

COMPENDIO TRANSREGIONAL

Programa de la IDI sobre
Auditoría de los Marcos
de Otorgamiento y Toma
de Préstamos

**INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO**

5

- Objetivo del compendio
- Cómo leer el compendio:
 - EFS participantes
 - Cuestiones relacionadas con la deuda pública

CAPÍTULO 1 AUDITORÍA DEL MARCO LEGAL DE GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

9

- Metodología de la evaluación del desempeño de la gestión de la deuda (EDGD): Indicador de desempeño de la gestión de la deuda (IDGD) 1.
- Principios de la UNCTAD sobre el otorgamiento y toma responsables de préstamos. Principio 10.
- Enfoque de la auditoría del marco legal de la gestión de la deuda pública.
- Resultados del Programa sobre Auditoría de los Marcos de Otorgamiento y toma de Préstamos (ALBF, por sus siglas en inglés), relacionados con la Dimensión 1 de la EDGD (Evaluación del desempeño de la gestión de la deuda pública) y el principio 10 de la UNCTAD.

CAPÍTULO 2 AUDITORÍA DE LOS MECANISMOS ORGANIZACIONALES PARA LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

16

- Metodología de la evaluación del desempeño de la gestión de la deuda: Indicadores del desempeño de la gestión de la deuda (IDGD) 2 y 13.
- Principios de la UNCTAD sobre el otorgamiento y toma responsables de préstamos: Principio 13.
- Enfoque de la auditoría de la deuda pública con relación a la EDGD y los principios de la UNCTAD.
- ISSAI aplicables a la auditoría de los mecanismos institucionales.
- Hallazgos del Programa ALBF sobre los mecanismos institucionales.

CAPÍTULO 3 AUDITORÍA DE LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

25



- Metodología de la evaluación del desempeño de la gestión de la deuda: IDGD 3, 8, 9 Y 11.
- Principios de la UNCTAD sobre el otorgamiento y toma responsables de préstamos.
- Enfoque de la auditoría de las necesidades de endeudamiento de acuerdo con la EDGD.
- ISSAI aplicables a la auditoría de las necesidades de endeudamiento.
- Hallazgos del Programa ALBF sobre las necesidades de endeudamiento.

CAPÍTULO 4 AUDITORÍA DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

31

- Metodología de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda: IDGD 3 - Estrategia de gestión de la deuda.
- Principios de la UNCTAD sobre el otorgamiento y toma responsables de préstamos.
- Enfoque de la auditoría de la estrategia de endeudamiento.
- ISSAI aplicables a la auditoría de la estrategia de endeudamiento.
- Hallazgos del Programa ALBF sobre la estrategia de endeudamiento.

CAPÍTULO 5 AUDITORÍA DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL ENDEUDAMIENTO

37

- Metodología de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda: IDGD 8, 9 y 14.
- Principios de la UNCTAD sobre el otorgamiento y toma responsables de préstamos.
- Enfoque de la auditoría de la estrategia de endeudamiento.
- Hallazgos del Programa ALBF sobre las actividades relacionadas con el endeudamiento.

CAPÍTULO 6 AUDITORÍA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE LA DEUDA PÚBLICA

43

- Metodología de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda. Indicadores de desempeño de la deuda 12, 13 y 14.
- Principios de la UNCTAD sobre otorgamiento y toma responsables de préstamos: Principio 13.
- Enfoque de auditoría de los sistemas de información de la Oficina de Gestión de la Deuda (OGD).
- Hallazgos de auditoría del Programa sobre Auditoría de los Marcos de otorgamiento y toma de préstamos en relación con los sistemas de información.



CAPÍTULO 7 AUDITORÍA DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS DE LA DEUDA

49

- Metodología de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda.
Indicadores de desempeño de la gestión de la deuda: IDGD 6, 8, 11, 12 y 14.
- Principios de la UNCTAD sobre prácticas responsables de otorgamiento y toma responsables de préstamos: Principio 13.
- Enfoque de auditoría de las actividades de servicio de la deuda.
- Hallazgos de auditoría del Programa ALBF relacionados con los servicios de la deuda.

CAPÍTULO 8 AUDITORÍA DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE LA DEUDA

55

- Metodología de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda: IDGD 4.
- Principios de la UNCTAD sobre otorgamiento y toma responsables de préstamos. Principio 11: Divulgación.
- Enfoque de la auditoría de la presentación de informes sobre la deuda pública.
- Hallazgos de auditoría del Programa ALBF sobre la presentación de informes sobre la deuda.

CAPÍTULO 9 LECCIONES APRENDIDAS

63



INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO



INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

OBJETIVO DEL COMPENDIO

El objetivo de este Compendio es brindar una reseña de los hallazgos clave de las auditorías realizadas durante el Programa sobre Auditoría de los Marcos de otorgamiento y toma de préstamos (ALBF, por sus siglas en inglés). Nos proponemos, asimismo, compartir las valiosas lecciones aprendidas del programa, así como las perspectivas y los conocimientos aportados por los expertos que participaron en él, los miembros del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Deuda Pública (WGPD, por sus siglas en inglés), y los participantes en el programa (ver la lista de países participantes en la tabla que sigue).

EFS Participantes			
ASOSAI	AFROSAI-E	OLACEFS	EUROSAI
 Bangladesh	 Botsuana	 Argentina	 Georgia
 Bután	 Kenya	 Brasil	
 China	 Zambia	 Colombia	
 India	 Zimbabwe	 Honduras	
 Malasia		 Paraguay	
 Maldivas		 Perú	
 Mongolia		 México	
 Nepal		 Venezuela	
 Filipinas			

Los datos recabados nos permiten presentar la información de un modo sistémico y así mejorar su legibilidad y pertinencia.

Muchas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) han señalado que, debido a lo delicado de la información contenida en los informes, no desean que ella se publique. Por tal motivo, en aquellos casos en los que se autorizó la publicación de información, ésta se presenta a modo de resumen de los hallazgos de auditoría, acompañados de ejemplos específicos, mientras que en otros casos se mantuvo el anonimato.

Este compendio fue elaborado para la comunidad de auditoría, pero también se dirige a un conjunto más amplio de partes interesadas a quienes concierne la auditoría de la deuda pública.



CÓMO LEER EL COMPENDIO

Los hallazgos de auditoría se han estructurado en función de aquellas cuestiones clave en materia gestión de la deuda que un auditor considera al auditar los Marcos de otorgamiento y toma de préstamos.



Se utilizaron las ISSAI de la serie 5000 como parte de los criterios de auditoría para las auditorías realizadas en el marco del programa.

ISSAI 5410

Lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos de la deuda pública

ISSAI 5411

Indicadores de (desempeño de la gestión de la) deuda (IDGD)

ISSAI 5420

La administración de la deuda pública y la vulnerabilidad fiscal: tareas para las EFS

ISSAI 5421

Orientación sobre la definición y divulgación de la deuda pública – Apéndice

ISSAI 5422

Un ejercicio de términos de referencia para realizar auditorías de desempeño de la deuda pública

ISSAI 5430

Contingencias fiscales: Implicaciones en la administración de la deuda pública y el papel de las EFS

ISSAI 5440

Guía para la realización de auditorías de deuda pública. Utilización de pruebas sustantivas en las auditorías financieras

ISSAI 5450

Directriz sobre la Auditoría de Sistemas de Información para la Gestión de la Deuda Pública

Cuestiones clave relacionadas con la deuda pública examinadas mediante las auditorías

Los informes de auditoría presentados por las EFS se centraron en las siguientes áreas de la gestión de la deuda pública, analizadas con mayor profundidad en los capítulos del Compendio:

- Aspectos legales de la deuda pública, contratos, y cláusulas de acción colectiva, incluyendo legislación primaria y secundaria (o delegada).
- Mecanismos institucionales de la Oficina de Gestión de la Deuda (OGD) entre los que figuran conceptos tales como la separación de funciones, políticas y manuales de procedimientos, y capacidad del personal.
- Estrategias de gestión de la deuda y necesidades de endeudamiento con atención a la existencia del marco legal necesario, la organización relacionada, la formulación de la estrategia y su relación con las operaciones de endeudamiento (toma de préstamos).
- Operaciones de endeudamiento y su relación con la existencia de un plan de contratación de deuda, los procedimientos de negociación y la evaluación del riesgo operativo.
- Sistemas de información sobre la gestión de la deuda en general, enfatizando los factores de riesgo operativo y el correcto funcionamiento de las herramientas implementadas.
- Gestión del flujo de efectivo y programación de los contratos de deuda pública o emisiones de deuda, haciendo hincapié en las previsiones relativas a los servicios de la deuda y el orden de los pagos, obligaciones impagas de los gobiernos estatales (o provinciales) o locales, y las deficiencias en cuanto a la gestión flujos de efectivo.
- Presentación de informes sobre la deuda, con un análisis detallado de la publicación de estadísticas sobre ésta, publicación de datos incompletos, e incongruencias entre las diferentes fuentes de publicación.
- Gestión del riesgo asociado a los diversos instrumentos financieros y la cartera de la deuda pública, derivados financieros, y todos los instrumentos que representan obligaciones financieras o pasivos contingentes del Gobierno.
- Arquitectura institucional, leyes, reglamentos y mecanismos fiscales destinados a asegurar la sostenibilidad con el mayor impacto social y económico al menor costo, con una distribución prudencial del riesgo a lo largo del tiempo.



CAPÍTULO 1

AUDITORÍA DEL MARCO LEGAL
DE LA GESTIÓN DE LA
DEUDA PÚBLICA

CAPÍTULO

1

AUDITORÍA DEL MARCO LEGAL DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Los componentes del marco legal de la deuda pública pueden dividirse entre aquellos que corresponden a la legislación primaria u originaria (la Constitución y las leyes sancionadas con la aprobación del Parlamento o Congreso), y aquellos que corresponden a la legislación secundaria o delegada (decretos, reglamentos, edictos, ordenanzas, etc.) emanados del Poder Ejecutivo.

En términos generales, el marco legal de la gestión de la deuda pública debería abordarse considerando cinco elementos que requieren una definición clara y uniforme:

- Delegación de facultades soberanas por parte del Poder Legislativo (Parlamento o Congreso) al Poder Ejecutivo.
- Competencia (responsabilidad, esfera de actividad) de la Oficina de Gestión de la Deuda.
- Fines del endeudamiento
- Metas y objetivos de la gestión de la deuda
- Obligaciones vinculadas con la presentación de informes sobre la deuda

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA INDICADOR DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA (IDGD) 1¹

Esta metodología incluye la evaluación de una dimensión del Indicador 1 de desempeño de la gestión de la deuda (IDGD-1) vinculado con la existencia, cobertura y contenido del marco legal que regula la autorización para contraer deuda, la realización de otras actividades de gestión de la deuda (GD) y la emisión de garantías de deuda. El marco legal en el que se establecen las facultades para la emisión de instrumentos de deuda está integrado por legislación primaria (originaria) y secundaria (delegada).

¹ Guía del WGPD y la IDI de 2012 para la Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública



PRINCIPIOS DE LA UNCTAD SOBRE EL OTORGAMIENTO Y TOMA RESPONSABLES DE PRÉSTAMOS: PRINCIPIO 10

“Los gobiernos tienen la responsabilidad de establecer e implementar un marco jurídico amplio en el que se definan claramente los procedimientos, las responsabilidades y los mecanismos de rendición de cuentas. En particular, deberían instrumentar mecanismos que garanticen una adecuada aprobación y supervisión del endeudamiento público y otras formas de financiamiento, lo cual incluye las garantías otorgadas por organismos relacionados con el Estado”.

“Dado que, en última instancia, serán los contribuyentes de un país los que respondan por el pago de la deuda soberana, sus representantes en la legislatura deberían, idealmente, participar en las decisiones acerca de la contratación de deuda y el modo en que ésta ha de contraerse”.

“Dicha participación puede realizarse mediante la fijación de límites de endeudamiento especificados por el Poder Legislativo, la determinación de objetivos de endeudamiento, la supervisión legislativa de las finanzas públicas, la posibilidad de realizar auditorías posteriores a la realización de desembolsos vinculados con transacciones específicas, o cualquier otra modalidad de intervención legislativa”.

1- Guía del WGPD y la IDI de 2012 para la Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública



ENFOQUE DE AUDITORÍA DEL MARCO LEGAL DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Las EFS verificaron si los siguientes cinco elementos forman parte del marco legal de la deuda pública y están definidos de forma explícita, clara y uniforme. Es decir, si:

- las condiciones de delegación son explícitas y claras, tanto a los efectos del control interno como de las tareas de debida diligencia;
- dichas facultades delegadas existen y son adecuadas para permitirle a la Oficina de Gestión de la Deuda (OGD) gestionar debidamente la deuda pública;
- el marco legal define de forma clara y explícita los fines del endeudamiento, por ejemplo, financiar el déficit presupuestario, cubrir los déficits de efectivo a corto plazo, refinanciar deuda de próximo vencimiento, financiar proyectos de inversión aprobados por la legislatura, financiar pagos por garantías financieras al producirse incumplimientos, y apoyar los objetivos de la política monetaria (por ejemplo, reducir el exceso de liquidez del mercado interno);
- las metas son lo suficientemente relevantes, estables y sólidas como para apuntalar las estrategias de gestión de la deuda; y
- existen requisitos claros y explícitos en materia de presentación de informes para que los gestores de la deuda pública rindan cuentas ante sus funcionarios superiores en el área de la deuda pública, los ministros y comisiones a cargo de la gestión de gobierno, y la legislatura.

HALLAZGOS DEL PROGRAMA RELACIONADOS CON LA DIMENSIÓN 1 DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA (EDGD) Y EL PRINCIPIO 10 DE LA UNCTAD

Los hallazgos principales del programa se vinculan con dos tipos de situaciones relacionadas con la madurez del sistema de gestión de la deuda pública, es decir: aquellas en las que no existe un marco legal; o en las que la legislación aplicable a la gestión de la deuda pública es vaga.

Al analizar los resultados de las auditorías, se observó que una buena legislación en materia de deuda pública constituye la piedra angular de una buena OGD, dado que ella sustenta los demás principios relacionados con una correcta gestión de la deuda pública. Las EFS que inicialmente realizaron auditorías sobre otros temas concluyeron que las causas fundamentales subyacían principalmente al marco legislativo y, por consiguiente, se vieron obligadas a limitar el alcance de su labor, o modificar los objetivos de las auditorías.

En aquellos casos en los que la legislación no era clara en cuanto a la asignación de facultades, se observó que las actividades de *front-*, *middle-*, y *back-office* carecían de coordinación y se encontraban dispersas entre varias entidades, lo que generaba ineficiencias en la función de gestión de la deuda. Esto a su vez afectaba la disponibilidad de información para los departamentos y, específicamente, para los auditores.

Dada la inexistencia de un marco legal adecuado, no se elaboraban estrategias de gestión de la deuda o planes de endeudamiento, lo que daba lugar a que los países en cuestión debiesen afrontar mayores gastos de endeudamiento, en condiciones inferiores a las óptimas. Esto va de la mano con la falta de manuales y políticas de carácter operativo (mecanismos institucionales) acerca del modo de llevar a cabo las actividades relacionadas con el otorgamiento de préstamos y la contratación de deuda. Lo cual a su vez da lugar a elevados niveles de endeudamiento y una exposición a determinadas divisas que es alta con relación a las condiciones económicas.

Además de las debilidades señaladas, se observó que en aquellos casos en los que la legislación exigía la formulación de una estrategia y planes de endeudamiento, estos instrumentos carecían de parámetros clave, por ejemplo, límites de endeudamiento, *mix* de divisas, etc. Asimismo, no se supervisaba la implementación de la estrategia y los planes, dado lo cual, los resultados diferían de los previstos. Los auditores también señalaban que esto obedecía a que las dependencias a cargo de la deuda pública carecían de aptitudes y personal capacitado para dar cumplimiento a los requisitos asociados a las estrategias, y a una falta de revisión.

Los participantes en el programa también han destacado que la definición de deuda pública es una cuestión controvertida. Esta definición no es unívoca, por cuanto algunos países excluyen la deuda de las empresas propiedad estatal sobre la que se han otorgado garantías, cuando el criterio predominante hoy en día es que las garantías deben incluirse como parte de la deuda pública indirecta.



El marco contable utilizado para difundir información sobre la deuda pública también daba lugar a desavenencias entre los auditores y las autoridades auditadas, dado que la deuda se informaba sobre la base del criterio de registro de caja (o efectivo), reflejando guarismos muy inferiores al del valor razonable de la deuda pública.



OTRAS APLICACIONES DEL PRINCIPIO 10 DE LA UNCTAD

TRANSPARENCIA

La aplicación del Principio 10 de permite no solo la evaluación de los marcos generales, sino también la evaluación de la existencia y precisión de marcos normativos específicos tales como:

“El proceso para obtener financiamiento y asumir obligaciones de deuda soberana y pasivos debe ser transparente...” Esta premisa impulsó a recomendar el dictado de normas que permitan dar a conocer los procedimientos realizados en la práctica por el auditado, pero no regulados formalmente, contribuyendo así a la consecución de una gestión del endeudamiento más transparente.

“Los gobiernos tienen la responsabilidad de establecer e implementar marcos legales integrales que definan claramente las autoridades, procedimientos, y obligaciones de rendir cuentas...”. La evaluación de este principio no sólo permite enfocarse en marcos normativos generales (por ejemplo, autorización del Parlamento para adquirir deudas), sino también en los marcos específicos aplicables a cada operación de endeudamiento. De esta manera, mediante la aplicación de este principio, se puede evaluar la claridad y precisión de la norma: en el caso concreto, hizo posible recomendar la necesidad de emitir reglamentaciones que clarifiquen conceptos normativos indefinidos.



CAPÍTULO 2

AUDITORÍA DE
LOS MECANISMOS
ORGANIZACIONALES PARA
LA GESTIÓN DE LA DEUDA
PÚBLICA



CAPÍTULO

2

AUDITORÍA DE LOS MECANISMOS ORGANIZACIONALES PARA LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA²

Para que un sistema organizacional de gestión de la deuda pública sea eficaz, debe encontrarse bien precisado, los mandatos y funciones, bien articulados, y disponerse de un sólido sistema de frenos y contrapesos. Por ejemplo, existe un sistema sólido de frenos y contrapesos cuando hay una clara división de las responsabilidades a nivel político (el parlamento o congreso, el presidente, el gabinete y consejo de ministros, el ministro de finanzas, las instituciones de control interno y externo y el banco central). Es una buena práctica que los objetivos y la estrategia de gestión de la deuda se determinen a nivel político, y que dicha estrategia sea implementada a nivel técnico (unidad u oficina de gestión de la deuda).

Una gestión eficaz de la deuda por parte de un gobierno supone siete funciones o unidades básicas que se ocupen de: la formulación de políticas, la elaboración de normas, la obtención de recursos, el mantenimiento de registros, la realización de análisis, la aplicación de controles, y las cuestiones operativas (lo que incluye la gestión activa de carteras). Las primeras tres de dichas funciones (conocidas como las funciones ejecutivas de gestión de la deuda) se ejercen a un nivel muy elevado, es decir, el de un consejo de ministros, un directorio, o un subconjunto de ellos y, en tal sentido, puede considerarse que ella determina las “reglas del juego” en los estratos gubernamentales más altos. Este nivel superior guía el sistema de gestión de la deuda en su conjunto. Una vez determinada la dirección a seguir, otras unidades u oficinas a cargo de la deuda pública se ocupan de realizar las funciones operativas, implementando y ejecutando las “reglas del juego” acordadas.

En general, los mecanismos organizacionales deben propender a una ejecución eficaz y eficiente de las funciones de *front-*, *middle-*, y *back-office*, y una adecuada separación de funciones.

² Guía del WGPD y la IDI de 2012 para la Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública



METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LA DEUDA: IDGD 2 Y 13³

Esta metodología incluye los siguientes dos Indicadores de desempeño de la gestión de la deuda (IDGD):

1. La estructura de gestión (IDGD-2), que abarca dos dimensiones a evaluar:
 - 1.1 El grado de eficacia de la estructura de gestión para la contratación de deuda por parte del gobierno central y las transacciones relacionadas con la deuda, y si tal estructura incluye una división clara entre los niveles político y de ejecución; y
 - 1.2 La eficacia de la estructura de gestión para la preparación y emisión de garantías de préstamos otorgadas por el gobierno central.
2. La separación de funciones, la capacidad del personal y la continuidad de las actividades, abordadas mediante el IDGD-13, con dos dimensiones a evaluar:
 - 2.1 Separación de funciones, para algunas funciones clave, además de la existencia de una función de supervisión de riesgos y (verificación de) cumplimiento; y
 - 2.2 Gestión de las capacidades del personal y los recursos humanos y competencia del personal y los recursos humanos.

³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>



PRINCIPIOS DE LA UNCTAD SOBRE EL OTORGAMIENTO Y TOMA RESPONSABLES DE PRÉSTAMOS: PRINCIPIO 13⁴

El Principio 13, “Gestión y supervisión adecuadas”, establece lo siguiente:

“Muchos países se han visto afectados por prácticas indisciplinadas respecto a la contratación de deuda por parte del soberano y otros prestatarios del sector público. De no haber un proceso centralizado de aprobación y supervisión, cabe la posibilidad de que los préstamos sean contratados sin considerar la sostenibilidad general de la deuda del país. A resultas de lo cual, es posible que la aplicación de los fondos originados en tales préstamos carezca de transparencia y que las condiciones (tanto legales como financieras) del endeudamiento sean incongruentes y desaconsejables”.

“El establecimiento de una oficina de gestión de deuda (OGD) eficiente puede servir para abordar muchas de esas preocupaciones. Existen OGD en muchos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, y ellos tienen a su disposición la asistencia técnica brindada por instituciones financieras internacionales que los ayude a establecer sus OGD. Una OGD debería participar en los aspectos previos y posteriores a los desembolsos de cualquier crédito por el que el Estado o una de sus dependencias sea responsable. Asimismo, debería disponer de procesos adecuados para la formulación de una estrategia a mediano plazo en materia de gestión de la deuda (lo que incluye procedimientos para revisar periódicamente la estrategia, supervisar los riesgos emergentes y los costos por intereses, considerar otras obligaciones que podrían afectar la situación presupuestaria del gobierno, supervisar el desempeño, y presentar informes claros y transparentes sobre los resultados de la estrategia).

⁴ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2012misc1_en.pdf



ENFOQUE DE LA AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA CON RELACIÓN A LA EDGD Y LOS PRINCIPIOS DE LA UNCTAD

Las EFS deberían determinar si los mecanismos organizacionales de gestión de la deuda son eficaces y prevén una adecuada separación de funciones. En general, los mecanismos organizacionales deberían prever la existencia de funciones de *front-*, *middle-* y *back-office* eficaces y eficientes. Asimismo, las EFS deberían obtener el manual de procedimientos y el organigrama específico en el que se señalan cada una de las unidades y sus respectivos roles y responsabilidades.

Para desarrollar criterios orientados a evaluar los mecanismos organizacionales específicos en sus respectivos países, los auditores pueden recurrir a las publicaciones relativas a las ISSAI elaboradas por el Grupo de Trabajo sobre la Deuda Pública, las mejores prácticas descritas en las publicaciones del Banco Mundial acerca de la gestión de la deuda, y las Estadísticas de Deuda del Sector Público del Fondo Monetario Internacional (FMI) - Guía para los compiladores y usuarios de fecha mayo de 2011. Por ejemplo, en la Tabla 6.3 de la publicación del FMI se define como mecanismo eficaz de gestión de la deuda a todo aquel que incorpora siete funciones básicas: política, normativa, dotación de recursos, registro, control y operativa (incluida la gestión activa de carteras), como se mencionase previamente.

Utilizando como criterios las siete funciones básicas (que acabamos de señalar) los auditores examinarán si:

1. El marco organizacional se encuentra bien articulado, es viable y garantiza una gestión imparcial y transparente de la deuda; y
2. Los mecanismos organizacionales para la gestión de la deuda pública son eficientes y promueven un sistema eficaz de frenos y contrapesos.



ISSAI APLICABLES A LA AUDITORÍA DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES

La ISSAI 5410⁵, "Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública", exige que el auditor defina el alcance de las auditorías de la deuda mediante los cinco componentes de un sistema de control interno: entorno de control; evaluación de riesgos; actividades de control; información y comunicación; y supervisión.

⁵ http://issai.org/media/13076/issai_5410_e.pdf



HALLAZGOS DE AUDITORÍA DEL PROGRAMA ALBF SOBRE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES

Los hallazgos relacionados con los mecanismos institucionales presentados por las EFS que realizaron las auditorías sobre esta materia respondían a tres causas fundamentales: (1) falta de separación de funciones; (2) falta de personal debidamente cualificado; y (3) ausencia de políticas y manuales de procedimientos.

1. Falta de separación de funciones

Los auditores hallaron una falta de separación de funciones en los mecanismos recomendados de *front-*, *middle-* y *back-office*. Ello a su vez daba lugar a deficiencias en cuanto a la transparencia en la presentación de informes, los controles de calidad, y los mecanismos operativos de la OGD. El carácter informal de estos mecanismos derivaba en una falta de rendición de cuentas sobre el funcionamiento de la OGD. Específicamente, cuando la OGD está integrada al Ministerio de Finanzas, el personal se ocupa de desempeñar funciones propias de la OGD además de sus responsabilidades normales.

A consecuencia de ello, los auditores no podían verificar la información presentada y si se disponía de la autoridad necesaria para realizar las transacciones relacionadas con la emisión de deuda y el pago de sus servicios. Por otra parte, las funciones descentralizadas de *front-*, *middle-* y *back-office* a menudo se encontraban distribuidas entre varios organismos, lo cual daba lugar a una falta de coordinación entre las funciones de la OGD. Cuando los funcionarios eran designados para ocupar diversos cargos, sus descripciones de tareas no hacían referencia a funciones de la OGD, y su rol se describía de forma vaga, en términos que no guardaban relación con las tareas que un funcionario de la OGD debe llevar a cabo.

2. Falta de personal cualificado

En respuesta a algunos de los hallazgos presentados por los auditores, los funcionarios contables y los titulares de departamentos aludían a la falta de personal cualificado en la OGD como la razón principal de esos hallazgos. Específicamente, se detectaron problemas vinculados con las capacidades del personal en las áreas de análisis de la deuda (*middle-office*), registración y contabilidad (*back-office*) y presentación de informes (*back-office*). Otra área en la que se detectaron deficiencias de aptitudes era la TI, especialmente en lo relativo a aquellas necesarias para mantener y administrar el software utilizado para la contabilidad y la presentación de informes sobre la deuda pública (DMFAS, por sus siglas en inglés), para lo cual es necesario contar con buenos conocimientos de Oracle.

3. Ausencia de políticas y procedimientos

Se observó que, dada la ausencia de políticas y manuales de procedimientos, las prácticas relacionadas con la contratación de deuda y las operaciones de représtamo carecían de uniformidad, y las condiciones aceptadas por el gobierno no eran las óptimas. También se observó que, durante las negociaciones vinculadas con la contratación de deuda, no se aplicaban políticas de evaluación de riesgos; las decisiones relativas a las condiciones



óptimas de endeudamiento se basaban en experiencias previas, y recaían en una única autoridad. Esto obedecía a la falta de documentación y normalización de los procedimientos operativos; situación que se veía agravada por la falta de claridad en las descripciones de tareas y los organigramas, lo cual impedía la consecución de los objetivos de la OGD. Además, la ausencia de una estrategia y objetivos claros dificultaba la toma de decisiones durante la etapa de negociación (*front-office*).



APLICACIÓN DE LA ISSAI 5410. EVALUACIÓN PREVIA. CONTROL INTERNO DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA DEUDA PÚBLICA

En una auditoría de desempeño de actividades vinculadas con el endeudamiento, la encuesta preliminar reflejaba la existencia de una delimitación clara de los roles y las responsabilidades en una estructura organizacional aprobada por la autoridad competente. Las funciones de registración estaban a cargo de un área jerárquicamente subordinada al Ministerio de Economía y Finanzas. La registración de la deuda pública se realizaba a través de un sistema (en este caso, el Sistema de Análisis Financiero y Gestión de la Deuda 6.1 (DMFAS, por sus siglas en inglés)). A tal efecto, había una Coordinación del Sistema responsable por su mantenimiento y actualización. También se preveían funciones de control y supervisión y su correspondiente interacción con el Sistema de Información Financiera (IFMIS en sus siglas en inglés). El personal que realizaba las tareas y modificaciones en el sistema había sido capacitado en diferentes instancias (especialmente al realizarse la migración hacia una versión más actualizada), y los puestos de directores y coordinadores eran ocupados por funcionarios de carrera capacitados y actualizados en la propia oficina.

En cuanto a la falta de políticas y procedimientos, en sus informes anuales correspondientes al ejercicio fiscal, la EFS recomendaba, entre otras acciones, la elaboración de manuales de procedimientos. Esta recomendación fue tomada en consideración e implementada a partir del ejercicio fiscal 2015, habiéndose aprobado y distribuido a través de la intranet a todo el personal.



CAPÍTULO 3

AUDITORÍA DE LA
DETERMINACIÓN DE LAS
NECESIDADES DE
ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

CAPÍTULO

3

AUDITORÍA DE LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

La determinación de la cuantía del endeudamiento forma parte del ciclo de planificación de la gestión de la deuda. Existen cuatro factores principales que los gestores de la deuda pública precisan conocer para realizar una estimación confiable de las necesidades de endeudamiento durante el siguiente período, que podría ser de un año: la deuda con vencimiento dentro del año; una estimación del déficit de presupuesto durante el próximo año; una estimación de las contingencias, por ejemplo, incumplimientos de préstamos garantizados, que tendrían efecto durante dicho período; y una estimación de los activos financieros netos, incluyendo la acumulación de saldos de caja, que se adquirirían dentro del plazo señalado.

Esto permitiría a los gobiernos obtener fondos suficientes como para financiar los déficits de presupuesto, refinanciar la deuda, y cubrir ciertas contingencias que podrían producirse a corto plazo, por ejemplo, uno o dos años.

Teniendo en cuenta dichos factores, los gestores de la deuda sólo estarán en condiciones de conocer con certeza la cuantía de la deuda a vencer dentro del año si sus registros de deuda son completos y precisos y se mantienen actualizados. Los otros tres factores: déficits presupuestarios, contingencias fiscales y adquisición de activos financieros, habitualmente corresponden a otros organismos públicos.

En general, la legislación presupuestaria fiscal incluye la autorización legal para la planificación de la contratación de deuda durante un ejercicio fiscal; esta autorización es necesaria para conferir un contexto legal de carácter formal a todas las operaciones que los gestores de la deuda estarán en condiciones de realizar.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA

IDGD: 3, 8, 9 Y 11

El Indicador 3 del desempeño de la gestión de la deuda aborda el proceso de toma de decisiones y la publicación de la estrategia de gestión de la deuda. Lo que se pretende es corroborar que el gobierno dispone de un proceso decisorio sólido para el desarrollo de dicha estrategia, y que ésta se da a publicidad. La recomendación de la evaluación de desempeño de la gestión de la deuda (EDGD) es que, para facilitar la coordinación de las actividades de endeudamiento, es necesario disponer de una estrategia que oriente el proceso, y un plan anual en el que se establezcan las instancias de endeudamiento proyectadas durante el año. Por ende, dicho plan debe ser congruente con la estrategia de endeudamiento a mediano plazo.

El Indicador 8 aborda el endeudamiento en el plano interno: en qué medida se recurre a mecanismos de mercado para la emisión de deuda; la elaboración de un plan anual en el que se consigne el volumen total de endeudamiento en el mercado interno, dividido entre los mercados mayorista y minorista; y la publicación de un cronograma de emisión de deuda para los valores colocados a través del mercado mayorista.

El Indicador 9 se ocupa del endeudamiento externo: en la Dimensión 1 se recomienda una evaluación documentada de los términos y condiciones de contratación de deuda más beneficiosos en función de los costos (prestamista o fuente de fondos, divisa, tasa de interés, y vencimientos) y un plan de endeudamiento.

La Dimensión 1 del Indicador 11, “Proyección de flujos de efectivo y gestión de los saldos de efectivo”, se ocupa de la eficacia de la estimación de los saldos de efectivo acumulados en las cuentas bancarias gubernamentales:

“La entidad principal a cargo de la gestión de la deuda (GD) (gestión que podría recaer en más de una entidad), solicita información sobre el nivel acumulado de los saldos de efectivo a un día (overnight) a los efectos de la planificación del endeudamiento, especialmente para los instrumentos a corto plazo, y para asegurarse de que el saldo de efectivo concuerde con el nivel o margen determinado por la política gubernamental. Por consiguiente, los gestores de la deuda necesitan disponer de previsiones precisas y oportunas sobre los flujos de efectivo y los saldos de cuenta al cierre del día del gobierno central. Para reducir los costos asociados a la emisión de instrumentos de deuda, los gobiernos deberían procurar endeudarse sólo cuando exista una necesidad de financiamiento.”



PRINCIPIOS DE LA UNCTAD SOBRE EL OTORGAMIENTO Y TOMA RESPONSABLES DE PRÉSTAMOS

El Principio 13 de la UNCTAD, sobre “Gestión y supervisión adecuadas”, establece lo siguiente: “Los deudores son responsables de diseñar e implementar una estrategia de gestión y sostenibilidad de la deuda, y de asegurarse de que su gestión de la deuda sea adecuada”. El objetivo de este marco debería ser la promoción de una estrategia eficaz en materia de sostenibilidad y gestión de la deuda.

El principio 15 de la iniciativa de la UNCTAD, sobre “Reestructuración”, señala que, si la reestructuración de las obligaciones de deuda soberana se tornase inevitable, ésta deberá ser asumida tanto por el deudor soberano como por sus acreedores, y llevarse a cabo de manera diligente, eficiente y justa.

ENFOQUE DE LA AUDITORÍA DE LAS NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO DE ACUERDO CON LA EDGD

El equipo de auditoría debe obtener evidencias suficientes para determinar si las unidades de gestión de la deuda disponen de información completa y fiable sobre la deuda pendiente. Un ejemplo de ello sería un cronograma actualizado de amortizaciones de la deuda aplicable a todos los préstamos y valores de deuda.

Los auditores también pueden evaluar la capacidad del gobierno para elaborar y comunicar oportunamente a los gestores de la deuda las cifras presupuestarias, los ingresos y los gastos.

Asimismo, deben considerar la confiabilidad de la estimación del monto de pasivos contingentes que se activarán durante el período en curso. También es necesario incluir en el plan de auditoría un conjunto de procedimientos que permitan examinar la gestión de pasivos contingentes explícitos, es decir, obligaciones legales derivadas de contratos (p. ej., una garantía otorgada para un proyecto específico) o de determinadas normas (p. ej., un sistema de seguro de depósitos). Dado que se trata de obligaciones legales, el gobierno no tiene otra alternativa que efectuar el pago una vez acaecido el hecho desencadenante del pasivo contingente.

Por otra parte, y en la medida en que sus mandatos lo permitan, las EFS deberían indagar acerca de pasivos contingentes implícitos no vinculados con obligación legal alguna.



ISSAI APLICABLES A LA AUDITORÍA DE LAS NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO

La ISSAI 5422⁶, “Términos de referencia para realizar una auditoría de desempeño sobre la deuda pública”, se centra en el modo en que el gestor de la deuda puede administrar la cartera de deuda. Dicha ISSAI brinda orientación acerca de seis cuestiones: consideraciones conceptuales; marco normativo y legal; términos para la gestión de la deuda; términos para la evaluación de la vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda; rendición de cuentas; y comportamiento de los actores. Como en toda auditoría de desempeño, es necesario disponer de criterios que permitan evaluar las actividades de endeudamiento. El plan de endeudamiento concebido podría ser uno de los elementos de aplicación de dichos criterios.

La ISSAI 5440⁷, “Guía para la Realización de una Auditoría de Deuda Pública. Utilización de pruebas sustantivas en las auditorías financieras”, permite al auditor llevar a cabo los procedimientos básicos de manera adecuada. Estos procedimientos determinarán si las actividades de otorgamientos de préstamos que han tenido lugar durante un ejercicio fiscal se encuentran insertas en un sistema de contabilidad adecuado, tanto en términos de registración como legales. En efecto, las ISSAI describen los elementos de la gestión de la deuda pública; la aplicación de las Normas de auditoría de la INTOSAI a las auditorías de la deuda; y la aplicación de pruebas sustantivas en las auditorías de la deuda pública y con relación a la emisión de instrumentos derivados.

Las ISSAI mencionadas son las normas principales que un equipo de auditoría puede utilizar como marco para la realización de una auditoría.

⁶ <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-5422-an-exercise-of-reference-terms-to-carry-out-performance-audit-of-public-debt.html>

⁷ <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-5440-guidance-for-conducting-a-public-debt-audit-the-use-of-substantive-tests-in-finance.html>



HALLAZGOS DEL PROGRAMA ALBF SOBRE LAS NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO

Durante el programa ALBF, las EFS que se centraron en las necesidades de endeudamiento de los países, se ocuparon principalmente de la eficacia de las operaciones de la OGD, y en determinar si el prestamista y el prestatario cumplían las condiciones de los contratos de préstamo, y si se solicitaba la aprobación necesaria para la contratación de deuda soberana.

Los resultados de las auditorías fueron divergentes, y los hallazgos difíciles de generalizar: durante las auditorías se observaron algunas cuestiones positivas, y también algunas negativas, en lo concerniente a la autoridad relacionada con las necesidades de endeudamiento.

Los auditores concluyeron que cuando se disponía de estrategias y planes de endeudamiento, asociados a buenos mecanismos institucionales, el proceso de endeudamiento externo era muy eficaz. Asimismo, las condiciones estipuladas como parte de las negociaciones se cumplían y resultaban mucho más fáciles de controlar.

Por otra parte, en aquellos casos en los que el marco legal no era tan exhaustivo y los mecanismos institucionales (p. ej., los planes y estrategias de endeudamiento; los manuales de procedimientos operativos) no eran tan sólidos, la necesidad de contraer deuda en situaciones de emergencia generaba vacíos de autoridad, requiriéndose una resolución de los miembros de la legislatura. Los auditores recomendaban mejorar las previsiones e infundir una mayor formalidad a los procedimientos vinculados con la determinación y la satisfacción de las necesidades de endeudamiento para obtener una aprobación oportuna de los miembros de la legislatura.



CAPÍTULO 4

AUDITORÍA DE LA
ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE
LA DEUDA PÚBLICA



CAPÍTULO

4

AUDITORÍA DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

La estrategia de gestión de la deuda pública debería abarcar la totalidad de la deuda actual y el endeudamiento proyectado del gobierno central, incluida la deuda del banco central, dentro de un plazo mínimo de tres años (por lo tanto, debería actualizarse de forma anual). Específicamente, una estrategia de gestión de la deuda refleja el modo en que las características de costos y riesgos varían en función de 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, en función del grado de desarrollo económico, las fuentes de financiamiento, la profundidad del mercado de deuda interno, y las transacciones utilizadas para gestionar la deuda del gobierno central.

La estrategia de gestión de la deuda tiene un enfoque a más largo plazo que un plan de endeudamiento, y es, esencialmente, el resultado de un proceso dinámico e iterativo. El objetivo de la OGD es seleccionar fuentes de financiamiento óptimas, tomando en consideración la tolerancia al riesgo del gobierno y la capacidad y el desarrollo del mercado financiero interno.

En términos generales, la estrategia de gestión de la deuda debería incluir los siguientes elementos:

1. Una descripción de los riesgos de mercado a gestionar (cambiario, de tasas de interés, y de refinanciación/reprogramación), y el contexto histórico de la cartera de la deuda real.
2. Una descripción del entorno futuro de la gestión de la deuda, incorporando previsiones sobre la situación fiscal y la evolución de la deuda, hipótesis sobre las tasas de interés y los tipos de cambio, y limitaciones en cuanto a la selección de la cartera, incluidas aquellas relacionadas con el acceso a los mercados y la implementación de la política monetaria.
3. Una descripción de la estrategia adoptada y sus fundamentos, con indicadores claros de las metas proyectadas.
4. Descripción de la estrategia adoptada y razones por las cuales se adoptó, con indicadores claros de las metas proyectadas.



METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA IDGD 3 - ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA DEUDA

Esta metodología incluye la evaluación de la estrategia de gestión de la deuda de acuerdo con el IDGD 3, integrado por dos dimensiones a evaluar

1. La calidad del documento de estrategia de GD.
2. El proceso de toma de decisiones y la publicación de la estrategia de GD.



PRINCIPIOS DE LA UNCTAD SOBRE EL OTORGAMIENTO Y TOMA RESPONSABLES DE PRÉSTAMOS PRINCIPIO 8

El Principio 8 se ocupa de la “Representación” (relacionada en parte con la EDGD) y dispone que todo contrato de deuda debería ser congruente con los objetivos y la estrategia de gestión de la deuda del soberano en salvaguarda del interés público.

El Principio 13 de la UNCTAD, sobre “Gestión y supervisión adecuadas”, dispone lo siguiente:

“Los deudores son responsables de formular e implementar una estrategia de sostenibilidad y gestión de la deuda y de asegurarse de que dicha gestión sea adecuada.” El objetivo del marco establecido por los Principios de la UNCTAD debería ser la promoción de una estrategia eficaz en materia de sostenibilidad y gestión de la deuda.

ENFOQUE DE LA AUDITORÍA DE LA ESTRATEGIA DE ENDEUDAMIENTO

El enfoque de esta auditoría se basa en evaluar en qué medida la estrategia de gestión de la deuda respalda los objetivos de la deuda. Asimismo, al evaluar la estrategia de la deuda, las EFS pueden también evaluar el proceso de formulación e implementación de dicha estrategia. Los indicadores clave del riesgo asociado a la deuda varían en función de la cartera de deuda y de las posibilidades de gestión del riesgo.

Las EFS deberían determinar la frecuencia de las revisiones de la estrategia de la deuda para evaluar si las hipótesis en las que se basa dicha estrategia siguen vigentes ante nuevas circunstancias. La ISSAI 5411 “Indicadores de deuda” y la ISSAI 5422 “Un ejercicio de términos de referencia para realizar una auditoría de desempeño a la deuda pública”, podrían constituir un marco adecuado para comprender la GD y ayudar a los auditores a realizar auditorías adecuadas.



ISSAI APLICABLES RELACIONADAS CON LA AUDITORÍA DE LA ESTRATEGIA DE OTORGAMIENTO DE PRÉSTAMOS

La ISSAI 5411, “Indicadores de deuda”, señala que el papel desempeñado por las EFS puede favorecer la aplicación de mejores prácticas en la gestión de la deuda pública, lo que incluye la utilización de información adecuada. Los auditores pueden observar los indicadores financieros, de vulnerabilidad y de sostenibilidad y escoger el modelo adecuado para desarrollar algunos ejemplos.

La ISSAI 5422, “Términos de referencia para realizar una auditoría de desempeño de la deuda pública”, se centra en el modo en que el gestor de la deuda puede gestionar la cartera de deuda. Dicha ISSAI contribuye a abordar seis cuestiones: consideraciones conceptuales; marco normativo y legal; términos para la gestión de la deuda; términos para la evaluación de la vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda; rendición de cuentas; y comportamiento de los actores.



HALLAZGOS DEL PROGRAMA ALBF SOBRE LA ESTRATEGIA DE ENDEUDAMIENTO

Los auditores seleccionaron el tema de la estrategia de endeudamiento y hallaron que, en algunos casos, aunque dicha estrategia existía, era insuficiente (por ejemplo, en cuanto a sus parámetros), o directamente no se aplicaba. La ausencia de una estrategia conducía a un endeudamiento en condiciones desfavorables, faltantes de efectivo disponible, y mayores costos de endeudamiento.

En otros casos, el requisito de disponer de una estrategia de gestión de la deuda no existía. Al no existir este requisito, no se habían determinado responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas relativos al desarrollo, la publicación, la revisión periódica y la actualización de la estrategia, y la presentación de informes sobre los resultados.

En algunos casos, los auditores destacaban la necesidad de incluir en la legislación el requisito de disponer de una estrategia de GD.

También se observaron ejemplos positivos, en los que dicha estrategia conducía a una disminución de los costos de endeudamiento, y a una reducción del perfil de vencimientos de la deuda en aquellos casos en los que las obligaciones asumidas podían cancelarse antes de su vencimiento.

Cabe mencionar que las EFS que en el marco del programa realizaron revisiones de la estrategia vinculada con la deuda pública en algunos países, pudieron evaluar si los modelos y las estimaciones que los gestores utilizaban eran idóneos para generar los cambios propuestos por los organismos encargados de la deuda.

Por último, corresponde destacar que la supervisión de las relaciones entre organismos en lo atinente a la toma de decisiones relacionadas con la deuda puede generar un marco propicio para la aplicación de prácticas saludables en cuanto a la administración del endeudamiento soberano, y una mayor certeza en cuanto a la delegación de decisiones por parte de la legislatura a determinadas áreas ejecutivas del gobierno.



CAPÍTULO 5

AUDITORÍA DE LAS
ACTIVIDADES
RELACIONADAS CON
EL ENDEUDAMIENTO



CAPÍTULO

5

AUDITORÍA DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL ENDEUDAMIENTO

El ciclo del endeudamiento público comprende actividades específicas que las EFS pueden examinar, entre ellas, la elaboración de un plan de endeudamiento anual congruente con la estrategia en materia de deuda del país, y la identificación de los mejores instrumentos de endeudamiento, por ejemplo, los préstamos en condiciones favorables y los valores de referencia.

Los planes de endeudamiento anuales deberían contener la información requerida para determinar las necesidades de endeudamiento. Los gobiernos deberían contraer deuda por aquellas sumas que les permitan financiar los déficits de presupuesto estimados, refinanciar la deuda de próximo vencimiento, y cubrirse frente a determinadas contingencias que podrían manifestarse en el futuro cercano. Una vez determinada la suma total de la deuda a contraer, el equipo a cargo de la gestión de la deuda debe distribuirla entre los diferentes instrumentos de deuda: préstamos bilaterales y multilaterales, y títulos a emitir en mercados locales y externos. Estos instrumentos deberían seleccionarse con miras al logro de los objetivos establecidos en la estrategia de gestión de la deuda.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LA DEUDA: IDGD 8, 9 Y 14

i. IDGD-8: Endeudamiento interno

Dimensión 1 - En qué medida se recurre a mecanismos de mercado para la emisión de deuda; la elaboración de un plan anual relativo al endeudamiento acumulado en el mercado interno, dividido entre los mercados mayorista y minorista; y la publicación de un cronograma de emisión de deuda para los valores colocados a través del mercado mayorista.

Dimensión 2 - La disponibilidad y la calidad de procedimientos documentados para el endeudamiento en el mercado interno y las interacciones con los participantes en el mercado.



ii. IDGD-9: Endeudamiento externo

Dimensión 1 - Evaluación documentada de las cláusulas de contratación de deuda más beneficiosas o convenientes en función de los costos (prestamista o fuente de fondos, divisa, tasa de interés, y vencimiento) y un plan de endeudamiento.

Dimensión 2 - Disponibilidad y calidad de procedimientos documentados para la contratación de deuda externa.

Dimensión 3 - Disponibilidad y grado de participación de asesores legales previamente a la firma del contrato de préstamo.

iii. IDGD-14: Deuda y registros relacionados con la deuda

Dimensión 1 - Integridad y oportunidad de los registros del gobierno central sobre su deuda, garantías de préstamos, y transacciones relacionadas con la deuda.



PRINCIPIOS DE LA UNCTAD SOBRE EL OTORGAMIENTO Y LA TOMA RESPONSABLES DE PRÉSTAMOS

- Principio 10 - Transparencia: El proceso para obtener financiamiento y contraer obligaciones relacionadas con la deuda soberana debería ser transparente. Los gobiernos tienen la responsabilidad de establecer e implementar marcos legales integrales en los que se definan claramente procedimientos, responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas. En particular, deberían instrumentar mecanismos que garanticen una adecuada aprobación y supervisión del endeudamiento público y otras formas de financiamiento, lo cual incluye las garantías otorgadas por organismos relacionados con el Estado.
- Principio 12 - Financiamiento de proyectos: En el contexto de financiamiento de proyectos, los prestatarios soberanos tienen la responsabilidad de llevar a cabo una investigación exhaustiva y completa de las implicaciones financieras, operativas, civiles, sociales, culturales y ambientales del proyecto y su financiamiento. Los prestatarios deben hacer públicos los resultados de los estudios de evaluación del proyecto.

ENFOQUE DE LA AUDITORÍA DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL ENDEUDAMIENTO

La auditoría de las actividades relacionadas con el endeudamiento supone evaluar si el gobierno dispone de un plan de endeudamiento documentado, coincidente con las metas, los objetivos y la estrategia de la deuda pública, y si se han adoptado las mejores prácticas y procedimientos para la gestión de la deuda soberana, por ejemplo:

- Mantener manuales de procedimientos completos y actualizados sobre las actividades relacionadas con el endeudamiento.
- Formular y seguir un plan de endeudamiento anual que sea regular y previsible.
- Comunicarse frecuentemente con prestamistas e inversores.
- Coordinar las actividades de financiamiento con la ejecución del programa financiero (flujos de efectivo).
- Adoptar procedimientos transparentes para la realización de subastas y acuerdos de sindicación en mercados locales y externos.
- Mejorar en el cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables.
- Coordinar eficazmente las operaciones de gestión del efectivo y la deuda, a los efectos de evitar costos por sobreendeudamiento y riesgos de liquidez por subendeudamiento.



HALLAZGOS DEL PROGRAMA ALBF SOBRE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL ENDEUDAMIENTO

Los hallazgos señalados por los auditores pueden dividirse en tres categorías principales: aquellos relacionados con el plan de endeudamiento; con el proceso de negociación y contratación de préstamos; y con la evaluación del riesgo.

Plan de endeudamiento

La carencia de estrategias de deuda y planes de endeudamiento documentados daba lugar a situaciones de contratación de deuda sin objetivos previos. Tal era el caso de aquellos países que se veían urgidos por emitir deuda repentinamente ante conmociones económicas externas. El problema se veía agravado por la ausencia de mecanismos estructurales y organizacionales que respaldasen tales procesos de endeudamiento, a raíz de lo cual, la deuda se contraía en condiciones menos que favorables, y en algunos casos en los que se disponía de planes y estrategias para la contratación de deuda, no se respetaban los ciclos de endeudamiento.

Proceso de negociación y contratación

Los procedimientos relativos a los procesos a seguir en las actividades relacionadas con el endeudamiento no se encontraban documentados, y faltaba documentación vinculada con los procesos seguidos al contratar deuda, dado lo cual las OGD se veían expuestas a riesgos operativos. Los procedimientos de negociación no se encontraban claramente definidos en procesos escalonados específicamente para la contratación de deuda. Tampoco se encontraban definidos los criterios de evaluación de los préstamos, dado lo cual, los contratos a menudo se celebraban bajo condiciones que no era las óptimas.

Procedimientos de evaluación de riesgo

Los auditores hallaron que no existían disposiciones relativas a la identificación, medición y supervisión del riesgo y la presentación de los informes correspondientes. También señalaban la necesidad de capacitar y contratar personal dotado de los conocimientos adecuados para la realización de evaluaciones de riesgo en consonancia con la estrategia de endeudamiento. Tales procedimientos no se encontraban debidamente documentados. En algún caso los auditores también observaban que no se transmitían las competencias adquiridas a partir de iniciativas de desarrollo de capacidades.



Resultados del programa vinculados con actividades relacionadas con el endeudamiento

Además de las prácticas correctas previamente mencionadas, la aplicación de las directrices contenidas en la ISSAI 5411 a las auditorías de desempeño de las actividades relacionadas con el endeudamiento sirvió para identificar los riesgos vinculados con la actividad de endeudamiento seleccionada (deuda con el Banco Central) a partir de los indicadores propuestos y adaptados, y permitió a los auditores evaluar las dimensiones de economía, eficacia y eficiencia.

El análisis nos llevó a concluir que el endeudamiento auditado cumplía con las pautas en materia de economía al haberse logrado el objetivo de obtener recursos a bajo costo (en los términos de la ISSAI 3000, el Soberano logra obtener recursos tanto en moneda local como extranjera a costos menores que los que asumiría frente a otros prestamistas). Sin embargo, se registró un incremento en los riesgos de discordancia y liquidez debido al predominio creciente de instrumentos no transferibles denominados en moneda extranjera. La insuficiencia del resultado primario para afrontar el pago de los intereses la deuda al concluir el período considerado, sumada al deterioro de los indicadores de sostenibilidad fiscal, acrecentaba el riesgo de que el Soberano no lograra sus metas fiscales e impactaba en la eficacia del plan de financiamiento. Sin embargo, dadas las limitaciones del Soberano para evaluar el mercado de capitales externo y el vencimiento a corto plazo del instrumento, el financiamiento se consideraba eficiente.



CAPÍTULO 6

AUDITORÍA DE LOS
SISTEMAS DE INFORMACIÓN
DE LA DEUDA PÚBLICA



CAPÍTULO

6

AUDITORÍA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

El sistema de información de la deuda pública abarca los componentes que permiten recopilar, supervisar y analizar información sobre la deuda de un país y presentar informes acerca de ésta. El sistema es una combinación de software, hardware, personas y un sistema de comunicación que posibilita el ingreso, procesamiento y almacenamiento de datos, y la elaboración de productos tales como los informes de gestión de las carteras de deuda interna y externa.

Por lo general, el sistema de gestión de la deuda se encuentra instalado en el Ministerio de Finanzas (MdF) y/o el Banco Central, y, en la mayoría de los casos, se integra con otros sistemas, por ejemplo, los Sistemas Integrados de Información Financiera (IFMIS, por sus siglas en inglés).

A continuación, se presentan los principales objetivos de esta auditoría específica:

- Obtener herramientas de seguridad eficaces en las áreas de procesamiento de datos sobre la deuda, y medidas de protección para asegurar el acceso a datos de la deuda pública y el uso de estos datos.
- Reducir los riesgos asociados a amenazas accidentales e intencionales, y su impacto en la prestación de servicios informáticos.
- Determinar la eficacia, integridad y exhaustividad de los controles internos.
- Garantizar la obtención de beneficios proporcionales a los costos en los procesos de adquisición/desarrollo.
- Lograr la concordancia con las normas pertinentes estipuladas en las Directrices de la INTOSAI sobre auditoría de TI (ISSAI 5450).



METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA: IDGD 12, 13 Y 14

De la Sección sobre Registración de la deuda y gestión del riesgo operativo de la EDGD:

IDGD 12 - “Administración de la deuda y seguridad de los datos”

Dimensión 3. Disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para controlar el acceso al sistema de registración y gestión de los datos sobre la deuda del gobierno central y a los registros de auditoría.

Dimensión 4. Frecuencia de la realización de copias de seguridad del sistema de registración y gestión de la deuda, y almacenamiento externo en condiciones seguras.

IDGD 13 - “Plan de continuidad de las actividades”

Dimensión 3. Existencia de un plan de gestión del riesgo operativo, incluyendo mecanismos de continuidad de las actividades y recuperación en caso de desastres.

IDGD 14 - “Datos y registros de la deuda”

Dimensión 1. Integridad y oportunidad de los registros del gobierno central sobre su deuda, garantías de préstamos, y transacciones relacionadas con la deuda.



PRINCIPIOS DE LA UNCTAD SOBRE EL OTORGAMIENTO Y TOMA RESPONSABLES DE PRÉSTAMOS

PRINCIPIO 13

El Principio 13 de la UNCTAD, sobre “Gestión y supervisión adecuadas”, establece: “Los deudores son responsables de formular e implementar una estrategia de sostenibilidad y gestión de la deuda y de asegurarse de que dicha gestión sea adecuada, incluso a nivel subnacional. Los países deudores deben contar con sistemas eficaces de seguimiento incluso a nivel subnacional”.

ENFOQUE DE LA AUDITORÍA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA OGD

En primer lugar, los auditores deberían aprehender alcance y las características del sistema de gestión de la deuda del país; el modo en que éste se encuentra estructurado y se gestiona; y cómo se integra con las actividades de gestión de la deuda. El acceso al personal, y el acceso por parte de los consultores a los sistemas informáticos, son condiciones necesarias para determinar el enfoque de auditoría durante la etapa de planificación.

Una auditoría de los sistemas de información sobre la gestión de la deuda supone una evaluación independiente del modo en que los riesgos se gestionan y mitigan para garantizar la confiabilidad de la información sobre la deuda.

Si la auditoría del sistema de información sobre la deuda pública forma parte de una auditoría financiera o de cumplimiento, el enfoque de auditoría debería concebirse de modo tal que permita al auditor verificar el diseño y la implementación de los controles y el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y las disposiciones vinculadas con las operaciones de dicho sistema.

En general, la práctica debería consistir en evaluar la eficiencia y eficacia del modo en que se utilizan los sistemas de información al realizar los procedimientos operativos principales, por ejemplo:

- Elaboración del presupuesto anual para los servicios de la deuda.
- Elaboración de las previsiones de flujos de efectivo en relación con las transacciones de la deuda.
- Registración y tratamiento de retiros de préstamos y valores de deuda.
- Registración y tratamiento de los pagos relacionados con servicios de la deuda.



RESULTADOS DEL PROGRAMA ALBF RELACIONADOS CON LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Las EFS que realizaron auditorías de los sistemas de información hallaron algunas deficiencias relativas al proceso de registración y el mantenimiento de registros, y en el funcionamiento de los sistemas de información sobre gestión de la deuda.

Mantenimiento de registros: Los auditores hallaron que el mantenimiento de registros no era preciso ni completo. Tampoco pudieron verificar la información contenida en los informes correspondientes al ejercicio examinado. También se observó que la entidad auditada no podía suministrar registros de garantías y subpréstamos otorgados por el gobierno. Los auditores recomendaron mejorar el mantenimiento de los registros y conciliar regularmente la información sobre la deuda. En otros casos, en los que se utilizaban planillas de Excel para registrar los detalles de los contratos de deuda, los auditores señalaron la eficacia y eficiencia logradas. Un sistema de gestión y análisis de la deuda contribuirá a la registración y el análisis de los contratos de deuda.

Funcionamiento de los sistemas de información: Los países participantes en el programa disponen de diferentes sistemas de información para la registración de la deuda. En algunos casos, como las funciones de registración se distribuyen entre diferentes departamentos, se utiliza software diferente (por ejemplo, uno para llevar un registro de los flujos de efectivo y el otro para gestionar la información sobre la deuda pública). Con frecuencia se utiliza software duplicado y en ocasiones los programas no permiten la conciliación de datos; esto suscitaba dudas acerca de la integridad de la información suministrada por los diferentes módulos. Otro hallazgo importante es que en varios casos los sistemas de información se encuentran aislados o desintegrados del resto de los componentes de la administración pública, lo cual da lugar a una substancial duplicación de esfuerzos y un incremento de los riesgos de que se produzcan errores manuales.

De conformidad con el IDGD-14, “Información y registros de deuda”, el análisis se concentró en la calidad de la información que se publica, así como en la integridad de los registros contables.

Sobre la base de lo preceptuado en la ISSAI 5410 (según la cual, a los efectos de cumplir las metas en materia de deuda pública, es necesario que los responsables de formular políticas públicas cuenten con un sistema de información en el que se recopile y genere información confiable sobre la deuda soberana), los informes regulares sobre las cuentas correspondientes a cada ejercicio financiero reflejaban lo siguiente:

- La diferencia de funciones entre el Sistema de Gestión y Análisis Financiero de la Deuda (DFMAS, por sus siglas en inglés) y el sistema de presupuesto y contabilidad no permite mantener un registro adecuadamente estructurado del endeudamiento público.
- La ausencia de un subíndice del e-SIDIF que identifique dentro de cada cuenta de contabilidad el saldo de cada instrumento financiero que compone la deuda pública.

Sobre la base del Principio 11, Difusión de información y comunicación, según el cual “los términos y condiciones relevantes de un convenio de financiamiento deben ser divulgados por el deudor soberano, encontrarse universalmente disponibles y ser fácilmente accesibles para todas las partes interesadas, incluidos los ciudadanos, de manera oportuna a través de medios virtuales”, también fue posible detectar:

- Una falta de exposición de la deuda intraestatal en tablas y anexos de la cuenta de inversión, tomando en consideración la importancia que durante los últimos años ha adquirido el segmento correspondiente a este tipo de endeudamiento.
- Una imposibilidad de determinar la legislación aplicable a los valores de la deuda pública, principalmente a aquellos que fueron colocados en diferentes canjes.



CAPÍTULO 7

AUDITORÍA DE LAS
ACTIVIDADES
RELACIONADAS CON LOS
SERVICIOS DE LA DEUDA



CAPÍTULO 7

AUDITORÍA DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS DE LA DEUDA

Las actividades relacionadas con los servicios de la deuda pública abarcan las operaciones vinculadas con los pagos de capital, intereses, comisiones y, posiblemente, intereses moratorios. Dichas operaciones pueden consistir en desembolsos de efectivo, la generación de moras, la reprogramación de pagos de capital, cancelaciones anticipadas totales o parciales, o condonaciones o canjes de deuda.

EL objetivo principal de las actividades relacionadas con los servicios de la deuda es el pago puntual de las sumas correctas especificadas en los contratos de deuda pública. Un componente fundamental de una gestión eficaz de los servicios de la deuda es una base de datos segura, actualizada y completa. Esta herramienta es esencial para realizar análisis de riesgos, por ejemplo, aquellos vinculados con la detección de pagos substanciales de servicios de la deuda en el futuro cercano, independientemente del plazo de vencimiento original de los instrumentos de deuda. También es necesario disponer de una base de datos de la deuda actualizada y completa para su utilización por parte de los responsables de la formulación de políticas en el Ministerio de Finanzas y la Legislatura.



METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA. INDICADORES DE DESEMPEÑO 6, 8, 11, 12 Y 14

IDGD-6 Coordinación con la política fiscal

Dimensión 1. Apoyo a los responsables de formular la política fiscal mediante la formulación de previsiones precisas y oportunas sobre los pagos de servicios de la deuda del gobierno central en diferentes escenarios.

IDGD-8 Endeudamiento interno

En qué medida se recurre a mecanismos de mercado para la emisión de deuda; la elaboración de un plan anual en el que se consigne el volumen total de endeudamiento en el mercado interno, dividido entre los mercados mayorista y minorista; y la publicación de un cronograma de emisión de deuda para los valores colocados a través del mercado mayorista.

IDGD-11 Previsiones de flujos de efectivo y gestión del saldo de efectivo

Dimensión 1. Eficacia de las previsiones acerca del nivel acumulado de saldos de efectivo en cuentas bancarias gubernamentales.

IDGD-14 Deuda y registros relacionado con la deuda

Dimensión 1. Integridad y oportunidad de los registros del gobierno central sobre su deuda, garantías de préstamos, y transacciones relacionadas con la deuda.

IDGD-12 Gestión de la deuda y seguridad de los datos

Dimensión 1. Disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el procesamiento de pagos y cuentas a cobrar vinculados con la deuda.

Dimensión 2. Disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para la registración y validación de datos relacionados con la deuda y la realización de transacciones, además del almacenamiento de contratos y registros relacionados con la deuda.

PRINCIPIOS DE LA UNCTAD SOBRE EL OTORGAMIENTO Y TOMA RESPONSABLE DE PRÉSTAMOS PRINCIPIO 13

Principio 9 - Acuerdos vinculantes: Un contrato de deuda soberana constituye una obligación vinculante que debe honrarse. No obstante, pueden surgir casos excepcionales. Por ejemplo, un prestatario puede verse impedido de pagar su deuda de forma total y/u oportuna debido a una situación de necesidad económica. Asimismo, una autoridad judicial competente puede determinar que existen circunstancias de carácter legal que justifican el planteo de defensas o excepciones. Cuando, debido al estado de necesidad económica del prestatario, resulte inevitable modificar las condiciones contractuales originales del préstamo, deberían seguirse los Principios 7 y 15.

Principio 13 - Gestión y supervisión adecuadas: Los deudores deberían formular e implementar una estrategia de sostenibilidad y gestión de la deuda, y asegurarse de que dicha gestión sea adecuada. Los países deudores tienen la responsabilidad de implementar sistemas de supervisión eficaces, incluso a nivel subnacional, que también sirvan para identificar pasivos contingentes. Una institución de auditoría debería realizar auditorías independientes, objetivas, profesionales, oportunas y periódicas de sus carteras de deuda para evaluar de forma cuantitativa y cualitativa las obligaciones contraídas recientemente. Los hallazgos de dichas auditorías deberían darse a publicidad para garantizar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la deuda. También deberían realizarse auditorías a niveles subnacionales.

ENFOQUE DE LA AUDITORÍA SOBRE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS DE LA DEUDA

Luego de evaluar los riesgos en la etapa de planificación, el equipo de auditoría está en condiciones de determinar el enfoque de auditoría que se adecua a los riesgos identificados. Puede realizarse una auditoría de cumplimiento para examinar los controles aplicados a las actividades relacionadas con los servicios de la deuda, en tanto una auditoría de cumplimiento se centraría en la exactitud, la uniformidad y la integridad de los datos. También puede realizarse una auditoría de desempeño para evaluar la economía, la eficiencia y la eficacia de las actividades relacionadas con los servicios de la deuda.

Algunos de los posibles objetivos de la auditoría son:

1. Determinar si la base de datos de la deuda pública es completa y precisa y brinda información financiera confiable.
2. Determinar si se sigue el cronograma de las actividades de servicios de la deuda pública y si éste se encuentra debidamente autorizado por la Unidad de Gestión de la Deuda (UGD).
3. Determinar si el prestatario realiza las amortizaciones de acuerdo con el contrato de préstamo.
4. Examinar si la información sobre la deuda proporcionada por la UGD con respecto a la reestructuración de esta es completa y adecuada.
5. Examinar si los tipos de cambio y las tasas de interés se actualizan periódicamente en el sistema.
6. Examinar si las garantías⁸ y las operaciones de subpréstamo también se registran en el sistema.

⁸ Se sugiere utilizar la ISSAI 5422 - Ejercicio de términos de referencia para realizar auditorías de desempeño de (la gestión de) la deuda pública. Sección 4.4 - Registración, Control y Supervisión.

HALLAZGOS DEL PROGRAMA ALBF SOBRE ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS DE LA DEUDA

Los hallazgos señalados por los auditores pueden clasificarse en tres categorías principales: (1) relacionados con previsiones sobre los servicios de la deuda y el orden de los pagos; (2) relacionados con obligaciones impagas del Estado o de gobiernos locales; y (3) relacionados con deficiencias en la gestión del efectivo.

Previsiones sobre los servicios de la deuda

Los auditores hallaron que la falta de buenos registros y actualización de las variables necesarias daba lugar a divergencias entre el cronograma de pagos y el orden de los pagos. En otro caso, los pagos de la deuda no formaban parte del presupuesto fiscal, lo cual daba lugar a faltantes de efectivo y endeudamiento a corto plazo para cubrir la deuda a largo plazo.

Pagos de los gobiernos de estados

Los auditores hallaron que una registración y supervisión incorrectas de los pasivos del gobierno general causan problemas (morosidad) por falta de pago de las obligaciones de los gobiernos locales. Las disposiciones legales del país en cuestión sólo requieren que los gobiernos estatales (provinciales) deduzcan los pagos de intereses de las asignaciones a gobiernos locales. A raíz de ello, las deudas de los estados se han venido incrementando con el transcurso de los años.

Deficiencias en la gestión del efectivo

Los auditores hallaron que no existía fondo de amortización alguno para financiar los pagos de la deuda al momento de su vencimiento, lo que daba lugar a la necesidad de contraer deuda para financiar dichos pagos, exponiendo al país a riesgos de incumplimiento. El fin previsto del fondo de amortización es financiar la deuda corriente a partir de los ingresos e impuestos recaudados durante el período.



CAPÍTULO 8

AUDITORÍA DE LA
PRESENTACIÓN DE
INFORMES DE LA
DEUDA



CAPÍTULO

8

AUDITORÍA DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE LA DEUDA⁹

La divulgación periódica de las actividades relacionadas con la deuda pública auditadas permite a los legisladores, contribuyentes, acreedores y otras partes interesadas evaluar el cumplimiento de la legislación en materia de deuda y determinar si los niveles de endeudamiento son sostenibles. Cuando las cifras auditadas de la deuda pública se presentan de manera oportuna, es posible mejorar su gestión, y aumentan las posibilidades de abordar problemas potenciales de que la deuda alcance niveles insostenibles, y de evitar decisiones vinculadas con la deuda que puedan acentuar una crisis económica, fiscal o financiera.

Las unidades u oficinas de gestión de la deuda elaboran numerosos informes que contienen información sobre la deuda, para cumplir con sus obligaciones en materia de información y dar apoyo a diversas funciones de gestión. El contenido y la frecuencia de estos informes pueden variar en función de los objetivos y el público destinatario. También el alcance de estos informes puede variar según las necesidades de los usuarios. Por ejemplo, los informes para la realización de análisis macroeconómicos podrían abarcar la totalidad del sector público, mientras que el alcance de los informes sobre la rendición de cuentas de determinados órganos de la administración pública podría ser mucho más acotado.

La ISSAI 5421, “Lineamientos sobre la definición y divulgación de la deuda pública”, ofrece un modelo explicativo acerca de la divulgación de informes sobre la deuda pública.

⁹ Guía del WGPD y la IDI de 2012 para la Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública



METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA: IDGD 4

Esta metodología incluye la evaluación de dos dimensiones del IDGD-4 relacionadas con la evaluación de la deuda y la presentación de informes sobre ésta:

1. Calidad y oportunidad de 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.
2. La presentación ante el Congreso o el Parlamento y el contenido de un informe de evaluación anual sobre las actividades de GD y el desempeño general en esta área.



PRINCIPIOS DE LA UNCTAD SOBRE EL OTORGAMIENTO Y TOMA RESPONSABLES DE PRÉSTAMOS: PRINCIPIOS 11 Y 12

Principio 11- Divulgación.

“Las cláusulas relevantes de un contrato de préstamo deberían ser divulgadas por el prestatario soberano y encontrarse a disposición del público en general, y todas las partes interesadas, incluidos los ciudadanos, deberían tener acceso a ellas de forma oportuna a través de medios electrónicos”.

“Los deudores soberanos tienen la responsabilidad de divulgar información completa y exacta sobre su situación económica y financiera de conformidad con los requisitos de divulgación normalizados aplicables a su situación frente a la deuda”.

“Los términos sustanciales (financieros y legales) de las emisiones de deuda pendiente de cancelación deberían como mínimo estar a disposición del público en el/los idiomas(s) oficial(es) del país”.

“Los deudores deberían dar a conocer públicamente su situación financiera y económica aportando, entre otros, los siguientes elementos informativos: (i) datos fiscales precisos y oportunos; (ii) nivel y composición de la deuda soberana externa e interna incluyendo vencimientos, divisas, formas de indexación y compromisos de pago; (iii) cuentas externas; (iv) uso de instrumentos financieros derivados y su valor de mercado actual; (v) cronogramas de amortizaciones y (vi) detalles sobre cualquier tipo de garantías soberanas implícitas y explícitas”.

Principio 12.

“En el contexto del financiamiento de proyectos, los prestatarios soberanos tienen la responsabilidad de realizar una investigación minuciosa ex ante de las consecuencias financieras, operativas, civiles, sociales, culturales y ambientales del proyecto y su financiamiento. Los prestatarios deberían dar a publicidad los resultados de los estudios evaluativos del proyecto”.



ENFOQUE DE LA AUDITORÍA DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE LA DEUDA

Los objetivos fundamentales de la auditoría de la presentación de informes sobre la deuda consisten en evaluar si dichos informes cumplen con los requisitos y las normas que se establecen en la legislación nacional y en los acuerdos o las normas internacionales.

Por lo tanto, los auditores podrían formular procedimientos de auditoría para determinar si:

1. El gobierno publica regularmente información sobre la cuantía y la composición de su deuda, lo que incluye divisas, vencimientos, clasificación por residencia y tasas de interés, además de los costos por el pago de los servicios correspondientes.
2. Los datos sobre la cuantía y los flujos de la deuda se difunden de acuerdo con las normas nacionales e internacionales en materia de presentación de informes, y si los informes sobre la deuda satisfacen las necesidades de los miembros del Parlamento o el Congreso, el personal ejecutivo del Ministerio de Finanzas y, los prestamistas e instituciones de crédito principales, como el Banco Mundial y el FMI.
3. Los funcionarios del gobierno divulgan información relevante sobre la deuda pública de manera oportuna, de acuerdo con las normas contables vigentes, y si la información cumple con los criterios de integridad, confiabilidad, exactitud y uniformidad.

El alcance y el objetivo de una auditoría de la presentación de informes sobre la deuda puede variar en función del tipo de informe(s) de deuda a examinar:

1. Si la información sobre la deuda pública se expone en los estados financieros del gobierno, el auditor externo debería determinar si las cifras correspondientes responden a un criterio de razonabilidad.
2. Si el gobierno presentase información acerca de la deuda pública a través de estados periódicos, por ejemplo, boletines de la oficina de gestión de la deuda, los auditores deberían determinar si las cifras de la deuda pública se han expuesto de forma apropiada y si esa información es congruente con otras fuentes de información sobre la deuda.
3. Si auditor externo tuviese la obligación de examinar las estadísticas sobre la deuda pública elaboradas para organismos bilaterales y multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el FMI, deberían formularse procedimientos de auditoría para determinar si dichas estadísticas cumplen con las directrices en materia de divulgación acordadas por el país con cada organismo de crédito.
4. En algunos países, los prestamistas bilaterales y multilaterales solicitan que la EFS verifique si los fondos prestados para la realización de proyectos específicos son utilizados de acuerdo con los términos y las condiciones de los contratos de préstamo. En dicho caso, los auditores deberían abordar este aspecto específico de la auditoría mediante la aplicación de



procedimientos de auditoría que evalúen el cumplimiento de los requisitos en materia de presentación de informes enunciados en cada contrato de préstamo.

ISSAI APLICABLES

La ISSAI 5421¹⁰, “Lineamientos sobre la definición y divulgación de la deuda pública”, ofrece un modelo ilustrativo sobre la publicación de informes relativos a la deuda pública.

La ISSAI 5411¹¹, “Indicadores de deuda”, señala que el papel desempeñado por las EFS puede favorecer la aplicación de mejores prácticas en las políticas de gestión de la deuda pública. Ellas incluyen la obtención de información adecuada y la búsqueda de aquellos indicadores que han de considerarse en este análisis. Los auditores pueden observar los indicadores financieros, de vulnerabilidad y de sostenibilidad, y escoger el modelo adecuado para desarrollar algunos ejemplos. Si la oficina de gestión de la deuda (OGD) procesa la información y la publica en el momento adecuado, el equipo de auditoría podrá verla y llevar un seguimiento de ella. Luego de realizar dichos procedimientos, los auditores pueden comparar la evidencia suministrada por la OGD con la información publicada por ésta, para comprobar el grado de transparencia con el que la OGD ha actuado.

La ISSAI 5440¹², “Guía para la realización de una auditoría de deuda pública: la utilización de pruebas sustantivas en las auditorías financieras”, permite al auditor realizar adecuadamente los procedimientos básicos. Mediante estos procedimientos podrá determinarse si se han publicado actividades vinculadas con la deuda. Asimismo, se estipula que los funcionarios públicos deben dar a conocer información relevante acerca de la deuda pública de manera oportuna, de acuerdo con las mejores prácticas en materia de transparencia.

¹⁰ [http://www.issai.org/media\(390,1033\)/ISSAI_5421E.pdf](http://www.issai.org/media(390,1033)/ISSAI_5421E.pdf)

¹¹ [http://www.issai.org/media\(390,1033\)/ISSAI_5421E.pdf](http://www.issai.org/media(390,1033)/ISSAI_5421E.pdf)

¹² <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-5411-debt-indicators.html>



HALLAZGOS DEL PROGRAMA ALBF RELACIONADOS CON LA PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE LA DEUDA

Las EFS que realizaron auditorías de la presentación de informes sobre la deuda hallaron problemas en la publicación de estadísticas de la deuda, y observaron que los datos publicados eran incompletos. También hallaron incongruencias entre las diferentes fuentes de publicación.

Publicación de estadísticas de la deuda

Los auditores hallaron que la publicación de estadísticas e informes sobre la deuda era infrecuente, incluso a pesar de que en algunos casos la ley exigía la presentación frecuente de informes. Ellos señalaban la necesidad de contar con informes frecuentes para que el proceso decisorio sea congruente con la estrategia y el plan de endeudamiento. También se observaban errores frecuentes en los datos registrados; problema que los auditores atribuían fundamentalmente a la falta de capacidad y aptitudes necesarias en la función de *middle office*. A ello cabe agregar que rara vez se publicaban los contratos.

Publicación de datos incompletos

Los auditores hallaron que, si bien en un importante número de casos se generaban periódicamente datos estadísticos, éstos carecían de utilidad a los efectos de la toma de decisiones. Por ejemplo, a estos datos les faltaban detalles acerca de los orígenes de la deuda; no había registro alguno de la deuda intraestatal; y no se registraba ni divulgaba la deuda interna y aquella relacionada con garantías. Asimismo, determinadas estadísticas más críticas no contenían totales, por ejemplo, la deuda total del Estado, incrementos de la deuda, o pagos de capital e intereses.

Incongruencias entre diferentes fuentes

Los auditores hallaron que en varios casos las publicaciones habían sido elaboradas por fuentes diferentes, lo que daba lugar a incongruencias en cuanto a la información de la que disponían diferentes departamentos de la OGD. Los auditores señalaban que la causa de los problemas era la falta de conciliación entre diferentes departamentos y sistemas.



Ejemplo de aplicación: Evaluación del Principio 11 de la UNCTAD. Divulgación

La aplicación de este principio permitió recomendar la eliminación de los datos considerados “preliminares” y la implementación de mecanismos para disponer de información completa acerca de las tenencias de instrumentos de la deuda pública, coadyuvando de manera constructiva a lograr mayor una mayor transparencia y exactitud en la divulgación de la información.

Asimismo, el principio establece que “las restricciones legales a la divulgación de información deberían basarse en una evidente cuestión de interés público y utilizarse de un modo razonable”, lo cual reafirma la aptitud de la EFS para obtener la información necesaria para el correcto desempeño de la tarea de control.



CAPÍTULO 9

LECCIONES APRENDIDAS



CAPÍTULO

9

LECCIONES APRENDIDAS

En este capítulo se explican en términos generales algunas de las lecciones claves aprendidas, tomando en consideración las experiencias adquiridas durante las actividades del programa, la realización del curso de *e-learning*, el análisis adicional de los hallazgos más importantes y las conclusiones expuestas luego de las sesiones de preguntas y respuestas. A continuación, se exponen las principales conclusiones y recomendaciones.

- Tomando en consideración la importancia de las actividades de gestión de la deuda pública en los países en desarrollo, sería importante promover el control de la deuda pública a través de un plan plurianual de control de la deuda soberana, incluyendo auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño dentro del programa anual de auditoría de la deuda pública.
- La inclusión de actividades de capacitación sobre materias específicas vinculadas con la deuda pública, tanto a nivel nacional como regional, acrecentaría el valor y los beneficios de las auditorías y los estudios sobre el tema, para que las recomendaciones formuladas a los organismos gubernamentales y la legislatura puedan ser consideradas con arreglo a criterios de prudencia e institucionalidad.
- Conocer, comprender y auditar todos los mecanismos que los gobiernos están desarrollando para financiar los déficits de presupuesto, además de aquellas necesidades del tesoro que determinan la evolución de la deuda a largo, mediano y corto plazo.
- Comprender que la vinculación entre el endeudamiento soberano sostenible, la solvencia fiscal y el control de las contingencias permite la evaluación del endeudamiento soberano desde la perspectiva de un enfoque moderno y actualizado en las EFS.
- Expandir las áreas operativas para planificar y realizar auditorías mediante la aplicación de metodologías específicamente vinculadas con la deuda pública, con miras a la realización de hallazgos que ayuden a los gobiernos a gestionar sus deudas de un modo eficaz y eficiente.
- Sería necesario abarcar la formulación y ejecución de la estrategia de la deuda, al igual que la sostenibilidad de las finanzas públicas, en tanto ellas son indispensables para un desarrollo sostenible.
- Mejorar y actualizar las guías, las ISSAI y los espacios virtuales para el diálogo, la cooperación técnica y la consulta de los documentos de referencia teóricos y técnicos sería un paso fundamental para una aplicación posterior de las nuevas técnicas difundidas a través del Programa.
- La evaluación y el abordaje de conceptos nuevos, como la formulación e implementación de la estrategia de gestión de la deuda, los pasivos contingentes, la transparencia, las asociaciones público-privadas, los derivados financieros, etc., son cuestiones clave para realizar auditorías sustantivas.



- Reforzar la comunidad vinculada con el programa a través de la cooperación técnica recíproca, por ejemplo, mediante la difusión de un enfoque de control basado en la medición del desempeño de la gestión de la deuda soberana y el control fiscal en las instituciones de educación superior (particularmente en las universidades).
- Por último, promover el intercambio de información actualizada y experiencias de control entre las EFS, lo cual genera beneficios mutuos en cuanto a la prevención de crisis de deuda en los países.

¡Gracias a todas las EFS que compartieron esta experiencia!