descubrió que no existían políticas de evaluación de riesgos; que la decisión sobre las condiciones óptimas de endeudamiento estuvo primordialmente basada en experiencias pasadas; y que la autoridad sobre la cual recaía esa decisión era una sola. Esto se debe a que los procedimientos operativos no están documentados ni estandarizados. A ello hay que agregar, la falta de claridad de los organigramas y descripciones de cargos lo que agravó la situación aún más, no pudiendo, por tanto, cumplirse el objetivo de la OGD.

Por otro lado, en una auditoría de desempeño sobre actividades de endeudamiento, la encuesta preliminar reveló que existe una clara delineación de roles y responsabilidades en una estructura organizativa aprobada por la autoridad competente. Las funciones de registro están a cargo de un área que depende jerárquicamente del Ministerio de Economía y Finanzas. El registro de la deuda pública se realiza a través de un sistema (por ejemplo, SIGADE 6.1). Para este propósito, existe una coordinación del sistema que es responsable de mantenerlo y actualizarlo. Al mismo tiempo, el personal que realiza las tareas y cambios en el sistema se capacitó en diferentes instancias (especialmente cuando el cambio se produjo a una versión más actualizada) y los cargos de los directores y coordinadores están ocupados por personal "de carrera" capacitado y actualizado en la misma oficina.

Este capítulo ayuda a las EFS a comprender la importancia de elaborar una estrategia de GD de un país como parte importante de la política fiscal pública, y a relacionar dicha estrategia con los posibles tipos de auditoría, criterios, fuentes de evidencia y ejemplos de preguntas y hallazgos de auditoría.

4.1 Estrategia de gestión de la deuda

Una estrategia de gestión de la deuda es un plan que el Gobierno aspira implementar, a mediano plazo, a los efectos de lograr la composición de la cartera de deuda pública que desea la cual debe, además, incorporar las preferencias del Gobierno con respecto a la compensación costo-riesgo. La estrategia operativiza los objetivos de gestión de la deuda de las autoridades del país, -por ejemplo, asegurando que las necesidades de financiación y las obligaciones de pago del Gobierno se satisfagan al menor costo posible y sean consistentes con un grado prudencial de riesgo¹⁹.

Aunque la estrategia, por lo general, suele ser concebida en términos de mediano plazo²⁰ (3 a 5 años), debe estar sujeta a una revisión periódica para evaluar en qué medida sus supuestos, a la luz de las nuevas circunstancias, continúan estando vigentes. Lo ideal es que dicha revisión sea anual y forme parte, preferiblemente, del proceso presupuestario. De considerar que la estrategia existente sigue siendo adecuada, deberán presentarse de modo explícito las razones correspondientes.

El alcance de la Estrategia a Mediano Plazo de la Deuda (EMPD) depende de la información disponible y de los mecanismos institucionales que tiene un país. Como mínimo, debe incluir la deuda total directa (interna y externa) del Gobierno central. La definición exacta del alcance estará en función del grado en que el gerente de la deuda puede influir en la exposición al riesgo de carteras específicas. La cobertura de la EMPD podría ampliarse, gradualmente, en la medida en que la información esté disponible y que los mecanismos institucionales permitan implementar una estrategia más general e integral²¹.

El contenido de la estrategia variará de un país a otro, dependiendo de la etapa de desarrollo en la que se encuentran o de la reforma de la gestión de la deuda, así como de las fuentes de financiamiento y de las transacciones utilizadas para administrar la deuda del Gobierno central. Preferiblemente, el documento de estrategia debe incluir lo siguiente:

- Descripción de los riesgos de mercado que están siendo administrados (moneda, tasa de interés y refinanciación o riesgos de reinversión) y el contexto histórico de la cartera de deuda;

¹⁹ Banco Mundial y FMI (2009): elaboración de una Estrategia a Mediano Plazo de la Deuda (EMPD) — Nota de orientación para las autoridades del país, pág. 3.

²⁰ Si el horizonte de tiempo es demasiado corto, por ejemplo, el ciclo presupuestario, existe el riesgo de que prevalezca el criterio de conveniencia a corto plazo, centrando la atención en los costos a corto plazo, sin considerar los riesgos que pueden materializarse más adelante.

²¹ Banco Mundial y FMI (2009): elaboración de una Estrategia a Mediano Plazo de la Deuda (EMPD) — Nota de orientación para las autoridades del país, pág. 9.

- Descripción del entorno futuro para la gestión de la deuda, incluidas las proyecciones fiscales y de deuda; supuestos sobre los tipos de interés y de cambio; y restricciones en cuanto a la selección de portafolio, incluidas las relacionadas con el desarrollo del mercado y la implementación de la política monetaria;
- Descripción del análisis realizado para sustentar la estrategia de GD recomendada, aclarando los supuestos utilizados y las limitaciones del análisis; y
- La estrategia recomendada y su fundamento.

A los fines de orientar las decisiones de toma de préstamos y otras operaciones de gestión de deuda, la estrategia, por lo común, incluye parámetros o patrones comparativos de referencia (*benchmarks*) estratégicos. Una vez que esos patrones de referencia han sido establecidos, todos los préstamos deben estar dentro de esos límites, a saber:

- proporción o relación entre la deuda en moneda extranjera y la deuda interna o en moneda nacional;
- composición en monedas de la deuda en divisa extranjera;
- vencimiento promedio mínimo de la deuda;
- proporción o ratio máxima de la deuda que puede vencer durante uno o dos años presupuestarios;
- proporción máxima de la deuda a corto plazo (hasta un año) y de la deuda a largo plazo;
- proporción máxima de la deuda a tasa variable y de la deuda a tasa fija; y
- tiempo promedio mínimo para fijar de nuevo la tasa de interés.

Para los países que tienen acceso limitado a los instrumentos de deuda, con base en el mercado, y dependen principalmente de la financiación concesionaria oficial externa, estos parámetros, basados en el riesgo, pueden no ser igualmente relevantes. En tales casos, los parámetros más pertinentes para contener los riesgos de la cartera de deuda, probablemente, serán la combinación de monedas, la composición de la tasa de interés y el monto de la deuda que debe refinanciarse en un momento dado. Como paso intermedio, sería suficiente presentar la estrategia como lineamientos para indicar la dirección en la que se espera que evolucionen ciertos indicadores clave (por ejemplo, una declaración de que "se reducirá el importe de la deuda en moneda local que vence dentro de 12 meses").

En algunos países, la OGD ha diseñado o tiene acceso a herramientas relevantes para llevar a cabo una evaluación cuantitativa del costo y riesgo de estrategias alternativas. Por lo general, estas herramientas comparan el costo de la deuda con el riesgo (evaluado con respecto al cambio en el costo), en el marco de un horizonte de tiempo determinado, y bajo diferentes escenarios. Dichas herramientas le permiten a la OGD simular el impacto de distintas opciones de financiamiento, al tiempo que efectúa un seguimiento de la evolución de los indicadores clave de costos y riesgos para cada una de las estrategias sometidas a prueba.

De no existir herramientas cuantitativas específicas para el análisis de estrategias alternativas, la OGD debe considerar qué características de la deuda o composición de la deuda pueden mitigar las fuentes clave de volatilidad del presupuesto, y considerar los costos potenciales para lograr esa composición de la deuda. Por ejemplo, si el país está expuesto a shocks externos y el tipo de cambio real es volátil o corre el riesgo de caer en una tendencia descendente, la OGD puede querer evitar tal agravación mediante la reducción del financiamiento externo. Esto le permitiría a la OGD establecer la dirección preferente de los indicadores de riesgo específicos,

tal y como aumentar la proporción de la deuda monetaria nacional o extender el vencimiento de la deuda.

Las estrategias de GD no se pueden desarrollar aisladamente. La perspectiva de las variables macroeconómicas clave (real, monetaria, externa y fiscal) define el entorno en el que operan los gerentes de la deuda y es esencial para el desarrollo de la estrategia de GD. En este contexto, es común que la OGD se coordine estrechamente con la unidad macroeconómica para preparar la estrategia.

Una buena práctica es hacer del conocimiento público la estrategia de GD, una vez haya sido aprobada. La transparencia es esencial para ayudar a los mercados a tener una comprensión clara de cuáles son los objetivos de las actividades de GD, lo que hará que la toma de préstamos sea más rentable al reducir las primas de riesgo. Por su parte, la difusión de la estrategia ayudará, igualmente, al gerente de la deuda, a fortalecer la relación con los acreedores, los inversores y otras partes interesadas clave (por ejemplo, las agencias de calificación crediticia), y facilitará un diálogo abierto sobre los factores clave que influyen en la elección e implementación de la estrategia. Esto pudiera contribuir a asegurar el apoyo necesario para la estrategia elegida y a reducir la incertidumbre de los inversores.

Al adoptar la estrategia de GD, las autoridades pueden tomar decisiones informadas sobre cómo deben cumplirse los requisitos de financiación del gobierno, teniendo en cuenta los riesgos potenciales. Un enfoque sistémico de este tipo garantiza una gestión eficaz de la GD y ayuda a reducir el riesgo operativo. Si el gobierno ha elegido una estrategia que resulta demasiado riesgosa o costosa, esto afectará el resultado del presupuesto, mucho más que cualquier transacción de gestión de la deuda que haya sido mal justipreciada, o cuyos tiempos no hayan sido calculados correctamente, o ambas cosas a la vez.

Además, y siempre que esto esté en consonancia con los objetivos de la GD, la estrategia puede apoyar los esfuerzos por desarrollar el mercado interno de deuda, facilitando una estrategia transparente y predecible para el endeudamiento interno.

4.2 Auditoría de la estrategia de gestión de la deuda en la gestión de la deuda pública

Las EFS deben comprender la importancia de evaluar la estrategia de GD. Los enfoques de cumplimiento y desempeño son los tipos de auditoría más comunes para examinar la estrategia de gestión de la deuda. En caso de que la legislación de un país tenga previsto algunos estándares para diseñar un plan estratégico para asumir una nueva deuda, se pueden llevar a cabo, conjuntamente, una auditoría de cumplimiento y una auditoría de desempeño.

Las EFS pueden evaluar hasta qué punto la deuda de un país y otros objetivos estratégicos fiscales o monetarios cuentan con el respaldo de la estrategia de GD. Como consecuencia, las EFS pueden examinar la forma como la estrategia de gestión de la deuda define los siguientes aspectos:

- niveles de exposición al riesgo en moneda extranjera;
- estructura de vencimiento de la deuda objetivo;
- sensibilidad del presupuesto del Gobierno a los cambios en las tasas de interés;
- proporción de la deuda pública indexada a la inflación; y
- plan para apoyar el desarrollo del mercado de deuda nacional.

Al evaluar una estrategia de gestión de la deuda, las EFS pueden verificar el grado con el cual la GD ha seguido una secuencia de pasos lógicos, al formular e implementar estrategias de deuda, como la que se muestra a continuación:

- Identificar los objetivos para la GDP y el alcance de la estrategia;
- Identificar y analizar el costo y el riesgo de la deuda existente;
- Identificar y analizar las fuentes potenciales de financiamiento, incluyendo sus características de costo y riesgo;
- Identificar las proyecciones y los riesgos de referencia en áreas clave de política fiscal, monetaria, externa (movimiento de la tasa cambiaria y evolución anticipada de la balanza de pagos) y mercado (proyecciones de curvas de rendimiento relevantes);
- Revisar los factores estructurales clave a más largo plazo;
- Evaluar y clasificar las estrategias alternativas con base en la compensación de costo-riesgo;
- Revisar las implicaciones de las estrategias propuestas de gestión de deuda para las autoridades de política fiscal y monetaria, y para las condiciones del mercado; y
- Presentar y obtener el acuerdo sobre la estrategia.

Las EFS deben establecer la frecuencia de las revisiones de la estrategia de deuda para evaluar si los supuestos que le sirven de soporte se mantienen vigentes, a la luz de las nuevas circunstancias. Idealmente, dicha revisión debería efectuarse anualmente, preferentemente como parte del proceso presupuestario y, de considerarse dicha estrategia aún adecuada, deben definirse, explícitamente, las razones para continuar utilizándola.

4.2.1 Auditoría de cumplimiento de la estrategia de gestión de la deuda

Una auditoría de cumplimiento debe identificar todos los mecanismos legales y cómo estos afectan al endeudamiento. Las EFS deben examinar si la estrategia de GD cumple con la legislación del país para asumir deudas, si la estrategia de GD cumple con los objetivos de GD a más largo plazo y, en última instancia, si la estrategia de GD cumple con los estándares internacionales.

La planificación de los procedimientos de auditoría para una auditoría de cumplimiento de la estrategia de GD implica el diseño de procedimientos que den respuesta a los riesgos identificados de incumplimiento de las leyes y normas de la deuda pública²².

Los objetivos comunes para una auditoría de cumplimiento pueden ser los siguientes:

- Determinar si la estrategia de gestión de la deuda cumple con los requisitos del marco legal soberano sobre deuda pública;
- Establecer si la estrategia de GD es consistente con los objetivos de GD a más largo plazo; y
- Determinar si la estrategia diseñada de GD está de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

4.2.2 Auditoría de desempeño de la estrategia de gestión de la deuda

Realizar una auditoría de desempeño para evaluar los resultados de la estrategia de GD de un país no es una tarea sencilla. Las EFS deben asegurarse de que la economía, la eficiencia y la

²² <https://www.issai.org/pronouncements/issai-4000-compliance-audit-standard/>

eficacia de la gestión de la deuda involucren otras políticas públicas y estén dentro del mandato de la EFS.

Las buenas prácticas en GD tienen como objetivo ayudar a administrar los riesgos del balance general del Gobierno y reducir la vulnerabilidad de la economía a las crisis económicas y financieras. Los gerentes de deuda pública, los asesores de política fiscal y los banqueros centrales necesitan tener una comprensión compartida de los objetivos de la política de GD y de los instrumentos tradicionales de política macroeconómica.

Las EFS pueden determinar si la OGD ejecutó la estrategia de gestión de la deuda tal y como se planificó; cómo respondió la estrategia de gestión de la deuda ante los cambios de los supuestos y riesgos; y cómo se ha desempeñado la OGD en términos de desarrollo de la estrategia, implementación y generación de informes de gestión de la deuda.

Las EFS pueden considerar los siguientes objetivos para una auditoría de desempeño de la estrategia de GD:

- Determinar si la OGD ha desempeñado eficientemente sus responsabilidades y ha efectuado las rendiciones de cuenta relacionadas con la elaboración de la estrategia de gestión de la deuda;
- Determinar cuán eficientemente la OGD ha introducido cambios en la estrategia de GD, con miras a las modificaciones de los supuestos y riesgos considerados en la estrategia de GD; y
- Determinar si la estrategia de gestión de la deuda se implementó conforme a lo planeado.

4.3 Preguntas de auditoría representativas sobre la estrategia de gestión de la deuda

A continuación, se presentan algunas posibles preguntas de auditoría relativas a la estrategia de GD:

Objetivo de auditoría: determinar si la OGD ha desempeñado eficientemente sus responsabilidades y ha efectuado las rendiciones de cuenta relacionadas con la elaboración de la estrategia de gestión de la deuda.

- 1) ¿Preparó la OGD una EMPD? De ser así:
 - a. ¿Quiénes son los responsables de elaborar la estrategia y cuáles fueron sus respectivos roles?
 - b. ¿Cómo se diseñó la estrategia? ¿Se hizo conforme a una buena práctica (por ejemplo, la guía del Banco Mundial y el FMI para desarrollar una EMPD)?
 - c. ¿Cuál es el contenido de la estrategia? ¿Establece claramente los objetivos deseados? ¿Utiliza indicadores de riesgo apropiados?
 - d. ¿Está la estrategia elaborada de conformidad con las normas especiales en materia de deuda o los mandatos legales?

- e. ¿Qué tipo de análisis se utiliza para formular la estrategia?
 - f. ¿Cómo se realiza ese análisis? ¿Quién es el responsable de fijar los parámetros económicos y presupuestarios, y quién es el responsable de las previsiones de la deuda?
 - g. ¿Toma la OGD en cuenta una serie de estrategias alternativas desde una perspectiva de costos y riesgos antes de finalizar su estrategia?
 - h. ¿Considera la OGD qué características de la deuda o de la composición de la deuda pueden mitigar las principales fuentes de volatilidad del presupuesto, así como los costos potenciales para lograr esa composición de la deuda?
 - i. ¿Se tienen en cuenta los riesgos inherentes a los pasivos contingentes y cómo se evalúan estos riesgos?
- 2) ¿Se consulta al banco central durante la formulación de la estrategia? ¿Es dicha estrategia consistente con la implementación de la política monetaria del banco central? ¿Es la estrategia de deuda aprobada por una autoridad superior de formulación de políticas? ¿Está la estrategia a disposición del público? De ser así, ¿cuándo se publicó y en qué formato?

Objetivo de auditoría: determinar si la estrategia de gestión de la deuda se implementó conforme a lo planeado:

- 1) ¿Ha seguido la OGD las estrategias planificadas en la estrategia de gestión de deuda?
- 2) ¿Responden las estrategias a las condiciones existentes?
- 3) ¿Se logran los resultados esperados?
- 4) ¿Existen cambios en la estrategia de gestión de deuda? ¿Cuáles son las bases que sustentan dichos cambios y están ellas documentadas?
- 5) ¿Con qué frecuencia se revisa y actualiza la estrategia?
- 6) ¿Se preparan y presentan a la Legislatura y a las autoridades relacionadas los resultados de la estrategia?

4.4 Criterios de auditoría para la estrategia de gestión de la deuda

De acuerdo con el Principio 13 de la UNCTAD, la OGD debe contar con procesos sólidos para elaborar una EMPD que sea eficaz y que incluya procedimientos para: revisar la estrategia periódicamente; supervisar los riesgos emergentes; monitorear los costos de los intereses; tener en cuenta otros pasivos que pueden afectar la situación presupuestaria del Gobierno; hacerle seguimiento al desempeño; e informar de manera clara y transparente el resultado de la estrategia. Además, toda la deuda contraída debe estar en consonancia con los objetivos y la estrategia de GD del soberano.

El indicador de desempeño de la deuda, IDD-3 de la herramienta de *DeMPA*, destaca, igualmente, la importancia de la estrategia de gestión de deuda y evalúa en qué medida el

documento de la estrategia cumple con ciertos requisitos de calidad; si el gobierno tiene un sólido proceso de toma de decisiones y si los documentos están a disposición del público.

4.5 Fuentes de evidencia en la auditoría de la Estrategia de gestión de la deuda para la gestión de la deuda pública

Las EFS deben obtener evidencia suficiente para establecer si la OGD cuenta con una estrategia de GD formal y un proceso para su formulación, implementación e informe.

Los siguientes son algunos de los documentos de respaldo que pudieran ser útiles en la auditoría y que se pueden obtener de la OGD:

- La estrategia de GD más reciente;
- El proceso definido de formulación y aprobación de la estrategia, y la documentación relacionada;
- Los documentos que proporcionan las estadísticas y las bases para la estrategia de gestión de la deuda;
- Los documentos que sustentan cualquier modificación que se introduzca en la estrategia de gestión de la deuda;
- Los informes de seguimiento de la implementación de la estrategia de gestión de la deuda; y
- Los informes sobre los resultados de la estrategia de gestión de la deuda.

4.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre la estrategia de gestión de la deuda

En el marco del programa, las EFS que llevaron a cabo revisiones de la estrategia de deuda pública en algunos países pudieron evaluar si los modelos y estimaciones utilizados por el gerente eran precisos para generar los cambios propuestos por los organismos de deuda.

Esta sección contiene algunos hallazgos de auditoría relacionados con la estrategia de gestión de la deuda:

1) Estrategia de GD insuficiente

Las EFS encontraron que en algunos casos en los que se establecieron estrategias de endeudamiento, estas resultaron insuficientes, es decir, no existían parámetros o estos no se seguían en absoluto. La ausencia de estrategia dio como resultado préstamos no favorables y escasez de efectivo disponible, lo que se tradujo en mayores costos de endeudamiento.

2) Ausencia en la legislación de un requisito que exija una estrategia de GD

Se puede destacar, en algunos casos, la existencia de un requisito en la legislación que exige el diseño de una estrategia de GD, a los fines de establecer la responsabilidad y la rendición de cuentas en su desarrollo, publicación, revisión periódica y actualización, y la presentación de informes sobre los resultados al respecto.

En otros casos, no hubo requisitos para una estrategia de gestión de la deuda; y la ausencia de este requisito no ha permitido establecer la responsabilidad y rendición de cuentas para

su desarrollo, publicación, revisión periódica y actualización, y la presentación de informes sobre los resultados relacionados.

Por otro lado, también hubo hallazgos positivos donde la estrategia de endeudamiento permitió reducir los costos de endeudamiento y el perfil de vencimiento de la deuda, pudiendo cumplir con las obligaciones de deuda antes de su vencimiento.

Este capítulo ayuda a las EFS a identificar los elementos y a reconocer la importancia de las operaciones de endeudamiento en la GDP, así como a relacionar el tema con los posibles tipos de auditoría, criterios, fuentes de evidencia, y ejemplos de preguntas y hallazgos de auditoría.

5.1 Ciclo de obtención de préstamos públicos o endeudamiento

La toma de préstamos les permite a los gobiernos cubrir las discrepancias entre los ingresos y los gastos presupuestarios. Tales divergencias pueden ser la consecuencia de factores internos o externos. Cualquiera sea el caso, un plan de endeudamiento estratégico, bien considerado y transparente, es necesario para lograr unas finanzas públicas sostenibles.

El ciclo de obtención de préstamos públicos comprende varias actividades específicas que pueden ser examinadas por las EFS, a saber: la estimación de los requisitos de endeudamiento; la preparación de un plan de endeudamiento anual que sea coherente con la estrategia de GD del país; y la identificación de los mejores instrumentos de endeudamiento, tales como préstamos en condiciones favorables o valores de referencia, o ambos.

Determinar cuánto pedir prestado es parte del ciclo de planificación de las actividades de obtención de préstamos. Hay cuatro factores principales que los gerentes de la deuda pública deben conocer para obtener una estimación confiable de las necesidades de endeudamiento en el siguiente período, por ejemplo, un año: (a) la deuda que vence dentro de un año; (b) una estimación del déficit presupuestario del próximo año; (c) una estimación de las contingencias, tales como el incumplimiento de los préstamos garantizados que se activaría el próximo año; y (d) una estimación de los activos financieros netos, incluida la acumulación de saldos de efectivo, que se adquirirían dentro de un año, como se muestra en la *Figura 6*.

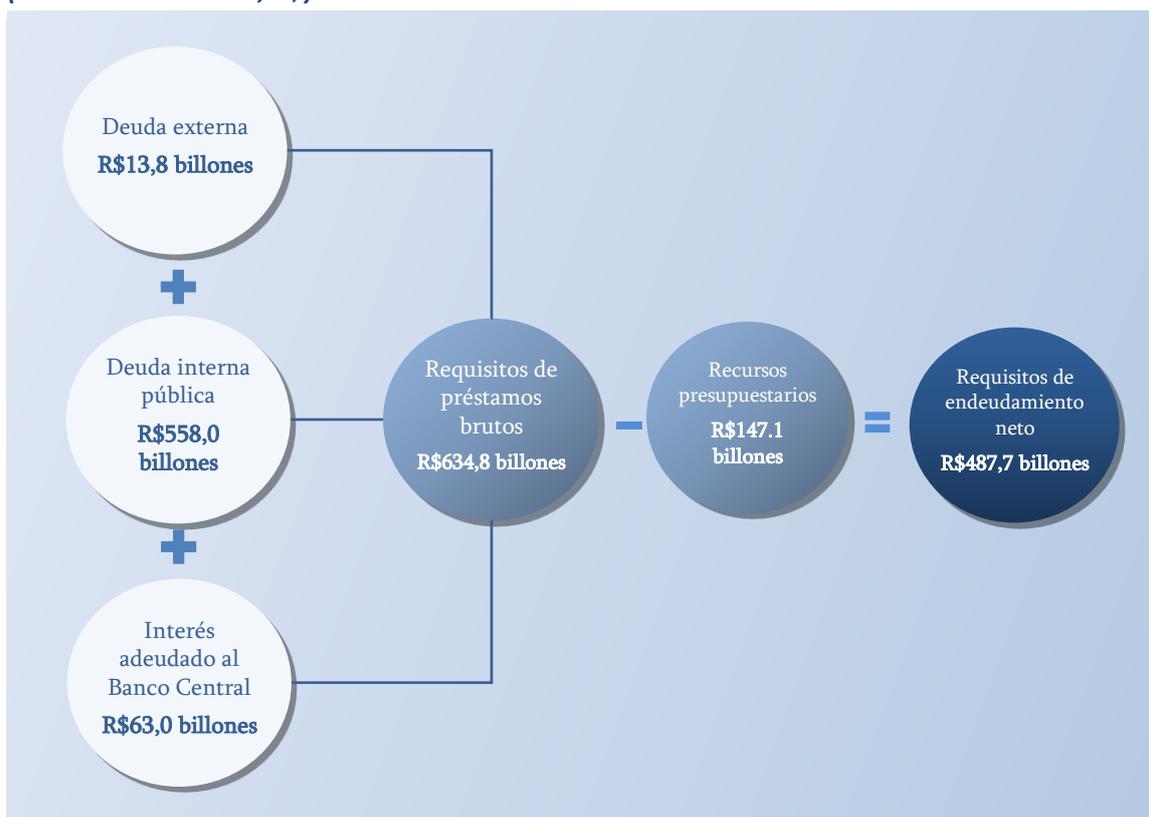
Figura 6. Fórmula general para determinar las necesidades de deuda pública



De los cuatro factores anteriores, los gerentes de la deuda solo sabrán con certeza la cantidad de deuda que vence dentro de un año, de estar sus registros de deuda completos y actualizados. Los otros tres factores (déficit presupuestario, contingencias y adquisición neta de activos financieros) los proporcionan, por lo general, otras agencias. Varios países de todo el mundo usan diferentes versiones modificadas de este enfoque general para establecer el volumen de préstamos para el año próximo. Por ejemplo, el método estandarizado de la OCDE para calcular las necesidades brutas de endeudamiento establece que son el resultado de la suma del déficit presupuestario (requisito de endeudamiento neto) y la deuda vencida dentro de un año (amortizaciones totales).

En la *Figura 7* se muestra cómo el Tesoro Nacional de Brasil determina sus requisitos de endeudamiento neto.

Figura 7. Determinación de los requisitos de endeudamiento neto, Tesoro Nacional de Brasil (en reales brasileños, R\$)



En años normales, la necesidad de endeudamiento del gobierno está determinada en gran medida por la magnitud del déficit presupuestario y por el monto del refinanciamiento de la deuda; otros factores tienen un efecto menor sobre las necesidades de endeudamiento.

El déficit presupuestario es la cantidad por la cual el gasto de un Gobierno, tanto para desembolsos recurrentes como para inversiones, excede sus ingresos durante un período de tiempo particular. La oficina encargada de proporcionar estos datos a la OGD debe ser la agencia responsable de la preparación y administración del presupuesto estatal.

Los pasivos contingentes son pasivos potenciales que dependen de que un evento futuro ocurra o no (Ver la ISSAI 5430 sobre contingencias)²³.

Los funcionarios de GD dependen de otros ministerios y gerentes de programa para determinar la probabilidad de las contingencias que tendrán lugar en el período actual. La mayoría de los gobiernos cuentan con diversos programas que producen grandes pasivos contingentes explícitos, como son las garantías de préstamos emitidas por el Gobierno. Ciertas contingencias pueden complicar inmensamente el trabajo de la GDP. Por ejemplo, el desencadenamiento de contingencias asociadas con obligaciones legales (a saber, pasivos contingentes explícitos) puede tener un gran impacto sobre el endeudamiento público. Además de los pasivos contingentes explícitos, los Gobiernos también están agobiados por pasivos implícitos. Los pasivos contingentes implícitos no están vinculados a ninguna obligación legal. En cambio, el desencadenamiento de estas "garantías implícitas" está en función de motivos políticos o morales. Entre los ejemplos de eventos desencadenantes de garantías implícitas figuran el

²³ Esta ISSAI está siendo objeto de una evaluación referente al Proyecto 2.9 del Plan de Desarrollo Estratégico para el Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI.

incumplimiento por parte de los gobiernos regionales o locales, las empresas de propiedad estatal o las empresas o bancos privados estratégicamente importantes, y las catástrofes naturales.

Una vez definido el monto total del préstamo a solicitar, en el contexto de la estrategia de GD, se debe preparar un plan anual de endeudamiento que describa cómo se implementará la estrategia de GD durante el siguiente período presupuestario. El plan anual de endeudamiento es un documento explícito o una autorización legal especial para que la OGD tome fondos prestados a los fines de cubrir las necesidades financieras anuales. Algunos países²⁴ publican el plan de préstamos en un documento por separado. Sin embargo, en algunos casos, se incluye un plan de préstamo anual aproximado en el presupuesto estatal. Por ejemplo, en Eslovenia, el documento nacional clave en el ámbito del endeudamiento es el Programa de Financiamiento del Presupuesto del Gobierno Central de la República de Eslovenia, adoptado por el Gobierno, que define los objetivos estratégicos y operativos del endeudamiento para un ejercicio fiscal determinado.

Cuando el soberano está emitiendo títulos de deuda en el mercado nacional, a través de subastas, el plan de endeudamiento también debe incluir el calendario de subastas. Asimismo, una administración de efectivo eficiente y eficaz sirve de respaldo para el desarrollo de un plan de endeudamiento más comprometido y transparente y, en general, contribuye a reducir el costo de la deuda. Las previsiones de flujo de caja son normalmente una función de tesorería, aunque en algunos países en desarrollo las OGD también podrían asumir esa responsabilidad. Sin embargo, debido a la estrecha vinculación que existe entre las previsiones de flujo de caja del Gobierno Central y la gestión de deuda, es esencial que se produzca un intercambio de información regular y confiable entre estas dos funciones. Es importante destacar que la ejecución del plan anual de endeudamiento requiere de una observación constante y estrecha de las condiciones del mercado. En momentos de intensa adversidad, los planes de emisión pueden ajustarse de modo tal, que minimicen la volatilidad del mercado de bonos del Gobierno, y aseguren así un balance adecuado entre costos y riesgos.

Es bastante usual vincular los programas de endeudamiento con las proyecciones fiscales y económicas que figuran en el presupuesto anual establecido por el Congreso o el Parlamento. La unidad de GD debe participar en el proceso de elaboración presupuestaria informando a los responsables de la toma de decisiones acerca de la cantidad que, razonablemente, se puede tomar en préstamo, en moneda nacional y extranjera y, cuánto, de ese monto puede absorber el mercado interno, sin que ello redunde en detrimento de la inversión del sector privado y su desplazamiento. Es, igualmente, común incorporar las opiniones del Banco Central con respecto a cualquier efecto en materia de desplazamiento o exclusión que pueda ocurrir como resultado de las decisiones. Una vez que el plan de endeudamiento es aprobado e incorporado en el presupuesto, los gerentes de la deuda pública programan los préstamos necesarios tanto en el mercado nacional como en el extranjero, desglosados en términos de montos, vencimientos, monedas, estructura de tasas de interés, y posibles acreedores y mercados.

La mayoría de los Gobiernos pueden tomar dinero prestado de los mercados nacionales e internacionales. Los mercados locales de capital son importantes para obtener fuentes estables de financiamiento en moneda nacional y ayudan a los Gobiernos a correlacionar y emparejar sus pasivos de deuda con los ingresos gubernamentales. La mejor práctica recomendada, en este mercado, es concentrar los préstamos del Gobierno en un conjunto reducido de valores de deuda líquidos de referencia que contribuyan al desarrollo de los mercados nacionales, mejoren su capacidad de intermediación financiera y generen la creación de una gama más amplia de

²⁴ Brasil, México y Bosnia-Herzegovina.

activos de gestión de riesgos, como sería el mercado de futuros, lo que facilitaría una mejor gestión de riesgos para todos.

Al emitir instrumentos de deuda en el mercado interno, los soberanos, por lo general, utilizan subastas competitivas para decidir el precio o el rendimiento de las letras del Tesoro o los bonos que se emiten, o ambos, así como también el monto total de cada emisión. Para obtener el interés más bajo posible en estos instrumentos de deuda (es decir, el precio más alto), el soberano debe publicar un cronograma de subastas con bastante anticipación, incluyendo el tipo de instrumentos de deuda que se emitirán y las fechas programadas para cada emisión, lo que constituye una buena práctica consistente con el principio de transparencia.

Los términos y condiciones de los instrumentos de deuda emitidos por el soberano en el mercado interno son cortos y simples, ya que incluyen únicamente las condiciones financieras que son relevantes para los compradores (inversores): tasa de interés a pagar; fechas en las que se pagan los intereses; fecha en la que el soberano está obligado a canjear el instrumento de deuda y el proceso aplicable a estos pagos. La OGD debe llevar un registro de todos los tenedores de instrumentos de deuda y hacerles un seguimiento a todas las ventas de estos valores en el mercado secundario.

Al desarrollar mercados de deuda doméstica es importante no solo mantener un registro de los inversores institucionales sino también captar los ahorros de los individuos mediante información sencilla y condiciones financieras atractivas.

Si bien la subasta es la técnica de fijación de precios y venta más comúnmente usada por los Gobiernos, existen otras opciones, como la suscripción y la sindicación, o los mejores esfuerzos de registros contables (*book-building*).

En muchos países en desarrollo, el Gobierno obtiene préstamos primordialmente de prestamistas externos multilaterales y bilaterales. Los países de bajos ingresos califican para la asistencia oficial al desarrollo, que son fondos multilaterales prestados a tasas favorables y con plazos más largos de vencimiento. Por el contrario, algunos países de ingresos medios y la mayoría de altos ingresos venden títulos de deuda negociables a tasas de interés basadas en el mercado. La tabla a continuación ilustra las actividades principales que se pueden examinar en ambos tipos de préstamos.

Las principales actividades de endeudamiento son diferentes para los títulos de deuda y los préstamos

I – Títulos de deuda	II – Préstamos
<ul style="list-style-type: none">• Defina la estructura de la deuda: estructura de vencimiento de los bonos, disposiciones de emergencia• Prepare la declaración oficial• En caso de emisión de bonos internacionales, solicite la calificación crediticia de dichos bonos• Seleccione los métodos de venta: ofertas competitivas o ventas negociadas• Realización de procedimientos de cierre posteriores a la venta• Informe acerca de la emisión de títulos de deuda.	<ul style="list-style-type: none">• Planifique los proyectos de capital del país• Identifique proyectos y programas• Determine el alcance del proyecto y programa• Prepare una evaluación del proyecto o programa• Negocie el préstamo• Obtenga la aprobación de los términos de contrato del préstamo• Suscriba los documentos del préstamo• Gestione los desembolsos del préstamo• Cierre el préstamo• Informe sobre las actividades de contratación del préstamo.

Fuente: varios

Desde una perspectiva legal, es más complicado cuando el soberano toma prestados fondos de acreedores o inversionistas extranjeros, bien sea mediante contratos de préstamo o emitiendo instrumentos de deuda en mercados extranjeros. En este caso, el soberano recibe el tratamiento dado a cualquier otro prestatario, y los prestamistas exigen garantías de que el soberano reembolsará los fondos prestados, conforme al contrato de préstamo. Dado que la mayoría de estos préstamos no están garantizados (deuda no garantizada), la única protección que los prestamistas pueden obtener es la elaboración de garantías en el contrato de préstamo. Por lo general, un contrato de préstamo extranjero contiene sus condiciones financieras, el uso de los recursos financieros, las condiciones previas, las declaraciones y garantías, los convenios, los eventos de incumplimiento, y la ley aplicable, así como las cláusulas sobre jurisdicción.

Los términos financieros estipulan la cantidad y la moneda del préstamo; el proceso de desembolso; la tasa de interés y las cuotas a pagar por el prestatario; el proceso de pago del préstamo (que se amortizará en cuotas durante la vigencia del préstamo o en una suma global en la fecha de vencimiento del préstamo); condiciones de pago; cuentas que se utilizarán, etc. El destino de los fondos se debe indicar en el contrato de préstamo, declarando que los fondos del préstamo se utilizarán para un propósito específico, según lo previsto en el contrato de préstamo.

Algunos acreedores pueden imponer acuerdos de no divulgación. Resultaría útil para la auditoría evaluar en qué medida ese acuerdo es congruente con las leyes nacionales, y de no ser así, opinar en qué medida se necesita una nueva ley o norma que establezca los parámetros para determinar si tales acuerdos contractuales son permisibles de acuerdo con la ley.

Los préstamos de acreedores extranjeros, generalmente, se rigen por la legislación extranjera aplicable; los préstamos de acreedores bilaterales, según la ley de la institución crediticia; y las emisiones de valores de renta fija, por la ley del país donde se emitieron los bonos.

La determinación de las necesidades de endeudamiento es una función compleja que requiere de una gran cantidad de información y coordinación entre las agencias gubernamentales. Los Gobiernos con capacidad suficiente para estimar correctamente, evitarán el endeudamiento excesivo, que es costoso, y podría conducir a un deterioro de la situación fiscal del gobierno. Los Gobiernos también pueden evitar el endeudamiento insuficiente, lo que los puede obligar a modificar sus presupuestos, o puede crear una crisis de liquidez o desencadenar un incumplimiento de la deuda. La auditoría de las necesidades de endeudamiento, por lo tanto, puede generar hallazgos y recomendaciones útiles para mejorar los esfuerzos de coordinación interinstitucional, minimizar el endeudamiento, fortalecer la ejecución del presupuesto, estimar las contingencias de pérdida y aumentar el rendimiento de las inversiones financieras.

El plan anual de endeudamiento, junto con la estrategia de gestión de la deuda y otros documentos relevantes, debe ser un conjunto simple y claro de documentos y herramientas que promuevan una mejor coordinación y comunicación con otras instituciones estatales y niveles de gobierno en un país, y le faciliten también a los acreedores o inversionistas y al público, en general, familiarizarse con los objetivos y las políticas de GD del Gobierno.

Las actividades de endeudamiento están sujetas a importantes riesgos operativos que pueden impedir que el gobierno obtenga préstamos al costo más bajo posible, en el transcurso del tiempo, con la debida consideración del riesgo. Por ejemplo, muchos países en desarrollo que obtienen préstamos en condiciones favorables para financiar proyectos también tienen que pagar comisiones de compromiso altas y recurrentes sobre los saldos de los préstamos no utilizados. Las actividades ineficientes en materia de préstamos pueden constituir, en algunos casos, un grave obstáculo para el desarrollo económico, especialmente cuando causan demoras significativas y recurrentes, y la cancelación de proyectos de inversión estratégicos.

5.2 Auditoría de las operaciones de endeudamiento en la gestión de la deuda pública

Después de obtener evidencia suficiente para determinar si la OGD cuenta con información completa y confiable sobre la deuda vencida y por vencer, como sería el caso de un cronograma completo y actualizado de amortización de la deuda para todos los préstamos y valores de deuda, la EFS deberá, igualmente, evaluar la capacidad del Gobierno para generar las cifras presupuestarias con respecto a los ingresos y gastos, y su oportuna comunicación a los gerentes de la deuda.

A los fines de estar en condiciones de prever los requerimientos en cuanto a solicitudes de préstamos provocados por un desencadenamiento de pasivos contingentes, las EFS pueden incluir en su plan de auditoría un conjunto de procedimientos para establecer cómo los funcionarios del Gobierno evalúan la probabilidad de que ocurran tales eventos, y sus consecuencias financieras. Algunos países han incluido estas contingencias en el proceso de planificación del presupuesto. Además de las contingencias explícitas, las EFS deben realizar

consultas sobre los pasivos contingentes implícitos, que no están vinculados con ninguna obligación legal.

La auditoría de las actividades de endeudamiento exige evaluar si el Gobierno cuenta con un plan de endeudamiento documentado y alineado con las metas, los objetivos y la estrategia de deuda pública, y si la GD soberana ha adoptado mejores prácticas y procedimientos.

5.2.1 Auditoría de cumplimiento de las actividades de endeudamiento

La planificación de los procedimientos de auditoría para una auditoría de las necesidades de préstamos implica el diseño de procedimientos para responder a los riesgos identificados de incumplimiento, de conformidad con las leyes y reglamentos que rigen la deuda pública.

Los siguientes objetivos de auditoría se pueden considerar en una auditoría de cumplimiento:

- Determinar si el plan de endeudamiento se desarrolló de acuerdo con los requisitos legales (por ejemplo, la inclusión del plan de endeudamiento como un anexo a la ley de presupuesto);
- Definir si los préstamos contratados para proyectos se hicieron conforme al proceso de financiamiento y al desarrollo del proyecto prescrito; y
- Verificar si las emisiones de valores del Gobierno estaban dentro de la autoridad o límites establecidos.

5.2.2 Auditoría de desempeño de las actividades de endeudamiento

La EFS debe analizar si las actividades de endeudamiento son conformes con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si contribuyen a prácticas prudentes de endeudamiento. El rol de la EFS consistiría en evaluar el desempeño de las actividades de toma de préstamos del Gobierno, incluidas las partes relativas a planificación y ejecución del ciclo de endeudamiento público.

Los siguientes objetivos de auditoría se pueden incluir en el plan:

- Determinar si el endeudamiento real del Gobierno se basó en un proceso de estimación sólido y razonable de las necesidades de endeudamiento;
- Evaluar en qué medida hubo estimaciones confiables de las contingencias; y
- Verificar si el principio de economía (minimización de costo y riesgo) fue considerado al momento de tomar préstamos.

5.3 Preguntas de auditoría representativas sobre las operaciones de endeudamiento de la gestión de la deuda pública

Objetivo de auditoría: determinar si el endeudamiento real del Gobierno se basó en un proceso de estimación sólido y razonable de las necesidades de endeudamiento.

- 1) ¿Cómo determina el Gobierno un requisito anual de préstamos?
- 2) ¿Participa la OGD en el proceso presupuestario del Gobierno?
- 3) ¿Cumple el Gobierno con los patrones comparativos de referencia estratégicos (*strategic benchmarks*), de existir?
- 4) ¿Quién es responsable de coordinar la gestión de la deuda y del efectivo? ¿Existe un acuerdo formal que describa los roles y las responsabilidades de cada parte?
- 5) ¿Cuenta el Gobierno con un plan de préstamos documentado? De ser así:
 - a. ¿Incluye fechas indicativas de cada préstamo, así como los métodos y fuentes de cada uno?
 - b. ¿Está el plan de endeudamiento en consonancia con la estrategia de deuda del Gobierno, de existir dicha estrategia?
 - c. ¿Está el plan de endeudamiento coordinado con la autoridad monetaria (Banco Central)?
 - d. ¿Ha sido implementado el plan de endeudamiento de forma regular y predecible? ¿Los funcionarios de GD elaboran un informe sobre la implementación de los planes de endeudamiento? ¿Existen avisos y notificaciones públicas que expliquen los cambios en dicho plan?
- 6) ¿Tiene la OGD registros completos y actualizados de la deuda a vencer en el siguiente período?
- 7) ¿Se incluyen contingencias implícitas en la estimación? De no ser así, ¿por qué no, y cuáles podrían ser los riesgos?
- 8) ¿Cuándo anuncia el gobierno el plan de endeudamiento interno y qué información se proporciona? ¿Con qué frecuencia se actualiza esta información durante el año fiscal?
- 9) ¿Quién es el responsable de prever los flujos de efectivo del Gobierno?
- 10) ¿Con qué frecuencia se preparan las previsiones o pronósticos?
- 11) ¿Cuán precisas han sido las predicciones? De haber sido materialmente inexactas a lo largo de los años, ¿cuáles fueron las razones y las medidas que se tomaron para mejorar el sistema de pronóstico?

Objetivo de auditoría: examinar si el principio de economía fue tomado en cuenta al momento de efectuar los préstamos

- 1) ¿Cuál es el proceso para negociar y contratar nuevos préstamos? ¿Qué entidad es responsable de gestionar este proceso?
- 2) ¿Selecciona la OGD la mejor fuente de financiamiento en términos del balance costo-riesgo?
- 3) ¿Cómo se establecen los términos y condiciones para cada préstamo y con qué capacidad se cuenta para negociar estos términos y condiciones?

- 4) ¿Existen directrices y límites para el endeudamiento externo no concesionario?
- 5) ¿Cuál es la base que han utilizado los funcionarios de GD para seleccionar las fuentes de financiación: fuentes multilaterales, bilaterales y comerciales?
- 6) ¿Se toman préstamos en condiciones no favorables, aunque el Gobierno podría haber sido elegible para recibir financiamiento concesionario? De ser así, ¿cuáles fueron las razones para no hacerlo?
- 7) ¿Qué instrumentos de deuda se venden en los mercados nacionales y qué técnicas se utilizan para emitir cada instrumento?

5.4 Criterios para auditar las operaciones de préstamos

La herramienta de *DeMPA* evalúa las actividades de endeudamiento y financiamiento relacionadas mediante tres indicadores de desempeño.

Los indicadores IDD-8 e IDD-9 se ocupan, respectivamente, de las actividades de endeudamiento interno y externo. En términos de préstamos nacionales, es importante verificar lo siguiente:

- el alcance con el que se utilizan los mecanismos de mercado para emitir deuda;
- la preparación de un plan anual para el monto acumulado de endeudamiento en el mercado nacional, dividido entre los mercados mayorista y minorista;
- la publicación de un calendario de préstamos para valores mayoristas; y
- la disponibilidad y la calidad de los procedimientos documentados para el otorgamiento de préstamos en el mercado interno y las interacciones con los participantes del mercado.

Para evaluar las actividades de endeudamiento externo (IDD-9), se deben investigar las siguientes dimensiones:

- evaluación documentada de los términos y condiciones de préstamos más beneficiosos o rentables (prestamista o fuente de fondos, moneda, tasa de interés y vencimiento) y un plan de endeudamiento;
- disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para préstamos externos; y
- disponibilidad y grado de participación de los asesores legales antes de suscribir el contrato de préstamo.

Adicionalmente, el IDD-11 destaca la importancia de una buena gestión del efectivo en el desarrollo del plan de endeudamiento. La previsión del flujo de caja y la gestión del saldo de efectivo se evalúan mediante las dos dimensiones siguientes:

- eficacia de la previsión del nivel agregado de los saldos de efectivo en las cuentas bancarias del Gobierno; y
- decisión sobre un saldo de efectivo adecuado (colchón de reserva de liquidez) y la efectividad de la administración de este saldo de caja (incluida la integración con cualquier programa de endeudamiento interno, de ser necesario).

Principio 14 de la UNCTAD, Evitar incidencias de Estados con exceso de deuda, "los Gobiernos tienen la responsabilidad de sopesar los costos y beneficios cuando buscan préstamos soberanos. Deben buscar un préstamo soberano a condición de que ello permita una inversión pública o privada adicional, con un retorno social futuro que sea, al menos igual, a la tasa probable de interés". Más aún, "comprometerse con préstamos para cubrir únicamente grandes déficits presupuestarios crónicos, puede eventualmente erosionar la solvencia crediticia del país

deudor, afectar su capacidad para obtener préstamos en condiciones favorables en el futuro, e imponer una carga a las siguientes generaciones de ciudadanos. Endeudarse con esta finalidad, cuando ello no está justificado por una emergencia nacional, puede ser, por tanto, incompatible con una política económica sostenible".

5.5 Fuentes de evidencia mientras se auditan las operaciones de endeudamiento de la gestión pública

La EFS debe obtener evidencia suficiente para determinar si las unidades de GD tienen información completa y confiable sobre la deuda vencida. Un ejemplo sería un cronograma de amortización de deuda actualizado para todos los préstamos y valores de deuda.

La EFS también puede evaluar la capacidad del Gobierno para elaborar y comunicar oportunamente a los gerentes de la deuda las cifras presupuestarias: ingresos y gastos.

De igual manera, las EFS evaluarán la confiabilidad de la estimación hecha con respecto a la cantidad de pasivos contingentes que se activarán en el período actual. En su plan de auditoría, necesitan incluir un conjunto de procedimientos de auditoría para examinar la gestión de los pasivos contingentes explícitos; es decir, las obligaciones legales con base en un contrato (por ejemplo, una garantía emitida para un proyecto específico) o una ley particular (por ejemplo, un sistema de garantía de depósitos). Por tratarse de una obligación legal, el Gobierno no tiene más opción que hacer el pago después de que ocurra el evento que desencadena el pasivo contingente.

La EFS puede usar las siguientes fuentes para recolectar evidencia o conocer y entender las operaciones de préstamos:

- 1) Para operaciones de deuda interna:
 - a. Memorando de información o folleto para cada instrumento
 - b. Procedimientos operativos para inversores o participantes en el mercado primario
 - c. Plan anual de endeudamiento
 - d. Programa de emisión de bonos y letras del Tesoro, anunciado por la principal entidad de GD, la entidad de GD responsable de los empréstitos en el mercado mayorista nacional, o el Banco Central

- 2) Para operaciones de deuda externa:
 - a. Procedimientos documentados para el endeudamiento externo
 - b. Análisis más reciente de los términos y condiciones más beneficiosos y rentables
 - c. Documentación acerca de la participación de asesores legales (por ejemplo, recomendaciones sobre cambios de cláusulas presentadas en diversas etapas del proceso de negociación)

5.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre operaciones de endeudamiento

Para las EFS que se centraron en las necesidades de préstamos de los países durante el programa de Auditoría de Marcos de Otorgamiento y Toma de Préstamos de la IDI (ALBF por sus siglas en inglés), la auditoría se centró en verificar la eficacia de las operaciones de la OGD, así como en

el cumplimiento de las condiciones de los acuerdos de préstamo por parte del prestamista o el prestatario, y si se contó con la aprobación necesaria en el caso de los préstamos soberanos.

Los resultados de las auditorías fueron combinados y difíciles de generalizar. Hubo tanto observaciones positivas como negativas, durante las auditorías, en relación con la autoridad responsable de las necesidades de endeudamiento

1) Necesidad de contar con la autorización del Parlamento para los préstamos de emergencia

En aquellos casos en los que el marco legal no es tan amplio y los mecanismos institucionales no son suficientemente sólidos, a saber: estrategias de endeudamiento y planes de endeudamiento y manuales de procedimientos operativos, la necesidad de préstamos de emergencia crea un vacío en términos de autoridad, con respecto a la resolución que se requiere de los miembros del Parlamento, a tal efecto.

Por otro lado, cuando se cuentan con estrategias y planes de endeudamiento vigentes, junto con buenos mecanismos institucionales, las EFS consideraron que no solo el proceso de endeudamiento externo fue muy eficaz, sino que además se cumplieron los compromisos o cláusulas establecidos como parte de las negociaciones, y su seguimiento fue mucho más fácil.

Capítulo 6: auditoría de las actividades del servicio de la deuda pública

Este capítulo ayuda a las EFS a identificar los elementos de las actividades del servicio de la deuda en la GDP, reconoce su importancia y relaciona el tema con los tipos de auditoría, criterios, fuentes de evidencias y ejemplos de preguntas y hallazgos relevantes.

6.1 ¿Qué son las actividades del servicio de la deuda pública?

Las actividades del servicio de la deuda pública son operaciones financieras relacionadas con el reembolso del capital y el pago de intereses, comisiones, comisiones de compromiso, cargos por servicios y otros honorarios y, posiblemente, pago retrasado de intereses. El servicio de la deuda puede tomar la forma de pagos en efectivo; creación de una mora; reprogramación de los pagos del capital; un pago parcial o completo, por anticipado, del capital; la condonación de la deuda o un canje de deuda.

El servicio de la deuda o el proceso de pago requiere la participación activa de varias entidades, a saber, las OGD, los acreedores, el Ministerio de Finanzas (las unidades de presupuesto y tesorería) y el Banco Central, como agente fiscal responsable de las reservas de divisas y la política monetaria del país.

En el contexto de la gestión de las finanzas públicas, la implementación de un sistema integrado de información de gestión financiera (IFMIS, por sus siglas en inglés) permite la automatización del procedimiento de pago del servicio de la deuda. Este concepto moderno minimiza los riesgos y facilita la elaboración de cronogramas precisos de servicio de la deuda, la generación de órdenes de pago, la ejecución del presupuesto relacionado con la deuda y la transferencia de fondos de servicios sin demoras.

La reorganización o reestructuración de la deuda, generalmente, implica alivio para el deudor en relación con los términos y condiciones originales de las obligaciones de deuda. La reorganización o reestructuración de la deuda puede tomar la forma de reprogramación de la deuda, condonación de la deuda y conversiones de la deuda.

Pagar a tiempo las cantidades correctas, especificadas en los acuerdos de deuda pública, es el objetivo principal de las actividades del servicio de la deuda. Es importante que los gerentes de la deuda adopten buenas prácticas en el servicio de la deuda, debido a que los países que siempre pagan a tiempo probablemente tendrán un mayor estatus crediticio y menores costos de endeudamiento.

Un componente crítico de una operación eficaz de servicio de la deuda es una base de datos de deuda que sea segura, actualizada y completa. Esta herramienta es esencial para realizar análisis de riesgos, tal y como la detección de grandes pagos de servicios en un futuro cercano, independientemente del vencimiento original de los instrumentos de deuda.

Se necesita una base de datos de la deuda que sea completa y actualizada, para producir cronogramas precisos y exactos del servicio de la deuda. Los gerentes de la deuda, que son prudentes, prepararán estimaciones conservadoras del endeudamiento futuro factible e

incorporarán en sus planes futuros de deuda, las condiciones macroeconómicas del país, las perspectivas de balanza de pagos del país y la situación fiscal del Gobierno.

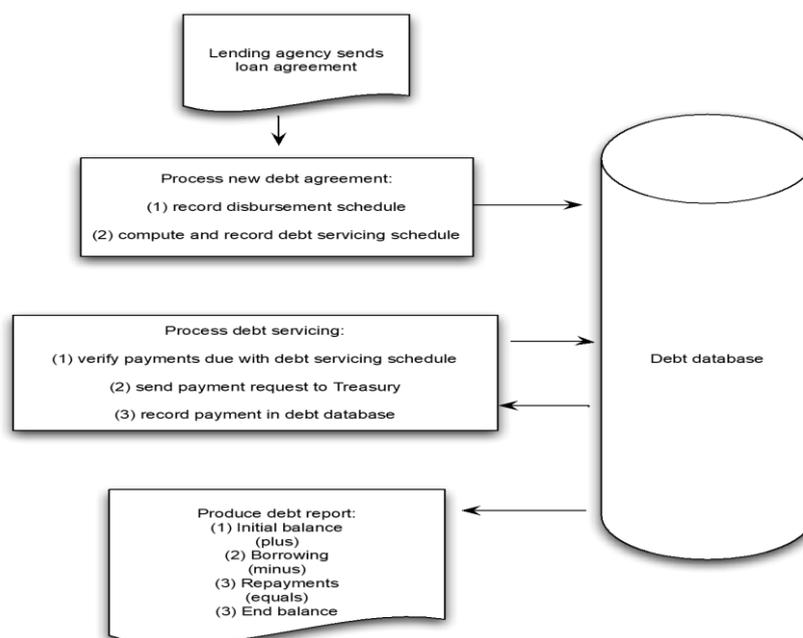
La integración entre los sistemas de información de la deuda y los demás componentes de la administración pública (contabilidad, tesorería y presupuesto) es importante para ejecutar las operaciones del servicio de la deuda de manera automática.

6.2 Auditoría de las actividades del servicio de la deuda en la gestión de la deuda pública

El objetivo de la auditoría de las actividades del servicio de la deuda es examinar si los pagos se realizaron a tiempo, en las cantidades correctas, y si las transacciones relacionadas se registraron en su totalidad y con exactitud.

A los fines de efectuar actividades eficientes del servicio de la deuda, los gerentes de la deuda deben adoptar prácticas sólidas y una base de datos de deuda segura, actualizada y completa y, de ser posible, integrada con los otros componentes de la administración pública. Al evaluar la eficacia, eficiencia y economía de las actividades de servicio de la deuda, las EFS pueden usar diagramas de flujo que representen visualmente el intercambio de documentos y comunicaciones importantes en operaciones de deuda, como se muestra en la *Figura 8* que aparece a continuación. Las EFS pueden enfocarse también en determinar la adecuación del proceso de proyección de efectivo con el alcance considerado en la formulación del presupuesto fiscal y en el intercambio de información entre las diferentes partes interesadas.

Figura 8. Diagrama de flujo de la actividad de servicio de la deuda



6.3 Preguntas de auditoría representativas sobre las actividades del servicio de la deuda pública

Objetivo de auditoría: determinar si la base de datos de la deuda pública está completa y es exacta, a fin de proporcionar información financiera confiable para el servicio de la deuda

- 1) ¿Es relevante toda la información sobre la deuda para el servicio de la deuda, como se muestra en el acuerdo de préstamo captado con precisión en el SGD?
- 2) ¿Son consistentes las fechas que aparecen en el cronograma de deuda pública en el sistema de GD con las fechas programadas en los contratos de préstamos?
- 3) ¿Se actualizan las proyecciones de intereses en el sistema de acuerdo con la última información de desembolso?
- 4) ¿Concilia el personal de GD las discrepancias que pueda haber entre el cronograma de deuda pública y los datos de deuda pública del país disponibles en los sitios web del Banco Mundial, el FMI y otros acreedores?

Objetivo de auditoría: determinar si se cumplió el proceso, el presupuesto y los cronogramas del servicio de la deuda conforme lo exigen las leyes, normas y acuerdos pertinentes.

- 1) ¿Existe un registro de toda la correspondencia recibida en la OGD con respecto a los pagos programados?
- 2) ¿Se reciben todos los estados de cuenta antes de la fecha de vencimiento?
- 3) ¿Se realiza un pago en ausencia de un estado de cuenta?
- 4) ¿Se comparan los estados de cuenta con el plan de deudas de la OGD? En caso afirmativo, ¿cuántas discrepancias se detectaron?
- 5) ¿Se han liquidado todos los pagos en espera dentro de un lapso apropiado?
- 6) ¿Se llevan a cabo los pagos del servicio de la deuda de acuerdo con los procedimientos?
- 7) ¿Se efectúan pagos de servicio de la deuda que no estaban previstos en el presupuesto?
- 8) En el Departamento de Presupuesto, ¿existe algún documento que registre los gastos reales relacionados con el servicio de la deuda? ¿Deben reconciliarse las diferencias que hay en los gastos reales?
- 9) ¿Existen diferencias entre los montos por concepto de intereses presupuestados y los montos efectivamente pagados en este rubro por la OGD? En caso afirmativo, ¿han sido reconciliadas estas diferencias?
- 10) ¿Se concilian los estados de cuenta con los pagos reales efectuados del servicio de la deuda? ¿Cuántas discrepancias se detectaron?
- 11) ¿Existen diferencias entre las órdenes de pago registradas en el Ministerio de Finanzas o Tesorería y los pagos realizados (avisos de débito) por los agentes fiscales (banco central o banco agente)?
- 12) ¿Identifica el personal de la OGD las razones de los pagos insuficientes o excesivos informados por los acreedores?

- 13) ¿Existen pagos anticipados del servicio de la deuda? ¿Se ha modificado el cronograma del servicio de la deuda para incorporar pagos por adelantado?
- 14) ¿Existe algún pago programado que no se haya cumplido?
- 15) ¿Se han concretado todos los pagos en mora? ¿Se efectuó algún pago que ya hubiera estado, previamente, en mora?
- 16) ¿Cuál es el estatus o la clasificación de los montos en espera que no se pagarán o que están en mora? ¿Se ha producido alguna condonación o reprogramación de la deuda?

Objetivo de auditoría: determinar la exactitud de las previsiones de flujo de efectivo del Gobierno y su impacto en el costo del servicio de la deuda

- 1) ¿Qué oficinas están involucradas en la previsión de flujo de efectivo?
- 2) ¿Qué oficina prepara la previsión de flujo de efectivo y con qué frecuencia lo hacen?
- 3) ¿Qué tipo de información se considera en las previsiones de flujo de efectivo y de dónde proviene?
- 4) ¿Se realiza una previsión de flujo de efectivo y una reunión antes de las subastas de los valores gubernamentales?
- 5) ¿Existe un análisis de la desviación del flujo de efectivo real con respecto al flujo de efectivo proyectado y su efecto sobre el nivel de los préstamos y los costos relacionados?

Objetivo de auditoría: determinar si toda la información relevante sobre préstamos bajo reorganización de deuda ha sido validada y actualizada en la EMPD.

- 1) ¿Se confirman los nuevos acuerdos de deuda con los acreedores?
- 2) ¿Se identifica claramente cada préstamo reprogramado como una renegociación, por ejemplo, con una extensión del nombre del archivo tal y como "Paris Club1", "Paris Club2", "Países Pobres Altamente Endeudados" (HIPC por sus siglas en inglés)?
- 3) ¿Se modifican los elementos relativos a los datos en cada tramo de préstamo, de acuerdo con el acuerdo de renegociación de la deuda?
- 4) ¿Certifica el personal de GD que los cuadros de amortización de préstamos efectivamente incorporen los términos de cada acuerdo de renegociación de la deuda?
- 5) ¿Es correcta la nueva tasa de interés a los efectos de que los gerentes de la deuda puedan obtener el monto apropiado de los intereses a reprogramar?
- 6) ¿Los términos negociados en los documentos del Club de París están incorporados en la EMPD?

6.4 Criterios de auditoría para las actividades del servicio de la deuda

Los principios fundamentales de *DeMPA* que se pueden utilizar para establecer criterios durante la auditoría de las actividades del servicio de la deuda están incluidos en los indicadores IDD-11 e IDD-12.

Como previamente se indicó, el servicio de la deuda incluye los procedimientos y actividades relacionados con el pago del capital y los componentes de intereses de la deuda, teniendo en cuenta la posible reorganización o reestructuración de la deuda. Los principios establecen una guía sobre cómo organizar las actividades del servicio de la deuda.

El indicador IDD-12 se refiere a la administración de la deuda y la seguridad de los datos, incluida la disponibilidad y la calidad de los procedimientos documentados para el procesamiento de los pagos relacionados con la deuda. La práctica recomendada requiere que todas las notificaciones de pago se verifiquen con los registros internos antes de efectuar los pagos; las instrucciones de pago estarán sujetas a un proceso mínimo de autorización por parte de dos personas, y todos los pagos se realizarán antes de la fecha de vencimiento.

Otro principio, el indicador IDD 6 sobre la coordinación con la política fiscal, no aborda directamente las actividades del servicio de la deuda, pero afecta la capacidad del Gobierno para atender el servicio de la deuda de manera eficaz. Destaca la importancia de contar con pronósticos confiables y oportunos del servicio de la deuda del Gobierno central.

A diferencia de *DeMPA*, los Principios de la UNCTAD no abarcan las actividades de servicio de la deuda, pero incluyen dos recomendaciones sobre la reestructuración de la deuda: una, sobre la responsabilidad de los prestamistas y, otra, sobre la responsabilidad de los prestatarios soberanos.

Con respecto a la responsabilidad de los prestamistas, los principios señalan: "En circunstancias en las que un soberano es manifiestamente incapaz de pagar sus deudas, todos los prestamistas tienen el deber de comportarse de buena fe y con espíritu cooperativo para alcanzar una reorganización consensual de esas obligaciones. Los acreedores deben buscar una resolución rápida y ordenada del problema".

Con relación a la responsabilidad de los prestatarios soberanos, los principios señalan: "Si una reestructuración de las obligaciones de deuda soberana se torna inevitable, debe acometerse de manera rápida, eficiente y justa".

6.5 Fuentes de evidencia en la auditoría de las actividades del servicio de la deuda de la gestión de deuda pública

La EFS debe obtener evidencia suficiente para determinar si las OGD cuentan con información completa y confiable sobre las deudas pendientes. Un ejemplo de ello sería un cronograma de amortización de deuda actualizado para todos los préstamos y valores de deuda.

La EFS puede usar las siguientes fuentes para recopilar evidencia o conocer y comprender las actividades del servicio de la deuda:

- 1) Manual de procedimientos para el procesamiento de pagos y las cuentas por cobrar relacionadas con la deuda, para el registro y validación de datos de la deuda, y para el almacenamiento de los acuerdos y los registros de administración de la deuda;

- 2) Documentos sobre el almacenamiento físico de copias originales y firmadas de contratos de préstamo y derivados en un lugar seguro, así como del escaneo y mantenimiento de dichos acuerdos en forma electrónica en un lugar seguro, o de ambos;
- 3) Documentos sobre procedimientos de validación con respecto a notificaciones de pago;
- 4) Evidencia de una confirmación independiente de todos los datos con los acreedores externos y los principales inversionistas nacionales; y
- 5) Evidencia de un proceso de autorización por dos personas.

6.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre las actividades del servicio de la deuda

Los hallazgos identificados por las EFS se pueden clasificar en tres grandes categorías, los relacionados con: (1) proyecciones del servicio de la deuda y órdenes de pago; (2) obligaciones pendientes de pago de los gobiernos estatales o locales; y (3) mala administración de efectivo.

1) Proyecciones del servicio de la deuda y órdenes de pago

Las EFS encontraron que la carencia de buenos registros y la falta de actualización de las variables necesarias están causando discrepancias entre el cronograma de pagos y la orden de pago. En ciertos casos, los reembolsos de la deuda no se incluyeron en el presupuesto fiscal, lo que provocó una escasez de efectivo y préstamos a corto plazo para cubrir la deuda a largo plazo.

2) Obligaciones pendientes de pago de los gobiernos estatales o locales

Las EFS observaron que el registro y monitoreo incorrecto de las obligaciones del Gobierno general están causando problemas (atrasos) debido al incumplimiento de los pagos de las obligaciones por parte de los gobiernos locales. Las disposiciones de la ley del país en referencia exigen que el Gobierno Estatal deduzca los pagos de intereses de las subvenciones a los gobiernos locales resultantes de la deuda creciente del estado a lo largo de los años.

3) Mala gestión del efectivo

Las EFS notaron que la inexistencia de un fondo de amortización para financiar los pagos de la deuda, a su vencimiento, dio como resultado el endeudamiento para financiar los pagos de la deuda. Se suponía que el fondo de amortización financiaría la deuda actual con los ingresos y los impuestos recaudados durante el período y disminuiría la exposición del país a los riesgos de incumplimiento.

Capítulo 7: Auditoría de los informes de la deuda pública

Este capítulo analiza los tipos de informes sobre deuda pública generados y las divulgaciones de datos sobre la deuda exigidas por las autoridades públicas y las partes interesadas. También ayuda a las EFS a identificar las consideraciones y criterios clave a la hora de auditar la elaboración de informes relativos a la deuda bajo los tres tipos de auditoría, a saber, auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño.

7.1 ¿Qué son los Informes de la deuda pública?

La presentación de informes de la deuda pública incluye la generación de reportes con diferentes objetivos. En primer lugar, se encuentran los informes operacionales utilizados por los funcionarios de deuda para validar y confirmar los registros de la deuda; y, en segundo lugar, están los informes estadísticos que se producen para elaborar boletines o publicaciones periódicas, incluyendo las acciones, flujos y proyecciones. A esto hay que agregar otros informes que prepara la OGD como aportes o para efectos de conciliación con las cuentas específicas relacionadas con la deuda en los estados financieros. Además de los objetivos antes citados, los informes de la deuda también se hacen para apoyar la preparación de la balanza de pagos, la formulación del presupuesto, etc.

El proceso de elaboración del informe de deuda requiere la participación activa de varias entidades, a saber, las OGD, los acreedores, el Ministerio de Finanzas (las unidades de presupuesto y tesorería) y el Banco Central, como agente fiscal responsable de las reservas de divisas, y la política monetaria del país.

7.2 Auditoría de los informes de la deuda en la gestión de la deuda pública

Los informes de deuda pública difieren, primordialmente, según las necesidades de los usuarios a quienes se dirigen. Los informes de deuda pueden proporcionar datos financieros u otra información sobre operaciones relacionadas con la deuda.

Con los datos financieros que, a menudo, se presentan en los estados financieros, las EFS se proponen verificar si dichos datos cumplen con los criterios de integridad, confiabilidad, exactitud y consistencia, si están conformes con las normas contables vigentes y en qué medida la revelación de información relevante de deuda pública se hace de manera oportuna.

Otro objetivo clave de la auditoría del informe de la deuda es evaluar si esos informes cumplen con los requisitos y estándares establecidos en la legislación nacional y en los acuerdos internacionales. A tal efecto, las EFS diseñarán procedimientos de auditoría para determinar si el Gobierno publica, regularmente, información sobre las acciones o títulos y la composición de su deuda, incluyendo la moneda, el vencimiento, la clasificación de residencia y la estructura de la tasa de interés, así como los costos del servicio de su deuda. Las EFS determinarán si los datos sobre los títulos y los flujos de deuda se difunden de manera coherente con las normas de información nacional e internacional, y si los informes de deuda satisfacen las necesidades de los miembros del Congreso o el Parlamento, el personal ejecutivo del MF y las principales instituciones y prestamistas institucionales, como el Banco Mundial y el FMI.

La auditoría, asimismo, debe evaluar si los informes detallados están desagregados por instrumento de deuda, de acuerdo con el Capítulo 6 de la Guía de estadísticas de la deuda del sector público del FMI para compiladores y usuarios 2013 (Tabla 6.2). La auditoría debe

examinar la legalidad y consistencia con las políticas establecidas para todos esos instrumentos y la legitimidad de tales reclamos. Esto implica que las actividades de auditoría de los instrumentos de deuda deben ser realizada por la contraparte teniendo en cuenta la cobertura institucional y la sectorización del sector público, tal y como se destacó en la Guía de estadísticas de la deuda del sector público del FMI para compiladores y usuarios 2013.

Las EFS también examinarán si el boletín estadístico de deuda, o su equivalente, incluye indicadores de endeudamiento, indicadores y medidas de riesgo de la cartera, así como información de las garantías de los préstamos, desglosada por deudor, acreedor, clasificación de residencia, tipo de instrumento, moneda, tasa de interés, entre otros, y verificarán si dicho boletín es también publicado, regularmente, por el Gobierno y está disponible al público. Los Informes al Congreso o al Parlamento deben proporcionar una evaluación de las operaciones de GD, así como una información completa sobre la deuda pública pendiente, la reorganización de la deuda, las garantías y el otorgamiento de préstamos y, de contar con objetivos y una estrategia de GD, contrastará toda esa información con dicha estrategia y objetivos, explicando los cambios y desviaciones ocurridos y los resultados obtenidos.

La publicación periódica de las actividades relativas a auditorías de deuda pública permite a legisladores, acreedores y otras partes interesadas obtener información fiable para evaluar el cumplimiento con la legislación relativa a la deuda y determinar si los niveles de deuda son sostenibles. Cuando los montos de deuda auditados se obtienen de forma oportuna, existen más posibilidades de abordar los posibles problemas antes de que el nivel de deuda pase a ser insostenible y de evitar decisiones arriesgadas en cuanto a la deuda que puedan exacerbar una crisis financiera, fiscal o económica.

7.2.1 Auditoría financiera de los informes de la deuda

La información de la deuda pública sobre los préstamos contraídos por un soberano, entre otros, para respaldar los gastos del Gobierno o para el otorgamiento de préstamos o los valores emitidos por el Gobierno, y para pagos del servicio de la deuda se presentan en los estados financieros (EF) del Gobierno. En este caso, se puede efectuar una auditoría financiera del informe de la deuda con los siguientes objetivos:

- Determinar si la información de la deuda pública se presenta de manera completa y exacta en los EF; y
- Determinar si la información de la deuda pública que aparece en los EF se ha divulgado con precisión y de manera correcta, de acuerdo con las normas contables vigentes.

7.2.2 Auditoría de cumplimiento de los informes de la deuda

Una auditoría de cumplimiento de los informes de la deuda pública, generalmente, determina si los informes de la deuda cumplen con los requisitos de la legislación interna y los acuerdos internacionales, como el FMI, el Banco Mundial, otros prestamistas y partes interesadas.

En algunos países, los prestamistas multilaterales y bilaterales contratan a la EFS para que examine si se han cumplido los términos y condiciones de los acuerdos de préstamo y esto incluye los requisitos de presentación de informes de los prestamistas. En este caso, la auditoría abordará este objetivo de auditoría específico mediante la aplicación de procedimientos de auditoría que evalúen el cumplimiento de los requisitos de información establecidos en cada contrato de préstamo.

Cuando se necesita que, además, examinen las estadísticas de deuda pública elaboradas para las instituciones crediticias multilaterales y bilaterales, como el Banco Mundial y el FMI, las EFS diseñarán procedimientos de auditoría para determinar si las estadísticas de deuda pública cumplen con los lineamientos de divulgación acordados por el país con cada institución prestamista.

Si un gobierno presenta la información de la deuda pública en declaraciones periódicas, como los boletines de la OGD, la auditoría debe determinar si las cifras de la deuda pública se han divulgado correctamente y si son coherentes con otras fuentes de información de la deuda pública.

En otras ocasiones, las auditorías de cumplimiento se pueden llevar a cabo como parte integral de la auditoría de los estados financieros, tomando en consideración que las cuentas y transacciones de la deuda se presentan en los estados financieros del Ministerio de Finanzas o la Tesorería. En estos casos, una EFS puede considerar eficiente integrar la estrategia de auditoría, el plan de auditoría y los procedimientos de auditoría exigidos para una auditoría de cumplimiento dentro de los requeridos para la auditoría de los estados financieros.

Las EFS pueden considerar los siguientes objetivos de auditoría en una auditoría de cumplimiento del informe de la deuda:

- Determinar si los informes de la deuda cumplen con los requisitos de las leyes, normas y reglamentos de un soberano; y
- Determinar en qué medida se ha cumplido con los requisitos establecidos en materia de informes en los acuerdos de préstamos.

7.2.3 Auditoría de desempeño del informe de la deuda

Una auditoría de desempeño del informe de la deuda puede evaluar las prácticas relativas a la preparación del informe que permiten a la OGD elaborarlos de manera oportuna; examinar la eficiencia con la que se elaboran los informes de deuda para satisfacer las necesidades de los miembros del Congreso o del Parlamento, el personal ejecutivo del MF y las principales instituciones y prestamistas institucionales, como el Banco Mundial y el FMI, y otros usuarios del informe; y determinar si los informes de deuda ayudan a los gerentes de la deuda en la formulación y el seguimiento de las políticas económicas, fiscales o monetarias, o todas ellas. Dicha auditoría también puede verificar si las OGD proporcionan informes de deuda sobre la evaluación de las operaciones de la GD con respecto a los objetivos y la estrategia de GD, y cómo se informan los resultados.

Los siguientes son algunos objetivos de auditoría a considerar en una auditoría de desempeño del informe de la deuda:

- Evaluar las prácticas en materia de informes que le permiten a la OGD preparar los informes de manera oportuna; y
- Determinar la eficiencia de los informes de la deuda para satisfacer las necesidades de los miembros del Congreso o el Parlamento, el personal ejecutivo del MF y las principales instituciones y prestamistas institucionales, como el Banco Mundial y el FMI, y otros usuarios del informe.

7.3 Preguntas de auditoría representativas sobre los informes de la deuda

Se pueden plantear las siguientes preguntas de auditoría para abordar algunos objetivos de auditoría de desempeño:

Objetivo de auditoría: Evaluar las prácticas en materia de informes que le permiten a la OGD preparar los informes de manera oportuna

- 1) ¿Cuáles son los requisitos legales y contractuales de su Gobierno con relación a los informes?
- 2) ¿Qué tan bien ha cumplido su Gobierno con los requisitos legales y contractuales de presentación de informes en términos de puntualidad?
- 3) ¿Quién es responsable de preparar y enviar los datos de la deuda al FMI y al Banco Mundial (por ejemplo, para el Sistema de informes de los deudores)?
- 4) ¿Cómo se preparan estos datos de deuda y cuándo se presentan? ¿Cómo se recolecta la información?
- 5) ¿Cuáles son las normas según las cuales las entidades del sector público deben proveer información acerca de sus obligaciones de deuda?
- 6) ¿Cuál es el proceso usado y quién es el responsable de preparar un boletín estadístico de deuda o un informe de deuda equivalente? ¿Con qué frecuencia se publica esta información acerca de la deuda? ¿Está disponible al público? De ser así, ¿cómo y en qué formato?
- 7) ¿Qué otros informes de deuda elaboran el Gobierno o el Banco Central? De haber otros, ¿cómo y en qué formato?
- 8) ¿Cuál es el período de tiempo transcurrido, o la demora, entre el momento en que se debe preparar el informe hasta el momento en que se producen informes de deuda confiables? ¿Qué medidas de validación se utilizan para asegurar la exactitud de estos informes?
- 9) ¿Quién es el responsable de suscribir o autorizar la publicación de estos informes?

Objetivo de auditoría: determinar si los informes de la deuda satisfacen las necesidades de los miembros del Congreso o el Parlamento, el personal ejecutivo del MF y las principales instituciones y prestamistas institucionales, como el Banco Mundial y el FMI, y otros usuarios del informe

- 1) ¿Existe una entidad gubernamental y un mecanismo en funcionamiento para garantizar que todos los datos del sector público se compilan, monitorean y publican?
- 2) ¿Qué tan bien ha cumplido su Gobierno con los requisitos legales y contractuales de los informes en términos de puntualidad, integridad, fiabilidad, exactitud y coherencia de los datos presentados o publicados?
- 3) ¿Están incluidos los pasivos contingentes en los informes de deuda?

- 4) ¿Incluye el boletín estadístico de la deuda las operaciones de préstamo?
- 5) ¿El boletín estadístico de la deuda, o su equivalente, incluye lo siguiente?
 - a. Flujos de deuda (capital e intereses), información sobre el monto o saldo de la deuda del Gobierno central (por acreedor, clasificación de residencia, instrumento, moneda, tasa de interés y vencimiento residual)
 - b. Flujos de deuda (pagos de capital e intereses)
 - c. Índices de deuda o indicadores (o ambos)
 - d. Medidas básicas de riesgo de la cartera de deuda
- 6) ¿Se incorporan en el informe de la deuda la información o los datos usualmente solicitados o exigidos por el Congreso o el Parlamento, el MF, los principales prestamistas, instituciones y otros usuarios?
- 7) ¿Han sido utilizados los informes de deuda por sus usuarios previstos?
- 8) ¿Se han usado los informes de deuda como base para la toma de decisiones por parte de sus usuarios previstos?
- 9) ¿Están satisfechos los usuarios principales de los informes de deudas con ellos?

7.4 Criterios de auditoría para la información de la deuda

La herramienta de *DeMPA* incluye la evaluación de las siguientes dos dimensiones del indicador IDD-4 sobre Informes y Evaluación de la Deuda:

- Calidad y puntualidad en la publicación de un boletín estadístico sobre la deuda (o su equivalente) que abarque la deuda del Gobierno central, las garantías de préstamos y las operaciones relacionadas con la deuda; y
- La presentación y el contenido de un informe anual de evaluación al Parlamento o el Congreso sobre las actividades de gestión de la deuda y el desempeño general.

El Principio 11 de la UNCTAD sobre divulgación y publicación establece: "Los términos y condiciones pertinentes de un acuerdo de financiamiento deben ser divulgados por el prestatario soberano, estar universalmente disponibles y ser de acceso libre y oportuno, por medios electrónicos o virtuales, para todos los interesados, incluidos los ciudadanos. Los deudores soberanos tienen la responsabilidad de divulgar información completa y precisa sobre su situación económica y financiera, que sea acorde con los requisitos estandarizados en materia de informes, y relevante para su nivel o situación de deuda. Los Gobiernos deben responder, abiertamente, a las solicitudes de información relacionada que le hagan las partes pertinentes. Las restricciones legales a la divulgación de información deben basarse en un evidente interés público y ser utilizadas razonablemente".

"Los términos materiales (financieros y legales) de las emisiones de deuda pendientes de pago de un soberano deben estar, al menos, disponibles públicamente en el(los) idioma(s) oficial(es) del país".

"Los deudores deben divulgar, abiertamente, su situación financiera y económica, proporcionando, entre otros, la siguiente información: (i) datos fiscales exactos y oportunos; (ii)

nivel y composición de la deuda soberana externa e interna, incluyendo vencimientos, monedas y formas de indexación y convenios; (iii) cuentas externas; (iv) el uso de instrumentos derivados y su valor real de mercado; (v) planes de amortización; y (vi) detalles de cualquier tipo acerca de las garantías soberanas implícitas y explícitas".

De acuerdo con las directrices e indicadores antes mencionados, un boletín estadístico de la deuda (o su equivalente) que comprenda la deuda del Gobierno central interna y externa, las garantías de préstamos y las operaciones relacionadas con la deuda, es esencial para garantizar la transparencia de la cartera de deuda y de las garantías de préstamos pendientes de pago. Se trata de una información vital para los inversores en títulos de deuda del Gobierno central.

Este boletín podría tener la forma de publicaciones regulares de la OGD o del Banco Central o de cuadros estadísticos elaborados por una oficina de estadísticas. El boletín debe publicarse, al menos, una vez al año (trimestral o semestralmente, de preferencia) y proporcionar información sobre los valores de la deuda del Gobierno central (desglosados por acreedor, clasificación de residencia, instrumento, moneda, tasa de interés, vencimiento original y residual); flujos de deuda (pagos de capital e intereses); índices e indicadores de deuda; y medidas básicas de riesgo del portafolio de la deuda.

Las garantías de los préstamos, igualmente, se deben distinguir por tipo de préstamo (por ejemplo, acreedor, clasificación de residencia, instrumento, moneda, base de la tasa de interés, vencimiento original y residual), aclarando cuánto ha sido amortizado. Deben suministrarse algunas medidas de riesgo básicas, incluidas las proporciones o ratio entre la deuda garantizada y el PIB, los préstamos garantizados en moneda extranjera con respecto a la deuda total garantizada y la proporción de garantías activadas en los últimos cinco años, entre otros.

Por otro lado, el país debe ser responsable de sus operaciones de gestión de la deuda ante el Parlamento o el Congreso, y ante los ciudadanos del país, mediante informes frecuentes sobre la gestión de la deuda y las operaciones relacionadas con ella, y debe hacer que dichos informes estén a disposición del público. Un enfoque de este género promueve la transparencia en las operaciones de GD y la buena gobernanza, a través de una mayor rendición de cuentas con respecto a las responsabilidades sustanciales delegadas en las entidades de GD.

Además de brindar información completa sobre la deuda pública pendiente de pago, la rendición de cuentas se fortalece presentando un informe anual detallado al Parlamento o al Congreso, acompañado de una evaluación de las operaciones de GD -incluyendo préstamos, operaciones de administración de pasivos como canjes de deuda y otorgamiento de préstamos- y, luego, publicar el informe en el sitio web del Gobierno. La razón de todo esto, es asegurar que las operaciones de GD se realicen de acuerdo con los objetivos establecidos por la Legislatura y con la estrategia de gestión de la deuda aprobada por el Ejecutivo.

El informe debe incluir información suficiente como para permitir que el Parlamento o el Congreso evalúe cuán exitosas han sido las operaciones de gestión de deuda -incluidos los nuevos préstamos y las transacciones relacionadas con la deuda- en cumplir con los objetivos de la GD. Si existe una OGD, a ella le corresponde preparar este informe y enviarlo a la Legislatura; de lo contrario, les toca a las entidades de la GD preparar, conjuntamente, este informe y presentarlo ante el Parlamento o el Congreso. En ambos casos, el informe debe publicarse en los sitios web de las entidades.

7.5 Fuentes de evidencia en la auditoría de los informes de la deuda acerca de la gestión de deuda pública

Las EFS deben obtener evidencia suficiente para establecer si la OGD cuenta con estadísticas completas y confiables, que sean, además, congruentes con las normas internacionales y nacionales. En general, se debe solicitar la siguiente documentación:

- Estados financieros y documentos relacionados;
- Préstamos, garantías y acuerdos subsidiarios y documentos relacionados;
- Estrategia de gestión de deuda;
- Publicación más reciente de las existencias y flujos de deuda externa e interna del Gobierno central;
- Boletín estadístico de deuda más reciente o su equivalente;
- Informes de evaluación anuales;
- Otros informes (por ejemplo, el informe de implementación presupuestaria), que incluyan detalles de las actividades de la GD;
- Todos los informes proporcionados a agencias internacionales (Banco Mundial, FMI, organizaciones regionales, etc.); e
- Informes sobre proyectos financiados con préstamos externos o nacionales.

7.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre los informes de la deuda

Las auditorías de las EFS sobre el informe de la deuda encontraron problemas en cuanto a: (1) la publicación de las estadísticas de la deuda; (2) la publicación de datos incompletos; e (3) inconsistencias en la información y los datos de la deuda.

1) Ausencia de publicación de datos estadísticos

Las EFS encontraron que la publicación frecuente de informes y estadísticas de deuda no se realizó, a pesar de que las leyes así lo exigían. Las EFS destacaron la necesidad de informes regulares que sirvan de base para una toma de decisiones acorde con la estrategia y el plan de endeudamiento. También se observaron errores frecuentes en los datos registrados. Las EFS identificaron a la ausencia de capacidad y habilidades necesarias en la *middle office* como la raíz de estos problemas. Adicionalmente, los convenios contractuales rara vez se publicaron.

2) Datos incompletos en los informes de deuda

Las EFS observaron que un grupo importante de casos produce periódicamente datos estadísticos; sin embargo, tales datos no fueron útiles o relevantes a los efectos de la toma de decisiones. Los datos en referencia carecían de detalles acerca de: las fuentes de la deuda; la deuda pública interna registrada; la deuda interna; así como el registro o la divulgación de la deuda relacionada con las garantías. Adicionalmente, se halló que ciertas estadísticas cruciales no incluían los totales como, por ejemplo, la deuda total del Estado, los aumentos de la deuda, los reembolsos del capital y los intereses.

3) Inconsistencias en la información y datos de la deuda

Las EFS encontraron varios casos en los que las publicaciones están siendo elaboradas por diferentes fuentes, lo que provoca inconsistencias en la información que las diferentes unidades de la OGD tienen a su disposición. Las EFS identificaron que la falta de conciliación entre los diferentes departamentos, y entre estos y el sistema son las causas de los problemas.

Este capítulo analiza las características principales de un mecanismo de préstamo y ayuda a las EFS a comprender las buenas prácticas internacionales en materia de préstamos, y relaciona el tema con posibles tipos de auditoría, criterios, fuentes de evidencia y ejemplos de preguntas y hallazgos de auditoría.

8.1 Actividades de otorgamiento de préstamos

Los Gobiernos, con frecuencia, respaldan los programas de inversión pública, los desarrollos comerciales regionales y las necesidades comerciales de las empresas estatales, a través de préstamos gubernamentales directos u otorgamiento de fondos tomados en préstamo. Se espera que dichos instrumentos suministren una provisión adecuada de crédito para las necesidades comerciales o de inversión legítimas del beneficiario, tal como se define en la política gubernamental respectiva. También se espera que el Gobierno le asigne a ese crédito un precio acorde con las tasas de interés del mercado determinadas por la competencia²⁵.

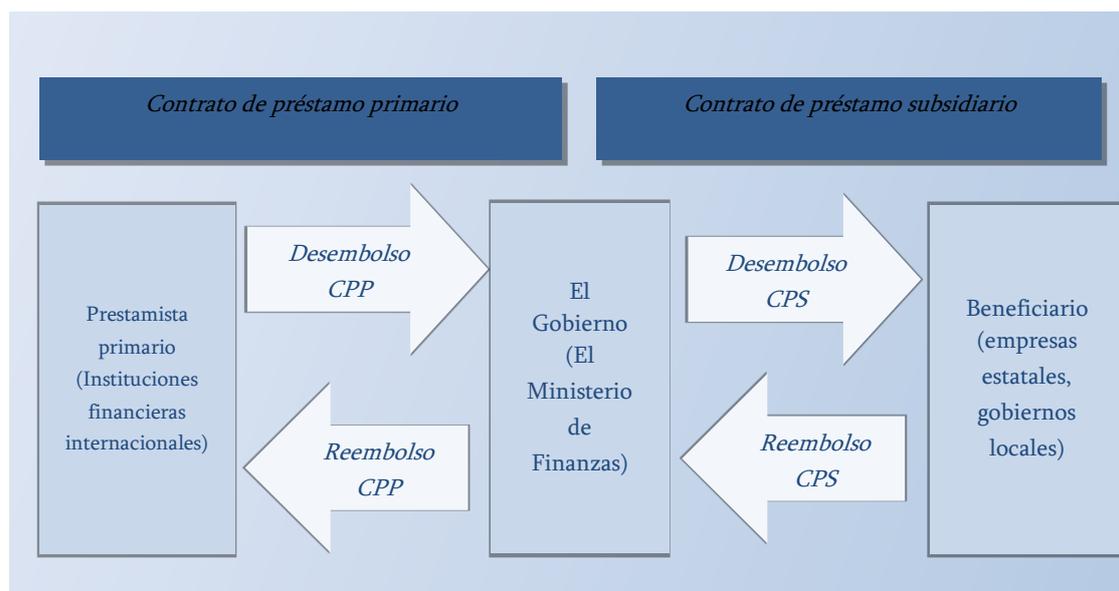
Los países, especialmente aquellos con menor nivel de desarrollo económico, utilizan mucho el mecanismo de otorgamiento de préstamos para apoyar la implementación de proyectos de inversión. Un préstamo de esta naturaleza ocurre, cuando un Gobierno o una institución financiera nacional (usualmente, una organización pública que actúa en nombre del Gobierno) toma un préstamo, con el fin de prestarle los fondos así obtenidos, a entidades del sector público. Este dinero, mediante un acuerdo de préstamo, se pondrá a disposición de un tercero en el país del prestatario, por lo regular, previo acuerdo con el acreedor extranjero. Por lo tanto, este tipo de préstamo, como se muestra en la *Figura 10*, implica dos acuerdos distintos:

- el préstamo directo entre el acreedor (usualmente la institución financiera internacional) y el Gobierno, donde el Gobierno es el deudor y asume el servicio de la deuda, bajo un contrato de préstamo primario (CPP); y
- un otorgamiento de préstamo entre el Gobierno y una institución subnacional del sector público, donde el Gobierno central es el acreedor y firma un contrato de préstamo subsidiario (CPS) con el beneficiario final.

También pueden existir acuerdos de préstamos más complejos. Estos pueden involucrar a más de una entidad pública como acreedor o a varias empresas del sector público, o a todos a la vez, como deudores. En estos casos, el Gobierno actúa como un intermediario entre la entidad prestataria (beneficiario final) y el prestamista. El otorgamiento de préstamos por parte del Gobierno suele ser, también, un sustituto para garantizar préstamos que el beneficiario obtiene directamente.

²⁵ Metodología DeMPA, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>

Figura 10. Operaciones de otorgamiento de préstamos



La base legal para las operaciones de otorgamiento de préstamos, por lo común, se establece en las leyes públicas de GD. El Gobierno puede usar múltiples canales para dicho otorgamiento, tales como el Ministerio de Finanzas (MF) o las agencias gubernamentales establecidas a tal efecto en sectores específicos. El préstamo puede, igualmente, otorgarse mediante el uso de instituciones financieras (bancos comerciales u organizaciones de microfinanzas). En ese caso, se firma un CPS con las instituciones financieras, las cuales asumen la responsabilidad de invertir esos fondos en el área objeto del proyecto de inversión, indicada en el contrato de préstamo.

Cuando el MF no otorga los fondos, directamente, a los prestatarios finales, establece los términos y condiciones para los contratos de préstamos con agencias que, posteriormente, canalizan los fondos asignados. De allí en adelante, estas agencias asumen la responsabilidad total de la gestión de todos los préstamos individuales que extienden. Los prestatarios individuales realizan pagos del servicio de la deuda a la agencia de préstamos, que luego transfiere estos fondos al prestamista principal. En ciertos casos, el intermediario (soberano, banco o empresa) puede cobrar intereses, además del interés del préstamo original, que no se transfieren al prestamista primario.

Muy a menudo, los términos del préstamo directo y del contrato de otorgamiento de préstamos diferirán; por ejemplo, en el monto o los términos de reembolso. El reembolso de un préstamo depende de los términos y condiciones del contrato entre el Gobierno y el prestamista. Sin embargo, el período de amortización bajo el CPS, normalmente, no excede la fecha estipulada en el préstamo directo.

Más aún, cada vez que un Gobierno contrata un préstamo externo, en condiciones de mercado, y luego lo pone a disposición en forma de subpréstamos en moneda nacional o extranjera, por lo general, aplica la tasa de interés y las comisiones que le debe al prestamista, más una tasa anual sobre el préstamo. También puede cobrar una tasa de interés preferencial para ciertas categorías de proyectos, por ejemplo, en el sector social o para los costos de reconstrucción después de un desastre nacional.

La "Estadística de la deuda externa: Guía para compiladores y usuarios" del FMI proporciona la siguiente guía sobre la clasificación de la deuda de los préstamos otorgados:

"Una unidad institucional dentro de una economía puede tomar prestados fondos de un no residente y, luego, a su vez, prestar los fondos a una segunda unidad institucional dentro de la economía. En tales casos, la primera unidad institucional debe registrar un pasivo de deuda externa, y todo préstamo subsiguiente otorgado, será clasificado como un activo nacional. En el supuesto de que una unidad institucional dentro de una economía dada tome un préstamo de un no residente y preste, a su vez, los fondos así obtenidos a un no residente, la unidad debe registrar tanto una deuda como una concesión externa".

Los ingresos por concepto de préstamos otorgados se reflejan en el presupuesto nacional como fuentes de financiamiento. Como consecuencia, el otorgamiento de préstamos mejorará la situación presupuestaria al momento en que los mismos sean pagados.

Las entidades estatales, habitualmente, tienen la autoridad legal para tomar préstamos en sus propios términos. Sin embargo, en general, no suelen gozar de una situación financiera sólida y, por lo tanto, no pueden acceder a los fondos provenientes de varios prestamistas, en términos más favorables que los del mercado. El otorgamiento de préstamos le proporciona a las entidades estatales o privadas, un medio para beneficiarse de la solidez del balance general del Gobierno y el acceso a financiamiento en condiciones favorables. También es un medio para que las entidades estatales o privadas, o ambas, entreguen los proyectos de desarrollo del Gobierno y, de ese modo, contribuyan a mejorar el entorno económico.

La lógica del otorgamiento de préstamos es apoyar la implementación de importantes proyectos de inversión, mediante el servicio de la deuda externa, sin aumentar por ello la carga presupuestaria del Estado. Al dar un préstamo, el Gobierno aumenta el volumen de los activos financieros nacionales.

Al mismo tiempo, el deterioro en el rendimiento del reembolso del préstamo otorgado tiene un impacto adverso significativo en la situación fiscal del Gobierno. De acuerdo con el mecanismo de otorgamiento de préstamos tomados, el Gobierno asume el riesgo de que la entidad prestataria deje de pagar su préstamo. El incumplimiento del prestatario carga al Gobierno con la obligación del servicio de la deuda, que debe financiar con sus propios recursos. De este modo, el Gobierno está implícitamente respaldando a prestatarios morosos y esto no se considera, en modo alguno una buena práctica. Cuando la probabilidad de que se materialice este riesgo es significativa, se deben considerar los préstamos cuidadosamente, comparándolos con otras alternativas, tales como licitaciones públicas, asociaciones público-privadas o el desarrollo directo del sector privado.

Las autoridades de la OGD deben estar bien preparadas para identificar, evaluar y mitigar las principales fuentes de riesgo (moneda, tasa de interés, riesgo de desfase de vencimientos y riesgo de crédito) relacionadas con las transacciones de préstamos individuales, así como con toda la cartera de préstamos. La materialización de esos riesgos afectaría negativamente los flujos de efectivo y, en consecuencia, tendría un efecto adverso sobre el déficit presupuestario. Una implementación prudente de las prácticas de préstamos ofrece a los países la oportunidad de aumentar el potencial de crecimiento económico.

8.2 Auditoría de las actividades de otorgamiento de préstamos

Antes de llevar a cabo una auditoría de las actividades de otorgamiento de préstamos, las EFS deben tener un conocimiento general de las operaciones, tipos de acuerdo, y principales instituciones involucradas en las operaciones de otorgamiento de préstamos, así como de las normas, reglamentos y políticas relacionadas. Las EFS deben realizar un análisis preliminar de

las mejores prácticas que rigen esta modalidad de préstamos como una fuente de criterios de auditoría.

8.3 Preguntas de auditoría representativas de las actividades de otorgamiento de préstamos

Objetivo de auditoría: determinar en qué medida el otorgamiento de préstamos constituye una medida económica, eficiente y eficaz para financiar proyectos de inversión del Gobierno

- 1) ¿Se consideraron otras opciones para financiar los proyectos de inversión del Gobierno? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron?
- 2) ¿Se realizó un estudio o análisis detallado acerca del uso del otorgamiento de préstamos para proyectos de inversión? En caso afirmativo, ¿cuáles son los resultados?
- 3) ¿Cuáles son los costos involucrados en el otorgamiento de préstamos por parte del Gobierno?
- 4) ¿Cuáles son los procesos involucrados? ¿Se llevaron a cabo de manera eficiente?
- 5) En comparación con otros esquemas de financiamiento, ¿se ha determinado si el otorgamiento de préstamos es la mejor alternativa para los proyectos de inversión, en términos de costo?

Objetivo de auditoría: Examinar si la entidad que da los préstamos ha realizado una evaluación de riesgos, de forma eficiente y eficaz, con relación al otorgamiento de préstamos a los prestatarios y ha previsto la implementación de estrategias de mitigación de riesgos;

- 1) ¿La entidad prestamista cuenta con políticas claras para el otorgamiento de préstamos a los prestatarios o beneficiarios?
- 2) ¿Ha realizado la entidad que otorga el préstamo una evaluación de riesgo consistente y a intervalos periódicos?
- 3) ¿Se han desarrollado estrategias de mitigación para los riesgos identificados?
- 4) ¿Hubo casos en los que, de hecho, se produjeron los riesgos identificados? ¿Se implementaron estrategias de mitigación al respecto? ¿Han sido evaluadas como efectivas o ineficaces?
- 5) ¿Ha sido eficiente la entidad prestataria en la realización de la evaluación de riesgos de las actividades de otorgamiento de préstamos?
- 6) ¿Se ha preparado, difundido y actualizado periódicamente un registro de riesgos para actividades de otorgamiento de préstamos?

Objetivo de auditoría: Determinar la idoneidad y la puntualidad de la respuesta del Gobierno ante el incumplimiento de los pagos de los préstamos otorgados, por parte de los prestatarios

- 1) ¿Se ha asegurado la entidad que otorga los préstamos de que los prestatarios reciban los estados de cuenta o facturación en un plazo que les permita realizar los pagos a tiempo?
- 2) ¿Existe un proceso prescrito para informar al Gobierno de la incapacidad del prestatario para liquidar determinados reembolsos adeudados?
- 3) ¿Cuáles son los recursos disponibles con los que cuenta el Gobierno en caso de incapacidad de los prestatarios para liquidar sus obligaciones a su vencimiento?
- 4) ¿Han efectuado reembolsos todos los prestatarios a quienes se les otorgaron préstamos por el monto total adeudado y dentro de los lapsos establecidos?
- 5) ¿Cómo se ha preparado el Gobierno para las incidencias de no liquidación de los montos adeudados por los prestatarios?
- 6) ¿Hubo casos en los que los reembolsos al prestamista o institución financiera principal no se liquidaron a tiempo a causa de una notificación tardía, por parte de los prestatarios, de su incapacidad para pagar los montos adeudados al Gobierno?
- 7) ¿Existe una provisión en el presupuesto nacional para adelantos del Gobierno, en concepto de reembolsos al prestamista o institución financiera principal por los préstamos otorgados, o se han previsto fuentes de fondos a este efecto?

8.4 Criterios de auditoría para las actividades de otorgamiento de préstamos

La herramienta de *DeMPA* evalúa las actividades de otorgamiento de préstamos dentro del indicador IDD-10 (garantías de préstamos, préstamos a otorgar y derivados). La dimensión 2 de ese indicador de desempeño valora ese tipo de actividades del Gobierno, mediante el examen de la disponibilidad y calidad de las políticas y procedimientos documentados para la aprobación y emisión de préstamos del Gobierno central en materia de otorgamientos. A los fines de garantizar la buena gestión de las operaciones de otorgamiento de préstamos, la evaluación del riesgo de crédito y el análisis del impacto financiero, en caso de no pagar el beneficiario dicho préstamo, debe realizarse regularmente. Adicionalmente, los activos del Gobierno utilizados con fines crediticios deben ser objeto de un seguimiento regular.

Los Principios 5 y 12 de la UNCTAD, en el contexto del financiamiento de proyectos, se centran en las necesidades de evaluación *ex ante* del proyecto a financiar con los fondos prestados. "La responsabilidad del prestamista de investigar un proyecto que está siendo financiado con fondos públicos, no exime al prestatario soberano de sus responsabilidades independientes en este sentido".

8.5 Fuentes de evidencia en la auditoría de las actividades de otorgamiento de préstamos

Las EFS pueden usar las siguientes fuentes para recolectar evidencia o conocer las actividades de otorgamiento de préstamos:

- Directrices operativas para el otorgamiento de préstamos gubernamentales, incluido el método para calcular las tasas de dichos préstamos, evaluar riesgos e informar acerca de los fondos prestados;
- Préstamo original entre el Gobierno y el prestamista inicial; y
- Contratos subsidiarios entre el Gobierno y los prestatarios finales.

8.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría en las actividades de otorgamiento de préstamos

Ausencia de un documento integral de política en materia de otorgamiento de préstamos

El Ministerio de Finanzas no cuenta con un documento de política integral sobre otorgamiento de préstamos que establezca los criterios para la selección del deudor y las responsabilidades de las entidades involucradas en el proceso. Fundamentalmente, la selección de los deudores la efectúa la organización donante y el MF no verifica la solidez financiera de la compañía que constituye el beneficiario final de los fondos prestados externamente. Como resultado, el proceso de selección del deudor no incluye las actividades de debida diligencia y, en este momento, se están dando préstamos a empresas con dificultades financieras.

- 1) Riesgos no evaluados de las actividades de otorgamiento de préstamos y ausencia de directrices relacionadas

Los riesgos relacionados con la actividad de otorgamiento de préstamos no se evalúan, no se justiprecian, ni se toman en cuenta para definir los términos y condiciones de los préstamos. El MF no realizó ninguna evaluación independiente del riesgo de crédito, antes de efectuar las transacciones de préstamos. Además, el MF no cuenta con una guía, por escrito, que describa cómo debe evaluarse el riesgo del crédito y la forma cómo se deben formular los términos correspondientes al préstamo, al momento de evaluar las propuestas de otorgamiento de préstamos. Como consecuencia, la base para dar (o reorganizar) el préstamo a la entidad, cuya situación financiera no garantiza el reembolso del préstamo, es ambigua.

- 2) Monitoreo ineficaz para el desempeño de los acuerdos de préstamos

La supervisión y seguimiento del desempeño de los contratos de préstamos y de los contratos de otorgamiento de préstamos es una operación importante para una administración eficaz de un portafolio y un requisito legal. La función de seguimiento del MF no es una herramienta eficaz para detectar las amenazas, en términos de recuperación de préstamos. El sistema de monitoreo de crédito existente no proporciona al MF información suficiente sobre la solidez financiera del prestatario y no asegura la identificación de los posibles problemas que se puedan presentar en el servicio de la deuda.

- 3) Prácticas deficientes de registro y publicación de los otorgamientos de préstamos

La práctica para registrar los préstamos otorgados no garantiza su integridad y la información provista no refleja la situación real de la cartera de otorgamiento de préstamos. Además, la información detallada sobre la situación actual de la cartera no se revela públicamente, ni a través de fuentes de la web, ni tampoco se incluye en los documentos presupuestarios. Por consiguiente, la transparencia de los datos no está garantizada.

Capítulo 9: Auditoría de los sistemas de información de gestión de la deuda pública

El presente capítulo ayuda a las EFS a conocer las funciones principales de un sistema de información de gestión de la deuda pública (PDMIS, por sus siglas en inglés) y su importancia en una GDP. Este capítulo también proporciona un enfoque de auditoría que incorpora las normas y directrices de la INTOSAI relacionadas con la auditoría de la deuda pública, así como los tipos de auditorías, los criterios, las fuentes de evidencia y ejemplos de preguntas y hallazgos de auditoría relevantes.

9.1 ¿Qué es un sistema de información de gestión de la deuda pública?

Por lo general, para los gerentes de deuda pública que administran portafolios de deuda grandes y riesgosos que contienen transacciones en moneda extranjera, usualmente, se requieren las siguientes funciones básicas:

- **Registro y análisis de la deuda.** Se necesita la capacidad de un libro mayor para contabilizar las transacciones y registrar las obligaciones del servicio de la deuda. La información sobre el perfil de la deuda incluye planes de amortización del capital, monto de la deuda pendiente de pago y fechas de vencimiento de los pagos del servicio de la deuda. Esto es esencial para administrar la liquidez, prevenir el incumplimiento y ayudar con las necesidades de informes (tablas de presupuesto, informes a agencias de calificación crediticia soberanas, etc.). Si los gerentes de la deuda del Gobierno están llevando a cabo emisiones de deuda pública, realizando operaciones de cobertura y de recompra, o la negociación estratégica con el objetivo de formular una rentabilidad ajustada a riesgos, tendrán que captar datos del mercado, a través del acceso a precios reales tales como divisas al contado y a plazo, y tasas de interés, así como los márgenes del mercado de intercambio o *swap* y los diferenciales del mercado secundario.
- **Análisis de riesgo y rendimiento.** Esta función puede incluir elementos tales como el análisis de escenarios para la evaluación de compensaciones de costos-riesgos; información sobre los costos o presupuestos en situación de riesgo; las comparaciones entre la composición de la cartera actual y la cartera de referencia; el rendimiento de operaciones tácticas en relación con los límites de posición y límites de pérdidas, y una evaluación de la exposición crediticia frente a los límites de crédito inter pares.

En consecuencia, la naturaleza compleja de la deuda pública y su dependencia de datos coherentes y oportunos para un análisis preciso ha estimulado a muchos países a desarrollar o adquirir sistemas de información de gestión de la deuda. Estos sistemas, idealmente, los ayudan en las funciones de registro, análisis, gestión, monitoreo e informe de la deuda pública. El sistema es una combinación de software, hardware, personas y un sistema de comunicación que admite la entrada de datos, el procesamiento, el almacenamiento y la generación de productos, tales como los informes de gestión de la cartera de deuda interna y externa.

A los fines de contribuir a una buena gestión de la deuda pública, un sistema de información de gestión de la deuda pública (*PDMIS*) debe contar con las siguientes funciones:

- **Función de registro.** El personal de gestión de la deuda debe ser capaz de registrar la deuda y la información relacionada con ella, incluyendo los detalles y los términos de los instrumentos de deuda contractuales básicos, como sería el caso de los préstamos y valores de deuda, además de las transacciones reales de los desembolsos y servicio de la deuda, y de las provisiones en cuanto a los programas de servicio de la deuda.
- **Función de informes.** El personal de GD debe ser capaz de generar informes que cumplan con los requisitos de los informes internos y externos, como sería el caso de los informes de deuda para el Sistema de Notificación de la Deuda del Banco Mundial, Estadísticas Trimestrales de Deuda Externa, Sistema de Diseminación de Datos Generales, Estándar de Diseminación de Datos Especiales, etc.
- **Función analítica.** El personal de GD debe ser capaz de obtener indicadores de deuda y efectuar análisis de escenarios teóricos posibles resultantes de cambios hipotéticos en las variables financieras. Esta función, vinculada con la información actualizada del mercado, tales como tasas de interés y divisas, así como información macroeconómica clave como sería la relativa a los ingresos del Gobierno, el PIB, las reservas internacionales y las exportaciones, ayudará a analizar la cartera de deuda pública y la estrategia de la deuda. Debe también preverse la interfaz con módulos estratégicos como, por ejemplo, el módulo de la estrategia de gestión a mediano plazo.

Adicionalmente, un *PDMIS* debe estar en capacidad de integrarse con otros sistemas de gestión financiera pública, como sería el caso de los sistemas de gestión del tesoro y ejecución del presupuesto.

Las EFS deben de tener en cuenta que los componentes de software y hardware de la computadora no serán eficaces para el cumplimiento de estas funciones si no están acompañados de un personal bien capacitado y procedimientos bien diseñados.

Características de un buen sistema de información de gestión de la deuda pública. Un buen sistema de información de gestión de la deuda pública (*PDMIS*) debería hacer lo siguiente:

- Permitir que los gerentes de deuda registren, con exactitud, el flujo de efectivo para todas las transacciones y traducir estos flujos en valores actuales, cuando sea necesario. El flujo de efectivo involucrado está asociado con el endeudamiento en moneda extranjera y en moneda nacional, las operaciones de negociación y cobertura, y el otorgamiento de préstamos;
- Utilizar una única base de datos para lograr mayor exactitud y eficiencia. El sistema utilizado debe abarcar la totalidad o la mayor parte del flujo de transacciones entre las diferentes partes de la organización;
- Proporcionar acceso a servicios de información de mercado. Siempre que sea factible, se debe minimizar el procesamiento manual de datos;
- Asegurar la integridad de los datos generados y permitir desarrollos adicionales, así como actualizaciones del sistema;

- Ser fácil de mantener y de usar, tener características de seguridad adecuadas, y estar acompañado de una buena documentación de usuario y de ayuda en línea;
- Proveer una cobertura completa de todos los instrumentos financieros (préstamos y bonos) y su información básica (deudor, acreedor, monto, moneda, tasa de interés y un plan de reembolso, etc.); y
- Poder producir informes sobre los totales de la deuda, de forma individual y agregada, y prever el servicio de la deuda sobre los préstamos existentes y futuros;
- Identificar normas referentes a la seguridad de la información;
- Contar con un plan de acción de emergencia en caso de pérdida de información.

9.1.1 *Sistemas de información de gestión de la deuda pública comúnmente utilizados*

El Sistema de gestión de la deuda y el análisis financiero de la UNCTAD (SIGADE por sus siglas en inglés) y el Sistema de registro y gestión de la deuda de la Secretaría de la Commonwealth (CS-DRMS por sus siglas en inglés) son los dos principales sistemas de información computarizada que se han desarrollado especialmente para ser utilizados por los administradores de la deuda pública. Ambos sistemas son ampliamente usados y están diseñados para ayudar a los países a captar y almacenar información, sección por sección, en un sistema computarizado. Dichos sistemas también incluyen características que pueden analizar la información almacenada. Estos sistemas son utilizados por diferentes países para la gestión de la cartera total de la deuda o junto con otros sistemas de información que se especializan en instrumentos de deuda específicos, como las subastas de títulos de deuda nacionales. Otra opción es el uso del propio desarrollo específico de un país o la adaptación de una aplicación comercial a sus propias necesidades.

Sistema de gestión de la deuda y análisis financiero de la UNCTAD (SIGADE). El SIGADE es un software especializado de gestión de deuda y análisis financiero. Le permite a la oficina de deuda desarrollar una base de datos de deuda que contiene datos detallados y agregados sobre la deuda pública a corto y largo plazo y sobre aquella públicamente garantizada (externa e interna). Abarca una gama amplia de instrumentos de deuda (deuda a corto o largo plazo), incluyendo préstamos (bilaterales, multilaterales, privados) y títulos de deuda (letras, bonos con cupón fijo o variable, pagarés, etc.), así como Sukuk (títulos islámicos). El sistema también permite el registro y manejo de donaciones, préstamos, deuda externa privada no garantizada y deuda externa a corto plazo (con base agregada o detallada) y operaciones reales (desembolsos reales y operaciones de servicio de la deuda). La clasificación de instrumentos en el SIGADE refleja las normas internacionales vigentes. Debido a que el sistema puede procesar grandes cantidades de información acerca de la deuda, se puede dedicar más tiempo y energía a tareas analíticas y administrativas. Su diseño permite una fácil personalización y adaptación de acuerdo con las necesidades y preferencias de cada institución cliente. Se debe mejorar regularmente para que permanezca actualizado y contribuya, de este modo, a establecer mejores prácticas en GD. A objeto de perfeccionar la gestión financiera pública general, el software del SIGADE se puede vincular fácilmente con otros sistemas de gestión financiera integrados utilizando servicios web²⁶.

²⁶ Para información adicional, por favor, consulte <http://vi.unctad.org/debt/m2/documents/dmfas.pdf>

Sistema de Registro y Gestión de Deuda de la Secretaría de la Commonwealth (CS-DRMS). El CS-DRMS ayuda a los países a registrar y administrar la deuda mediante una base de datos completa para los datos de la deuda externa e interna, tanto pública como privada, sección por sección, así como herramientas para analizar y administrar las carteras de préstamos. Se debe mejorar, regularmente, para incorporar los cambios en las operaciones internas, las prácticas de los acreedores, los estándares de información de la deuda y la tecnología, a fin de reflejar las mejores opciones disponibles en GD. El CS-DRMS es un sistema integrado que registra varios tipos de flujos monetarios dentro de la deuda externa e interna para la administración y gestión cotidiana. El CS-DRMS se usa, mayoritariamente, en los países de la Commonwealth o Mancomunidad Británica de Naciones. Tiene un módulo de deuda externa que permite registrar una amplia gama de necesidades oficiales y comerciales, incluida la deuda a corto plazo y la deuda del sector privado. También incluye un módulo de deuda nacional que permite registrar las transacciones durante el ciclo de emisión de los instrumentos de deuda nacionales, como letras del Tesoro, bonos y pagarés. El CS-DRMS se utiliza, adicionalmente para planificar problemas de deuda, subastas y análisis de ofertas. Los datos de transacciones reales y pronosticados, así como los datos sobre atrasos se captan de manera que cumplan con las directrices internacionales en materia de datos de deuda. El sistema también es capaz de manejar la reestructuración de la deuda, incluida su refinanciación y la reprogramación del Club de París.

El módulo especial de herramientas de gestión ayuda a los gerentes de deuda en la formulación y análisis de estrategias de deuda, tal y como el análisis del portafolio, las pruebas de sensibilidad para la gestión de riesgos y el seguimiento de los indicadores de sostenibilidad de la deuda. Cuenta, asimismo, con servicios en materia de consultas e informes, entre los cuales figuran los informes estándar y un generador de informes personalizado. Proporciona funciones de seguridad multicapas para cumplir con los requisitos individuales del país ²⁷.

En la actualidad, la mayoría de los países en desarrollo utilizan uno de los dos sistemas antes descritos, en combinación con otros sistemas de información, para la gestión de la deuda pública.

9.1.2 Controles para los sistemas de información

Los controles generales proporcionan el marco global para las funciones de TI. En otras palabras, son como una base sobre la cual se construyen los controles específicos de la aplicación. Los controles generales se relacionan con todas las partes de un sistema de TI y, por lo tanto, deben evaluarse al principio de una auditoría. Se necesitan controles generales para respaldar las funciones de los controles de la aplicación, y ambas modalidades de controles son necesarias para garantizar un procesamiento de la información completo y exacto.

Las siguientes son varias categorías de controles generales:

- **Los controles de organización y gestión** están dirigidos a garantizar la eficiencia operativa, políticas sólidas de recursos humanos y buenas prácticas de gestión, así como la separación adecuada de tareas entre el área de procesamiento de información y otras secciones organizativas, así como dentro del propio sistema de TI, y a suministrar métodos para evaluar la eficacia.
- **La separación de funciones** asegura que no sea una sola persona la que tenga un control completo sobre una transacción monetaria a lo largo de su ciclo de iniciación,

²⁷ Para información adicional véase <https://thecommonwealth.org/about-cs-drms>.

autorización, registro, procesamiento y presentación de informes. Las siguientes técnicas se utilizan para proporcionar una seguridad razonable en este sentido:

- Identificadores o códigos de identificación de usuario;
 - Contraseñas; y
 - Revisión del supervisor en horarios programados o aleatorios.
- **Los controles operativos** se refieren a las operaciones cotidianas y al uso del hardware y software dentro de la organización. Los controles operativos aseguran que los procesos de TI sean eficaces y eficientes, y que solo se adopten prácticas de trabajo que hayan sido previamente autorizadas. Los controles operativos incluyen los siguientes aspectos:
 - Registro de actividad e informes: registros de errores, registros de transacciones y registros de control de acceso;
 - Procedimientos de seguimiento y monitoreo;
 - Gestión de medios, incluida la gestión adecuada de discos, cintas y CD-ROM;
 - Requisitos de soporte, incluidos respaldo, capacitación, servicio de ayuda y gestión de problemas;
 - Respaldo de datos, regular y adecuado, para evitar la pérdida de información importante en caso de falla del mantenimiento del sistema, tanto del hardware como del software;
 - Requisitos de procesamiento, incluido el procesamiento por lotes y en línea; y
 - Seguimiento y administración eficaces de la red.
 - **Los controles físicos (de acceso y ambientales)** tienen como objetivo prevenir el acceso no autorizado y la interferencia con los servicios de TI. Incluyen procedimientos administrativos, por ejemplo, credenciales de identidad del personal y control de visitantes. Con frecuencia, se usan medidas físicas como cerraduras mecánicas de llaves y cerraduras electrónicas de puertas.
 - **Los controles de acceso lógico** utilizan la seguridad incorporada en un sistema informático para evitar el acceso no autorizado a archivos y datos confidenciales. Este control también asegura que los derechos de acceso de todos los usuarios estén limitados a los requisitos de sus descripciones de cargo.
 - **Los controles de gestión de seguridad** son una aplicación centralizada para monitorear la seguridad de todas las aplicaciones utilizadas.
 - **Los controles de cambio de programa** son necesarios para garantizar que todos los cambios en la configuración del sistema se manejen de forma precisa, completa y puntual. Los cambios mal diseñados podrían alterar la información relevante y eliminar pistas de auditoría.
 - **La planificación de la continuidad de las operaciones** y las estrategias de emergencia son copias de seguridad esenciales para cualquier empresa, y las oficinas gubernamentales no son una excepción. Es importante que las oficinas de gestión de la deuda desarrollen estrategias integrales de recuperación para garantizar que las operaciones de gestión de la deuda pública puedan seguir funcionando, en caso de desastres naturales u otros eventos imprevisibles.

Las EFS deben determinar, con anticipación, los métodos apropiados que se deben aplicar durante la prueba, debido a que, normalmente, no hay tiempo y recursos suficientes para examinar todos los controles. Se siguen cuatro métodos básicos para probar los controles generales:

- consulta o indagación;
- inspección;
- observación; y
- rendimiento limitado.

Después de la prueba, las EFS documentan y evalúan los resultados para llegar a una conclusión sobre la efectividad de los controles generales de un sistema. Si se encuentra que los controles generales son débiles, es posible que la auditoría no pueda continuar con las pruebas de los controles de la aplicación y deba depender de pruebas sustantivas. Sin embargo, de tratarse de debilidades limitadas y de poca importancia, se pueden informar a la oficina de deuda pública durante la conferencia de salida o mediante una nota de auditoría.

Después de determinar que los controles generales funcionan de manera eficaz, la EFS está lista para someter a prueba los controles de la aplicación. Los datos se prueban en las aplicaciones de contabilidad para garantizar que todas las transacciones se autoricen, registren y procesen de forma exacta y oportuna. Los controles de aplicación se relacionan con las transacciones y los datos permanentes correspondientes a cada sistema informático y, por lo tanto, son específicos para cada aplicación. Pueden consistir en procedimientos manuales llevados a cabo por los usuarios (controles de usuario) o procedimientos y controles automatizados realizados por el software de la computadora, como se muestra en la *Figura 11*.

Figura 11. Marco de controles de TI



Fuente: IDI – ISCITA Curso de aprendizaje virtual sobre Auditoría de Control de TI

En un *PDMIS*, es esencial realizar un control de calidad de los datos o validación de datos y asegurar la fiabilidad de la información correspondiente a la deuda a largo plazo. La validación de los datos de la deuda se define como el proceso para garantizar que dichos datos sean completos, exactos y consistentes, a los fines de generar una información confiable y oportuna, que cumpla con los objetivos y necesidades de las instituciones nacionales y externas.

Una evaluación de la calidad de la base de datos revelará las debilidades y las fortalezas de la OGD (Oficina de Gestión de la Deuda) en cuanto a su función de recolectar y registrar información exacta, coherente y completa. En una auditoría, la EFS analiza toda la configuración de la oficina de la deuda, su organización y sus procedimientos. La validación de los datos de la deuda tiene un enfoque más limitado y concierne solo a la base de datos y sus procedimientos circundantes.

La validación de datos es importante para verificar si:

- Es posible que los acuerdos o transacciones, o ambos, no estén presentes en la base de datos (la validación de datos verificará si la información está completa). Por ejemplo, las EFS deben confirmar que todas las notificaciones de pago (estados de cuenta) hayan sido recibidas antes de la fecha de vencimiento.
- Los acuerdos o transacciones, o ambos, pueden estar mal codificados (la validación de datos verificará la exactitud de la información). Por ejemplo, los estados de cuenta se deben comparar con las proyecciones de la oficina de la deuda y las fechas de los pagos.
- Diferentes instituciones pueden tener información contradictoria sobre la misma deuda (la validación de datos verificará la congruencia de la información). Por ejemplo, las EFS deben examinar la puntualidad de los pagos y determinar la causa de cualquier pago atrasado.

La validación de los datos de la deuda debe entenderse como un proceso continuo de control de calidad por parte de la OGD. Incluye:

- Evaluación de la confiabilidad de la base de datos de deuda;
- Medidas para subsanar los errores encontrados; e
- Implementación de medidas regulares de control de calidad para mantener la calidad de la base de datos a largo plazo.

9.1.3 Importancia de un sistema de información de gestión de la deuda pública

Los informes oportunos de la deuda pública ayudan a prevenir irregularidades y a salvaguardar los activos. Debido a que las operaciones de deuda pública involucran grandes sumas de efectivo, la información oportuna sobre los ingresos en efectivo y los pagos asociados con las transacciones de deuda pueden desalentar el fraude. En consecuencia, un sistema de información computarizado puede ayudar a los gerentes de la deuda del país a hacer lo siguiente:

- generar informes de deuda puntuales, completos y confiables para los responsables de la formulación de políticas y las instituciones internacionales de monitoreo;
- realizar análisis técnicos de los riesgos inherentes a la estructura de la deuda del país, que son útiles para el desarrollo de un plan estratégico de gestión de la deuda a mediano plazo y la realización del análisis de sostenibilidad de la deuda;
- y lograr la integración de la gestión de la deuda y el efectivo con información presupuestaria en un *IFMIS*.

Un sistema de información eficaz y avanzado se caracteriza por disponer de aspectos valiosos que promueven una buena gestión de la deuda pública. En particular:

- permite a los administradores de la deuda registrar con exactitud todas las transacciones de flujo de efectivo asociadas con préstamos en moneda extranjera y en moneda nacional, actividades de cobertura y negociación, garantías y otorgamiento de préstamos y, de ser necesario, traducir estos flujos a valores actuales;
- utiliza una base única de datos, a efectos de ser completa, precisa y eficiente, y cubre la totalidad o la mayor parte del flujo de transacciones entre las diferentes partes de la organización;
- otorga acceso a los servicios de información del mercado y los pone a disposición en el sistema, y minimiza el procesamiento manual de datos siempre que ello sea factible;
- garantiza la integridad de los datos producidos (válidos, completos y exactos) y permite nuevos desarrollos y actualizaciones del sistema, es fácil de usar y mantener, cuenta con características de seguridad adecuadas y también está acompañado de una buena documentación del usuario;
- proporciona una cobertura completa de los instrumentos de deuda contractuales (préstamos y bonos) y su información básica (deudor, acreedor, monto, moneda, tasa de interés y plan de reembolso, etc.) y puede generar informes sobre los totales de la deuda con una base individual y acumulada, así como prever el servicio de la deuda sobre los préstamos existentes y futuros;
- permite respaldar, automáticamente, todas las transacciones registradas, de preferencia, y almacenarlas en un solo depósito, con el objeto de asegurar su originalidad con respecto a las cuentas e ingresos del Gobierno.

En muchos países, un solo sistema no está en condiciones de aportar todas las funciones mencionadas anteriormente para poder administrar la gestión de la deuda pública de manera eficaz. De utilizar la OGD sistemas adicionales, es importante que compartan una base de datos común y la integren con cualquier otro módulo específico. Idealmente, la integración de los sistemas de información de gestión de la deuda pública en otros sistemas de gestión de la deuda pública debería permitir el procesamiento electrónico bidireccional y directo de operaciones de deuda tales como los pagos.

9.2 Auditoría del sistema de información de gestión de la deuda pública

Antes de realizar una auditoría del *PDMIS*, las EFS deben adquirir un buen conocimiento del alcance y las características del *PDMIS* del país; cómo está estructurado y administrado; sus aplicaciones; y cómo se integra con las actividades de GD. El acceso al personal y los sistemas informáticos es necesario para determinar el enfoque de auditoría. Una auditoría de *PDMIS* exige una evaluación independiente acerca de la forma cómo se gestionan y mitigan los riesgos para garantizar la confiabilidad de la información de la deuda. Usualmente, dos son los tipos de controles de riesgo que se utilizan: controles generales y controles de aplicación.

Al realizar la auditoría de la información de la deuda pública, las EFS deben consultar las directrices de auditoría del sistema de información de la INTOSAI²⁸ y el manual de auditoría del

²⁸ GUID 5259, "Sistema de información de la gestión de la deuda", les proporciona a los auditores una guía descriptiva sobre la auditoría de los sistemas de información de gestión de la deuda pública. Dado que la INTOSAI ya tiene algunos documentos referentes a las auditorías de la tecnología de la información (TI) elaborados por el Grupo de trabajo sobre auditoría de TI, esta

sistema de información de la EFS correspondiente. La guía de la INTOSAI incluye preguntas de alto nivel que son útiles para las EFS, y se adjunta una lista de verificación en su Anexo D, que se centra en el control de la aplicación de SIGADE y CS-DRMS.

Al llevar a cabo una auditoría de *PDMIS*, las EFS deben verificar las siguientes áreas:

- características de seguridad en las áreas de procesamiento de datos de deuda y salvaguardas para asegurar el acceso y el uso de datos de deuda pública;
- amenazas accidentales y deliberadas, y su impacto en la entrega de servicios relacionados con la informática;
- eficacia, integridad y totalidad de los controles dentro del sistema;
- valor por dinero en el proceso de adquisición y desarrollo; y
- conformidad con los estándares relevantes.

9.2.1 Auditoría financiera de los sistemas de información de gestión de la deuda pública

Si la auditoría del *PDMIS* se lleva a cabo como parte de una auditoría financiera, el enfoque de auditoría debe diseñarse de manera que permita a la EFS verificar el diseño y la implementación de los controles, con el fin de determinar el grado de confianza que se puede depositar en el sistema de información existente.

Los objetivos de una auditoría financiera de *PDMIS* que cubren los controles generales y de aplicación pueden ser los siguientes:

Evaluar el diseño del *PDMIS* (controles generales y de aplicación) y examinar si están funcionando eficazmente permitiendo una generación de datos de deuda completos, oportunos y precisos.

9.2.2 Auditoría de cumplimiento de los sistemas de información de gestión de la deuda pública

De conformidad con una auditoría de cumplimiento de *PDMIS*, las EFS pueden evaluar el cumplimiento de los sistemas de información con las leyes, normas y directrices relativas a sus operaciones.

Los objetivos de una auditoría de cumplimiento de *PDMIS* que abarcan controles generales y de aplicación pueden ser los siguientes:

- Verificar el diseño e implementación de controles y el cumplimiento de las leyes, normas y directrices relacionadas con las operaciones del sistema de información

9.2.3 Auditoría de desempeño de los sistemas de información de gestión de la deuda pública

Los objetivos de una auditoría de desempeño de *PDMIS* que abarque los controles generales y de aplicación pueden ser los siguientes:

- Comprobar si el diseño y la implementación de los sistemas de TI mejoran la puntualidad en la producción de datos, y la precisión, integridad e integridad de la base de datos para permitir operaciones de GD eficaces; y

GUID se centra en los controles de aplicación, los cuales deben ser específicos para el sistema de información de gestión de la deuda pública.

- Determinar si hay lagunas o deficiencias en los sistemas de información y en los controles de TI, y cualquier efecto que pueda haber sobre la presentación de informes de desempeño de GD.

9.3 Preguntas de auditoría representativas para una auditoría de desempeño de un sistema de información de gestión de la deuda pública

Esta sección proporciona algunas posibles preguntas que las EFS pueden efectuar en una auditoría de desempeño de un *PDMIS*.

Objetivo de auditoría: Verificar si el diseño y la implementación de los sistemas de TI mejoran la puntualidad en la producción de datos, y la exactitud, integridad y totalidad de la base de datos para permitir operaciones de GD eficaces:

- ¿Qué sistema GD se ha adoptado y dónde está instalado?
- ¿Hay sistemas adicionales instalados en diferentes instituciones? ¿Comparten una base de datos común?
- ¿Se encuentran el programa y los datos de deuda asegurados y se verifican solo a las personas autorizadas por parte de un custodio?
- ¿Son las contraseñas asignadas formalmente, cambiadas rutinariamente y protegidas del uso por personas no autorizadas?
- ¿Cuenta el sistema informático con reglas integradas, como las comprobaciones crediticias, para verificar la exactitud de la información de la deuda a medida que se ingresa en la computadora?
- ¿Se mantienen copias de seguridad de los archivos de deuda, programas y documentación?
- ¿Existe documentación adecuada de los programas, aplicaciones y procedimientos de procesamiento de deudas?

Preguntas referentes a controles generales

- ¿Se ha desarrollado y aprobado formalmente una estrategia integral y está actualizada?
- ¿Cuáles son las bases sobre las cuales se tomó la decisión de adquirir o desarrollar sistemas en competencia vis-à-vis?
- ¿Están las guías del usuario fácilmente disponibles para ellos y están los usuarios suficientemente capacitados para un uso eficaz del sistema?
- ¿Existe un sistema de asistencia técnica que brinde apoyo eficaz para la resolución de problemas y cuán rentable es?
- ¿Existe documentación adecuada de los procesos de gestión de deuda utilizados por el sistema?
- ¿Están claramente definidas las responsabilidades para controlar el acceso y uso de archivos?
- ¿Son las contraseñas formalmente asignadas, modificadas rutinariamente y protegidas contra el uso por personas no autorizadas?
- ¿Está bien controlado el acceso a archivos y equipos de TI a través de medios físicos?
- ¿Se han aprobado y asegurado las conexiones y el acceso a la red? ¿Está el acceso a los archivos y a las bases de datos a través del software y las redes bien controlado utilizando, por ejemplo, controles de virus y firewalls?
- ¿Se ha llevado a cabo una evaluación de riesgos efectiva para identificar el negocio y los sistemas de TI críticos para la organización?

- ¿Se ha preparado un plan de continuidad del negocio, así como procedimientos detallados de respaldo que permitan la recuperación del sistema de forma controlada a partir de una pérdida parcial o total de servicios o datos operacionales y de TI?
- ¿Están bien controlados los mecanismos de respaldo de los archivos?
- Cuando el sistema está integrado con el sistema de pago, ¿proporciona un proceso de flujo de trabajo para controlar los pagos?
- Si el sistema de deuda está integrado, ¿hay suficientes cortafuegos (*firewalls*) para evitar que información incorrecta fluya al sistema de deuda a través de dicha integración?
- ¿Consideran las diferentes categorías de usuarios que el sistema satisface sus necesidades de manera eficiente? De no ser así, ¿a qué desafíos se enfrentan?
- ¿Se está mejorando el sistema continuamente?
- ¿Están autorizados y son difundidos los cambios introducidos en los sistemas desarrollados localmente en un entorno controlado?
- ¿Son consistentes las adquisiciones del sistema de gestión de la deuda con el proceso comercial y la estrategia de TI de la OGD y se adhieren a las normas de adquisición?

Preguntas relacionadas con controles de aplicación

- ¿Están todas las transacciones ingresadas en el sistema autorizadas, completas, precisas, oportunas y registradas una sola vez?
- ¿Existen controles de procesamiento apropiados para garantizar la integridad y precisión de los datos?
- ¿Cuenta el sistema con los controles adecuados para asegurar la precisión, integridad, confidencialidad y oportunidad de los informes?
- ¿Se mantiene un registro de auditoría completo en el sistema que permita rastrear datos y transacciones desde su entrada hasta su salida?
- ¿Cuenta el sistema con los mecanismos necesarios para crear copias de respaldo de datos y programas, almacenarlos y conservarlos de manera segura, y recuperar aplicaciones en caso de que no haya disponibilidad del sistema y de los datos?
- ¿Están los datos permanentes en el sistema controlados y mantenidos adecuadamente para garantizar su confiabilidad?
- ¿Se interconectan eficazmente los sistemas de información utilizados por diferentes OGD?

9.4 Criterios de auditoría para los sistemas de información de gestión de la deuda

Las herramientas de *DeMPA* articulan la importancia de la administración de la deuda con la seguridad de los datos.

El **IDD-12** se concentra en cuatro características cruciales de la administración de la deuda: (1) disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para procesar pagos relacionados con la deuda; (2) disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el registro y validación de datos de deuda y transacciones, así como el almacenamiento de acuerdos y registros de administración de deudas; (3) disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para controlar el acceso al sistema de registro y gestión de datos de deuda del Gobierno central y al registro de auditoría; y (4) frecuencia con la que se efectúa el almacenamiento seguro externo de los registros de deudas y del sistema de respaldo de la gestión.

El **IDD-13** articula la importancia de la separación de tareas para algunas funciones clave, así como la presencia de una función de supervisión y cumplimiento de riesgos; la capacidad del personal y la gestión de recursos humanos; y la presencia de un plan de gestión del riesgo

operacional, incluidos los acuerdos de continuidad de las operaciones y mecanismos de recuperación de desastres.

El **IDD-14** se concentra en la integridad y oportunidad de los registros del Gobierno central sobre su deuda, garantías de préstamos y transacciones relacionadas con la deuda, así como registros completos y actualizados de todos los titulares de valores del Gobierno en un sistema de registro seguro, de ser aplicable.

9.5 Fuentes de evidencia en la auditoría de los sistemas de información de gestión de la deuda pública

Las EFS deben obtener la siguiente evidencia como documentación de soporte:

- Manual de procedimientos para el procesamiento de pagos y cuentas por cobrar relacionados con la deuda, para el registro y validación de datos de la deuda, y para el almacenamiento de acuerdos y registros de administración de deudas;
- Documentos del almacenamiento físico de copias originales y firmadas de acuerdos de préstamo y derivados en un lugar seguro, del escaneo y mantenimiento de dichos acuerdos en forma electrónica en un lugar seguro, o de ambos;
- Evidencia de procedimientos de validación con respecto a notificaciones de pago;
- Documentos sobre la confirmación independiente de todos los datos con acreedores externos e importantes inversores nacionales;
- Evidencia de un proceso de autorización por parte de dos personas;
- Permisos de acceso al sistema y evidencia de la seguridad del sistema y de los controles de acceso;
- Evidencia de que los registros de auditoría son monitoreados; y
- Evidencia de la ubicación de almacenamiento del registro de la deuda y las copias de seguridad del sistema de gestión (la ubicación verificada por los evaluadores).

9.6 Ilustraciones de los hallazgos de auditoría sobre los sistemas de información de gestión de la deuda

Las EFS que realizaron auditorías sobre el *PDMIS* encontraron: (1) ciertas deficiencias en el registro y mantenimiento de registros; (2) deficiencias en el funcionamiento del *PDMIS*; y (3) deficiencias en los informes financieros.

1) Deficiencias en el registro y mantenimiento de registros

Las EFS descubrieron que el mantenimiento de registros no era exacto y completo. La información divulgada en los informes del año, bajo revisión, no se pudo verificar. De manera análoga, la entidad no pudo proporcionar registro alguno acerca de las garantías ni los préstamos otorgados por el Gobierno. En otros casos en los que se utilizó Excel para registrar los detalles de los convenios de deuda, las EFS observaron las eficiencias y la eficacia que un sistema de gestión y análisis de la deuda y el análisis aportarán en el registro y análisis de los acuerdos de deuda.

2) Deficiencias en las funciones del *PDMIS*

Los países involucrados en el programa tienen diferentes sistemas de información para el registro. En algunos casos, debido a que las funciones están divididas y distribuidas entre varios departamentos, se usan diferentes softwares. Por ejemplo, para realizar un seguimiento del flujo de efectivo y gestionar la información de la deuda pública, en muchos casos el software duplica otros y no se concilian entre sí, lo que creó dudas con respecto a la integridad de la información provista por los diferentes módulos. Otro hallazgo importante

es que, en muchos casos, los sistemas de información están aislados o no están integrados con el resto de los componentes de la administración pública, lo que causa una gran duplicación de esfuerzos y aumenta el riesgo de errores manuales.

La diferencia entre sistemas de gestión de la deuda y sistemas de presupuestos y rendición de cuentas es que este último no permite mantener un registro sobre el endeudamiento público debidamente articulado. También falta un subíndice del sistema de gestión que identifique, dentro de cada cuenta contable, el saldo de cada componente del instrumento financiero de la deuda pública.

REFERENCIAS

1. Papel de trabajo de investigación de política, Mecanismos de gestión de la deuda pública; No. 3021. World Bank, Washington, DC.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18226/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
2. Lineamientos para la gestión de la deuda pública del FMI- Banco Mundial,
<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Guidelines-for-Public-Debt-Management-PP4855>
3. Evaluación de desempeño de la gestión de la deuda, herramienta de *DeMPA*,
<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/020509.pdf>
4. Principios para promover una toma y otorgamiento responsables de préstamos y endeudamiento soberano de las Naciones Unidas.
https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf.