



CONTRALORÍA



GENERAL



DE LA REPÚBLICA

HACIA LA TRANSPARENCIA

153



Revista de
**CONTROL
FISCAL**

septiembre-diciembre 2003

Directorio

Clodosbaldo Russián
Contralor General de la República

Adelina González
Sub-Contralora

Directora General de Control
de la Administración Descentralizada (E)

Directora General de Averiguaciones
Administrativas y Procedimientos Especiales (E)

Yadira Espinoza Moreno
Directora General Técnica

Mercedes Fernández de Blanco
Directora General de Control de la Administración
Central y de los Poderes Nacionales

Armando Guédez Alejo
Presidente del Instituto
de Altos Estudios de Control Fiscal
y Auditoría de Estado
Fundación "Gumersindo Torres"

Revista de CONTROL FISCAL es una publicación
de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela,
Dirección de Información Técnica y Cooperación,
piso 18, edificio Contraloría General de la República,
Avenida Andrés Bello, sector Guaicaipuro, Caracas 1050-Venezuela.
Teléfonos: ++58 (212) 508-3402 y 508-3656 Fax: ++58 (212) 571-8402
Correo electrónico: ditc@cgr.gov.ve
Depósito Legal pp 197502DF394
ISSN 1315-5970

La Contraloría General de la República no se hace solidaria con los conceptos emitidos en los artículos de opinión que se insertan en la presente publicación.



Revista de
**CONTROL
FISCAL**

CREADA EN 1959

DIRECCIÓN: COMITÉ DE PUBLICACIONES

septiembre-diciembre de 2003

Nº 153

CARACAS

VENEZUELA

**LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL SISTEMA
NACIONAL DE CONTROL FISCAL**

Artículo 74.

La Contraloría General de la República ejercerá el control y vigilancia de las operaciones de crédito público y de las actuaciones administrativas relacionadas con el empleo de los recursos provenientes de las mismas, con la finalidad de que se realicen conforme a las disposiciones legales pertinentes.

Revista de **CONTROL FISCAL** **CONTENIDO**

53

PRESENTACIÓN 9



ENFOQUES

LINEAMIENTOS PARA PLANEAR y EJECUTAR AUDITORÍAS DE LOS CONTROLES INTERNOS DE LA DEUDA PÚBLICA 11

COMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA DE LA INTOSAI

METODOLOGÍA PARA LA PLANEACIÓN y EJECUCIÓN DE AUDITORÍAS A LA DEUDA PÚBLICA 49

TEMA I, III ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS

APORTES DE LAS EFS AL TEMA I "AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA" 69

XIII ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS



INTERNACIONAL

MEMORIA DEL I INCOSAI y del I CLADEFS 147





NOTAS INSTITUCIONALES

VISITA DEL PRESIDENTE del TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA ARGELINA DEMOCRÁTICA y POPULAR	153
PRIMERA REUNIÓN del COMITÉ ESPECIAL DE REVISIÓN DE LA CARTA CONSTITUTIVA y REGLAMENTOS DE LA OLACEFS (CER)	155
CURSO INTERNACIONAL “CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE AUDITORÍA FINANCIERA”	157
V REUNIÓN del COMITÉ de CAPACITACIÓN REGIONAL (CCR) de la OLACEFS	159
SEMINARIO INTERNACIONAL ETICA, CIUDADANÍA y MEDIO AMBIENTE: EL NUEVO PAPEL de los TRIBUNALES de CUENTAS	163
LA INTOSAI CELEBRÓ SU 50 ANIVERSARIO EN BUDAPEST	165
ENCUENTRO INTERNACIONAL: “LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN LOS PROCESOS de INTEGRACIÓN”	167
PRIMER CURSO REGIONAL EN AUDITORÍA de DEUDA PÚBLICA	170
XIII ASAMBLEA GENERAL de la OLACEFS	172
XVII CONGRESO NACIONAL de TRIBUNALES de CUENTAS	174
LA CONVENCIÓN de las NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN	175

PRESENTACIÓN


El manifiesto y creciente interés de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) miembros de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y de sus grupos regionales, especialmente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), en abordar el tema de deuda pública, no ha sido causa del azar. La deuda pública ha adquirido en los últimos años gran relevancia, en virtud de que los recursos captados por este concepto se han convertido en una importante fuente de financiamiento del gasto público; además, el endeudamiento público no sólo constituye un problema económico, político y social, sino también representa un problema de control, por lo que las Entidades Fiscalizadoras Superiores han dedicado su especial atención para intercambiar experiencias y unir esfuerzos para compartir conocimientos y metodologías con el propósito de fortalecer la fiscalización de la deuda pública.

En sintonía con esa preocupación y con el ánimo de suministrar a nuestros asiduos lectores información sobre el citado tema, nuestra revista publica en su espacio Enfoques los “Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública” documento elaborado por la Comisión de Deuda Pública de la INTOSAI; la “Metodología para la Planeación y Ejecución de Auditorías a la Deuda Pública” ponencia base del Tema I discutido en La Habana en ocasión de la celebración de la XIII Asamblea General de la OLACEFS, y las colaboraciones enviadas a este tema por las EFS de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Perú, Portugal y Venezuela.

En nuestro segmento Internacional destacamos aspectos del I INCOSAI y del I CLADEFS, congresos que marcaron un hito en las organizaciones de EFS internacional y regional, de las que formamos parte.

Finalizamos esta edición con el segmento Notas Institucionales, en el cual se insertan comentarios sobre los eventos realizados en este cuatrimestre del año 2003.

EL COMITÉ DE PUBLICACIONES



LINEAMIENTOS PARA PLANEAR y EJECUTAR AUDITORÍAS de los CONTROLES INTERNOS de LA DEUDA PÚBLICA*

INTRODUCCIÓN

En los términos de referencia que estableció el Consejo Directivo de la INTOSAI, se encomendó a la Comisión de Deuda Pública (CDP) la tarea de publicar lineamientos y demás información que sirviera de orientación a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para promover una eficaz administración de la deuda pública y la presentación de informes apropiados al respecto.

En 1998 el INCOSAI aprobó la propuesta que presentó este comité para integrar dos estudios –de los cuales uno se refería a la auditoría del desempeño de la administración de la deuda pública y el otro a los controles internos co-

rrespondientes– en un solo conjunto de lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos relacionados con la deuda pública. Para la elaboración de este documento se consideraron tanto las aportaciones que hicieron los participantes del INCOSAI de 1998 como los comentarios que recibió posteriormente la CDP.

En su informe al INCOSAI de 1998 la CDP hizo varias observaciones respecto al papel que deben desempeñar las EFS para la fiscalización de la deuda pública. La creciente volatilidad de los mercados financieros globales, el surgimiento de complejos instrumentos y prácticas de financiamiento, la inconsistencia de los procedimientos para la valuación de los instrumentos crediticios

* Documento elaborado por la Comisión de Deuda Pública (CDP) de la INTOSAI, mayo de 2002.

y la falta de transparencia de los informes sobre la deuda pública representan un reto formidable para las EFS. Los factores anteriores, que complican la situación, afectan el servicio de la deuda y ponen en entredicho la validez de los criterios empleados hasta ahora para evaluar las operaciones de la deuda y determinar los niveles de su sostenibilidad. Por otra parte, los cuerpos legislativos están cada vez más conscientes de la correlación que existe entre la deuda pública, la política fiscal y la política económica.

Comprender las relaciones que guarda la deuda pública con las políticas fiscal y económica y atender las demandas del poder legislativo para que se revisen las operaciones de la deuda son tareas que abren un campo cada vez más amplio para la fiscalización de las EFS. La CDP considera que para estas tareas se requiere de nuevos métodos y estrategias, de una presencia más activa de las EFS y de inventiva para desarrollar el arsenal técnico necesario para comprender las operaciones de la deuda soberana. Por consiguiente, en este documento la CDP ha incluido un conjunto de conceptos e indicadores económicos, presupuestales y financieros que se han utilizado para evaluar esas operaciones.

A la vez que se ha profundizado en la fiscalización de las operaciones relacionadas con la administración de la deuda, los controles internos se han vuelto más inclusivos. En la actualidad muchas organizaciones profesionales de auditores definen a los controles internos como un proceso que va más allá de los controles financieros tradicionales que tienen por objeto salvaguardar los activos y mantener registros financieros apropiados.

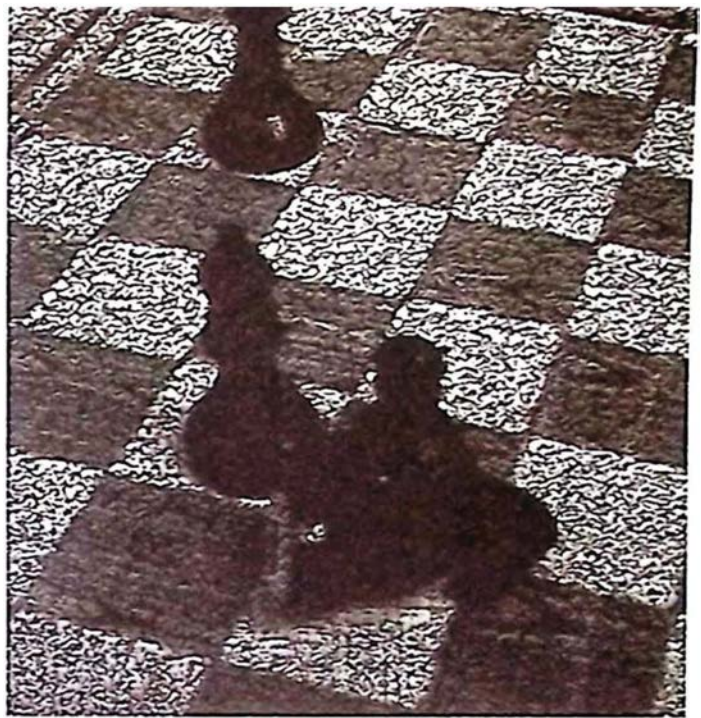
Los controles internos se definen actualmente como un conjunto de procedimientos y mecanismos que ayudan a los administradores a alcanzar los objetivos operacionales, financieros y de regularidad. Los controles internos se consideran como un proceso continuo que efectúa la administración de una entidad para obtener una seguridad razonable de que sus objetivos se cumplen en las siguiente categorías:

1. Las operaciones se realizan con eficacia y eficiencia.
2. Los informes financieros, presupuestales y de evaluación de programas son pertinentes y confiables.
3. Los funcionarios responsables observan las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables.¹

¹ En los Estados Unidos el Comité de Organizaciones Patrocinadoras (COSO: Committee of Sponsoring Organizations) de la Comisión Treadway publicó en 1992 un estudio exhaustivo sobre los controles internos en ese país, intitulado "Control Interno – un Sistema Integrado" (Internal Control -Integrated Framework). Con posterioridad al informe del COSO, informes similares fueron publicados en (1) Canadá, por el Comité de Controles (COCO:Controls Committee); (2) Reino Unido; (3) Estados Unidos, por la Oficina de la Contraloría General (GAO); y a nivel mundial (3) por la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés).

Si bien las evaluaciones periódicas de los controles internos de las operaciones de la deuda pública que efectúan las EFS no proporcionan una seguridad absoluta, incrementan la posibilidad de que las entidades soberanas cumplan sus objetivos operacionales, financieros y de regularidad por lo que respecta a la administración de su deuda.

Al iniciar una auditoría sobre la deuda pública, la EFS necesitará determinar qué entidades e instrumentos crediticios podrá incluir en el alcance de su revisión. Ese será un momento apropiado para que la EFS considere la definición del concepto de deuda pública (véase el recuadro 1). Para los efectos de estos lineamientos, la definición de deuda pública incluye obligaciones contraídas mediante un instrumento legal por un gobierno central o federal; las autoridades de un estado,



provincia, condado, región, municipio o localidad; empresas propiedad del Estado o controladas por el Estado; y otras entidades consideradas públicas o cuasi-públicas.

Los préstamos bancarios a los gobiernos y los valores emitidos por los gobiernos son un ejemplo de deuda pública.

Recuadro 1: Cómo define la INTOSAI los elementos de la deuda pública

Antes de iniciar la auditoría de un programa de deuda pública, la EFS necesita comprender claramente el significado del concepto de deuda pública. Como se señaló en el informe anterior de la Comisión de Deuda Pública, "Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública", la definición del concepto de deuda pública variará dependiendo de su uso. Los economistas se inclinarán por la definición más amplia posible para considerar la contribución del sector público a la economía. Por el contrario, tratándose de rendición de cuentas, la definición se restringirá a la deuda en que haya incurrido una entidad gubernamental con la debida autoridad y responsabilidad para ello. Cada EFS necesitará aplicar su criterio para determinar las entidades y compromisos que comprenderá su revisión.

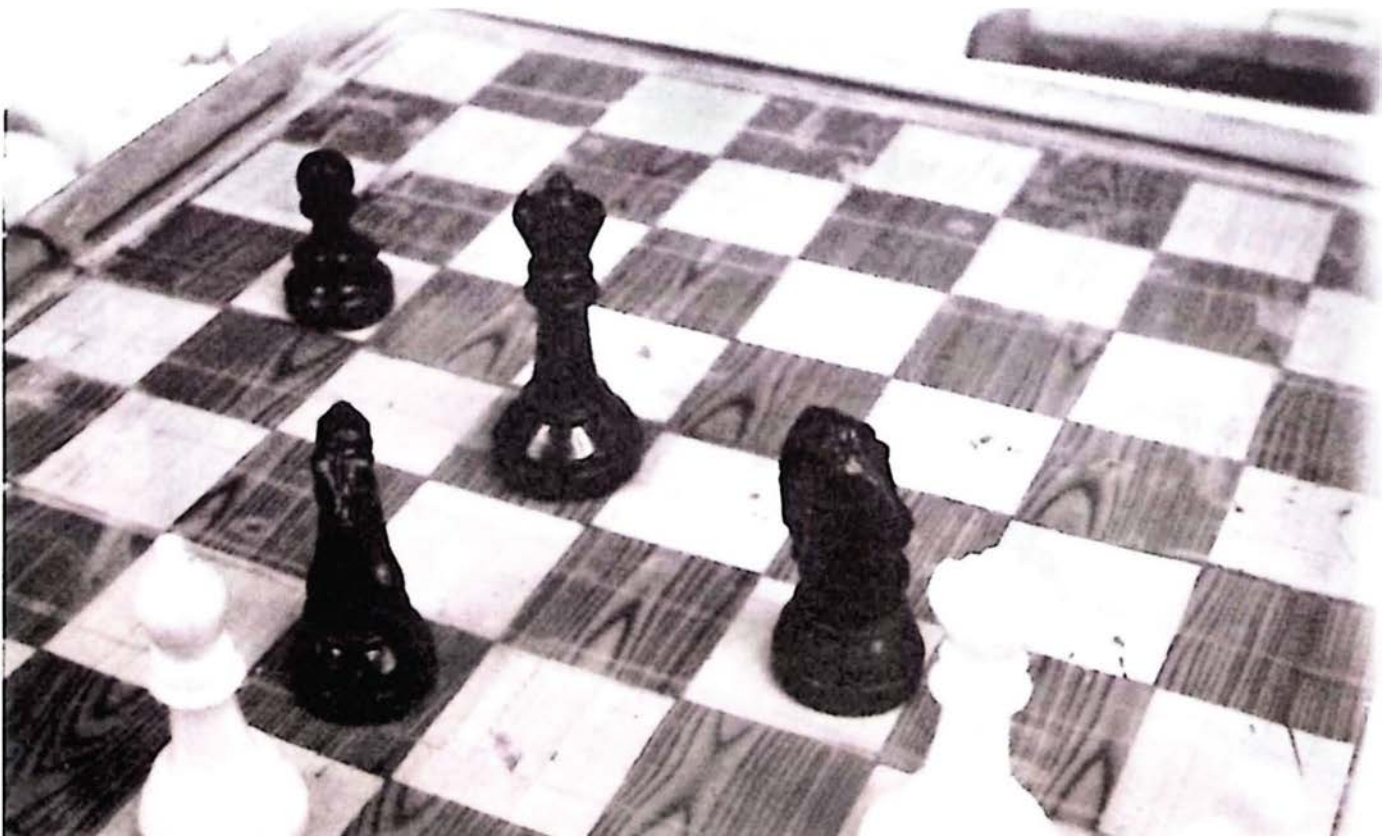
Fuente: Comisión de Deuda Pública de la INTOSAI, "Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Cuenta Pública".

La deuda pública puede incluir las obligaciones en que incurren entes públicos tales como un gobierno central o federal; las autoridades de un estado, provincia, condado, región, municipio o localidad; empresas propiedad del Estado o controladas por el Estado; y otras entidades consideradas públicas o cuasi-públicas.

Cada uno de esos entes contrae una gran variedad de compromisos que pueden considerarse deuda pública, como los derivados de la emisión de valores negociables, préstamos bancarios, pasivos por arrendamiento a largo plazo, garantías de préstamos, créditos al interior de la entidad, emisión de moneda, recursos provenientes de planes públicos de ahorro, créditos de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, pasivos por concepto de pensiones y servicios de salud para empleados públicos, y cuentas por pagar.

PAPEL DE LAS EFS

Al iniciar una auditoría de la deuda pública, la EFS se enfrentará a dos decisiones fundamentales: qué componentes de los controles internos deberá examinar y con qué profundidad deberá revisar cada uno de esos componentes. El alcance y la profundidad de la auditoría dependerán del mandato legal de la EFS, del trabajo de auditoría que se haya realizado con anterioridad y de los recursos disponibles para efectuar la revisión. El mandato legal de ciertas EFS es limitado por lo que respecta a la revisión de la deuda soberana. Otras EFS poseen atribuciones legales más amplias para revisar determinados aspectos de la deuda pública, pero no tienen la capacidad técnica necesaria para auditar transacciones complejas de esa naturaleza que estén vinculadas significativamente con las políticas fiscal y monetaria.



Recuadro 2:

Alcance de las auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de México

La EFS de México revisa la información relacionada con la deuda pública que presenta el Poder Ejecutivo principalmente en dos formas:

1. El Informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que presenta anualmente la EFS incluye un capítulo donde se analizan las finanzas públicas en el contexto de los resultados de la ejecución de la política fiscal establecida para el año.

En su informe la EFS examina el monto de la deuda pública, en sus componentes externo e interno, las variaciones que registraron los saldos durante el período y el costo financiero de la deuda. La EFS efectúa un análisis comparativo de los niveles de endeudamiento reales y los autorizados, pero en esta fase no efectúa pruebas sustantivas.

2. La EFS de México también realiza trabajo sustantivo de auditoría, que abarca todos los elementos de la administración de la deuda pública. En esta fase el trabajo de campo incluye la verificación de los registros de la deuda en que se sustentó la información examinada para el informe preliminar anual antes mencionado. La EFS de México está facultada legalmente para establecer un amplio programa de auditoría sobre la deuda pública y en promedio cada año se efectúan 18 auditorías al respecto. Como parte de sus auditorías, la EFS examina los componentes del control interno que están relacionados con las autorizaciones internas, los procedimientos para efectuar las transacciones y su registro, y el cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables. La EFS de México revisa los siguientes aspectos de la administración de la deuda pública en el gobierno central y en las empresas controladas por el Estado:

Términos y condiciones de los contratos;

Procedimientos para el pago del servicio de la deuda (intereses, comisines y gastos);

Autorizaciones;

Revaluación de deuda externa;

La aplicación de los recursos provenientes de créditos externos;

Disposiciones legales que atañen al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, a la Secretaría de Hacienda, al banco central, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento; y

Los requisitos legales para el otorgamiento de la garantía del Gobierno Federal.

Para sus auditorías de operaciones especiales de deuda, la EFS de México está facultada para revisar los estudios, análisis y estrategias de mercado en que se sustentó su gestión. Por ejemplo,

la EFS auditó la colocación de notas bancarias de gran liquidez que se realizó para refinanciar parte del paquete de emergencia que se negoció con la Tesorería de Estados Unidos hace

algunos años. En particular, una de las operaciones de deuda que se revisaron implicó la cancelación de los bonos Brady y la recuperación de su colateral. En esa transacción se obtuvo una ganancia sustancial en cuanto a los términos en que se renegoció la deuda, ya que se ampliaron los plazos de vencimiento y se redujeron las tasas de interés.

Para determinar el alcance de sus auditorías sobre la deuda, las EFS pueden optar por alguno o varios de los cinco elementos de un sistema de control interno, que están estrechamente relacionados entre sí:

- Ambiente de control;
- Evaluación de riesgos;
- Actividades de control;
- Información y comunicación;
- y supervisión.

Cada componente puede considerarse como una puerta que representa un área potencial de auditoría.

Los distintos elementos o puertas conducen a áreas cuya revisión diferirá en cuanto a su alcance y complejidad técnica. La primera puerta —el ambiente de control— conducirá a los auditores a un examen de la actitud, conocimientos y acciones de los administradores de la deuda pública por lo que respecta a los controles internos. A esta puerta podrán tener acceso las EFS con atribuciones legales para revisar la eficacia de la administración de la deuda. Las otras cuatro puertas están relacionadas de manera más estrecha con las auditorías tradicionales de los controles in-

ternos. Por ejemplo, la evaluación de los riesgos conducirá a los auditores a determinar los eventos y circunstancias que puedan influir en la capacidad para registrar, procesar y presentar la información sobre la deuda.

AMBIENTE DE CONTROL

El ambiente de control constituye el fundamento de los controles internos en virtud de su influencia sobre la conducta del personal que administra la deuda pública. Las autoridades superiores encargadas de la administración de la deuda son responsables de establecer y mantener un ambiente de control que fomente los valores éticos, políticas de recursos humanos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la deuda pública, una estructura organizacional con claras líneas de responsabilidad y comunicación, y sistemas computarizados de información que incluyan controles de seguridad apropiados. Asimismo, esos funcionarios son responsables de vigilar que los objetivos de la deuda pública se cumplan dentro de los límites de su autoridad, de asegurarse de que el personal a su cargo esté consciente de los beneficios de un ambiente de control adecuado y de dar seguimiento a factores externos que puedan afectar la capacidad y disposición del gobierno para pagar el servicio de su deuda.

Integridad y valores éticos. La efectividad de los controles internos no puede ser mayor que la integridad y los valores éticos de los individuos que los establecen, administran y supervisan. Puesto que las autoridades responsables

de la administración de la deuda pueden substraerse a los controles internos, la integridad y los valores éticos de esos funcionarios son esenciales para mantener controles internos eficaces.

Políticas de recursos humanos.

La creciente complejidad de las operaciones de la deuda pública –que pueden implicar múltiples monedas, tasas de interés variables y la reestructuración o conversión de la deuda– exige que los instrumentos de la deuda pública sean administrados por personal cada vez más capacitado. Las autoridades encargadas de la administración de la deuda pública son responsables de obtener los niveles de competencia necesarios para cumplir los objetivos en la materia y de asignar a cada tarea el personal con la capacidad requerida.

Estructura organizacional. La mayor parte de las instituciones responsables de administrar la deuda pública cuentan con varias unidades operacionales a las que se han asignado diferentes funciones administrativas y responsabilidades en cuanto a la presentación de informes. Los administradores de la deuda pública tienen a su cargo dos funciones básicas: una función general, que implica coordinar las operaciones de la deuda con las operaciones relacionadas con las políticas fiscal y monetaria del gobierno; y una función operacional, que implica gestionar transacciones específicas de deuda.

Los sistemas computarizados de información sobre la deuda, que son comunes en la mayoría de los países, tienen implicaciones importantes para

las auditorías de las operaciones de la deuda pública. Los auditores deben ser suficientemente expertos en computación para efectuar pruebas a los controles internos de los sistemas de cómputo, que se clasifican comúnmente en controles generales y controles de aplicación. Los controles generales son las políticas y procedimientos de carácter general que crean el ambiente en el cual se efectúan las aplicaciones. Los controles generales se dividen en cinco categorías principales:

1. Diseño y administración de los mecanismos de seguridad del cómputo.
2. Controles de acceso a los datos, programas, equipo e instalaciones de cómputo.
3. Controles que impiden que los programas de cómputo se utilicen o se modifiquen sin autorización.
4. Controles que regulan el acceso al hardware del sistema de cómputo y a las aplicaciones de seguridad.
5. Segregación de las responsabilidades, que tiene por objeto evitar que una persona controle aspectos fundamentales de las operaciones de cómputo y, por consiguiente, tenga acceso a registros para los que no está autorizado.
6. Controles de la continuidad del servicio, cuyo propósito es garantizar que las operaciones críticas no se interrumpirán, o se reanudarán con la debida prontitud, y que la información importante estará protegida cuando ocurran eventos imprevistos.

Cuando los controles generales son débiles o no se han establecido, la

confiabilidad de los controles de aplicación se reduce drásticamente. Los controles de aplicación contribuyen a garantizar que la información de la deuda con que se alimenta el sistema de cómputo es correcta y se procesa correctamente. Estos controles suelen subdividirse en controles de entrada, proceso y archivo.

Los controles de entrada garantizan la corrección, exactitud e integridad de la información sobre la deuda que se introduce en la computadora. Los controles de proceso sirven para verificar que se introduzcan todos los datos importantes de la transacción de deuda, que se registren en el formato apropiado (de texto o numérico), que los valores estén comprendidos en un rango predeterminado y que la información de la transacción corresponda a un registro válido en el archivo maestro. Los controles de archivo, como las etiquetas externas de los archivos y sus marcadores internos de sólo lectura, son una garantía de que se actualizarán los archivos correctos y no se destruirán los archivos.

Por lo general los controles de aplicación forman parte integral del sistema de cómputo específico que se ha instalado en cada país. En la actualidad cerca de 50 países han adoptado el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), un sistema de cómputo diseñado para que los ministerios de finanzas y/o los bancos centrales lo utilicen en la administración de la deuda soberana. El SIGADE es una aplicación de Windows que utiliza el Sistema de Administración de Bases de Datos Relacionales de Oracle.

Las leyes, reglamentos y prácticas dictan la forma en que los administradores de la deuda deben colaborar con personal de otras unidades gubernamentales, como la unidad presupuestal y el banco central. Los auditores deben estar en posibilidad de determinar quién o quiénes son responsables de contratar deuda pública y de informar al respecto, conocer los procedimientos que regulen las operaciones de la deuda y tener acceso a los informes que presenten sus administradores.

Las EFS necesitan examinar el marco legal y los procedimientos aplicables para comprender tanto el ámbito en que operen los administradores de la deuda pública y las restricciones a que estén sujetos como sus propias responsabilidades de fiscalización en la materia (véase el recuadro 2). Por ejemplo, es posible que en ciertos países no esté permitido contraer deuda para financiar gastos recurrentes o que exista un monto máximo de deuda pública que sólo pueda modificar el poder legislativo. Otras EFS podrán tener dificultades para obtener información completa sobre la deuda pública debido a que las empresas propiedad del Estado que contraigan deuda con la garantía del gobierno no estén obligadas a informar de sus compromisos a la dependencia a cargo de la deuda pública.

Como parte de una auditoría de la deuda, algunas EFS podrán examinar la forma en que las previsiones de la deuda pública se incluyan en el presupuesto como origen y aplicación de recursos presupuestales. En casos semejantes, las EFS podrán evaluar la

capacidad de la unidad a cargo de la deuda pública para proporcionar a la unidad presupuestal información confiable respecto a los requerimientos del servicio de la deuda para el año siguiente. Los documentos presupuestales también pueden considerarse como un programa de colocación de deuda para el siguiente ciclo presupuestal, ya que establecen los recursos que se requerirán para financiar los programas de inversión y de operación del gobierno.

Las EFS también podrán examinar la forma en que el crédito público se utilice para financiar temporalmente déficit de caja de origen operacional, para lo cual deberá existir una estrecha comunicación entre el personal que administre el flujo de efectivo y el que administre la deuda. Un elemento esencial para la eficacia de un sistema de administración del flujo de caja, que afecta directamente las operaciones de la deuda pública, es la capacidad para efectuar estimaciones del flujo de efectivo con base en los ingresos y desembolsos previstos. La capacidad para realizar esas estimaciones dependerá de la aplicación del presupuesto gubernamental y de la capacidad para captar oportunamente el efectivo y consolidar los saldos de caja en una cuenta única. La incapacidad para coordinar adecuadamente las entradas y desembolsos de efectivo podrá conducir a montos de deuda pública innecesarios y a montos excesivos de recursos ociosos.

Las EFS deberán considerar los factores externos que influyan en la capacidad y disposición del gobierno para pagar el servicio de su deuda, incluso

en el caso de auditorías de alcance reducido que se circunscriban a alguna de las unidades que administren la deuda pública. También podrán consultar fuentes externas de información para verificar la información que proporcionen los administradores de la deuda. La capacidad de la EFS para evaluar los factores externos y obtener información de terceros en materia de deuda pública fortalecerá su capacidad para evaluar la probabilidad de que se incurra en incumplimientos de pago.

Las instituciones internacionales que dan seguimiento a la deuda soberana han informado que en las últimas cuatro décadas se han incrementado los incumplimientos de pago. En total, el número de los incumplimientos de pago de deuda soberana aumentó de 18 incumplimientos de cuatro países de 1956 a 1965 a 203 incumplimientos de 65 países de 1986 a 1994. En los últimos años las iniciativas más importantes para reprogramar deuda pública han sido auspiciadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El propósito de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) es ayudar a 41 países para que reduzcan su deuda a niveles sostenibles y ofrecerles soluciones eficaces para evitar que recurran a constantes renegociaciones de su deuda.

Si desean obtener más información respecto a esas iniciativas y validar datos de la deuda con fuentes externas, las EFS pueden comunicarse con las instituciones internacionales que se indican en el recuadro 3. Las fuentes externas de información sobre la deuda

incluyen acreedores tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; organizaciones internacionales, como la Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); organizaciones de

acreedores, como los Clubes de París y Londres; y las agencias que califican la deuda soberana.

Las instituciones internacionales también proporcionan criterios que pue-

Recuadro 3: Fuentes Externas de Información sobre la deuda

Fuentes de información sobre la deuda	Institución, contacto principal, teléfono, dirección de correo electrónico y dirección en Internet
<p>Sistema de Información sobre la Deuda del Banco Mundial</p> <p>Financial Flows and the Developing Countries ("Flujos financieros y países en vías de desarrollo"), publicación trimestral del Banco Mundial</p>	<p>Banco Mundial Punam Chuhan (202) 473-3922 Pchuhan@worldbank.org</p> <p>William Shaw (202) 473-0138</p>
<p>Fondo Monetario Internacional</p>	<p>Consultas de supervisión conforme al artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. Normas para la publicación de datos sobre la deuda del FMI:http://dsbb.imf.org/</p>
<p>Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo</p>	<p>Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) Dr. Enrique Cossío-Pascal Teléfono: 41 22 907 2741 (Ginebra, Suiza) E-mail: dmfas@unctad.org http://www.unctad.org</p>
<p>Commonwealth Secretariat</p>	<p>Debt Recording and Management System (CS-DRMS), http://www.csdrrms.co.uk Dr. Dev Useeree, Telephone: 44 020 7747 6434 (London, United Kingdom) Email: d.useeree@commonwealth.int</p>
<p>Agencias que clasifican la deuda soberana</p>	<p>Standard & Poor's Corporation (212) 208-1989 Moody's Investors Service (212) 553-1653</p>

den ser de utilidad para las auditorías de la deuda soberana. Por ejemplo, las agencias que clasifican la deuda soberana han identificado factores económicos y políticos que determinan la capacidad y disposición de un país para pagar su deuda, como los siguientes:

la estabilidad de la forma de gobierno del país; el nivel de la inflación y sus variaciones; las exportaciones de bienes y servicios, por las cuales se captan divisas para pagar el servicio de la deuda externa; y las reservas del banco central (véase el recuadro 4).

Recuadro 4: Cómo califica Standard & Poor's (S&P) la deuda soberana

Las calificaciones de deuda soberana de S&P -que en abril de 1997 comprendían deuda en moneda nacional y extranjera a cargo de los gobiernos de 69 países- son resultado de una evaluación de la capacidad y disposición de cada gobierno para pagar su deuda. La evaluación de S&P se basa en criterios cuantitativos y cualitativos.

La voluntad de pago es un aspecto cualitativo que distingue a los deudores soberanos de la mayoría de los demás deudores, porque un gobierno puede dejar de cumplir sus obligaciones del todo o en parte aunque posea suficiente capacidad financiera para pagar oportunamente el servicio de su deuda.

Los riesgos económicos y políticos que considera principalmente S&P para calificar la deuda externa incluyen los siguientes:

Instituciones políticas. La estabilidad de la forma de gobierno de un país y la legitimidad que se le atribuye determinan los parámetros conforme a los cuales se establece la política económica. Por ejemplo, la calificación crediticia de Francia ("AAA") refleja en parte un sistema político democrático que da transparencia a la formulación de las políticas gubernamentales y permite predecir la forma en que el gobierno reaccionará ante sus errores de política.

Inflación y deuda pública. Una significativa monetización de los déficit presupuestales alimenta la inflación, la cual puede restar apoyo popular al gobierno. Una situación semejante es terreno fértil para los incumplimientos de pago de la deuda soberana. Por estas razones, S&P considera que la tasa de inflación es el indicador aislado más importante de las tendencias de la deuda soberana en moneda nacional.

Deuda externa. Para evaluar la magnitud de la deuda pública externa, S&P la compara con los flujos de las exportaciones anuales de bienes y servicios, que proporcionan las divisas necesarias para pagar el servicio de la deuda. Por lo que respecta a los 69 países cuya deuda soberana se calificó en abril de 1997, la relación entre la deuda externa neta del sector público y las exportaciones fue en promedio de 53%.

Reservas. Las reservas del banco central son otro indicador externo, pero su importancia varía para efectos de las distintas calificaciones. Las reservas sirven generalmente al gobierno como un amortiguador financiero cuando existen presiones sobre la balanza de pagos. La suficiencia de las reservas se mide con relación a las importaciones, así como en función de los déficit en la cuenta corriente y el servicio total de la deuda que se han previsto para el año.

Unión Monetaria Europea (UME). La calificación de los estados miembros de la UME constituye un caso especial. Los gobiernos que se adhieren a la UME (que entró en vigor en 1999) transfieren sus responsabilidades monetarias y cambiarias al nuevo Banco Central Europeo. Por tanto, S&P espera calificar la deuda en moneda extranjera de esos gobiernos conforme a los mismos criterios. El análisis fiscal, que era importante en el pasado, será el criterio principal para diferenciar la calidad del crédito de los distintos gobiernos al interior de la UME.

Fuente: Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer", en CreditWeek, 16 de abril de 1997.

Algunas EFS utilizan indicadores generales o señales de alerta para medir la sostenibilidad de la deuda, la flexibilidad presupuestal y la vulnerabilidad a los incumplimientos de pago.

La sostenibilidad de la deuda es el grado en que un gobierno puede financiar sus programas en ejecución y satisfacer los actuales requerimientos de sus acreedores sin incrementar el peso de la deuda en la economía. La flexibilidad de la deuda es el grado en que un gobierno puede obtener más recursos

financieros para cumplir sus crecientes compromisos aumentando sus ingresos o el peso de su deuda. La vulnerabilidad de la deuda es el grado en que un gobierno se vuelve dependiente de fuentes de financiamiento que están fuera de su control o influencia. En un estudio posterior la CDP examinará con mayor amplitud la relación que existe entre estos indicadores y otras señales de alarma (como las relacionadas con la viabilidad y transparencia de las agencias de servicios financieros) y la adecuada administración de la deuda.

Recuadro 5:

Crisis de devaluación y controles de la deuda en moneda extranjera

Las crisis de devaluación están relacionadas comúnmente con niveles insostenibles de deuda en moneda extranjera contratada a corto plazo. Los países que están en posibilidad de obtener financiamientos en el extranjero pueden realizar inversiones mayores de las que podrían efectuar si sólo dependieran del ahorro interno, pero finalmente sus exportaciones deberán proporcionar las divisas necesarias para pagar el servicio de la deuda en moneda extranjera.

Si los pagos del servicio de la deuda en moneda extranjera crecen más rápido que sus exportaciones netas, el país tenderá a experimentar dificultades en su balanza de pagos, debido a que sus reservas internacionales disminuirán por debajo de los niveles críticos y la moneda nacional se devaluará. Por tanto, los países cuya deuda en moneda extranjera crezca de manera acelerada deberán establecer controles internos que alerten oportunamente a los responsables de formular las políticas gubernamentales cuando los créditos del exterior y los pagos del servicio de la deuda externa se aproximen a niveles de presión.

Una vez que haya evaluado los factores externos que pudieran afectar la capacidad del gobierno para pagar su deuda, la EFS estará preparada para

revisar los cinco elementos del control interno de la administración de la deuda pública o de la unidad a cargo de esa función.

Recuadro 6: Cómo afecta la estructura organizacional la administración de la deuda pública

En algunos países los intentos por mejorar y fortalecer los controles internos se han enfocado a asignar principalmente al ministerio de finanzas la responsabilidad de la administración de la deuda pública. En estos casos el ministerio de finanzas se encarga de supervisar la deuda, en coordinación con el banco central, y de autorizar todas las contrataciones de deuda pública y los créditos garantizados por el gobierno.

A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora en ese sentido, mucho queda por hacer en varios países donde el ministerio de finanzas es formalmente responsable de la administración de la deuda pública, pero de hecho la responsabilidad institucional de su supervisión se dispersa entre el ministerio de finanzas, el ministerio a cargo de la planificación y el banco central. Por otra parte, en ciertos países el ministerio de finanzas aún no está facultado para obtener los registros de los créditos correspondientes a la deuda pública contraída con anterioridad. La falta de acceso directo a esos registros dificulta que el ministerio de finanzas presupueste correctamente las obligaciones del servicio de la deuda y las pague con toda oportunidad.

Evaluación de Riesgos

La evaluación de riesgos es el proceso por el cual se determinan las situaciones y eventos que pueden impedir que las autoridades superiores a cargo de la administración de la deuda cumplan sus objetivos y la probabilidad de que ocurran esas contingencias. Los administradores de la deuda son responsables de determinar los riesgos internos y externos y de establecer planes para controlarlos. Los riesgos operacionales surgen en el curso normal de la gestión de las transacciones de la deuda. Los riesgos de fraude están relacionados con actos ilícitos en que se incurre intencionalmente para obte-

ner beneficios personales. Para evitar o minimizar los daños que entrañan esos riesgos, los administradores de la deuda pública necesitan establecer un plan de riesgos. En sus auditorías de los controles internos relacionados con los riesgos, las EFS podrían examinar el plan de riesgos y evaluar el desempeño de los administradores de la deuda con relación a ese plan.

Riesgos Operacionales

Los riesgos operacionales están relacionados con la gestión de las transacciones de deuda que se efectúa en las áreas de apoyo de la unidad a cargo de la administración de la deuda

pública. Las EFS podrían evaluar los riesgos operacionales como parte de su revisión de la estructura organizacional de esa unidad. Los riesgos operacionales son los siguientes:

- i. Falta de segregación de las responsabilidades o funciones.** Las transacciones de la deuda pública deben procesarse, confirmarse, valuarse y revisarse por separado y ser supervisadas por una unidad administrativa independiente.
- ii. Personal sin suficiente competencia.** Los supervisores deben poseer la competencia necesaria para evitar que aquéllos con quienes negocian la deuda los consideren como meros sellos de autorización. El personal de apoyo constituye generalmente la primera línea de defensa para detectar posibles errores e irregularidades en el procesamiento de las transacciones de la deuda.
- iii. Riesgos relacionados con los productos.** Es posible que los nuevos instrumentos de la deuda sean muy complejos o no se comprendan suficientemente. Ello puede provocar que el área de apoyo sea incapaz de procesar, valorar y controlar los nuevos instrumentos crediticios.
- iv. Riesgos relacionados con los sistemas y la tecnología.** Estos riesgos se presentan cuando el personal no se ha mantenido actualizado en cuanto a los avances tecnológicos asociados con los nuevos sistemas de información o ha adoptado sistemas computarizados de información para la administración de la deuda sin adecuar las prácticas en uso.

- v. Riesgos relacionados con los procedimientos.** Surgen cuando las funciones propias de la administración de la deuda no se han regulado formalmente mediante procedimientos establecidos por escrito y el flujo del trabajo no se ha estructurado de una manera predecible y conforme a un diseño adecuado, con referencias de auditoría apropiadas. Los procedimientos establecidos por escrito serán más importantes mientras más complejos sean los instrumentos de la deuda.
- vi. Riesgos relacionados con la recuperación de desastres.** Existen cuando la organización que administra la deuda pública no ha previsto otros sitios, medios informáticos, sistemas de comunicación, recursos financieros, instalaciones comerciales y demás servicios de apoyo en caso de desastre. Quienes operan en el mercado de la deuda deben contar con instalaciones y recursos tecnológicos alternativos a fin de que en caso de desastre estén en posibilidad de reanudar sus transacciones con mínimas interrupciones.
- vii. Riesgos de documentación.** Se dan cuando las transacciones de la deuda no se formalizan mediante convenios redactados conforme a modelos idóneos, que se autoricen legalmente y se ejecuten en todos sus términos; y las operaciones no se soportan oportunamente mediante confirmaciones apropiadas. Las áreas jurídicas y el personal de apoyo deben contar con modelos de convenios y de confirmaciones.

viii. Riesgos de valuación. Existen cuando el personal de apoyo no es capaz de efectuar, al menos de manera regular, una valuación independiente de todos los instrumentos de la deuda o bien su valuación difiere de la que realizó la EFS o algún tercero.

RIESGOS DE FRAUDE

Al tratar uno de los temas principales del XVI INCOSAIDE 1998 – Prevención y Detección de Fraudes y Corrupción- se hizo hincapié en las situaciones que dan origen a pérdidas por fraude y en los métodos de auditoría que pueden aplicarse para detectar y evitar actividades fraudulentas. Los fraudes en materia de deuda pública tienden a ocurrir cuando se presentan las tres situaciones siguientes:

- i. Personas que controlan operaciones de deuda necesitan o desean obtener recursos financieros a causa de una crisis imprevista, el deseo de incrementar su consumo o simple codicia;
- ii. Quienes incurrir en fraudes son capaces de racionalizar sus actos ilícitos –“el gobierno me debe”. Los actos fraudulentos se racionalizan con el propósito de conciliar una conducta ilícita con nociones de decencia y honradez comúnmente aceptadas; y
- iii. Esos individuos tienen la oportunidad de efectuar y ocultar transacciones fraudulentas de deuda.

De las situaciones anteriores, las autoridades gubernamentales ejercen

un control directo sobre las oportunidades de fraude. Para evaluar los riesgos de fraude, los auditores deben buscar los “focos rojos” que se hayan observado en casos de fraude anteriores. Los indicios de fraude más comunes incluyen los siguientes:

1. No se han implantado controles internos básicos con relación a las operaciones de la deuda pública, como la segregación de tareas que impliquen la ejecución de transacciones de deuda y su registro contable;
2. Los funcionarios gubernamentales no han tomado oportunamente las medidas necesarias para corregir deficiencias o irregularidades detectadas en auditorías anteriores;
3. Se efectúan transacciones de deuda que no tienen un claro propósito por lo que respecta a las finanzas o políticas gubernamentales; y
4. Los administradores de la deuda se rehusan a presentar la evidencia documental que han solicitado los auditores.

ACTIVIDADES DE CONTROL

Las actividades de control son las que se efectúan conforme a las políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se cumplen las disposiciones del gobierno y se realizan las acciones necesarias para alcanzar sus objetivos en materia de deuda. Establecer un vínculo eficaz entre los objetivos de la deuda y las actividades de control constituye un componente esencial de los controles internos.

Objetivos

En la mayoría de los países los objetivos de los administradores de la deuda se refieren a la satisfacción de necesidades fundamentales de largo y corto plazo que han determinado autoridades gubernamentales de mayor jerarquía e independientes de los administradores de la deuda. Típicamente, los objetivos de la deuda pública incluyen los siguientes:

Liquidez de la tesorería del gobierno. El propósito principal de los administradores de la deuda es garantizar la liquidez de la tesorería. Ello implica asegurarse no solamente de que las fechas de vencimiento de la deuda estén razonablemente espaciadas, sino de que se cuente con el efectivo suficiente para que el gobierno cumpla sus obligaciones en el corto plazo sin necesidad de recurrir a la emisión de moneda. Una vez que se haya garantizado esa liquidez, deberá cumplirse una serie de objetivos secundarios, como los que se indican a continuación.

Mantener un equilibrio entre el costo y la estabilidad de la deuda. En el supuesto de que se pueda obtener la liquidez necesaria, uno de los principales objetivos consistirá en establecer un equilibrio entre el costo y la estabilidad de la deuda, considerando los riesgos asociados con el costo más bajo. Puesto que las tasas de interés son generalmente más elevadas en el caso de los bonos con los mayores plazos de vencimiento, el costo más bajo se obtendrá regularmente mediante la

emisión de instrumentos a menores plazos de vencimiento. Sin embargo, con ello se incrementará el riesgo. Mientras menores sean los plazos de vencimiento de los instrumentos, más sujeta estará la deuda a las fluctuaciones de las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio.

Establecer y mantener un eficaz mercado de capitales interno. En los países donde opere un mercado de bonos en el cual el gobierno sea uno de los principales emisores, garantizar reglas equitativas y transparentes para la emisión y compraventa de bonos será fundamental a fin de estimular tanto a los emisores como a los inversionistas para que concurren en ese mercado.

ESTRATEGIAS

Las estrategias de la deuda pública deben estar vinculadas directamente con sus objetivos y definirse de tal manera que puedan evaluarse. Las estrategias de la deuda se definen comúnmente en términos de las características de la deuda que se desea contraer, como las siguientes:

Relación entre deuda fija y deuda flotante. En general, es fija toda deuda negociable que vence o se revalúa en un período mayor de 12 meses. Por ejemplo, Canadá aplicó la política de incrementar esta relación de 50% en 1990 a 65% en 1998. Una de las razones para aumentar la proporción de la deuda fija es la necesidad de estabilizar el costo del servicio de la deuda a largo plazo.



Perfil de vencimientos de la deuda. Las ventajas de incrementar la relación entre la deuda fija y la flotante derivan de la estabilidad del costo que se obtiene con la colocación de deuda a mayores plazos. Mientras mayor sea el plazo de vencimiento, mayor será la estabilidad. Sin embargo, una mayor estabilidad puede implicar un incremento del costo. Los administradores de la deuda deben estar en posibilidad de evaluar la conveniencia de optar por el menor costo o por la estabilidad, considerando para ello el mayor riesgo que acompaña a la deuda contraída en el extremo inferior de la curva de rendimientos.

Necesidad de diversificar los instrumentos de la deuda. En el supuesto de que un gobierno desee establecer y mantener un mercado de valores interno, en el cual sea el mayor emisor, será responsable de asegurarse de que en ese mercado existan suficientes títulos negociables con una gran variedad de plazos de vencimiento, con objeto de garantizar su eficiencia.

Relación entre deuda en moneda nacional y deuda en moneda extranjera. Suponiendo que exista un mercado en moneda nacional para la deuda de un país, existen dos razones principales para contraer deuda en moneda extranjera: reducir costos y mantener una reserva de divisas como parte de las políticas cambiarias del país. No obstante, los créditos en moneda extranjera implican riesgos monetarios, que deberán sopesarse con relación a las ventajas de esos financiamientos.

Relación entre deuda a tasa real y deuda a tasa nominal. Una práctica relativamente nueva para los gobiernos consiste en colocar deuda que varía con la inflación. La tasa aplicable al instrumento es una tasa base (que los economistas llaman tasa real), a la que se agrega un ajuste por concepto de la inflación. En el caso de esta deuda el riesgo asociado con la inflación no lo asumen los acreedores, sino el gobierno. Si el gobierno confía en la eficacia de su política contra la inflación, semejante política de financiamiento será ventajosa. Otra razón para emitir instrumentos de deuda en esas condiciones es contribuir a la eficiencia del mercado ofreciendo una gran variedad de instrumentos por negociar.

PLAN OPERACIONAL

Para la ejecución de un programa de deuda pública debe establecerse un plan operacional que sea consistente con sus objetivos y estrategias. Ese plan incluiría procedimientos para vender valores, mantener relaciones con los acreedores

y suscriptores y establecer sistemas de control para registrar, evaluar y reportar las transacciones de la deuda y para informar respecto a los niveles de endeudamiento y sus riesgos. Un programa de deuda comprendería acciones como las siguientes:

Seleccionar los operadores primarios, locales y/o extranjeros. La mayoría de los gobiernos utilizan operadores/ intermediarios/suscriptores para colocar sus valores. La selección de los operadores (en función de su ubicación, nacionalidad, etc.) y su máxima participación en cada emisión de bonos deberá basarse en criterios compatibles con la estrategia de la deuda.

Diseñar un proceso apropiado para la colocación de la deuda (mediante subasta o por otros medios). Los valores se distribuyen generalmente a los operadores mediante subasta o de manera directa y continua. El proceso deberá diseñarse en tal forma que garantice la integridad del mercado. Ello significa que los mercados deben ser transparentes, ordenados, solventes y eficientes.

Establecer un programa para mantener relaciones con los interesados. Es importante que se mantenga la confianza en el emisor, tanto en términos de la estabilidad económica del país como de la transparencia del gobierno en su calidad de emisor de valores. Si bien las naciones son soberanas, dependen de la confianza de los inversionistas. En este sentido, las sorpresas no son del agrado de los mer-

cados, que esperan que los gobiernos actúen en forma franca y consistente. Para mantener un programa de deuda que ofrezca confianza y transparencia es necesario consultar regularmente a los interesados en cuanto al proceso en general, su divulgación, la programación de las emisiones, etc.

Establecer un programa para determinar y controlar los riesgos operacionales. Este aspecto se examina en el apartado "Evaluación de Riesgos".

Implantar procedimientos para preservar la integridad financiera. Un elemento básico del control es reducir los riesgos asociados con fraudes, negligencia financiera, infracción de las reglas financieras y pérdida de activos o fondos públicos.

Establecer objetivos y procedimientos de auditoría. El propósito de la auditoría en este caso es proporcionar seguridad independiente de que se han establecido controles apropiados a fin de garantizar que se efectúen las acciones que la administración consideró necesarias para controlar los riesgos asociados con el cumplimiento de sus objetivos. Ello implica establecer procedimientos de auditoría para revisar los controles en cada fase de la operación, con objeto de que la administración se asegure de que las actividades cotidianas sean congruentes con los objetivos del programa. Al respecto, el auditor deberá examinar cuatro aspectos principales: los controles de gestión, los controles operacionales, la presentación de informes y la supervisión.

Recuadro 7:

Auditorías de la deuda pública de las EFS: el caso de Argentina

La EFS de Argentina practica auditorías con relación a los siguientes aspectos de la deuda pública:

1. Auditorías financieras respecto a la deuda pública en general

La EFS de Argentina efectúa auditorías selectivas de la emisión de bonos gubernamentales, que incluyen la revisión de los ingresos captados por ese concepto, el cumplimiento de las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables, el registro contable de las operaciones, los calendarios de pagos del principal y de los intereses, y las comisiones pagadas a los intermediarios financieros. Las auditorías de este tipo se enfocan a los sistemas de contabilidad y de control interno del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Como parte de sus auditorías de la deuda pública, la EFS de Argentina ha establecido razones financieras para estimar el riesgo asociado a factores externos. Los organismos internacionales (OI) y el Departamento de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos proporcionan la información necesaria para el cálculo de esas razones. La EFS de Argentina emplea una gran variedad de razones financieras con objeto de medir la suficiencia presupuestal del gobierno para pagar los intereses, como las relaciones deuda-PIB, deuda-reservas del banco central, deuda-ingresos por exportaciones y pago de intereses-ingresos por exportaciones. Esos índices financieros se determinan anualmente para dar seguimiento a la solvencia del gobierno. Las razones financieras que se utilizan en Argentina son similares a las que se emplean en otros países de Latinoamérica, como México, Brasil y Chile.

2. Auditorías del pago de intereses

La EFS de Argentina efectúa auditorías detalladas del pago de intereses, para lo cual utiliza la información que le proporcionan la Dirección de Administración de la Deuda Pública, la Contaduría General de la Nación, la Tesorería General de la Nación, la Oficina Nacional de Crédito Público y la Oficina Nacional de Presupuesto.

Estas auditorías se enfocan principalmente a los trámites administrativos relacionados con el servicio y las comisiones de la deuda y a los controles internos correspondientes. Con ese propósito se revisa documentación comprobatoria de los pagos y las asignaciones presupuestales.

La EFS de Argentina también es responsable de presentar los siguientes informes sobre la deuda pública:

1. Informes de auditorías financieras a los OI

La EFS de Argentina revisa los créditos que otorgan a instituciones de ese país el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esa EFS presenta un informe final de auditoría por cada uno de los programas financiados con esos créditos.

2. Informes de auditorías del desempeño a los OI

De manera similar, la EFS de Argentina revisa el cumplimiento de las metas de los programas y proyectos financiados por los OI y en general da seguimiento a esos programas y proyectos en términos de su eficacia, eficiencia y economía. La EFS evalúa los incumplimientos y las variaciones entre los resultados reales y los previstos.

3. Informe de seguimiento de la evolución de la deuda pública

La EFS de Argentina da seguimiento a la deuda pública nacional al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año. La EFS obtiene información al respecto del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la compara con sus propios datos, que obtiene mediante el examen de los convenios de crédito y de otras fuentes. Los resultados de su revisión determinan las cifras de la deuda pública a esas dos fechas. La deuda se analiza y se reporta de la siguiente manera: (1) bonos gubernamentales en moneda nacional y extranjera; (2) financiamientos de organismos internacionales; y (3) préstamos comerciales, créditos bilaterales y deuda contraída con el Club de París.

Otras evaluaciones que efectúa la EFS de Argentina se refieren a la influencia del tipo de cambio y de las tasas de interés sobre la deuda, los plazos de vencimiento y la clasificación de la deuda por monedas y tasas de interés.

INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

A fin de cumplir las metas en materia de deuda pública, quienes formulan las políticas gubernamentales necesitan apoyarse en un sistema de información que capte y genere información pertinente y confiable sobre la deuda soberana. Esa información se obtiene con mayor facilidad cuando existen las siguientes condiciones:

- i. Para el registro de las operaciones presupuestales, de tesorería y de deuda pública se utiliza de manera consistente un sistema de contabilidad gubernamental uniforme.
- ii. Una base de datos integrada proporciona información consistente sobre el efectivo, el presupuesto y la deuda pública y facilita el flujo de la información entre las distintas unidades operativas y a su interior.

- iii. El cuerpo encargado de prescribir normas de contabilidad ha establecido un sistema contable uniforme y los requisitos que deben cumplir los informes, tanto en su forma como en su contenido.
- iv. Grupos de las distintas dependencias se coordinan para administrar la evolución de los sistemas de información de manera integral y eficiente.

Para la contabilidad de las transacciones de deuda pública se recomienda la base de acumulación en lugar de la base de efectivo o la híbrida. Los gobiernos que registraran las transacciones conforme a la base de efectivo podrían omitir compromisos con proveedores de bienes y servicios que se hubiesen recibido pero no se hubieran pagado, que por lo general constituyen pasivos de consideración. De manera

similar, los gobiernos que operaran programas de deuda garantizada por el gobierno sobre una base de efectivo podrían reconocer sus obligaciones cuando se pagaran y no cuando se asumieran, lo cual conduciría a que se subestimaran los montos de la deuda pública y se otorgaran incentivos improcedentes a los administradores de la deuda.

Los informes oportunos sobre la deuda pública contribuyen a evitar irregularidades y a la salvaguarda de los activos. Dado que las operaciones de la deuda pública implican grandes sumas de efectivo, información oportuna respecto a los ingresos y desembolsos de efectivo relacionados con las transacciones de deuda pública podría disuadir a quienes tuvieran la intención de cometer fraudes.

Recuadro 8:

Cómo informa el gobierno sobre sus operaciones de deuda: el caso de Canadá

Desde 1991 el Ministerio de Finanzas del Gobierno de Canadá ha venido presentando un informe sobre las operaciones de la deuda (que actualmente se denomina Informe de la Administración de la Deuda), en el cual se describen y explican diversos aspectos del programa de deuda, tanto por lo que corresponde al año anterior como desde una perspectiva histórica. Ese informe se refiere a las actividades relacionadas con la administración de la deuda gubernamental, la obtención de créditos y la administración del efectivo, y proporciona antecedentes de la deuda contraída por las corporaciones de la Corona (empresas públicas). El último de esos informes está más orientado al futuro, con objeto de que quienes participan en el mercado estén más enterados de las estrategias de deuda del gobierno y de sus actuales prioridades al respecto. Por ejemplo, se informa que, como resultado de la reducción de los déficit y de la virtual eliminación del creciente endeudamiento del sector público en el mercado, en la actualidad el gobierno está concentrando sus esfuerzos en el mantenimiento de un mercado solvente y eficiente.

En el Informe de la Administración de la Deuda de 1997 se ofrece una visión general de la actual estrategia para la administración de la deuda federal y se informa de la situación de los programas de la deuda federal al 30 de noviembre de 1997 y de las operaciones de la deuda federal correspondientes al año fiscal de 1996-97. El informe consta de las siguientes secciones:

El ámbito de la administración de la deuda federal, incluyendo su monto y su estructura, y el actual entorno fiscal;

Una visión general de la actual estrategia para la administración de la deuda federal y de las autoridades a su cargo;

La problemática actual de la administración de la deuda y las iniciativas para atenderla;

Detalles de los programas de la deuda federal;

Distribución de la tenencia de la deuda del Gobierno de Canadá en el mercado;

Reseña de las operaciones de deuda en moneda nacional y extranjera que efectuó el gobierno en el año fiscal de 1996-1997; y

Resumen estadístico de las operaciones de deuda que efectuaron el gobierno federal y sus agencias en el año fiscal de 1996-1997.

SUPERVISIÓN

Prácticamente no existe ninguna organización cuya estructura y operación estén exentas de la necesidad de cambio. Por tanto, deben establecerse mecanismos apropiados para dar seguimiento a los cambios, a fin de ayudar a que los responsables de tomar las decisiones se enteren cuando el entorno sufra cambios que afecten su operación y estén en posibilidad de reaccionar ante esos cambios con toda oportunidad. La supervisión de los controles internos de la deuda pública podría incluir el uso de información externa, como los informes a interesados del exterior, incluyendo acreedores institucionales, agencias que califican el crédito soberano y organismos internacionales.

La supervisión se puede efectuar tanto de manera concomitante a las operaciones regulares de la deuda pública como mediante auditorías enfocadas a aspectos específicos. Los administradores de la deuda deben mantenerse alerta para enterarse de los cambios imprevistos a que se haga referencia en los informes periódicos sobre la deuda y en las indagaciones o investigaciones inusuales que efectúen interesados internos y externos.

De vez en cuando las autoridades superiores a cargo de la deuda podrían ordenar una evaluación independiente y detallada de los controles internos. Mediante esa revisión externa se verificaría la pertinencia, regularidad y eficacia de las actividades de control.

OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

En esta sección se sugieren objetivos y procedimientos de auditoría para cada uno de los cinco elementos del control interno: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión. Las siguientes fuentes de información se utilizan comúnmente en los procedimientos de auditoría a que se refiere este apartado.

- Resultados de auditorías anteriores;
- Entrevistas con funcionarios responsables de la administración de la deuda pública;
- Datos biográficos de los principales funcionarios a cargo de la deuda pública;
- Organigramas;
- Manuales de procedimientos;
- Leyes y disposiciones reglamentarias aplicables a la contratación de deuda pública y a la presentación de informes al respecto;
- Informes de gestión;
- Informes de auditoría interna; y
- Minutas de reuniones.

AMBIENTE DE CONTROL¹

Como se señaló en su oportunidad, los elementos del ambiente de control se pueden clasificar en las siguientes categorías: (A) integridad y valores éticos, (B) políticas de recursos humanos y (C) estructura organizacional. Los ob-

¹ Las preguntas de esta sección se obtuvieron del documento Control Environment Questionnaire ("Cuestionario sobre el Ambiente de Control"), que proporcionó la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.

jetivos y procedimientos de auditoría correspondientes a los elementos anteriores se indican a continuación.

A) INTEGRIDAD y VALORES ÉTICOS

Objetivo 1: Determinar si se ha establecido un código de conducta y la forma en que se aplica.

Procedimientos: La EFS obtendría evidencia oral y documental para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿La dirección ha establecido por escrito un código de conducta que sea aplicable tanto al personal directivo como al subalterno y sirva como referencia para evaluar la actitud y el comportamiento de ambos?
- ii. ¿El código de conducta considera los conflictos de intereses o establece normas éticas para regular la conducta del personal?
- iii. ¿El código de conducta se ha difundido en toda la unidad a cargo de la administración de la deuda?
- iv. ¿Se confirma periódicamente esa difusión con el personal?
- v. ¿Se ha comunicado al personal la forma en que deberá proceder cuando observe conductas impropias?
- vi. ¿Se han establecido por escrito políticas para regular las relaciones de la dirección con el personal subalterno, clientes, acreedores y aseguradores?
- vii. ¿Se ha establecido por escrito una política respecto a las transacciones con terceros?
- viii. ¿Se ha establecido por escrito una política en cuanto a los obsequios

y muestras de hospitalidad que puede aceptar el personal?

- ix. ¿Se ha establecido por escrito una política que obligue a los funcionarios de mayor jerarquía a declarar sus beneficios pecuniarios y sus intereses financieros en el exterior (incluyendo sus ingresos por concepto de asesorías, comisiones y participación en consejos directivos)?
- x. ¿Se efectúan revisiones independientes para detectar propiedades en común, participación en consejos directivos y nexos familiares antes de realizar u ordenar transacciones importantes de deuda pública?

Objetivo 2: Determinar la actitud de los administradores de la deuda respecto a los controles internos.

Procedimientos: Mediante la observación y el examen de la documentación pertinente, la EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿La dirección promueve evaluaciones externas del ambiente de control y de los controles internos y actúa de conformidad con los resultados de esas evaluaciones? Por ejemplo:
 - ii. ¿Las cartas a la administración de los auditores externos se examinan y contestan al nivel de la dirección?
 - iii. ¿La dirección promueve los informes de auditoría interna sobre los controles?
 - iv. ¿Se ha integrado un comité de auditoría que supervise las relaciones con los auditores internos y externos?

- v. ¿La dirección actúa cuando el personal infringe los códigos de conducta o las disposiciones legales aplicables?
- vi. ¿Las medidas disciplinarias que se aplican en esos casos se dan a conocer en toda la organización?
- vii. ¿La dirección contraviene en ocasiones los procedimientos, los códigos de conducta o los controles internos? ¿Esas infracciones se documentan e investigan?
- viii. ¿La dirección proporciona recursos suficientes para que el trabajo de auditoría interna sea apropiado? Al respecto, debe considerarse si la función de auditoría interna se cumple con la amplitud, calidad e independencia necesarias.

b) POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS

Objetivo 1: Determinar las políticas y prácticas que aplique la dirección para reclutar, retener y pagar al personal.

Procedimientos: La EFS examinaría la documentación pertinente para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Los puestos superiores que están vacantes se dan a conocer ampliamente entre las personas con la competencia necesaria para ocuparlos (dentro y/o fuera de la organización)?
- ii. ¿Los mecanismos para la designación y promoción del personal son transparentes y se basan en criterios objetivos y apropiados para evitar el favoritismo y el nepotismo?
- iii. ¿Se efectúan revisiones independientes de las remuneraciones (por

ejemplo, mediante un área de asesoría o un consejo en la materia), incluyendo los pagos que se hacen al personal que deja de prestar sus servicios?

- iv. ¿Para las evaluaciones del desempeño se consideran otros factores aparte del cumplimiento de las metas de desempeño de corto plazo?
- v. ¿Para las evaluaciones del desempeño se aplican criterios de integridad y éticos?
- vi. ¿Se efectúan revisiones independientes (por ejemplo, mediante el órgano de auditoría interna, auditores externos o un consejo de supervisión) de la función y de la competencia de los principales funcionarios?
- vii. ¿Existen descripciones de los puestos? De ser así, ¿contienen suficientes referencias a las responsabilidades relacionadas con el control?
- viii. ¿Las funciones ejecutivas se asignan a los niveles de dirección apropiados?
- ix. ¿Las responsabilidades se delegan de manera apropiada?

Objetivo 2: Determinar las políticas y prácticas que aplique la dirección para reclutar y capacitar al personal.

Procedimientos: Mediante la observación y el examen de la documentación pertinente, la EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Las políticas para el reclutamiento del personal se han establecido por escrito? Personal con la capa-

citación necesaria, debidamente enterado de los requerimientos de los puestos vacantes y con aptitudes para realizar entrevistas examinaría las solicitudes de empleo y efectuaría las entrevistas de reclutamiento.

- ii. ¿Se han establecido procedimientos apropiados para verificar la experiencia, competencia y referencias de los candidatos?
- iii. ¿Las políticas para la contratación del personal prevén la investigación de antecedentes penales?
- iv. ¿Se informa al personal de nuevo ingreso de sus responsabilidades y de las expectativas de la administración, de preferencia mediante una descripción detallada de los puestos que se mantendrá actualizada durante el tiempo en que preste sus servicios?
- v. ¿El personal de línea de la administración efectúa regularmente una evaluación del desempeño de cada empleado, que es revisada por las autoridades superiores correspondientes?
- vi. ¿Para evaluar el desempeño del personal se considera tanto la satisfacción de sus actuales necesidades de capacitación y desarrollo como sus futuras necesidades al respecto?
- vii. ¿Se han establecido procedimientos apropiados para corregir o prevenir las deficiencias de desempeño?
- viii. ¿Se han establecido procedimientos disciplinarios apropiados para los casos en que el personal infrinja el código de conducta de la organización o incurra en otras conductas inaceptables?

c) ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Objetivo: Determinar la estructura organizacional de la unidad a cargo de la administración de la deuda pública.

Procedimientos: Mediante la observación y el examen de la documentación pertinente, la EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Se ha definido claramente la estructura de la organización? ¿Se han establecido líneas claras para la presentación de informes que abarquen todas las funciones y el personal de la organización?
- ii. ¿Se han definido claramente las responsabilidades de los funcionarios a cargo de la administración de la deuda pública (de preferencia por escrito)?
- iii. ¿Son razonables los contratos de trabajo celebrados con esos funcionarios (en términos de su vigencia, remuneraciones, condiciones de trabajo, etc.)?
- iv. ¿Existen los debidos pesos y contrapesos al interior de la dirección (por ejemplo, existen directores sin funciones ejecutivas, se han integrado comités de auditoría, se han separado las responsabilidades del presidente y del director general y la supervisión la ejerce la autoridad apropiada)?
- v. ¿Posee el consejo directivo (o su equivalente) la competencia y experiencia necesarias (en campos tales como economía, finanzas, contabilidad y sistemas de información)?

- vi. ¿Se cuenta con manuales de procedimientos actualizados que incluyan tanto los procedimientos operacionales como los procedimientos financieros/ contables que deban aplicarse para la administración de la deuda pública?

d) SISTEMAS COMPUTARIZADOS DE INFORMACIÓN SOBRE LA DEUDA

Objetivo 1: Evaluar los controles generales del sistema computarizado de información sobre la deuda.

Procedimientos: La EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿El sistema computarizado de información sobre la deuda es administrado por un funcionario de alto nivel que informa a las autoridades superiores del ministerio de finanzas, del banco central o de ambas instituciones?
- ii. ¿Quiénes se encargan de desarrollar los programas de cómputo tienen prohibido operar las computadoras y utilizar los programas con datos reales?
- iii. ¿El programa de la deuda y su información están protegidos y el responsable de su custodia sólo los facilita a personal autorizado?
- iv. ¿El responsable de la custodia del programa de la deuda y de su información tiene acceso al equipo de cómputo para operar programas o modificar los datos?
- v. ¿Las contraseñas se asignan formalmente, se modifican de manera

regular y están protegidas para evitar que sean utilizadas por personas no autorizadas?

- vi. ¿Se han asignado códigos de identificación a las terminales para evitar que terminales no autorizadas tengan acceso a las líneas de comunicación?
- vii. ¿Existen listas del personal autorizado que especifican los límites de su autorización y esas listas se mantienen actualizadas y se verifican?
- viii. ¿Las impresiones de información delicada se destruyen regularmente antes de que se desechen? ¿La información almacenada en disquete o en cinta magnética se borra por completo en lugar de que la dirección del archivo se elimine simplemente del directorio de archivos?
- ix. ¿La información confidencial se cifra para proteger su transmisión?
- x. ¿El hardware relacionado con la deuda tiene adheridos marbetes con números de identificación y se ha asignado a personal específico? ¿Los registros financieros se concilian con los resultados de los inventarios?
- xi. ¿Cuándo los programas de cómputo se modifican se efectúan pruebas para verificar que la información se procese correctamente?

Objetivo 2: Evaluar los controles de aplicación del sistema computarizado de información sobre la deuda.

Procedimientos: La EFS obtendría la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿El sistema de cómputo incluye reglas, como controles de edición, para verificar la exactitud de la información que se introduce a la computadora?
- ii. ¿Se informa oportunamente a los funcionarios responsables de la administración de la deuda de los errores en que se incurre al procesar las transacciones correspondientes?
- iii. ¿Se utilizan los controles de archivo para verificar que se actualice la información correcta y evitar la destrucción accidental de los archivos?
- iv. ¿Se conservan copias de respaldo de los archivos, programas y documentos relacionados con la deuda?
- v. ¿Se han documentado debidamente los programas, aplicaciones y procedimientos que se emplean para procesar la información relacionada con la deuda?
- vi. ¿Se informa oportunamente a los administradores de la deuda de las deficiencias? ¿Las deficiencias se investigan y se subsanan?

EVALUACIÓN DE RIESGOS

Como se señaló anteriormente, los factores de riesgo relacionados con las operaciones de la deuda son mayores cuando en la unidad a cargo de su administración no se han separado las tareas críticas y no se cuenta con personal competente, sistemas que cumplan las normas técnicas, procedimientos de trabajo estructurados, capacidad para valor regularmente los instrumentos crediticios y documentación completa de las transacciones de la deuda.

A continuación se indican los objetivos y procedimientos de auditoría por lo que respecta al riesgo operacional y al riesgo de fraude.

Objetivo 1: Determinar si en la unidad a cargo de la administración de la deuda existen indicios de riesgo operacional.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿El personal responsable de la custodia de los activos (instrumentos de deuda, efectivo, etc.) está separado de la contabilidad?
- ii. ¿El personal responsable de la contabilidad de la deuda pública tiene acceso al efectivo, a los instrumentos de deuda o a las cuentas bancarias?
- iii. ¿El personal responsable de autorizar las transacciones de deuda pública está separado de la custodia de los activos correspondientes?
- iv. ¿El registro de las transacciones de la deuda pública está segregado en tal forma que el mismo personal no podría registrar una transacción desde su origen hasta su asiento final en los auxiliares y en el libro mayor?
- v. ¿Los especialistas que participan en las transacciones de deuda, sus supervisores y el personal que procesa la información poseen niveles técnicos comparables de experiencia y competencia en el campo de la administración de la deuda?
- vi. Cuando los nuevos productos de deuda son complejos, ¿se capacita

debidamente al personal antes de que se introduzcan en el mercado, a fin de que esté en aptitud de valuarlos, negociarlos y procesarlos?

- vii. ¿Son confiables los sistemas establecidos para capturar, procesar y reportar las transacciones de deuda? ¿Cumplen las normas técnicas vigentes?
- viii. ¿Los procedimientos de la unidad a cargo de la administración de la deuda se han establecido por escrito, son predecibles, su diseño es adecuado e incluyen referencias de auditoría apropiadas?
- ix. ¿La unidad que administra la deuda ha previsto un sitio alternativo y los recursos informáticos, sistema de comunicación, instalaciones y demás servicios de apoyo necesarios para efectuar las transacciones en caso de desastre?
- x. ¿Las transacciones de deuda se formalizan debidamente mediante convenios redactados conforme a un modelo idóneo, que se ejecutan en todos sus términos, y se soportan oportunamente con la documentación apropiada? ¿Las transacciones de deuda se efectúan de acuerdo con las leyes, las estipulaciones restrictivas (incluyendo las que se refieren al depósito de activos gubernamentales en garantía y al uso de los recursos provenientes de los financiamientos) y los acuerdos de reestructuración de deuda?
- xi. ¿El personal que administra la deuda está capacitado para valuar todos los instrumentos de deuda a su valor de mercado?

Objetivo 2: Determinar si existen indicios de fraude o alto riesgo en las operaciones de la deuda pública.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Los funcionarios a cargo de la administración de la deuda pública se rehusan a proporcionar información a los auditores?
- ii. ¿No se han adoptado medidas para subsanar debilidades de control interno detectadas en auditorías anteriores?
- iii. ¿Es considerable el riesgo de que los funcionarios responsables de la administración de la deuda contravengan las políticas y procedimientos aplicables con fines ilícitos y de lucro personal o de que se maquille la información relacionada con la situación de la deuda soberana o el cumplimiento de la normatividad en la materia?
- iv. ¿Se numeran en forma consecutiva los documentos que se utilizan en las transacciones de deuda pública?
- v. ¿Faltan documentos de la deuda o solamente obran sus fotocopias?
- vi. ¿Se efectúan transacciones de deuda pública que no se justifican y no cumplen un claro propósito?
- vii. ¿Se efectúan transacciones de deuda pública que no han sido autorizadas por las autoridades superiores correspondientes?
- viii. ¿Se han canjeado instrumentos de la deuda pública con inversionistas privados a valores distintos de su valor de mercado?

- ix. ¿Los funcionarios gubernamentales utilizan cuentas bancarias en el extranjero a nombre de empresas?
- x. ¿Existen diferencias sin conciliar entre las cifras de los depósitos y pagos bancarios y las registradas en la contabilidad?
- xi. ¿Se efectúan transacciones de deuda pública que no se justifican y están relacionadas con cuentas bancarias inactivas?
- xii. ¿Existen inesperados sobregiros o disminuciones en los saldos de las cuentas donde se registran las transacciones de deuda pública?
- xiii. ¿Se han efectuado recientemente modificaciones importantes a las disposiciones legales que regulan la deuda o a las normas contables que no se hayan aplicado?
- xiv. ¿Se han asignado actividades de control a personal de nuevo ingreso que no ha sido capacitado debidamente?
- xv. ¿Se han instalado nuevos sistemas computarizados de información sin efectuar las pruebas necesarias?
- xvi. ¿Se han introducido nuevas transacciones o instrumentos de deuda sin comprender cabalmente sus efectos en la situación financiera y presupuestal del gobierno?

ACTIVIDADES DE CONTROL

Como se ha indicado con anterioridad, las actividades de control contribuyen a garantizar que el personal que administra la deuda efectúa las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos del gobierno en la

materia. Para la eficacia de las actividades de control se requiere que las autoridades responsables de la administración de la deuda establezcan claramente sus objetivos en aspectos específicos tales como la liquidez de la tesorería, el costo de la deuda y la estabilidad de su servicio. Las actividades de control orientadas al cumplimiento de los objetivos de la deuda se complementan con actividades de control generales que promueven la debida autorización de las transacciones, su cabal reconocimiento y registro contable y la salvaguarda de los activos.

Objetivo 1: Determinar si el gobierno ha establecido claramente los objetivos, políticas y procedimientos de la deuda.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿El gobierno ha establecido un plan estratégico y un manual de procedimientos para la administración de su deuda?
- ii. ¿Las transacciones de la deuda se autorizan y efectúan conforme a las disposiciones e instrucciones de las autoridades superiores responsables de su administración a fin de cumplir objetivos específicos, como garantizar la liquidez necesaria para que el gobierno cumpla oportunamente sus obligaciones, obtener determinado perfil de vencimientos de la deuda, mantener cierta relación entre la deuda en moneda nacional y la deuda en moneda extranjera y contar con un activo mercado de capitales interno?

Objetivo 2: Determinar si las transacciones de la deuda se efectúan de acuerdo con las políticas de control generales por lo que respecta a su registro eficaz y eficiente, la salvaguarda de los activos, la conciliación de las cifras de la contabilidad y la transparencia de los informes al respecto.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Para el registro de la deuda pública se han diseñado formas apropiadas que se utilicen correctamente para asentar todos los términos en que se contrata la deuda, incluyendo datos tales como la fecha de las transacciones, su monto original, la garantía colateral, el período de pago, la tasa de interés aplicable, el acreedor, la moneda, las fechas de amortización del principal y el garante?
- ii. ¿La información sobre la deuda se registra en una sola unidad para evitar errores por duplicación de registro e inconsistencias en los informes y para reducir los costos?
- iii. ¿El sistema que se utiliza para numerar las transacciones e instrumentos de la deuda es consistente con el que se emplea para informar a los interesados en el exterior, como el Banco Mundial?
- iv. ¿Los informes sobre la deuda cumplen las normas de presentación y transparencia que ha establecido la comunidad internacional?
- v. ¿Está restringido el acceso a los documentos de la deuda y a los recursos captados mediante su colocación?

- vi. ¿Las confirmaciones de las operaciones de la deuda se concilian con los registros contables del gobierno?
- vii. Si el banco central funge como agente financiero del gobierno en las transacciones de la deuda, ¿revisa un auditor independiente sus controles internos?

INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

El objetivo de los controles internos relacionados con la información y comunicación es presentar a las autoridades superiores del gobierno los informes confiables sobre la deuda que necesitan para tomar oportunamente las decisiones en materia de contratación de financiamientos, presupuesto y flujo de efectivo.

Objetivo: Determinar si las autoridades superiores del gobierno reciben la información sobre la deuda que requieren para cumplir sus responsabilidades ministeriales.

Procedimientos: Obtener la información necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Las autoridades superiores gubernamentales obtienen oportunamente la información sobre la deuda que necesitan para que el presupuesto incluya previsiones confiables del servicio de la deuda?
- ii. ¿Los funcionarios que administran la deuda obtienen diariamente información respecto al estado del flujo de efectivo del gobierno con objeto de contratar los financiamientos necesarios para garantizar su liquidez a un costo razonable?

- iii. ¿Las autoridades superiores gubernamentales de los países pobres muy endeudados (PPME) cuentan con información pertinente y confiable sobre la deuda a fin de obtener todos los beneficios de la iniciativa para la reducción de la deuda de esos países?
- iv. ¿Los informes sobre la deuda pública contienen información actualizada sobre los financiamientos más recientes, la reestructuración de la deuda y la deuda de las empresas privadas apoyadas por el Estado que se ha contratado con la garantía del gobierno central?
- v. ¿Los informes sobre la deuda se presentan de acuerdo con las normas de contabilidad generalmente aceptadas del país y las normas que al respecto ha establecido la comunidad internacional?
- ii. ¿Los informes de las auditorías internas se presentan a las autoridades superiores responsables de establecer las políticas en materia de deuda?
- iii. Obtener los registros de las auditorías internas y los informes de la administración donde el presupuesto se compare con el desempeño real en cuanto a la contratación de deuda pública, los pagos de amortización y los gastos por concepto de intereses.
- iv. ¿Existen variaciones significativas entre las cifras presupuestadas y las reales por lo que respecta a los créditos obtenidos, los pagos de principal y los gastos por concepto de intereses? ¿Quiénes administran la deuda revisan y explican sus saldos?
- v. Si se ha efectuado un número reducido de transacciones de deuda pública por montos muy elevados, habría que ampliar los procedimientos de auditoría para verificar que los fondos captados mediante los financiamientos se hayan registrado en la cuenta de caja y su ingreso esté soportado por los recibos correspondientes.

SUPERVISIÓN

La supervisión de los controles internos la efectuaría el personal de auditoría interna; se podrían contratar consultores externos para realizar revisiones más amplias y profundas al respecto.

Objetivo: Evaluar la eficacia de las actividades regulares de supervisión.

Procedimientos: Obtener la evidencia necesaria para responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Existen registros de auditorías internas anteriores sobre las transacciones de la deuda? Revisar las recomendaciones derivadas de las auditorías internas y verificar que se hayan efectuado las acciones correctivas pertinentes.
- vi. ¿Se da seguimiento a las comunicaciones de los acreedores, las instituciones reguladoras y otros interesados a fin de obtener información importante para la administración de la deuda?
- vii. ¿Se verifica la eficacia de las actividades regulares de control cuando se desarrollan y establecen nuevos sistemas de contabilidad e información?

- viii. ¿Se mejoran los sistemas de contabilidad e información cuando el volumen y complejidad de la información sobre las transacciones y el monto de la deuda se incrementan significativamente?
- ix. ¿El personal está obligado a hacer constar con su firma que se han efectuado actividades esenciales para el control interno?
- x. ¿Las quejas de los inversionistas se investigan oportunamente para determinar sus causas?

APÉNDICE

GLOSARIO DE DEUDA PÚBLICA

ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA (DSA: DEBT SUSTAINABILITY ANALYSIS)

Estudio que efectúan funcionarios del FMI y del Banco Mundial al término de la primera fase de la aplicación de la iniciativa para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), conjuntamente con el país deudor y en consulta con los acreedores, a fin de decidir si ese país está apto para recibir apoyo conforme a esa iniciativa (Fuente: BM, 12/96).

ACREEDORES OFICIALES

Instituciones del sector público que otorgan créditos. Algunos de estos acreedores son multilaterales, porque son organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial. Otros son bilaterales, por tratarse de instituciones gubernamentales de dos países, como los bancos centrales (Fuente: BM, 1994).

ACUERDO "STAND BY"

Acuerdo que establece el FMI con un país miembro conforme al cual solamente se podrán efectuar compras con cargo al tramo de crédito otorgado a ese país hasta por determinado monto y durante cierto período —que normalmente es de 12 a 18 meses. Los recursos del FMI se proporcionan por partes conforme a acuerdos "stand by" y están sujetos a condiciones que por lo regular se refieren a la política crediticia, a préstamos al gobierno o al sector público, a la política de comercio exterior y a la aplicación de los créditos externos (Fuente: BM, 1994).

ACUERDO "STAND STILL"

Acuerdo provisional entre el país deudor y los bancos comerciales acreedores por el cual los pagos del principal de la deuda de mediano y largo plazos se diferirán y las obligaciones de corto plazo se renovarán mientras se acuerda la reestructuración de la deuda. El



propósito es que el país deudor siga teniendo acceso a un mínimo de financiación para fines comerciales mientras se efectúan las negociaciones y evitar que algunos bancos retiren abruptamente sus facilidades de crédito en perjuicio de otros (Fuente: BM, 1994).

Cláusula de Buena Voluntad

Esta cláusula se incluyó en los acuerdos del Club de París a partir de 1978 en atención de los países que necesitaban recibir apoyo con posterioridad al período de consolidación acostumbrado, que es de 12 a 18 meses. De acuerdo con la cláusula de buena voluntad original, los acreedores del Club de París aceptan en principio, pero sin ningún compromiso para ellos, considerar en forma favorable las solicitudes de apoyo que en lo futuro presente un país deudor que haya estado cumpliendo el programa del FMI y haya solicitado apoyos similares de otros acreedores. La cláusula de buena voluntad modificada, que se introdujo en 1983, mejora la original porque especifica el nuevo período de consolidación (Fuente: BM, 1994).

Cláusula de la Nación Más Favorecida

Los acuerdos suscritos con el Club de París obligan al deudor a obtener alivio a su deuda de otros acreedores en términos no más favorables que los obtenidos de los acreedores miembros de ese club (Fuente: BM, 1994).

Cláusula de Transferencia

Estipulación que obliga al gobierno deudor a garantizar la transferencia inmediata e irrestricta de las divisas que correspondan en todos los casos en que el sector privado pague en moneda nacional el servicio de su deuda a los acreedores del Club de París (Fuente: BM, 1994).

Cláusula "pull back"

En un acuerdo de reestructuración de deuda esta cláusula establece que una minuta aprobada será «nula y sin efecto» a menos que ciertas acciones se hayan efectuado antes de los plazos pactados con ese propósito (Fuente: BM, 1994).

Club de Londres

Denominación que se emplea comúnmente para referirse a un grupo de bancos comerciales que se unen para negociar la reestructuración de pasivos a cargo de deudores comunes (Fuente: BM, 1994).

Club de París

Es el foro donde los acreedores oficiales han negociado reestructuraciones de deuda desde 1956. Los países acreedores participantes se caracterizan porque todos cuentan con sistemas de seguro de créditos a la exportación, debido a que los pasivos que se reprograman en el Club de París corresponden principalmente a créditos a la exportación garantizados (o asegurados). El presidente del club y su reducido secretariado los proporciona la Tesorería de Francia (Fuente: BM, 1994).



CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN

Préstamo que se otorga para financiar la adquisición de bienes o servicios específicos en el país acreedor. Los créditos a la exportación que otorgan los proveedores de bienes se conocen como créditos de proveedores y los que otorga el banco del proveedor se denominan créditos al comprador (Fuente: BM, 1994).

DEUDA CON GARANTÍA PÚBLICA

Son los pasivos externos a cargo de deudores del sector privado cuyo pago está garantizado por entidades públicas (Fuente: BM, 1994).

DEUDA NO CONSOLIDADA

Deuda que se ha excluido total o parcialmente de la reprogramación. La parte de esa deuda que no se haya reprogramado deberá pagarse en los términos en que se pactó (Fuente: BM, 1994).

ELEMENTO DE SUBVENCIÓN

El grado en que se subvenciona un préstamo, que se calcula como la diferencia entre su valor nominal y la suma de los pagos con descuento que hará el deudor por concepto de su servicio y se ~~resa~~ **resa** como un porcentaje del valor nominal del crédito (Fuente: BM, 1994).

INTERESES POR MORA

Intereses que causa la deuda reprogramada. En el Club de París la tasa de los intereses por mora la negocia bilateralmente el país deudor con cada

uno de los acreedores, por lo cual de fiere de un acreedor a otro. En el Club de Londres, donde se considera que todos los acreedores tienen acceso a los fondos a tasas similares, se aplica una misma tasa de intereses por mora a todos los pasivos que se reprograman conforme a un mismo acuerdo (Fuente: BM, 1994).

MINUTA APROBADA

La minuta aprobada establece los términos comunes de una reprogramación de deuda que acuerdan acreedores miembros del Club de París con el país deudor y es suscrita por los representantes de los países acreedores, quienes se obligan a recomendar esos términos a sus respectivos gobiernos. La minuta aprobada especifica el servicio de la deuda por reprogramar y el período correspondiente. La tasa de interés aplicable a la deuda reprogramada será objeto de negociaciones que conducirán a la celebración de acuerdos bilaterales entre el país deudor y los distintos acreedores del Club de París (Fuente: BM, 1994).

PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME)

Grupo integrado originalmente por 41 países en vías de desarrollo, en 32 de los cuales el PIB per cápita era de US\$ 695 en 1993 y en ese mismo año la relación deuda-exportaciones era superior a 220% o la relación deuda-PIB mayor de 80%. Incluía también a nueve países que obtuvieron una reprogramación de su deuda en términos preferenciales de acreedores del Club de París (o cumplían los requisitos para obtener esa reprogramación). La

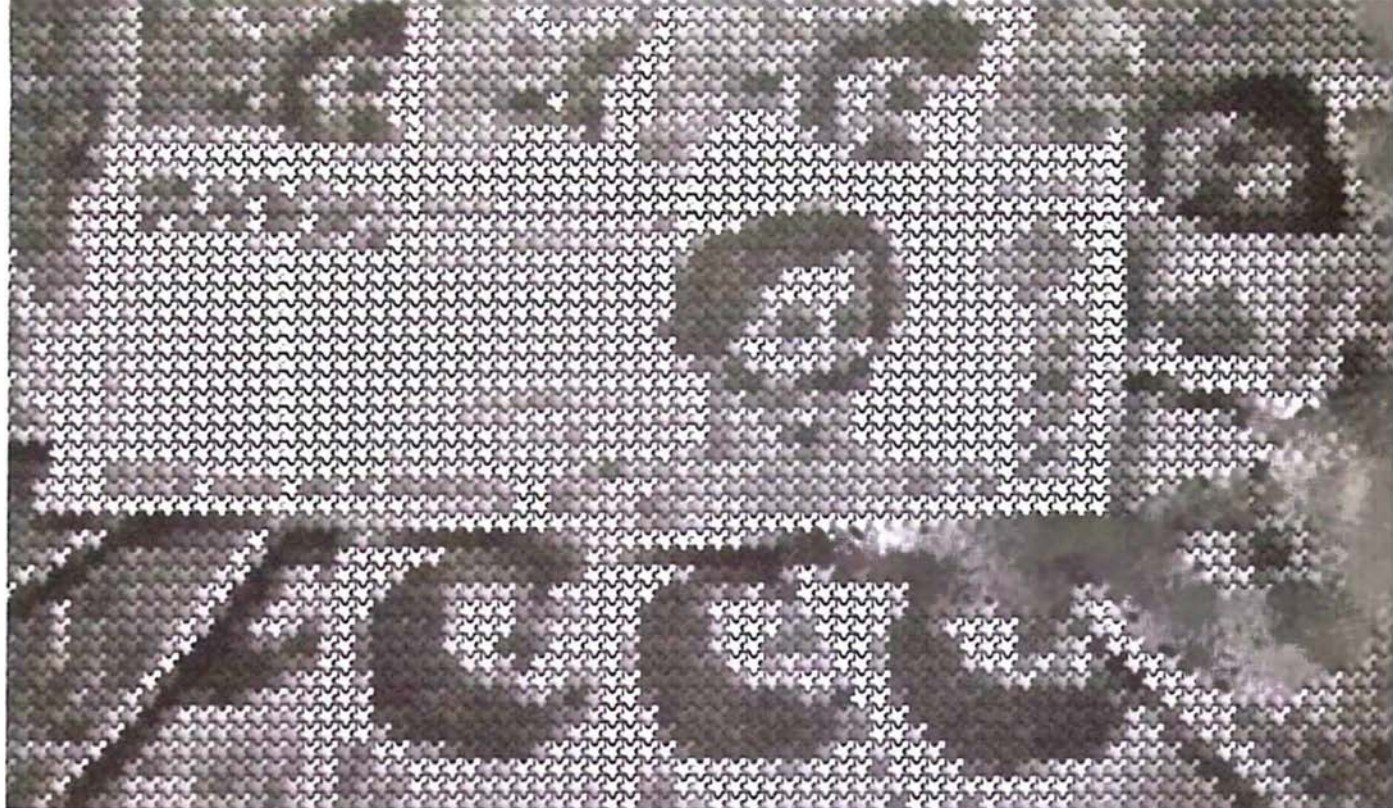
lista original de PPME se modificará en el curso de la implementación de la Iniciativa para los PPME y se ampliará para incluir a más países cuya deuda sea insostenible después de que se hayan aplicado todos los mecanismos tradicionales para el alivio de su deuda y se hayan emprendido programas de ajuste con el apoyo del Banco Mundial y del FMI (Fuente: BM, 12/96).

REDUCCIÓN DE LA DEUDA Y DEL SERVICIO DE LA DEUDA (DDSR: DEBT AND DEBT SERVICE REDUCTION)

Acuerdos de reestructuración de deuda que celebran estados soberanos con consorcios de bancos comerciales acreedores e incluyen una combinación de recompra de deuda, canje de créditos bancarios con descuento por bonos o canje de créditos bancarios por bonos a la par, pero a tasas de interés inferiores a las del mercado. En la mayoría de los casos los nuevos instrumentos financieros están garantizados con bonos de la Tesorería de los Estados Unidos. De acuerdo con el Plan Brady de marzo de 1989, estos acuerdos están respaldados por préstamos de acreedores oficiales (Fuente: BM, 1994).

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

Es la situación de la deuda de un país cuando las razones valor neto actualizado de la deuda/exportaciones y servicio de la deuda/exportaciones son inferiores a las metas específicas que se han establecido para ese país, de rangos de 200-250% 20-25%, respectivamente. Para los efectos de esta medición se considera



tanto la deuda pública como la deuda con garantía pública (Fuente: BM, 12/96).

SUPERVISIÓN REFORZADA

De acuerdo con el Artículo IV de su Convenio Constitutivo, el FMI supervisa el progreso económico de aquellos países que, si bien ya no hacen uso de sus recursos, siguen recibiendo apoyo para aliviar su deuda conforme a acuerdos de reestructuración multianuales. Los países están autorizados para hacer llegar a sus acreedores oficiales y comerciales versiones modificadas de los informes de los funcionarios del FMI (Fuente: BM: 1994).

TÉRMINOS DE NÁPOLES

Términos preferenciales para reducir la deuda de países de bajos ingresos que aprobó el Club de París en diciembre de 1994 y se aplican de acuerdo con cada caso en particular. Esos países pueden obtener una reduc-

ción de hasta 67% del valor neto actualizado de su deuda externa que cumpla los requisitos para ser objeto de esos términos (Fuente: BM, 12/96).

TÉRMINOS DE TORONTO

Términos especiales para la reprogramación de deuda de países pobres muy endeudados que estuvieron vigentes de octubre de 1988 a diciembre de 1991 (Fuente: BM, 1994).

VALOR NETO ACTUALIZADO DE LA DEUDA (VNA)

Es la suma de todas las obligaciones por concepto del servicio (intereses y capital) de la deuda actual, descontada a la tasa de interés del mercado. Cuando la tasa de interés de un préstamo es inferior a la del mercado, el valor neto actualizado de la deuda es menor que su valor nominal y la diferencia refleja el elemento de subvención (Fuente: BM, 12/96).


Tabla 1: Países Pobres muy Endeudados

Pais	Deuda Externa, 1994 (US \$billions)	Deuda del Banco Mundial y Otros Organismos. (porciento)
Angola	8.5	1.9
Benin	1.5	52.1
Bolivia	4.2	54.4
Burkina Faso	1.0	84.7
Burundi	1.1	82.8
Cameroon	6.2	26.1
Central African Republic	0.8	73.1
Chad	0.7	79.3
Congo	4.7	14.9
Cote d'Ivoire	13.9	24.3
Equatorial Guinea	0.2	44.9
Ethiopia	4.8	44.1
Ghana	4.1	65.0
Guinea	2.9	45.3
Guinea-Bissau	0.7	49.5
Guyana	1.8	34.0
Honduras	4.0	51.8
Kenya	6.2	44.6
Lao P.D.R.	2.0	26.2
Liberia	1.1	38.6
Madagascar	3.6	44.8
Mali	2.6	47.0
Mauritania	2.1	39.9
Mozambique	5.0	20.9
Myanmar	6.1	23.9
Nicaragua	9.0	14.6
Niger	1.5	56.3
Nigeria	28.5	16.9
Rwanda	0.9	82.8
Sao Tome and Principe	0.2	72.3
Senegal	3.1	56.9
Sierra Leone	0.7	45.2
Somalia	1.9	40.0
Sudan	16.6	17.0
Tanzania	6.2	42.3
Togo	1.2	55.5
Uganda	3.0	68.6
Viet Nam	22.2	1.0
Yemen	5.3	22.7
Zaire	9.3	25.1
Zambia	4.9	40.8

Fuente: World Bank Debtor Reporting System and IMF staff estimates.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Pagos Internacionales, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y Banco Mundial, Debt Stocks, Debt Flows and the Balance of Payments, 1994.
- The Canadian Institute of Chartered Accountants, Indicators of Government Financial Condition, 1997.
- Sistema de la Reserva Federal, Junta de Gobernadores, Trading and Capital Market Activities Manual, 1999.
- Fondo Monetario Internacional, Official Financing for Developing Countries, diciembre de 1995.
- Fondo Monetario Internacional, Debt Relief for Low-Income Countries, The HIPC Initiative, Pamphlet Series No. 51, 1999.
- INTOSAI, Comité de Controles Internos, Guidelines for Internal Control Standards, junio de 1992.
- INTOSAI, "Recognizing Fraud Indicators", en International Journal of Government Auditing, abril de 1999.
- INTOSAI, Comisión de Deuda Pública, Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública.
- INTOSAI, Comisión de Deuda Pública, Guidance on the Measurement and Identification of Actual and Contingent Public Debt, 1999.
- Klein, Thomas, External Debt Management: An Introduction, World Bank Technical Paper 245, 1994.
- Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer", en CreditWeek, 16 de abril de 1997.
- Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, Debt Management, noviembre de 1997.
- Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, Debt and Sustainable Human Development, Technical Advisory Paper No. 4, mayo de 1999.
- Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Standards for Internal Control in the Federal Government (borrador), GAO/AIMD-99-21.3.1, mayo de 1999.
- Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Federal Information Systems Controls Audit Manual, GAO/AIMD- 12.19.6, enero de 1999.
- Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Developing Countries: Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative, GAO/NSIAD-98-229, septiembre de 1998.
- Banco Mundial, Financial Flows and the Developing Countries, publicación trimestral.
- Banco Mundial, Global Development Finance, publicación anual.



METODOLOGÍA PARA LA PLANEACIÓN y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS A LA DEUDA PÚBLICA*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como consecuencia de la crisis mundial de la deuda pública ocurrida en 1982, tanto los organismos internacionales como las instituciones académicas incrementaron significativamente sus investigaciones, estudios y trabajos relacionados con las implicaciones y efectos de la deuda pública en el desarrollo de los países.

La temática de los mismos prácticamente se ha circunscrito a:

- Los términos de contratación de la deuda titulada (tasas de interés y esquemas de amortización),
- Destino del endeudamiento (gasto corriente o inversión),
- Temporalidad (corto o largo plazos), y

- El peso relativo de la deuda en la economía; es decir, el efecto de su servicio (pago de intereses y principal), respecto de la disponibilidad de recursos financieros.

Por cuanto hace a consideraciones de riesgo, la mayoría de los trabajos teórico-conceptuales publicados se orientan a evaluar la sustentabilidad (sostenibilidad) de la deuda pública directa (titulada, soberana) en el corto plazo, así como sus efectos en las finanzas gubernamentales, la liquidez del sistema financiero y su impacto en las cuentas con el sector externo.

A su vez, las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de América Latina, por regla general se han limitado a

* Ponencia Base del Tema I, elaborada y presentada por la Auditoría Superior de la Federación de México, en su calidad de Coordinador, en la XIII Asamblea General de la OLACEFS, celebrada en La Habana, Cuba, del 10 al 14 de noviembre de 2003.

la práctica de auditorías de regularidad, mismas que incluyen verificaciones sobre la legalidad y el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables a las operaciones realizadas, la conformidad de los registros contables y, en el mejor de los casos, a una evaluación de los mecanismos de control interno adoptados por las oficinas responsables de la gestión de la deuda pública.

Sin embargo, pocos avances existen en la instrumentación de las recomendaciones emitidas por el Comité de Deuda Pública de la INTOSAI y otros organismos internacionales, para que la evaluación de la sustentabilidad fiscal de la deuda pública se lleve a cabo con una visión de largo plazo y que en ella se incorporen los pasivos contingentes generados por los gobiernos de cada país.

Enfocar el tema de la deuda pública desde esta perspectiva es imprescindible hoy día, ya que como se puede constatar del comportamiento de la economía mundial, las políticas de saneamiento financiero del sector gubernamental, que en su momento permitieron reducir las tasas de interés y coadyuvaban a mejorar el perfil de los vencimientos de la deuda de muchas naciones con problemas de liquidez, han revertido sus efectos provocando inestabilidad e incertidumbre en los mercados financieros y una contracción del crecimiento económico en general. También lo es porque la deuda pública sirve para financiar el déficit fiscal y el de cuenta corriente de la balanza de pagos, y ha sido –y previsiblemente se-

guirá siendo– una de las principales fuentes de financiamiento (financiación) para impulsar la expansión de la infraestructura productiva y social en nuestros países, así como un importante catalizador para la formación de capital humano.

La carencia de una evaluación integral de la deuda pública total (titulada y contingente) propicia la percepción errónea de que el uso de este instrumento de política económica constituye una amenaza para el crecimiento, debido a que su monto y servicio generalmente representan una pesada carga fiscal. En consecuencia, un examen más equilibrado de los costos (costes) y beneficios asociados debe no sólo considerar el tamaño de la deuda y los requerimientos financieros para servirla, sino también determinar la eficiencia con la cual se ha administrado y los resultados productivos y sociales que se alcanzaron con su utilización.

Una revisión con los alcances propuestos resulta todavía más relevante porque aun cuando las políticas fiscal y monetaria se pudieran coordinar para evitar desequilibrios macroeconómicos y financieros, un endeudamiento público mal estructurado, en términos de vencimientos, monedas, tasas de interés, períodos de amortización, comisiones y gastos, entre otros aspectos, ha constituido un factor decisivo para inducir o potenciar las crisis económicas.

Así por ejemplo, muchas de esas crisis se suscitaron porque los gobiernos contrajeron financiamientos en gran escala a corto plazo, a tasa variable o

indexada (indizada), sin contar con una adecuada valoración del riesgo. Las consecuencias han sido severas: presupuestos públicos ampliamente expuestos a las fluctuaciones de los mercados financieros, capacidad crediticia afectada desfavorablemente, restricciones de acceso a las fuentes financieras, fuertes presiones cambiarias y renuencia de los inversionistas a refinanciar la deuda.

Es por ello que, con independencia de los problemas económicos o financieros que subyacen en la estructura productiva de los países de la región, las crisis de deuda casi siempre se han vinculado a una gestión inapropiada.

La escasa información y su relativa (baja) confiabilidad; el desconocimiento de la estructura, evolución, fuentes y formas de refinanciamiento; las deficiencias o limitaciones para la conciliación de los saldos de la deuda pública; y, la carencia de reportes sobre el cumplimiento en el pago de amortizaciones e intereses, entre las causas más comunes, han impedido una apreciación objetiva de los efectos de la deuda pública sobre la liquidez de la economía y, por ende, del impacto que su perfil de vencimientos tiene en la sustentabilidad fiscal de los países.

Por tanto, se puede afirmar que un factor que ha propiciado la recurrencia, profundidad y prolongación de las crisis económicas, ha sido la inadecuada administración de la deuda pública; entendiendo por administración de la deuda, el diseño e instrumentación de una estrategia orientada a obtener el

volumen de recursos necesarios para financiar el desarrollo, en términos de un equilibrio entre el riesgo y los costos asociados a su contratación o colocación. Dicha estrategia debe prever que la trayectoria del endeudamiento del sector público sea sustentable en el corto, mediano y largo plazos.

Por estas razones, en la XXVIII Reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS, celebrada en marzo de 2003 en la Ciudad de Panamá, se seleccionó a la auditoría de la deuda pública como uno de los temas técnicos de esta XIII Asamblea General, mismo que fue responsabilidad de la Auditoría Superior de la Federación de México.

Es claro que las EFS no pueden dictar las políticas en materia de deuda pública; no obstante, dentro de los límites de sus atribuciones legales, pueden promover y requerir a los responsables de su gestión, la adopción de las mejores y más sanas prácticas gubernamentales para su administración. En consecuencia, es prioritario que las entidades fiscalizadoras superiores se aboquen a impulsar una eficiente y profesional gestión de la deuda pública, para con ello disminuir tanto los costos financieros como los riesgos implícitos en su manejo.

En contraste, compete a las EFS evaluar la sustentabilidad fiscal del endeudamiento público en diferentes horizontes del tiempo e incorporar en sus análisis a los pasivos contingentes, desde el momento en que éstos pueden afectar significativamente la estructura de la deuda pública en el futuro.

Adicionalmente y con el propósito de reducir la vulnerabilidad fiscal y el riesgo de colapsos financieros, las EFS deben alentar la amplia divulgación de la información sobre la deuda pública, la eficaz regulación del sistema bancario y la cultura de la rendición de cuentas.

Como sabemos, el acentuado deterioro de las condiciones del sector de servicios financieros repercute necesariamente en los recursos de que disponen los gobiernos. Ello es así porque las instituciones con frecuencia operan con bajos niveles de capitalización, ya que asumen riesgos excesivos, que en ocasiones desembocan en crisis de liquidez y obligan a onerosos rescates gubernamentales a fin de no afectar a los ahorradores.

Buena parte de los desajustes financieros que recientemente se presentaron en la región se podrían haber evitado, o al menos aminorado, de existir un marco regulador más estricto y una mayor vigilancia en ese sector; ambas medidas posibilitan un control más eficaz de los flujos de capital y del otorgamiento de créditos. Asimismo, un eficiente régimen de supervisión y rendición de cuentas obra en favor de la transparencia y confiabilidad de la información financiera de las instituciones crediticias y, en última instancia, permite que la evaluación sobre la vulnerabilidad fiscal sea más objetiva.

En busca de todos estos propósitos, el presente trabajo propone a la Asamblea General de la OLACEFS, para su análisis, discusión y enriqueci-

miento, algunos lineamientos básicos para ser utilizados en la planeación (planeación) y ejecución de las auditorías de la deuda pública.

Existe una significativa diversidad en cuanto al registro y control de la deuda pública en cada uno de los países que integran la región, en los preceptos legales y normativos aplicables, sistemas operativos y de información, y técnicas y procedimientos de control interno. También en relación con las fuentes de financiamiento—multilaterales, bilaterales o con la banca comercial nacional o extranjera— la estructura de la deuda en plazos y tasas, y el tipo de contratos y conceptos susceptibles de ser fiscalizados.

Por consiguiente, la formulación de una guía para la ejecución de auditorías de la deuda pública tendría que realizarse agrupando a aquellos países que presentan características similares, lo cual, además de hacer extremadamente compleja y laboriosa la formulación de una propuesta, sería redundante con las tareas llevadas a cabo por el Comité de Deuda Pública y la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) en la región.

El Comité de Deuda Pública de la INTOSAI es presidido por la Auditoría Superior de la Federación de México y está integrado por 13 países miembros: Argentina, Canadá, Corea, Estados Unidos de América, Gabón, Islas Fiji, Lituania, Portugal, Reino Unido, Federación de Rusia, Suecia y Zambia. Cuenta además con 5 colaboradores externos: Chile, Egipto, Finlandia, Jordania y Yemen.



Cabe hacer un reconocimiento a las EFS que integran dicho comité y a la propia IDI, por el esfuerzo desarrollado para promover el intercambio de experiencias e investigaciones en relación con el tema y por el impulso a la capacitación del personal de las EFS de la OLACEFS, en materia de auditoría de la deuda pública.

Como sabemos, del 28 de abril al 30 de mayo de este año, se llevó a cabo el "Taller Regional para Auditores de la Deuda Pública" en la Ciudad de México, en el cual participaron 24 representantes de 12 EFS latinoamericanas, y cuyo objetivo fue capacitar a los asistentes como instructores e identificar los materiales básicos para desarrollar un curso regional de auditoría de la deuda pública.

Posteriormente, entre el 18 de agosto y el 5 de septiembre se realizó, en Brasilia, una reunión de rediseño y desarrollo del curso, a la que asistieron 7 instructores seleccionados del evento efectuado en México, con el propósito

de revisar, afinar y estandarizar el programa de capacitación, a fin de obtener un producto de alto valor agregado para ser difundido extensivamente al interior de las EFS de la OLACEFS, a través del personal entrenado en los talleres.

Finalmente, del 23 de octubre al 7 de noviembre de 2003 se celebró el segundo taller regional, en Cartagena de Indias, Colombia.

ENFOQUE PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

La guía metodológica que a continuación se presenta, se elaboró con base en los aspectos que nos son comunes y con el propósito de ser aplicada en la planeación y ejecución de este tipo de auditorías. Sin embargo, es claro que no necesariamente todas las EFS del área pueden o deben cubrir la totalidad de los temas incluidos, ya que la complejidad de la administración de la deuda pública varía de país a país.

El enfoque para la fiscalización de la deuda pública que se propone, está conformado por el control a nivel micro y a nivel macro. Entendiéndose como control a nivel micro, el relacionado con la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales, normativas y administrativas a que está sujeta la gestión de la deuda pública, y por control a nivel macro, la evaluación de los efectos que provoca el endeudamiento público sobre la economía y su impacto futuro en el margen de maniobra de los gobiernos de un país, en particular

sobre el balance fiscal y la cuenta corriente de la balanza de pagos, y la revisión de la calidad de la información que al respecto se genere.

Los aspectos referentes al control micro aluden a:

- El marco legal y normativo de la deuda pública,
- El control del destino del endeudamiento y su rentabilidad, y
- El costo administrativo.

En tanto que los relacionados con el control macro incluyen:

- La gestión de la deuda pública,
- La sustentabilidad fiscal de la deuda pública,
- Los pasivos y obligaciones contingentes, y
- La calidad y oportunidad en la rendición de cuentas.

A. CONTROL MICRO

El MARCO LEGAL y NORMATIVO de LA DEUDA PÚBLICA

En algunos países de la región, el control de los aspectos referentes a la legalidad del endeudamiento público es un tema difícil, debido a lo numeroso y complejo de los ordenamientos jurídicos que lo regulan, o porque su manejo y control es sumamente restrictivo. Paradójicamente, en ocasiones se observan disposiciones normativas contradictorias y en otras, se advierte que la base legal es laxa o muy general.

Por este motivo una de las primeras tareas de las EFS será la de evaluar la transparencia y congruencia de

los fundamentos jurídicos y normativos aplicables al endeudamiento público, a la luz de los preceptos constitucionales y objetivos programáticos de cada país.

Este examen debe revelar si el marco legal establece claramente la competencia para contraer deudas, invertir los recursos provenientes de éstas y la forma para realizar las transacciones autorizadas. Es decir, desde el punto de vista de las instituciones o de los sujetos que administran la deuda pública, la auditoría debe verificar que se cuente con un marco jurídico que establezca con precisión las atribuciones y responsabilidades en materia de contratación, manejo, registro y control de la deuda, así como su correspondiente rendición de cuentas.

Cabe señalar que en la constitución política de la mayoría de los países, se incluyen lineamientos generales a observar para la contratación de la deuda pública soberana; mientras que la autorización para establecer el nivel de endeudamiento atañe, por lo general, a los congresos, parlamentos o asambleas legislativas.

Un punto medular en el control de la deuda pública es el inherente a la necesidad de contar con un código de ética y reglas específicas, que permitan vigilar que no se presenten conflictos de intereses entre los funcionarios públicos que administran los pasivos gubernamentales y las instituciones involucradas en la contratación y aplicación de los empréstitos.

En síntesis, la auditoría de la deuda pública, por cuanto concierne a este primer rubro, debe determinar si el marco legal y normativo es claro, congruente y consistente con las operaciones de deuda que se llevan a cabo; si se precisan claramente los sujetos o entidades que pueden contratarla; y, si se define con exactitud para qué debe ser utilizada. Ello facilitará el que se publique, de manera regular, información transparente y oportuna sobre la deuda gubernamental. Las EFS pueden ampliar su enfoque para incluir una comparación de la normativa de su país con la de aquellos con las mejores prácticas gubernamentales (Véase: “Actual Project” en la página de Internet del Comité de Deuda Pública de la INTOSAI).

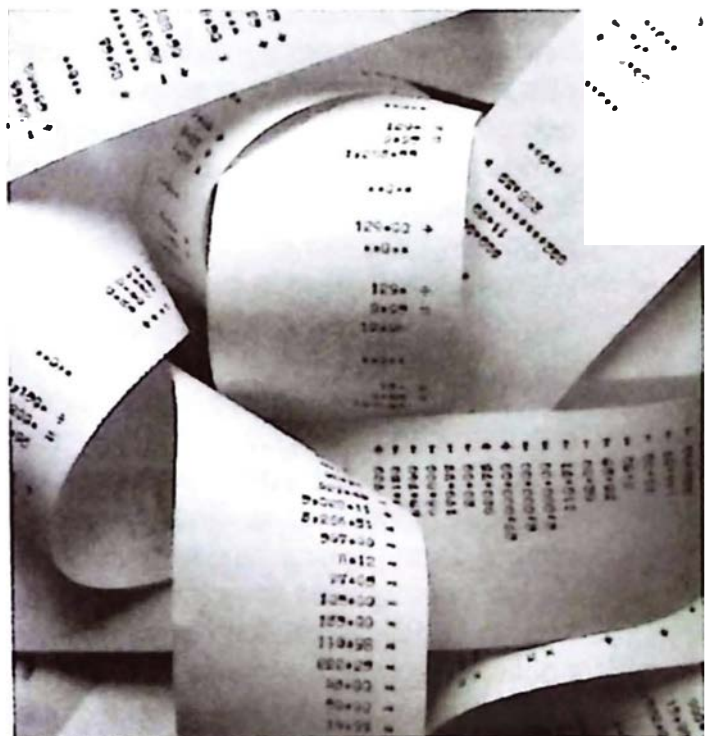
El CONTROL DEL DESTINO DEL ENDEUDAMIENTO Y SU RENTABILIDAD

Los recursos provenientes de la deuda pública se destinan a aspectos tan diversos como la regulación monetaria, el financiamiento de la inversión pública, las operaciones de conversión o refinanciamiento y situaciones de emergencia, las cuales deben hacerse explícitas por el poder ejecutivo.

Por consiguiente, resulta relevante para el control del endeudamiento el destino de los fondos obtenidos mediante operaciones de crédito público –multilaterales, con la banca comercial o por la emisión de bonos y certificados, entre otras– ya que se debe fiscalizar que estos recursos se destinen a la formación de capital e incrementen el ingreso y la riqueza nacionales.

Adicionalmente, la fiscalización a cargo de las EFS debe orientarse a la evaluación de la eficacia en la utilización de los recursos, la rentabilidad del endeudamiento y su impacto en el crecimiento económico y social del país, máxime cuando se presenta de manera recurrente un elevado número de solicitudes de prórrogas para el ejercicio de los créditos contratados, a causa de las demoras en la ejecución de los proyectos de inversión.

Incorporar estos conceptos a las revisiones, proveerá a las EFS de los elementos indispensables para acelerar la implantación de estándares de desempeño en las entidades y organismos públicos, que les permitan incrementar la eficiencia en la aplicación de los recursos y reducir los costos y rezagos en la ejecución de los proyectos de inversión.



El COSTO ADMINISTRATIVO

La auditoría de la deuda pública debe revisar el costo administrativo, mediante la identificación de indicadores que permitan medir los gastos de administración en la gestión de la deuda y, a partir de ellos, realizar comparaciones respecto de años anteriores y en relación con otros países.

Esto a fin de verificar si estos gastos se han reducido o aumentado, y si el rango de cobertura es similar al de las economías más consolidadas o, por el contrario, es elevado respecto de economías de tamaño y características productivas similares.

B. CONTROL MACRO

LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Como se mencionó, la gestión de la deuda pública consiste en establecer e instrumentar una estrategia para su apropiada administración y definir los criterios para controlar su crecimiento. La estrategia debe asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfagan en el corto, mediano y largo plazos, al más bajo costo posible, con un nivel aceptable de riesgo.

La gestión comprende las obligaciones financieras del gobierno en su conjunto; por ello, los administradores de la deuda y las autoridades del banco central deben buscar la compatibilidad de los objetivos de la política de gestión de la deuda pública con los de las políticas fiscal y monetaria, dada la interdependencia de los instrumentos que

utilizan. Esto con el propósito de estimar el impacto macroeconómico del endeudamiento público y, de esta forma, asegurar que exista la disponibilidad de recursos para atender el servicio de la deuda; para este fin, es recomendable que el endeudamiento se canalice preferentemente a proyectos que generen los ingresos suficientes para cubrirlo.

Igualmente se deben considerar las particularidades de las diferentes etapas en que se administra la deuda —planeación, contratación y servicio—, para incrementar la eficiencia, disminuir el costo y lograr que tanto el nivel como la tasa de crecimiento del endeudamiento público sean sostenibles.

Una estructura adecuada de la deuda disminuye los riesgos, pero debe ser acompañada de políticas fiscales y monetarias coherentes y consistentes. Si el contexto de la política macroeconómica es insatisfactorio, no basta con realizar una gestión prudente de la deuda para evitar una crisis.

Con el fin de cumplir los objetivos de la estrategia de la deuda y por tanto con una gestión eficiente, es necesario apoyarse en un sistema de información que capte y genere datos pertinentes y confiables sobre la deuda pública. El control y seguimiento debe ejercerse tanto de manera concomitante a las operaciones regulares de la deuda pública como mediante auditorías ex-post. Es importante que estas últimas se efectúen también para verificar la pertinencia, regularidad y eficacia de las actividades de control interno.

De manera específica los aspectos por considerar son:

- Confirmar que la información presentada en las cuentas públicas sobre la deuda incluya los datos de todas las entidades del sector público que han contraído este tipo de obligaciones, y que se expliciten las metas físicas alcanzadas, en comparación con el avance financiero de los programas y proyectos.
- Corroborar que se den a conocer con suficiencia las características sustanciales de la deuda pública, tales como: el saldo, composición, los agentes financieros del gobierno, las monedas en que está denominada, los términos de contratación, y los intereses, comisiones y gastos inherentes.
- Constatar la observancia de los principios de contabilidad gubernamental en el registro de la deuda. Verificar que los registros contables incluyan todas las operaciones y que se lleven, preferiblemente, con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP propuestas por la Federación Internacional de Contadores Públicos - IFAC).
- Revisar la contabilidad, el control de pagos y el presupuesto asociado a la deuda, los cuales son básicos para determinar la calidad del control y de la información que se genera. Los aspectos medulares a considerar respecto del sistema de información son: que el contenido sea el necesario y relevante, que los datos y registros se encuentren permanentemente actualizados y que se produzcan reportes oportunos y suficientes.
- Verificar la accesibilidad a los sistemas de registro de la deuda y su seguridad. Los controles contribuyen a garantizar que la información no sea manipulada y que su procesamiento sea correcto. Con ellos se asegura también que las operaciones críticas no se interrumpan y se mantengan protegidas.
- Evaluar si el monto, estructura e intereses pueden afectar negativamente el desenvolvimiento de la actividad económica, a causa de la mayor o menor liquidez que se genera, especialmente cuando el pago de la deuda pública soberana se realice mediante operaciones de refinanciamiento o conversión.
- Examinar todos los componentes del costo financiero de la deuda: monto, estructura por tipo de moneda, efecto sobre la economía, cumplimiento de las cláusulas contractuales en el caso de los préstamos y cálculo correcto de los pagos de la deuda aplicados al capital y a los intereses, entre los más destacados. Esto es fundamental para determinar la cantidad de recursos que deberán obtenerse, vía el incremento de la recaudación o la reducción del gasto público, para hacer frente a las obligaciones contraídas. Su incremento, por tanto, genera una carga adicional a la población, debido a la reasignación de recursos destinados al servicio de la deuda, en demérito de otros programas de desarrollo social o productivo.

- Valorar la evolución de la deuda pública en comparación con el tamaño de la economía del país y sus impactos en el tiempo.
- Diagnosticar el funcionamiento e idoneidad de los mecanismos de control interno y comprobar que se efectúen acciones de supervisión y auditoría interna. Las EFS pueden ampliar su enfoque para la evaluación de los instrumentos de control interno adoptados por las oficinas responsables de la gestión de la deuda pública, utilizando sistemas de identificación de riesgos como el COSO (Véase: Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública del Comité de Deuda Pública de la INTOSAI).
- Finalmente se deberá examinar el proceso de selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos, a fin de garantizar que quienes realizan las tareas de fiscalización sean especialistas en la materia. Las EFS deben contar con el personal debidamente capacitado para auditar la gestión de la deuda pública, ya que la complejidad de ésta, requiere que los equipos de trabajo sean multidisciplinarios e incluyan a economistas, abogados, contadores, auditores y analistas financieros, entre otros.

LA SUSTENTABILIDAD FISCAL DE LA DEUDA PÚBLICA

En el pasado reciente las economías de la región han experimentado crisis económicas y financieras recurrentes, que se han visto agravadas por

el sobre-endeudamiento público; por ello es pertinente analizar de manera frecuente la vulnerabilidad fiscal asociada a la deuda pública y el costo financiero en que puede incurrirse, con base en la formulación de modelos financieros, econométricos o probabilísticos, que permitan vislumbrar los escenarios más factibles que puedan llegar a presentarse, y determinar aquellos que implican la presencia de riesgos máximos.

En caso de que las unidades responsables de administrar la deuda pública cuenten con dichos modelos, se deberán analizar las técnicas utilizadas para construir los diferentes escenarios y valorar las premisas utilizadas en la determinación de la cartera o portafolio asumido.

Con estas técnicas se busca medir la sustentabilidad fiscal de los gobiernos o, lo que es igual, determinar si el valor presente de todos los ingresos públicos futuros supera al de su gasto, incluyendo en este último al servicio de la deuda. Estos ejercicios tienen el propósito de estimar si es posible que la deuda pública pueda mantener invariable su crecimiento y peso relativo en la economía o si se requieren ajustes para que su nivel y servicio permanezcan al menos constantes. Es decir, se busca determinar las posibles pérdidas y la probabilidad de minimizarlas mediante el pago, cancelación o refinanciamiento de las obligaciones. Si la estrategia de deuda pública de un gobierno no presta atención a los riesgos y costos, así como a las debilidades macroeconómicas y financieras potenciales, podría enfrentar dificultades para cumplir las obligacio-

nes relacionadas con su servicio. Los responsables de establecer las políticas deben dar especial atención a la necesidad de conservar un equilibrio entre la reducción de los costos del servicio de la deuda y el incremento de los riesgos.

La deuda con vencimiento promedio a largo plazo reduce los riesgos, pero puede ser muy costosa si los rendimientos tienden a elevarse. La deuda en moneda extranjera con vencimiento a corto plazo es atractiva desde el punto de vista del costo de su servicio, pero puede ser riesgosa y aumentar la vul-

nerabilidad fiscal de un gobierno, si prevalecen condiciones de expectativas inflacionarias o volatilidad financiera y cambiaria.

Si se depende demasiado de instrumentos crediticios a tasas de interés variable o a corto plazo, para disminuir los costos, la vulnerabilidad podría aumentar por el impacto de unas tasas de interés al alza.

Algunos de los indicadores de sustentabilidad que es recomendable utilizar en la auditoría de la deuda pública son los siguientes:

Indicadores de la Deuda Pública Total
Deuda Pública Total y Servicio de la Deuda / PIB
Déficit Presupuestal y Costo Financiero / PIB
Servicio de la Deuda Pública / Ingresos por Exportaciones
Promedio de los plazos de vencimiento y duración

Objetivo

Determina la proporción de la deuda pública y su servicio en el total de la economía. La sustentabilidad depende de que el crecimiento de la deuda y su servicio no superen de forma continua el crecimiento de la economía.

Mide la tendencia del endeudamiento público y la capacidad de la economía para hacer frente a las obligaciones de pago (corto y largo plazos).

Indica la capacidad de hacer frente a las obligaciones con los ingresos corrientes provenientes del exterior.

Permite conocer qué tan líquida es la estructura de contratación de la deuda.

Indicadores de la Deuda Pública Externa	Objetivo
Deuda Pública Externa y su Servicio / PIB	Determina el peso o proporción que la deuda pública externa y su servicio tienen en el total en la economía. La sustentabilidad depende de que el crecimiento de la deuda y de su servicio no superen de forma continua al de la economía.
Servicio de la Deuda Externa / Deuda Externa	Mide la proporción de recursos que se pagan por concepto de intereses y amortizaciones del principal, respecto del saldo de la deuda externa.
Deuda Pública Externa a Corto Plazo / Exportaciones Totales Deuda Externa y Servicio / Exportaciones Totales	Determinan las tendencias de la deuda, la capacidad de pago en el corto y largo plazos. Cuando el crecimiento de las exportaciones es mayor al crecimiento de la deuda externa y al servicio de la misma, la deuda es sustentable.
Deuda Externa a Corto Plazo / Reservas Internacionales y Exportaciones	Mide la capacidad de la economía para operar sin financiamiento externo en el corto plazo. A medida que la deuda de corto plazo crece en mayor proporción que las exportaciones y reservas internacionales, el país experimentará problemas de liquidez.
Cuenta de Capital de la Balanza de Pagos / Cuenta Corriente	Mide la capacidad del país para financiar el déficit de la cuenta corriente a través del ahorro externo. Mientras dicho déficit sea financiado en mayor proporción con el superávit de la cuenta de capital, no se ejercerá presión a la economía.
Paralelamente a la evaluación de los indicadores de vulnerabilidad, es conveniente que se lleve a cabo el análisis de la flexibilidad y estructura de la deuda pública —riesgos de la composición de la cartera crediticia, en las tasas de interés, en el tipo de cambio, en el	refinanciamiento y en las coberturas—, a partir de considerar escenarios pesimistas factibles de ocurrir. Para dar seguimiento a los signos de deterioro de los mercados y medir las consecuencias de los desequilibrios

Indicadores de la Deuda Pública Interna

Deuda Interna y Deuda de Corto Plazo / Ingresos Ordinarios

Servicio de la Deuda Interna / Ingresos Ordinarios

Intereses de la Deuda Interna / Ingresos Ordinarios

Intereses de la Deuda Interna / Gasto Neto

Objetivo

Mide la sustentabilidad fiscal para hacer frente a la deuda. A medida que el crecimiento de los ingresos fiscales sea menor que el de la deuda, se enfrentarán problemas de sustentabilidad.

Muestra la capacidad del sector público para afrontar el pago por servicio de la deuda. En la medida en que el servicio crezca de manera continua, en mayor proporción que los ingresos públicos, se presentarán problemas para sustentar la deuda interna.

Identifica la suficiencia de los ingresos públicos para cubrir el pago de intereses. Refleja si el manejo de las finanzas públicas es sano o se está deteriorando. La disminución en los ingresos y una alza en el monto de intereses, implicarán problemas de sustentabilidad.

Muestra qué proporción del gasto se destina al pago de intereses. Cuando los gastos aumentan en mayor proporción que los intereses, no habrá problemas de sustentabilidad.

financieros, los administradores de la deuda están en posibilidad de emplear las técnicas prospectivas que se utilizan para el manejo del riesgo. Las pruebas de presión son una herramienta útil para simular el grado de solidez que tendrá la estrategia de la deuda de un gobierno en condiciones desfavorables del mercado.

Asimismo, los administradores deben definir la estructura o composición del saldo de la deuda pública interna y

externa. Esto es importante porque la obtención de financiamientos en los mercados foráneos, mediante instrumentos de deuda denominados en moneda extranjera y sin coberturas, puede resultar inadecuada ante los riesgos y sus posibles consecuencias.

Una fuente menos incierta podría ser el endeudamiento interno; sin embargo, sería preciso evaluar las características y circunstancias en que se desenvuelven los mercados domésticos de capitales.

El punto crucial radica en no establecer políticas que se enfoquen únicamente a alcanzar la estabilidad, sin reparar en los mayores costos asociados al servicio de la deuda y su impacto futuro en la economía.

Cuando son manejados en forma apropiada, los derivados financieros de tasas de interés y SWAPS en divisas cruzadas, son herramientas de administración que pueden reducir la exposición al riesgo. En conjunto, todas estas técnicas permiten identificar y aminorar contingencias.

La estrategia óptima radica en encontrar el equilibrio entre los costos y los beneficios y para ello es indispensable la utilización de técnicas prospectivas de análisis, que redundarán en la disminución del pago de intereses y de la vulnerabilidad fiscal.

En consecuencia, el papel proactivo de las EFS consiste en impulsar la adopción de estrategias sólidas y prácticas idóneas para el manejo del riesgo, así como la expedición de disposiciones en materia de transparencia, supervisión y regulación del sector bancario, a fin de proteger la situación financiera de los gobiernos.

Adicionalmente, las EFS deben promover la realización continua de análisis sobre la sustentabilidad fiscal, ya que es importante evaluar si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos, bajo las condiciones en que se desarrollarán las finanzas públicas y la macroeconomía. En caso de presentarse fenómenos económicos y financieros no previstos, las

entidades fiscalizadoras superiores deben alertar a los congresos, parlamentos o asambleas legislativas, sobre la magnitud de los eventuales ajustes fiscales requeridos para regresar a una situación de estabilidad.

LOS PASIVOS Y OBLIGACIONES CONTINGENTES

Un aspecto pocas veces considerado en la evaluación de la gestión y auditoría de la deuda pública, no obstante su cuantía y graves repercusiones, es el relacionado con los pasivos y obligaciones contingentes, entre otros, los sistemas de pensiones, rescates bancarios, litigios judiciales, indemnizaciones, pasivos de la banca de desarrollo y de entidades paraestatales, avales y garantías a estados, provincias, municipios o jurisdicciones subnacionales.

Como implica su denominación, una deuda contingente es un pasivo que está sujeto a la eventual, pero potencial ocurrencia de un suceso, por lo cual su cumplimiento o los montos que pueden hacerse exigible son inciertos. En virtud de su indeterminación, los pasivos de esa naturaleza no se contabilizan propiamente, pero las sanas prácticas administrativas recomiendan informar de ellos en las cuentas de orden del balance general o en notas a los estados financieros.

Por tanto, los aspectos que han de corroborarse por parte de las EFS son: la existencia de normas contables para la revelación suficiente de las operacio-

nes de deuda contingente y que la información sea confiable, transparente y oportuna.

En el desempeño de sus funciones, los gobiernos centrales o federales suelen incurrir en pasivos y obligaciones contingentes por los conceptos más diversos. Esta heterogeneidad se explica en última instancia por la amplitud de sus responsabilidades, que no siempre se han precisado en la legislación.

Ante este problema, en los últimos años el Comité de Deuda Pública de la INTOSAI y los organismos financieros internacionales, han insistido en la necesidad de mejorar los sistemas de registro, control y rendición de cuentas de las obligaciones de esta naturaleza, a fin de evitar situaciones de vulnerabilidad fiscal que deriven en crisis de liquidez o financieras.

En razón de ello, los aspectos que deben considerarse en la planeación de las auditorías a la deuda pública contingente son:

- Los conceptos que con base en el marco legal y normativo vigente pueden constituir deuda y obligaciones contingentes; identificando claramente aquellos compromisos que son el resultado de acciones discrecionales efectuadas por el poder ejecutivo y que corresponden a sus atribuciones en materia económica.
- La existencia, confiabilidad y oportunidad de registros e información respecto de la naturaleza y monto total de estos pasivos.
- Los mecanismos de seguimiento implantados.





- La evaluación de la calidad de los pasivos contingentes y, en consecuencia, la estimación del riesgo de que se conviertan en deuda titulada o erogaciones presupuestarias.
- Las repercusiones, en caso de materialización del riesgo, en términos de la sustentabilidad fiscal en el corto, mediano y largo plazos, considerando sus posibles efectos sobre la economía en general.

Los pasivos contingentes más representativos y cuantiosos son los vinculados con los rescates bancarios o financieros, los provenientes de las garantías que otorgan los gobiernos, los asociados con la banca de desarrollo, los que fomentan la inversión en infra-

estructura y las pensiones civiles y militares.

Las EFS deben pronunciarse en el sentido de impulsar las adecuaciones jurídicas que precisen con toda claridad:

- Los actos, las operaciones y los conceptos que puedan generar obligaciones contingentes.
- Las circunstancias y condiciones en que los gobiernos pueden contraerlos.
- Las características de las garantías que otorgan los gobiernos, su alcance y los requisitos que deben reunir las personas físicas o morales beneficiarias de esas garantías.
- Las prevenciones que deben constituirse en cada caso.

Por cuanto hace a la evaluación de los riesgos, el análisis a cargo de las EFS debe estar orientado a obtener los elementos que le permitan opinar sobre la sustentabilidad fiscal de estos pasivos y las prevenciones indispensables. Es altamente recomendable elaborar una matriz de riesgo que permita estimar mediante modelos probabilísticos, los recursos presupuestarios que eventualmente pudieran requerirse para solventar a futuro cada una de esas obligaciones.

Algunos indicadores que se pueden utilizar para medir la importancia y el impacto de la deuda contingente en las finanzas gubernamentales y en la actividad económica son:

Indicadores de la Deuda Pública Contingente

Objetivo

Saldo Total de los Pasivos Contingentes / PIB

Determina la proporción de los pasivos contingentes en el total de la economía. La sustentabilidad depende de que el crecimiento de la deuda, susceptible de convertirse en obligaciones presupuestarias, no supere de forma continua el crecimiento de la economía.

Saldo Total de los Pasivos Contingentes / Saldo Total de la Deuda Directa

Indica el peso relativo de las obligaciones adquiridas, respecto de la deuda titulada.

Saldo Total de los Pasivos Contingentes / Gasto Neto Total del Sector Público

Determina qué proporción del flujo anual del gasto neto se destinaría a cubrir el saldo de la deuda contingente, en caso de que se convierta en obligaciones presupuestarias.

Pago Estimado por Pasivos Contingentes / Ingresos Ordinarios del Sector Público (1,5 y 10 años)

Determina la capacidad de pago del sector público para cubrir esas obligaciones en el corto, mediano y largo plazos. La sustentabilidad depende de que el crecimiento de los ingresos supere de forma continua a los compromisos asumidos.

Pago Estimado del Costo Financiero de los Pasivos Contingentes / Pago Estimado del Costo Financiero de la Deuda Pública Directa (1,5 y 10 años)

Determina el costo financiero que se pagaría por las garantías y obligaciones asumidas, respecto del correspondiente a la deuda titulada.

Pago Estimado del Costo Financiero de los Pasivos Contingentes / Gasto Neto Total del Sector Público (1,5 y 10 años)

Muestra la proporción del gasto que se canalizaría al pago de intereses. Cuando el gasto aumenta en mayor proporción que los intereses, no habrá problemas de sustentabilidad.

Pago Estimado del Costo Financiero de los Pasivos Contingentes / Ingresos Ordinarios Esperados del Sector Público (1,5 y 10 años)

Identifica la suficiencia de ingresos presupuestarios para cubrir el pago de intereses esperados. Una disminución en los ingresos y alza en el monto de intereses, implicarán problemas de deterioro de sustentabilidad fiscal.

LA CALIDAD Y OPORTUNIDAD EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La sociedad tiene derecho a que se le rindan cuentas acerca del manejo de los recursos públicos, entendiendo por tal, la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida.

Para hacerlo de forma idónea, la auditoría de la deuda pública debe utilizar indicadores estratégicos, de servicios y de gestión, que permitan verificar que los procesos administrativos tengan la calidad requerida y que la información que generen sea transparente, veraz, oportuna y confiable, como premisas fundamentales para la evaluación de la vulnerabilidad fiscal y, en general, para el mejoramiento de la administración pública.

Las EFS, en uso de sus atribuciones, deben practicar auditorías periódicas a fin de estimular la generación, por parte de los gobiernos, de informes de la deuda pública con los atributos antes señalados, así como otro tipo de datos económicos y financieros necesarios para evaluar el desempeño de las finanzas públicas.

Deben, asimismo, requerir la publicación y difusión de todos los indicadores relacionados con el tamaño de la deuda pública titulada y contingente, su estructura general –vencimientos, plazo, proporción de la deuda fija y la variable y su composición en divisas– así como informes detallados sobre las reservas internacionales, incluyendo el nivel de liquidez, la posición cambiaria y los movimientos de capital. Todas

estas acciones inscritas en una filosofía de mejoramiento continuo y búsqueda de la excelencia de la acción pública.

CONCLUSIONES

En una economía mundial globalizada, en donde el capital es el único factor de la producción que se mueve casi sin restricciones, el conocimiento de las capacidades reales de un gobierno para atender su deuda pública significa disponer de los elementos esenciales para la toma de decisiones crediticias, financieras y de inversión, y por ende, la posibilidad de incidir en la generación de expectativas favorables al desarrollo de los mercados de capitales y de divisas, ya que los gobiernos de los países son los principales emisores de deuda directa y los otorgantes de las garantías de los pasivos contingentes.

En razón a lo anterior es que las EFS, para el caso de la deuda titulada, deben concentrar sus esfuerzos en:

- Evaluar la calidad del control interno, corroborar que el registro de las transacciones de deuda sea oportuno y confiable, y promover la elaboración y presentación de información completa y con amplia difusión.
- Valorar la sustentabilidad de la deuda a corto y largo plazos, y emitir opinión sobre las acciones llevadas a cabo para su refinanciamiento, conversión y amortización.
- Analizar la estructura o perfil de la deuda a fin de definir sus efectos sobre la liquidez del país, y evaluar

las estrategias empleadas para minimizar el riesgo y costo de las colocaciones y contrataciones, así como su impacto en el tiempo.

- Impulsar la realización, por parte de los gobiernos, de estudios que les permitan evaluar su capacidad de gestión para operar y, en su caso, reorientar las políticas fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria, para en función de ello, establecer cuáles deben ser las restricciones de acceso a los mercados de capitales, internos y externos.

Por otra parte, es un hecho que los gobiernos asumen una variada gama de compromisos, avales y garantías, que por su naturaleza pueden a futuro, demandar recursos fiscales para hacer frente a las contingencias que les son inherentes y con ello propiciar serios desequilibrios financieros, que lleguen incluso rebasar sus fronteras.

No obstante su cuantía, en muchas ocasiones estas operaciones no son reveladas o, en su caso, estimadas las repercusiones de la exposición al riesgo que entrañan. Por ello se requiere que las EFS, dentro de sus atribuciones legales, desempeñen un papel activo en el monitoreo de los pasivos contingentes. Algunos posibles roles a cubrir en esta materia son:

- Evaluar la magnitud de la deuda pública contingente y los mecanismos de control interno existentes, así como sus repercusiones futuras en la economía.

- Requerir el registro de la totalidad de los compromisos de esta naturaleza asumidos por el gobierno, así como la presentación de informes detallados de todos y cada uno de ellos.
- Recomendar que se acoten las facultades, circunstancias y condiciones en que el poder ejecutivo puede contraerlos, así como hacer explícitos los requisitos que deban cumplir las personas físicas y morales beneficiadas.
- Requerir la elaboración de una matriz de riesgo para determinar la probabilidad de materialización de las contingencias.
- Evaluar los costos, la sustentabilidad, así como los beneficios esperados de la deuda pública contingente.
- Examinar y opinar sobre la idoneidad de las reservas y prevenciones constituidas para hacer frente a las eventuales obligaciones.
- Recomendar la utilización de herramientas como la evaluación de proyectos de inversión y la simulación econométrica, para apuntalar las decisiones relacionadas con la asunción de obligaciones contingentes.

Por último, debe recordarse que la deuda pública, titulada y contingente, forma parte de los instrumentos de que disponen los gobiernos para potenciar el desarrollo de los países en el largo plazo, y su adecuada administración, necesariamente inicia con la canalización eficiente de estos recursos hacia los proyectos que ofrezcan la mayor rentabilidad socioeconómica.

No es ético que la deuda pública se utilice para incrementar el consumo actual a costa del crecimiento. Es necesario entonces, fomentar el incremento de la inversión en el presente, para que la generación de ingresos en el futuro pueda hacer frente a los compromisos adquiridos.

En consecuencia, la misión de las EFS en este proceso no puede ser otra que vigilar la correcta, honesta y transparente aplicación de los recursos provenientes del financiamiento. Fiscalizar, evaluar y señalar las repercusiones del endeudamiento público no es un mero ejercicio de control financiero; lo sustancial radica en arraigar la cultura de la rendición de cuentas y promover la actitud responsable de los gobiernos en un tema de tal trascendencia, ya que en última instancia, la calidad de vida de futuras generaciones se verá afectada o beneficiada por los yerros o aciertos del ahora.

AGRADECIMIENTOS

Para la conformación de este trabajo, se consideraron las valiosas aportaciones de las EFS que a continuación se señalan: _____

- Auditoría General de la Nación de Argentina,
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil,
- Contraloría General de la República de Chile,
- Contraloría General de la República de Colombia,
- Ministerio de Auditoría y Control de Cuba,
- Contraloría General del Estado de la República del Ecuador,
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador,
- Tribunal Superior de Cuentas de Honduras,
- Contraloría General de la República del Paraguay,
- Contraloría General de la República del Perú, y
- Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

La Auditoría Superior de la Federación de México agradece encarecidamente a estas entidades fiscalizadoras superiores su contribución, reiterando ante todos los miembros de la OLACEFS que el compromiso fundamental de nuestra actuación es con la sociedad, a la que tenemos el privilegio de servir.





APORTES DE LAS EFS AL TEMA I “AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA” XIII ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS*

AGN

EL CONTROL EXTERNO DE LA DEUDA PÚBLICA: LA EXPERIENCIA ARGENTINA

QUÉ HICIMOS

En el año 1992, con la sanción de la Ley N° 24.156, se crea la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo de control externo del sector público nacional dependiente del Congreso de la Nación.

En el artículo 118 de la Ley se definen sus funciones, de las cuales se asignan a la Gerencia de la Deuda Pública:

- Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos.
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. (...)

Esta Entidad Fiscalizadora Superior ha aprobado, en promedio, 120 informes de auditoría por año desarrollados por la Gerencia de la Deuda Pública, y referidos a estados contables y financieros de proyectos financiados con préstamos, a la

* Realizada en La Habana, Cuba, del 10 al 14 de noviembre de 2003.

gestión de proyectos y programas con financiamiento multilateral, a exámenes especiales sobre la estructura, evolución, consolidación, canjes y aplicaciones de la deuda pública y la deuda contingente, a indicadores de solvencia externa, y al seguimiento de la deuda externa privada. También se ha dictaminado sobre el capítulo de Deuda Pública que integra la Cuenta de Inversión de cada ejercicio fiscal. Este documento constituye la rendición de cuentas anual de la Administración Nacional, preparada por la Contaduría General de la Nación para su elevación al Congreso de la Nación, a fin de someter a su consideración y ulterior aprobación lo actuado por el poder administrador.

El control y seguimiento de la Deuda Pública dio origen a sucesivas recomendaciones informadas en las auditorías de "Cuenta de Inversión", "Seguimiento de Stocks y Flujos", "Relevamiento y Verificación de los Pagos de Intereses y Comisiones", "Indicadores de Solvencia Externa para la Economía Argentina", "Estudio de la Relación entre el Déficit Fiscal y el Endeudamiento", sobre defectos de registración en el Sistema de Contabilidad Pública, fragilidad externa y errores de exposición del resultado financiero en la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento. Las dependencias involucradas – Dirección de Administración de la Deuda Pública, Tesorería General de la Nación, Contaduría General de la Nación – se abocaron a la tarea de revisión y corrección del sistema de registración de acuerdo con las recomendaciones formuladas, como así también asumieron el compromiso de elaborar un Manual de Procedimientos para la Gestión de la Deuda Pública.

Con respecto a las auditorías de Programas y Proyectos financiados por los Organismos Internacionales de Crédito, se observó un creciente interés de dichos organismos en recoger los aportes y recomendaciones formulados por la AGN. En particular, las observaciones y recomendaciones hechas en las auditorías financieras de proyectos con financiamiento multilateral dieron lugar a una serie de reuniones con la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Economía, a resultados de las cuales se elaboró un documento sobre requerimientos de auditoría a ser cumplimentados por las Unidades Ejecutoras de los Proyectos, para poder satisfacer en tiempo y forma las normas y plazos estipulados por el Banco.

En lo relativo a las auditorías de gestión, éstas fueron desarrolladas con un enfoque en los resultados alcanzados durante el proceso de aplicación de los recursos a los fines previstos. Dado el largo plazo de ejecución que, en general, tienen estos proyectos, la implementación de las medidas correctivas recomendadas por la AGN, tendientes a mejorar el nivel de eficiencia y eficacia, se está verificando de manera gradual.

No obstante los avances alcanzados en materia de control de la Deuda Pública desde la creación de la AGN, la crisis de la deuda soberana argentina, que culminó con la declaración de insolvencia en diciembre de 2001, nos obliga a todos aquellos que tuvimos algún rol que cumplir en materia de endeudamiento público, a reflexionar y tratar de desentrañar qué fue lo que generó

este estado de situación, qué errores u omisiones pudimos haber cometido, qué riesgos de auditoría no evaluamos.

QUÉ OCURRIÓ

El 1 de abril de 1991 entró en vigor la Ley de Convertibilidad, que instauró una regla monetaria basada en la paridad fija entre el peso argentino y el dólar estadounidense, respaldando la base monetaria con las reservas internacionales.

Si bien este modelo fue sumamente eficaz para controlar la inflación luego de los brotes hiperinflacionarios ocurridos en 1989 y 1990, a su vez implicaba:

- Limitar la capacidad de maniobra de la política monetaria (sólo se podía emitir contra respaldo de dólares).
- Incrementar la vulnerabilidad de la economía doméstica —altamente dependiente del *stock* de divisas de libre disponibilidad— a los avatares de los mercados internacionales.
- Exigir la observancia —más que estricta— de una férrea disciplina fiscal.

Estas características del modelo se tradujeron en la necesidad de mantener un rígido equilibrio fiscal para asegurar la sostenibilidad de la deuda en el tiempo, lo que las autoridades no siempre estuvieron en condiciones políticas de cumplimentar.

Durante la vigencia de la convertibilidad se sucedieron varios episodios en los mercados internacionales que vulneraron en diverso grado a la economía argentina; no obstante ésta se pudo recuperar y el modelo se sostuvo.

Sin embargo, a mediados de 1998, y ante una nueva turbulencia de los mercados financieros internacionales, el país padece el efecto dominó de las crisis monetarias de Rusia y, fundamentalmente, de Brasil, su principal socio comercial. Se inicia entonces un proceso recesivo que no puede revertirse, a pesar de las diversas medidas aplicadas, y que se traduce en el crecimiento del déficit fiscal con inviabilidad política de recortar el gasto público durante 1999—2001, lo que desemboca, finalmente, en huída de capitales, tumultos sociales, renuncia del presidente de la Nación, incumplimiento de la deuda soberana, con la consiguiente secuela de desfinanciamiento, inaccesibilidad a los mercados de capitales, caída sustancial de PBI, crecimiento exponencial de la desocupación, la pobreza y la marginalidad social, y —en el granero del mundo— la aparición del hambre en la Argentina.

QUÉ NOS FALTÓ HACER

Desde el lugar del control externo, este breve recorrido entre lo que hicimos y lo que ocurrió nos ha llevado a repensar la manera en que encaramos algunos temas que, si bien fueron tratados en varios informes técnicos, quizás hubiesen requerido una mayor insistencia desde nuestra Auditoría; nos referimos fundamentalmente al **impacto macroeconómico de la deuda**.

En particular, debimos haber llamado más la atención respecto de las conclusiones a las que arribábamos en la verificación de la disponibilidad de recursos con los que era necesario contar para atender los servicios de la deuda,

en el análisis exhaustivo del grado de necesidad de los gastos o proyectos financiados con endeudamiento, y en la factibilidad de que éstos generasen los recursos –o ahorrasen recursos existentes– para pagar los mencionados servicios.

Asimismo, hubiese convenido insistir más con las vulnerabilidades del modelo económico vigente y las consiguientes medidas de mitigación que tendría que haber tomado el poder administrador, como así también con:

- El análisis de la gestión de riesgo que lleva a cabo la Oficina Nacional de Crédito Público, y su correcta evaluación, tanto lo que tienen que ver con el riesgo de tasa de interés, riesgo de tipo de cambio, riesgo de refinanciación, *trade-off* entre riesgo de tasa de interés y riesgo de refinanciación, coberturas de riesgo, etc.
- La gestión de la cartera de activos y pasivos del Sector Público.
- La deuda de las jurisdicciones subnacionales y del sistema previsional –en su carácter de deuda contingente– y su impacto sobre el riesgo soberano.
- La sostenibilidad de la deuda, y su relación con el crecimiento económico.

QUÉ TENDREMOS QUE HACER

Las crisis de deuda soberana que se han venido desarrollando en los últimos años en distintos países y regiones, han despertado una serie de inquietudes que se han traducido en diversas iniciativas tendientes a elabo-

rar metodologías para una correcta gestión y adecuado control del endeudamiento público. En el ámbito de la auditoría de Deuda Pública, el Comité de Deuda Pública de la INTOSAI, con el apoyo de otros organismos internacionales, se encuentra abocado a la tarea de delinear una nueva metodología para su control.

La AGN adhiere a este proyecto; los lineamientos de la propuesta incluyen controles que tendremos que comenzar a desarrollar, y que están presentes en los países con gestiones de deuda acertadas.

Argentina ha iniciado las tareas preliminares conducentes a la refinanciación de sus pasivos soberanos; se está conversando sobre quita de principal, sobre los repagos atados a determinado porcentaje de crecimiento del PBI, sobre el superávit primario que se requerirá para que la deuda soberana, resultante de la reestructuración, sea sostenible, etc. Se avecinan tiempos de mucha exigencia para el control externo de la deuda soberana argentina, ya que además de los controles regulares que veníamos haciendo, habrá que auditar y emitir opinión sobre todas las variables involucradas en la refinanciación, y –sobre todo– alertar sobre aquellos desvíos que puedan generar nuevas amenazas a la gestión económica.

Se trata de involucrarse en tareas de control nuevas que estamos dispuestos a asumir, capacitándonos en los ámbitos apropiados y aprendiendo de los países que han podido gestionar sus deudas con mejores resultados.



TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN DE BRASIL

AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA

EXPERIENCIAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN*

El seguimiento sistemático de la deuda pública es un tema de creciente interés en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Se describen, a continuación, las acciones llevadas a cabo por el TCU sobre este tema.

1. CURSO SOBRE DEUDA PÚBLICA

El curso, promovido por el Instituto Serzedello Corrêa, órgano de capacitación y adiestramiento de este Tribunal, en el período del 28 de marzo al 30 de abril de 2001, tuvo por objetivo capacitar auditores no sólo para un mejor desempeño en la fiscalización de instituciones como el Banco Central de Brasil y la Secretaría del Tesoro Nacional, sino también en el desarrollo de proyectos en el área de Deuda Pública.

El curso fue impartido por especialistas de la Universidad de Brasilia, la Secretaría del Tesoro Nacional y el Banco Central de Brasil.

*Traducción al español realizada por la Contraloría venezolana.

2. PROYECTO DE DEUDA PÚBLICA

Reconociendo la importancia del tema para la labor de fiscalización del Tribunal, el TCU inició el desarrollo del anteproyecto para el seguimiento de la deuda pública brasileña.

En atención a la superveniencia de otros trabajos, el seguimiento de la Deuda Pública fue temporalmente paralizado. Actualmente el proyecto se encuentra en fase de revisión y adaptación.

3. ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LOS PROCESOS NORMALES DE FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil auxilia al Congreso Nacional en el ejercicio del control externo, estando a su cargo la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a legalidad, legitimidad, economía, aplicación de subvenciones y renuncia de recursos.

El desempeño de esa función se hace, básicamente, mediante las actividades siguientes:

- Evaluación de las cuentas del Presidente de la República¹, rendidas anualmente de acuerdo con lo establecido en las normas del Tribunal, en ocasión de la actuación en el Banco Central de Brasil y del análisis sobre el aspecto macroeconómico²;

- examen de las cuentas de los administradores y demás responsables de los fondos, bienes y valores públicos, sea en procesos ordinarios (cuentas anualmente rendidas de acuerdo con lo establecido en las normas propias del Tribunal) o especiales³ (para acelerar las responsabilidades por pérdida, extravío u otra irregularidad que produzca daño al erario);
- fiscalizaciones realizadas por iniciativa propia del Tribunal o por solicitud del Congreso Nacional, de sus Cámaras (Cámara de Diputados y del Senado Federal) o de sus respectivas Comisiones;
- análisis de denuncias, representaciones y consultas sometidas a consideración del Tribunal por las autoridades previstas en su Reglamento Interno.

Asimismo, los procesos sometidos a consideración del Tribunal, sobre la deuda pública pueden ser objeto de análisis en los siguientes casos:

- cuentas (ordinarias o especiales);
- fiscalizaciones (auditorías preliminares, auditorías, inspecciones, seguimientos y monitoreos) realizados por la Secretaría del Tesoro Nacional y por el Banco Central de Brasil - entidades federales responsables por la administración de la deuda pública brasileña.
- denuncias, representaciones (tipo de denuncia) y consultas vinculadas con la actuación de la Secretaría del Tesoro Nacional y del Banco Central de Brasil.

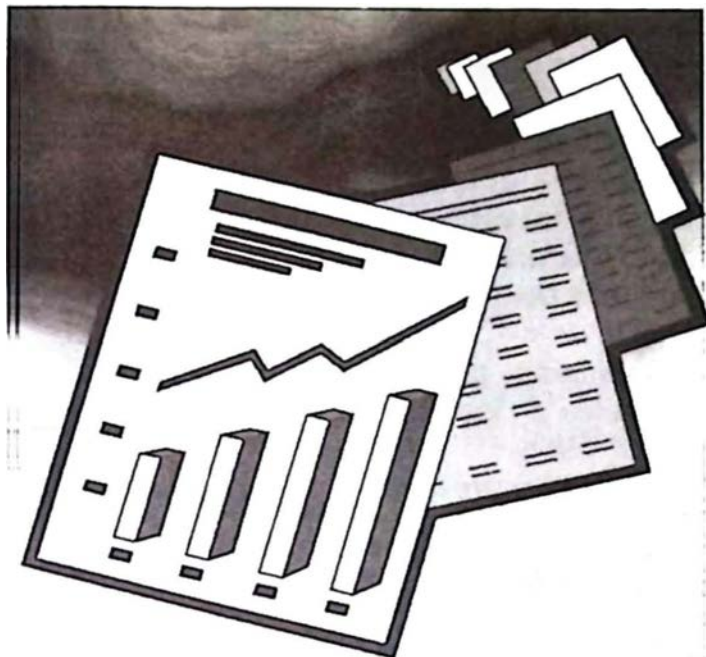
En caso de que sean detectadas irregularidades vinculadas con la gestión de la deuda, el Tribunal podrá adoptar una o más de las siguientes medidas:

- hacer determinaciones para su inmediata corrección; y/o
- aplicar las sanciones previstas en la ley, que van desde la imposición de multa hasta, en los casos más graves, la inhabilitación para el ejercicio de cargo en la Administración Pública.

¹ La Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña instituye también la obligatoriedad de la rendición de cuentas por parte de los titulares de los Poderes Legislativo, Judicial y de otras autoridades.

² Las cuentas rendidas por el Presidente de la República consistirán en los balances generales de la Unión y en un informe del órgano central del sistema de control Interno del Poder Ejecutivo sobre la ejecución del Presupuesto General de la Unión.

³ A tal efecto, están enmarcadas dentro de la jurisdicción del Tribunal no sólo los principales administradores del Banco Central, sino también todo y cualquier responsable por la pérdida, extravío u otra irregularidad que produzca daño al erario, sea cual fuere su nivel jerárquico o el grado de relación con aquella institución, incluidos los liquidadores nominados por el Banco Central para encaminar la liquidación extrajudicial de las instituciones integrantes del sistema financiero nacional.



4. ANÁLISIS DE CUENTAS del GOBIERNO

En el año 2003, el Tribunal de Cuentas de la Unión, en cumplimiento del artículo 71 de la Constitución Federal, evaluó y emitió su opinión previa conclusiva sobre las Cuentas del Presidente de la República relativas al ejercicio del año 2002, que sirven de auxilio al Congreso Nacional en el examen político de la acción gubernamental sobre las finanzas públicas del país.

De conformidad con la Ley de Responsabilidad Fiscal, también fueron consideradas las cuentas del Presidente del Senado Federal, de la Cámara de Diputados, del Supremo Tribunal Federal y demás Tribunales Superiores de Justicia, del Presidente del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y Territorios y del titular del Ministerio Público Federal.

Las directrices para la consideración de las referidas cuentas son establecidas año a año por el Ministro-Relator y, una vez aprobadas por la Plenaria del Tribunal, pasan a orientar el análisis realizado por los auditores. Cabe resaltar que la Deuda Pública es el tema central de los análisis de las cuentas del Presidente de la República efectuados por el TCU.

En relación con el ejercicio del año 2002, de acuerdo con las directrices aprobadas por la Plenaria para aquel ejercicio, el TCU realizó una auditoría preliminar, para el período del 21-10-02 al 04-04-03, con el objetivo de elaborar un diagnóstico sobre la Deuda Pública Federal Interna, analizándose los siguientes tópicos:

- perspectivas de crecimiento del débito;
- capacidad financiera del Estado para honrar sus pagos;
- devolución de cargos;
- compromisos de los recursos públicos;
- estimación de los plazos de pagos;
- capacidad del Estado para negociar la deuda;
- stock de la deuda del ejercicio de 2002, sus ingresos y compromisos.

Las conclusiones de la referida auditoría fueron llevadas a un informe previo, evaluado por el Tribunal el 12-06-03, y servirán de incentivo al proyecto de seguimiento sistemático de la deuda pública.

5. TALLER REGIONAL PARA AUDITORES DE DEUDA PÚBLICA, MÉXICO D.F., 2003

En abril de 2003, el TCU seleccionó dos auditores para participar en el "Taller Regional para Auditores en Deuda Pública", realizado en la ciudad de México, en el período del 28 de abril al 30 de mayo de 2003.

El evento fue dividido en tres módulos que incluían técnicas de capacitación, exposiciones sobre el tema y diseño del curso para auditores de la deuda pública. El curso será dictado por las EFS de la OLACEFS y tendrá como objetivo capacitar al personal para realizar este tipo de auditoría.

Aún, en el contexto de ese programa, está prevista la realización de una reunión en Brasilia, entre el 18 y el 29 de agosto de 2003, para continuar la elaboración del curso de auditoría en

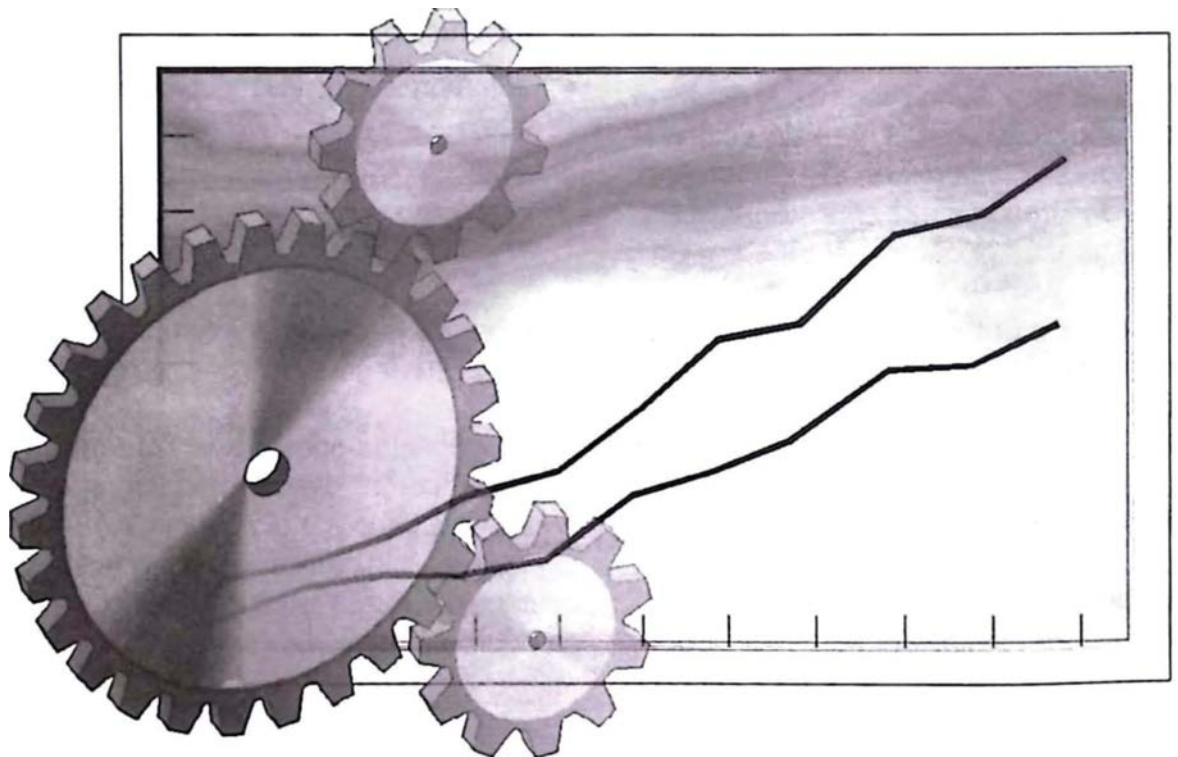
deuda pública que atienda a las necesidades de la región.

Obsérvese que al designar dos auditores para que asistan al evento, el TCU asumió el compromiso formal de difundir la práctica de realización de auditorías de deuda pública en el país.

Asimismo, tal actividad debe ser fortalecida en los próximos años.

6. OTRAS ACTIVIDADES

El Tribunal de Cuentas de la Unión cedió dos auditores para auxiliar al Congreso Nacional en las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión Parlamentaria de Investigación instalada en 1997, en el Senado Federal, para averiguar irregularidades relacionadas con la autorización, emisión y negociación de títulos públicos, estatales y municipales, de los ejercicios de 1995 a 1996.





**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPUBLICA DE CHILE***

**“Auditoría de la Deuda
Pública”**

*Capítulo I
Estudio General de la Deuda
Pública*

En el estudio general de la Deuda Pública, como parte de una metodología de auditoría que sirva para los procesos siguientes de evaluación de los controles internos y pruebas de auditoría debe comprender, necesariamente, el análisis de la importancia de esta fuente de financiamiento, su incidencia en la política fiscal, los aspectos jurídicos y normativos que la regulan, los procesos y sus productos y la estructura organizacional que se utiliza.

En el presente capítulo se han seleccionado para su análisis, por considerarse de interés para un conocimiento general de la situación de la Deuda Pública en Chile, los principales aspectos del estudio que dicen relación con la evolución y el perfil de la Deuda, con los instrumentos que utiliza y con su incidencia en la política fiscal. Asimismo, se considera el estudio de las principales normas legales que rigen su funcionamiento.

Evolución de la Deuda Pública

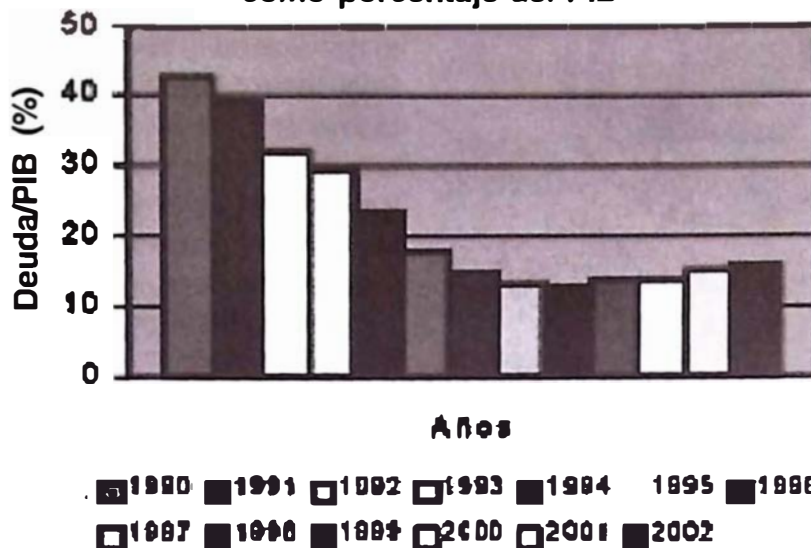
En los últimos 15 años Chile ha logrado una importante reducción en el nivel y peso relativo de la deuda pública. Esto queda de manifiesto al comparar el año 1990 donde la deuda pública representaba el 43% del PIB. El gráfico que se acompaña muestra la evolución de la Deuda Pública en relación al porcentaje del PIB en el período 1990 – 2002.

El mayor aporte a la reducción de la deuda pública total ha estado dado por la disminución de la deuda pública externa. En 1990, la deuda pública interna representaba el 58% de la deuda

*Trabajo elaborado por la Contraloría General de la República de Chile, bajo la Coordinación de Don Pedro Ortíz Gálvez, Jefe de la División de Contabilidad, quien contó con la participación de los siguientes profesionales de la División:

1. Luis Téllez Mellado, Contador Auditor
2. María Argentina Guevara Weber, Abogado
3. Francisco Tapia Poblete, Asesor Jurídico
4. Danilo Jubal Carvajal, Contador Auditor
5. Julio Espinoza Valderrama, Contador Auditor
6. Yolanda Bascuñan Arteaga, Contador Auditor

Evolución de la Deuda Pública como porcentaje del PIB



pública total, en cambio, en el 2002 representa el 73% de la deuda.

Esta reducción en el volumen de la deuda ha permitido disminuir en forma significativa el monto de recursos asignados para el pago de la misma, lo cual se evidencia al comparar las relaciones dadas por los intereses de la deuda y el gasto público total en los períodos 1990 y 2000, la cual se redujo de un 10% a un 1%. Esto junto con liberar recursos para el financiamiento de programas y proyectos de inversión, ha vuelto menos vulnerable al sector público frente a cambios en las tasas de interés y el tipo de cambio.

Además, la reducción en los niveles de endeudamiento público per-

miten hacer una mejor gestión en la selección de los créditos externos. La colocación de bonos soberanos¹ en los períodos 1999, 2001, 2002 y 2003 ha permitido generar un punto de referencia para las operaciones del sector privado en mercados internacionales y un mecanismo para transparentar la evolución de la percepción externa sobre la economía chilena. La participación de organismos multilaterales en el funcionamiento de programas de desarrollo social y económico ha permitido en los últimos años que el país conozca e incorpore a su quehacer la disciplina operacional, la capacidad organizativa, el conocimiento técnico y la experiencia acumulada de estas instituciones.

¹ Bonos Soberanos son títulos de créditos que se transan en el mercado mundial y cuyas condiciones financieras están basadas en la calificación económica que tiene el país a nivel internacional.

STOCK DE DEUDA
(MILLONES DE US\$ AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO)

AÑO	DEUDA INTERNA	DEUDA EXTERNA	TOTAL	DEUDA/PIB (%)
1990	7.528,9	5.446,0	12.974,9	43
1991	7.596,5	5.692,2	13.288,7	39
1992	7.805,3	5.704,6	13.509,9	32
1993	7.967,2	5.231,1	13.198,3	30
1994	8.197,2	5.375,3	13.572,5	24
1995	8.443,4	3.989,7	12.433,1	18
1996	7.994,5	3.122,7	11.117,2	15
1997	7.918,2	2.527,2	10.445,4	13
1998	7.380,1	2.461,0	9.841,1	13
1999	6.994,4	2.795,4	9.789,8	14
2000	7.224,5	2.580,3	9.804,8	14
2001	7.035,5	3.007,6	10.043,1	15
2002	6.490,9	3.737,2	10.228,1	16

En la serie, cuyas cifras se expresan en términos nominales, se puede apreciar una tendencia decreciente de la deuda en el período 1990 – 2002, donde los saldos totales disminuyen en 21,2%. En dicha tendencia tiene

una significativa influencia los prepagos de deuda externa realizados en 1995 por US\$1.246,3 millones, en 1996 por US\$572,7 millones, en 1997 por US\$303,8 millones y en el 2002 por US\$207,6 millones.



Perfil de la Deuda Pública

Stock de Deuda del Gobierno Central por Vencimiento: Corresponde a la clasificación de acuerdo con la estructura cronológica de los pasivos y

se presenta dividida en deuda interna y externa. Cada categoría se clasifica según los vencimientos de las obligaciones y de acuerdo al plazo residual de cada una de ellas.

STOCK DE DEUDA POR AÑO VENCIMIENTO (Millones de Dólares)

FECHA DE VENCIMIENTO	MONTO	%
2002	0,0	0,0
2003	771,8	7,5
2004	781,0	7,6
2005	095,3	10,7
2006	713,3	7,0
2007	1.284,5	12,6
2008-12	4.220,9	41,3
2013-17	1.221,6	11,9
Después de 2017	139,8	1,4
DEUDA TOTAL	10.228,2	100,0

Stock de Deuda del Gobierno Central por Acreedor: Esta clasificación muestra las principales entidades

acreedoras, tanto de deuda interna como externa.

STOCK DE DEUDA POR ACREEDOR (Millones de Dólares)

ACREEDOR	MONTO	%
Banco Central de Chile*	6.318,0	61,8
BIRF	540,5	5,3
BID	529,3	5,2
Bonos	2.163,1	21,1
Eximbank Japón	81,7	0,8
Banco Estado	138,2	1,4
AID	68,5	0,7
Otros	388,8	3,8
DEUDA TOTAL	10.228,1	100,0

* Corresponden a pagarés emitidos a favor del Banco Central de Chile, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley N° 18.267 y el artículo 75 de la Ley N° 18.768, con motivo del rescate del Sistema Financiero.

Stock de Deuda del Gobierno Central por Instrumento: Esta clasificación permite presentar los tipos de

instrumentos de deuda que el Gobierno ha transado y que los mercados financieros han absorbido.

**STOCK DE DEUDA POR INSTRUMENTO
(Millones de Dólares)**

TIPO DE INSTRUMENTO	MONTO	%
Pagarés	6.487,1	63,4
Préstamos	1.577,9	15,4
Bonos	2.163,1	21,1
DEUDA TOTAL	10.228,1	100,0

Política Fiscal

CONTEXTO MACROECONÓMICO

En este período la situación fiscal ha tenido como trasfondo un contexto externo particularmente complejo como consecuencia de la crisis asiática de 1998 que se tradujo en un menor crecimiento de los principales bloques económicos del mundo y las turbulencias que han afectado a América Latina, lo

cual ha provocado una caída en los flujos comerciales, un deterioro en los términos de intercambio y una reducción significativa de los flujos de capitales externos hacia nuestro país. Este impacto negativo podría haber generado una crisis económica de proporciones en Chile similar a la crisis internacional, no obstante el país ha logrado mantener un nivel de crecimiento en los años 2001 – 2002 y 2003.

CONDICIONES EXTERNAS Y POLÍTICA FISCAL

	1982-1983	1999	2002
CRECIMIENTO PIB	-8,5%	-1,1%	+2,1%
DESEMPLEO (PROMEDIO)	19,1%	9,8%	9,1%
GASTO PÚBLICO TOTAL (CREC. REAL)	-2,1%	+4,7%	+5,9%
INVERSIÓN PÚBLICA (CREC. REAL)	-13,2%	+4,7%	+9,4%
AHORRO PÚBLICO (% P IB)	-2,6%	+2,3%	+2,6%
BALANCE GOB. CENTRAL (% PIB)	-2,9%	-1,4%	-0,8%

Fuente: Bco. Central, DIPRES, INE

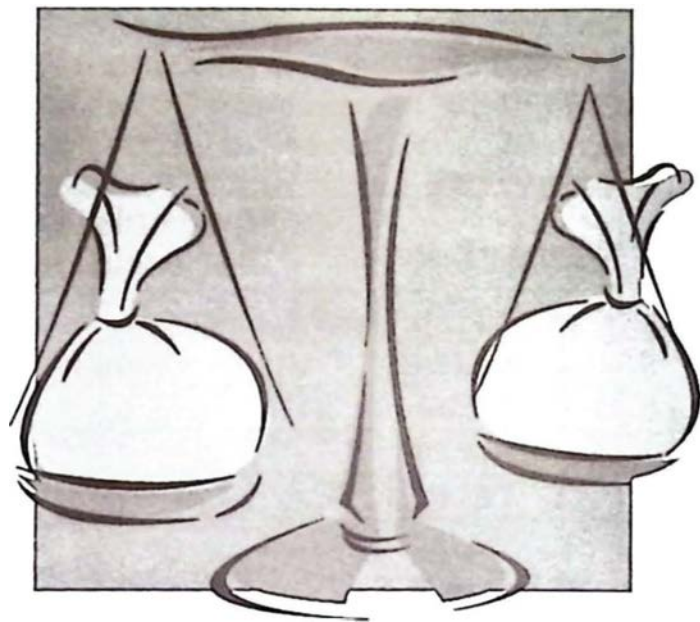
La principal razón que explica este fenómeno son los cambios experimentados desde 1999 en el marco de política monetaria y fiscal, los que permitieron que la tasa de política monetaria y las tasas de interés de largo plazo baja-

ran en lugar de subir; que el tipo de cambio real se depreciara en lugar de revalorizarse; que la inversión creciera moderadamente en lugar de caer, y que el riesgo soberano se redujera a diferencia de lo ocurrido en otros países emergentes.



La política fiscal ha tenido mucho que ver con la mayor fortaleza del marco macroeconómico actual. La existencia de una regla preanunciada de política fiscal cuyo objetivo es generar un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB, ha permitido dar una señal de austeridad y responsabilidad fiscal a los agentes económicos, al tiempo que ha permitido que Chile, en la actual coyuntura, siga un comportamiento contracíclico en materias de finanzas públicas. Por otra parte, la rigurosidad y disciplina con que se ha aplicado este marco de política fiscal, ha asegurado a los agentes económicos y a los inversionistas que los eventuales déficit resultantes sean esencialmente transitorios y que los requerimientos de financiamiento se mantengan dentro de los límites compatibles con la capacidad de generación de ingresos fiscales en el mediano plazo. Además, la disciplina con la que el gobierno ha cumplido con la regla de política fiscal en cuanto al superávit estructural del 1% del PIB es especialmente destacable y ha sido aplicada sin necesidad de que exista una norma legal que lo obligue, preocupándose de darle la máxima transparencia a la metodología que permite estimar el balance estructural, la cual se basa en métodos aplicados por el FMI y la OCDE a países avanzados.

El déficit de 0,8% del PIB para el año 2002 se financió con las acciones emprendidas por el gobierno. Es así que un total de 536 millones de dólares provenientes de la colocación de bonos soberanos en mercados internacionales, en abril de 2002, se han aplicado al financiamiento del déficit, en tanto



que 330 millones se destinaron a prepagar créditos externos más costosos. Asimismo, las operaciones de financiamiento realizadas en el 2002 han permitido generar recursos para reponer 139 millones de dólares al Fondo de Estabilización del Precio del Cobre (FEC).

PRESUPUESTO 2003

Considerando lo anterior, es necesario analizar la relación entre el balance proyectado para el 2003 y la evolución del endeudamiento neto del gobierno central. La Ley de Presupuestos contempla un endeudamiento bruto de \$1.043.925 millones. Este endeudamiento tiene como destino no solo financiar el déficit presupuestado, sino también cubrir amortizaciones de deuda - principalmente con el Banco Central. De este modo, el incremento neto de la deuda del gobierno central es similar al déficit estimado. Esto es cerca de un 0,7% del PIB, lo que implica un nivel de deuda del gobierno central inferior al 18% del PIB .

FINANCIAMIENTO 2002 – 2003
(millones de pesos de 2003)

	Ejecución Ley pspto. 2002*	Ley pspto. 2003
FINANCIAMIENTO	362.412	327.496
1. Endeudamiento	755.633	1.043.925
2. Amortizaciones	730.725	545.505
3. Uso de Caja y otros	337.504	-170.924

* Informes de Ejecución Presupuestaria Sector Público 2002 - DIPRES

No obstante lo anterior, el artículo 3° del proyecto de Ley de Presupuestos incluye una autorización de endeudamiento superior a la cifra anterior. En este caso, equivalente a US\$1.500 millones. Esto se debe principalmente a las normas legales e institucionales que rigen a la deuda pública, las cuales establecen que la autorización debe abarcar a la totalidad de la deuda contraída en un convenio de préstamos, en tanto que la ejecución presupuestaria sólo

registra la fracción de dichos préstamos que se giran en el año fiscal. Esta situación hace que la autorización de endeudamiento aprobada por el Congreso deba corresponder al valor total de los préstamos que se estima serán suscritos durante el 2003, aún cuando sólo se desembolse una fracción de los mismos durante el año. A continuación se presenta una lista de las operaciones de endeudamiento que se han estado formalizando durante el año 2003.

**PROYECTOS DE ENDEUDAMIENTO CON ORGANISMOS
FINANCIEROS INTERNACIONALES**

	Millones US\$
BID	
1. Gestión Inmobiliaria Pública	80,0
2. Turismo Sustentable Chiloé - Palena	10,5
3. Electrificación Rural	80,0
BANCOMUNDIAL	
4. Protección Social	300,0
5. Ciencia y Tecnología	20,0
6. Infraestructura Rural	50,0
7. Barrios Vulnerables	10,0

Eficiencia y Transparencia Fiscal

El Estado de Chile como parte de su esfuerzo por elevar la eficiencia y la transparencia fiscal ha iniciado un diá-

logo con el Fondo Monetario Internacional y la OCDE para revisar los criterios en que se basa la información de la ejecución presupuestaria. El objetivo

perseguido en esta materia, es elevar la consistencia conceptual y técnica de los criterios de valoración, clasificación y cobertura de las estadísticas fiscales.

Por otra parte, el Gobierno estima que la calificación del grado de transparencia fiscal del país no es algo que deba ser dejado sólo al criterio de las autoridades y de observadores. Es así, como ha solicitado la realización por parte del FMI de un informe sobre observancia del Código de transparencia fiscal de Chile, el cual se ha dado a conocer en julio del presente año y comprende las siguientes áreas:

- i. Claridad de roles y responsabilidades,
- ii. Disponibilidades públicas de información,
- iii. Transparencia en la preparación, ejecución e información del presupuesto, y
- iv. Garantías de integridad.

Al respecto, el informe concluye que "Chile ha alcanzado un alto nivel de transparencia fiscal en muchas áreas y recientemente ha avanzado para cerrar las brechas pendientes. La capacidad de respuesta de las autoridades para responder a nuevas demandas –tanto desde Chile como de los mercados internacionales– ha sido un aspecto de especial fortaleza".

Con relación a los principales logros del país en materias de deuda pública señala "la información sobre deuda públicas e ha expandido significativamente

y se han publicado sustantivos estudios sobre obligaciones contingentes".

En este mismo orden, la Contraloría General de la República suscribió durante el año 2002, un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC) en el marco del programa de "Transparencia en las Cuentas Públicas", el cual está referido a la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), siendo su objetivo revisar y armonizar la normativa existente con los conceptos y metodologías contenidas en las NICSP.

Asimismo, se ha solicitado a la OCDE la realización de una evaluación sobre la base de su Código de mejores prácticas en Transparencia Fiscal, el cual comprende las siguientes áreas:

- i. Informes para la discusión y seguimiento del presupuesto.
- ii. Integridad, control y rendición de cuentas.
- iii. Informes financieros complementarios.

Estas prácticas presentan gran coincidencia con aquellas enfatizadas por el FMI en su Código, pero por su composición más selectiva han sido adecuadas a las realidades de los países con mayor desarrollo relativo, en materias de información presupuestaria y de contabilidad pública.

En cuanto a la información presentada anteriormente, es dable destacar las siguientes conclusiones:

1. Los niveles de endeudamiento público en los últimos catorce años muestran una reducción en los saldos totales de un 21,2%.

En dicha tendencia tiene una significativa influencia los prepagos de deuda externa BID, BIRF y cofinanciamiento, realizados en 1995 por US\$ 1.246,3 millones, en 1996 por US\$ 572,7 millones, en 1997 por US\$ 303,8 millones y en el 2002 por US\$ 207,6 millones.

2. En la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2003, se aprueba una autorización global de endeudamiento bruto equivalente a US\$1.500 millones, de los cuales US\$ 550 millones corresponden a contratos con organismos financieros internacionales en diferentes áreas de desarrollo como son protección social, electrificación e infraestructura rural, gestión inmobiliaria pública, etc. A su vez, US\$ 545,5 millones a cubrir amortizaciones de deuda y el resto a financiar el déficit fiscal esperado del 0,7% del PIB.
3. El principal acreedor del Estado chileno es el propio Banco Central con un 61,8%; luego se ubican los bonos con un 21,1%; el Banco Internacional de Construcción y Fomento con un 5,3%; y muy de cerca le sigue el Banco Interamericano de Desarrollo con un 4,9%.
4. Los plazos de vencimiento de los compromisos adquiridos van desde este año hasta después del 2017, correspondiendo cancelar entre el 2008-12 un 41,3% de la deuda.

5. El buen comportamiento de la deuda pública en Chile se debe a una sana y eficiente política fiscal y a la existencia de normas legales estructuras para el manejo del endeudamiento. Se agrega a lo anterior, la existencia de un control previo y a posterior permanente sobre las operaciones financieras del Estado, que considera también operaciones de deuda pública.

Capítulo II *ASPECTOS LEGALES* *DE LA DEUDA PÚBLICA*

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

La Constitución Política de la República de Chile, establece que corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación entre otras con la contratación de empréstitos o cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidos a favor del fisco o de los organismos o entidades referidos.

El artículo 60, N° 7 preceptúa que sólo son materias de ley, entre otras, las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos.

La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

En el N° 9 fija las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas.

A su vez, el artículo 62, N°3, consigna que le corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas a favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.

Respecto a la competencia del control de la Deuda Pública, la carta fundamental señala en el artículo 87 que la Contraloría General de la República ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás Organismos y Servicios que

determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las funciones que le encomienda la ley orgánica constitucional respectiva.

Del alcance del citado precepto constitucional se infiere, en lo referente a la deuda pública, que faculta a la Contraloría para ejercer tanto el control jurídico como el financiero de la deuda pública.

2. ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Con la dictación en Chile del decreto ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, se inició un proceso de reformas en esta área que ha continuado en forma dinámica hasta el presente, permitiendo contar con un conjunto armónico de procesos administrativos insertos en un sistema coherente y eficaz para la gestión, que considera pautas de normalización, descentralización de las operaciones y concentración de la información global y atingente para facilitar las decisiones gubernamentales que deban adoptarse sobre la materia.

En los últimos años estos procesos se han perfeccionado en busca de su consolidación a través de la aprobación de distintos cuerpos orgánicos, entre los que cabe destacar, el que fijó las Bases Generales de la Administración del Estado, el que estructuró los gobiernos regionales reconociéndolos como servicios públicos descentralizados con

personalidad jurídica y patrimonio propio y el que reguló la constitución orgánica de las Municipalidades – Gobiernos Locales.

En lo referente a la Ley Orgánica de Administración Financiera, cabe señalar que esta se divide en seis títulos principales: Principios Fundamentales; el Sistema Presupuestario; el Régimen de Recaudación Pago y Reintegro; el Crédito Público, el Control Financiero y el Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Es necesario hacer presente que estos procesos funcionan en cuanto a su operatoria descentralizadamente a nivel de cada uno de los Servicios Públicos, independiente de su naturaleza jurídica, y centralizadamente en lo que se refiere a sus aspectos normativos de fijación de políticas, prioridades, instrucciones técnicas y evaluación, para cuyo efecto existe un Organismo Rector establecido expresamente por la legislación vigente (Ministerio de Hacienda, Contraloría General, Tesorería General).

3. Crédito Público

El Título IV de esta Ley, que se denomina “Del Crédito Público”, unifica y armoniza un conjunto de disposiciones que se encontraban insertas en distintos cuerpos legales, incorporando, además, nuevas precisiones conceptuales.

En efecto, el artículo 39 define el crédito público como la capacidad que tiene el Estado para contraer obligaciones internas o externas a través de

operaciones tendientes a la obtención de recursos.

CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA Y EMPRÉSTITO

Seguidamente, el artículo 40 define la deuda pública directa como aquella constituida por la del Fisco y por la de los demás organismos del sector público comprometidos directamente a su pago.

Deuda Pública indirecta es aquella que cuenta con la garantía o aval del Estado o de algún organismo del sector público autorizado legalmente para otorgarlo y en la que el deudor principal es una persona natural o jurídica del sector privado.

Dicho precepto define la Garantía del Estado como la operación en virtud de la cual el Tesorero General de la República, en representación del Estado y previamente autorizado por decreto supremo cauciona la obligación contraída por un organismo del sector público o por un tercero.

El artículo 41 establece que son operaciones de deuda externa aquellas en que se conviene obligaciones con otro Estado u organismo internacional o cualquier persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio en Chile y cuyo cumplimiento puede ser exigible fuera del territorio de la República.

Seguidamente, el artículo 42 define la deuda interna como aquella que contrae el Estado con personas naturales o jurídicas de derecho público o

privado residentes o domiciliados en Chile, la cual es exigible dentro del territorio nacional.

Cabe destacar que el artículo 44º del texto legal en concreto, junto con radicar en el Ministerio de Hacienda la facultad para autorizar todas las operaciones financieras, que de cualquier modo puedan comprometer el crédito público, hace extensiva la cobertura de este título a otras entidades como las empresas públicas y las de economía mixta, pese a que no se encuentran actualmente afectas a las normas de administración financiera reguladas por el D.L. No 1.263, de 1975.

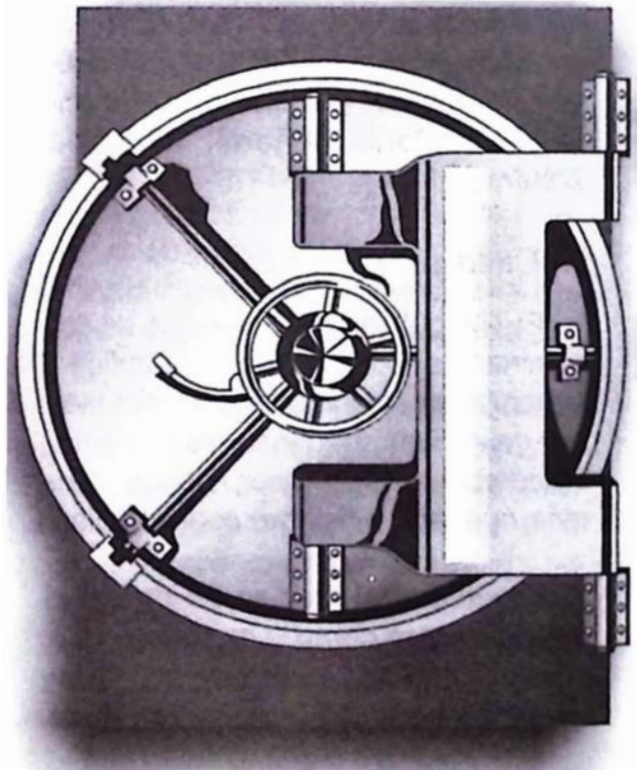
Del mismo modo, el artículo 50º inserta una regla de política económica-financiera al encomendarle al Ministro de Hacienda la fiscalización del uso del endeudamiento público por parte de los beneficiarios, pudiendo, además, redistribuir o reasignar los créditos si se dan las condiciones que señala.

Los artículos 45, 47 y 48 establecen que compete a la Tesorería General de la República, suscribir los títulos de deuda pública y efectuar su colocación en el mercado de capitales, como también, proveer su rescate.

En conformidad con lo preceptuado en el artículo 46, corresponde al Contralor General de la República refrendar de todos los documentos de deuda pública que se emitan, trámite esencial para su validez. Añade que la CGR llevará la contabilización de toda la deuda pública.

4. FUNCIONES DEL BANCO CENTRAL EN SU CARÁCTER DE AGENTE FISCAL

El artículo 50 bis, reconoce la participación que le cabe al Banco Central, a solicitud del Ministro de Hacienda, en las operaciones constitutivas de deuda pública actuando en calidad de "agente fiscal", conforme la regulación que de dicho mandato efectúa el artículo 37º de la ley No 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, y en tal sentido, podrá actuar en la contratación de créditos externos y en aquellas que sean compatibles con las finalidades del Banco, a cuyo efecto se requerirá del correspondiente decreto supremo. El Banco, en su carácter de agente fiscal, podrá actuar en todo lo relativo al servicio y amortización de la deuda externa, directa o indirecta, del Estado.



Actuando en la misma calidad indicada en el inciso precedentemente, el Banco podrá representar al Estado en la conversión y renegociación de la deuda pública externa, directa o indirecta. Podrá, con la aprobación del Presidente de la República, otorgada mediante decreto supremo expedido por medio del Ministerio de Hacienda y dentro de las autorizaciones legales relativas a cada empréstito, celebrar acuerdos con los acreedores y suscribir los contratos respectivos, que obligan al Estado en la misma forma que si fueren suscritos por él. El producto total de los empréstitos o préstamos externos otorgados al Estado de Chile, en los cuales el Banco haya servido como agente fiscal, deberá considerarse, respecto del organismo externo que otorga el crédito como deuda del Fisco, aun cuando todo o parte del producto de esos préstamos, de acuerdo con los convenios respectivos, haya estado o esté destinado al financiamiento de actividades compatibles con las finalidades del Banco y, en consecuencia, no haya sido o no sea ingresado en arcas fiscales y sea mantenido en poder del Banco para tales finalidades.

En todo caso, el Fisco, a través de la Tesorería General de la República, deberá proporcionar previamente al Banco los fondos necesarios para el servicio de los créditos en que éste actúe como agente fiscal.

En el ejercicio de las funciones que señala este artículo, el Banco tendrá derecho a cobrar al Fisco la retribución que acuerde con éste.

5. SISTEMA DE CONTABILIDAD GENERAL DE LA NACIÓN

Acorde con la Carta Fundamental, corresponde a la Contraloría General de la República llevar la Contabilidad General de la Nación, para tal efecto el Título VI del decreto ley No 1.263 de 1975, establece los principios y normas contables básicas y los procedimientos por lo que se regirá el sistema de Contabilidad Gubernamental. Las instrucciones que este Organismo de Control imparta al respecto serán de aplicación obligatoria para todos los servicios públicos singularizados en el artículo 2º de ese texto legal.

El sistema contable tiene como objetivo fundamental proporcionar información de la situación económica – financiera y de la gestión presupuestaria a los distintos niveles del Estado, destinada a apoyar el proceso de toma de decisiones, en relación con el control y planificación, uniformar los principios y procedimientos de contabilidad del sector público e integrar la contabilidad patrimonial con la contabilidad de la ejecución presupuestaria.

La contabilidad pública es una función que realizan en forma conjunta la Contraloría General y los Servicios e Instituciones del Estado. La Contraloría establece la base doctrinaria y los servicios e instituciones tienen, con la supervisión técnica del Organismo Contralor, la responsabilidad en el diseño y operación del sistema contable. Para estos efectos cada servicio u organismo público que administra recursos del Estado constituye una unidad contable

independiente con derechos, atribuciones y deberes propios, que en conjunto integran el ente contable Nación.

En este contexto, el sistema funciona sobre la base de una descentralización de los registros a nivel de los entes públicos y de una centralización de la información global en estados contables de agregación.

El marco doctrinario se sustenta en la teoría contable de general aceptación, por lo que todos los hechos económicos susceptibles de ser expresados en términos monetarios se registran sobre la base del método de partida doble. Dicho sistema no contempla la contabilización de las estimaciones presupuestarias, por cuanto éstas sólo representan posibles derechos y compromisos monetarios que como tales, no producen cambios en la ecuación del inventario. No obstante, los conceptos presupuestarios entendidos como cuentas por cobrar y cuentas por pagar se adscriben o integran con la contabilidad patrimonial y sus variaciones periódicas, que se informan para efectos de la consolidación contable, cumplen un rol en el sistema de contabilidad general de la Nación.

En lo referente a aspectos legales de la Deuda Pública, se observa una legislación bastante completa y que define tópicos fundamentales de esta fuente de financiamiento como son los roles de las autoridades superiores e instituciones que participan en estas operaciones, las restricciones para endeudarse en cuanto a que solo puede hacerse a través de una autorización

legal, lo que alcanza también a las Municipalidades, los conceptos y clasificaciones de la Deuda, el rol del Banco Central como agente fiscal, el sistema de información base para el registro de las operaciones, etc. Este cuerpo jurídico facilita la supervisión, el control previo y las auditorías que se realizan de estas operaciones, ya que constituyen orientaciones para fijar la materia, el alcance y la naturaleza de las pruebas que deben aplicarse.

Capítulo III *AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA*

A. ALCANCE GENERAL DE LAS AUDITORÍAS QUE REALIZA EL ORGANISMO CONTRALOR

En un sentido amplio, la Contraloría General ha entendido que la Auditoría comprende toda acción de fiscalización desarrollada en terreno encaminada preferentemente a los aspectos financieros y operativos de los entes controlados.

El título V del Decreto Ley 1.263, de 1975 confiere competencia a la Contraloría General de la República, para ejercer el control financiero del Estado y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.

Ahora bien, el legislador dispuso que la verificación y evaluación del cumpli-

miento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos, son funciones que competen a la administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo.

Por otra parte, es necesario señalar que los métodos y procedimientos de análisis y auditoría que apliquen las unidades de control interno y la Tesorería General de la República, deben sujetarse a las instrucciones que sobre la materia imparte el Organismo Contralor, a fin de mantener la uniformidad y coordinación del sistema de control financiero del Estado.

Lo anterior permite configurar un modelo de control aplicado por la Contraloría en el cual interactúan en forma dinámica cuatro componentes: El Control Previo, denominado Toma de Razón, la función normativa y de análisis referente al Sistema de Contabilidad General de la Nación, la Auditoría Interna y la Auditoría Externa propiamente tal.

La Toma de Razón, es un control previo de legalidad y constitucionalidad de los actos de la Administración que el Contralor determina como esenciales y que se realiza en la sede del Organismo Contralor.

La función normativa y de análisis del Sistema de Contabilidad General de la Nación que ejecuta la Contraloría, permite asegurar la calidad técnica de la información financiera que utilizan los otros componentes y proporcionar señales o llamados de atención respecto del comportamiento de las operaciones

presupuestarias y contables del Sector Público.

Las auditorías internas, tal como se expresó anteriormente, están sujetas a la tuición técnica del Organismo Contralor, lo que le permite coordinar su trabajo con estas unidades para potenciar el resultado general de esta labor de control.

La Auditoría a posteriori se efectúa en terreno, en los servicios sometidos al Control de la CGR y sobre la base de una planificación que considera, entre otros puntos fundamentales lo siguiente:

- a. El monto de los recursos involucrados.
- b. El riesgo inherente.
- c. La importancia dada por la administración a un sector o área.
- d. El seguimiento de los resultados de Auditorías anteriores.
- e. La coordinación con las Unidades de Auditoría Interna.

Se trata de realizar un control proactivo acorde con la concepción de Auditoría que es hoy universalmente aceptada por las entidades superiores de fiscalización y que en ningún caso implica co-administración ni significa emitir un pronunciamiento sobre aspectos de conveniencia o mérito de las decisiones administrativas.

Frente a lo anterior es necesario que las EFS, efectúen un control más integral que abarque a toda la organización sobre la base de:

1. Extender el control más allá de los aspectos económicos y financieros.
2. Evaluar la eficiencia de las distintas funciones o unidades de la entidad.
3. Intensificar el control sobre los aspectos de mayor riesgo del punto de vista del uso ineficiente de los recursos.
4. Incrementar el control de los ingresos y gastos de la entidad para que estos se ejecuten de conformidad con lo planificado por el ente.
5. Ampliar la utilización del control in-situ perceptivo y selectivo, en todas sus modalidades.
6. Adoptar los avances tecnológicos y considerar también los avances en materia de técnicas administrativas.

Ahora bien, la fiscalización a través de las Auditorías de una gran cobertura de servicios y de entidades públicas y de significativos ingresos, gastos e inversión que alcanzan aproximadamente un tercio del Producto Geográfico Bruto, se realiza a través del ejercicio de las siguientes funciones:

Evaluaciones de Control Interno

La premisa fundamental es que la existencia de un sistema de control interno apropiado reduce al mínimo el riesgo de errores e irregularidades.

Su objetivo es obtener una visión de las fortalezas y debilidades del sistema de control interno, con el objeto de cuantificar la muestra que corresponde revisar en la Auditoría y establecer las deficiencias que pudieren existir y que

atenten contra el debido resguardo del patrimonio público.

Examen de operaciones

La obligación de rendir cuentas, por parte de las personas o entidades que manejan recursos públicos, está cada vez más en la conciencia de todos por lo que hay una mayor necesidad de que dicha obligación se cumpla en forma correcta y eficaz. En este aspecto el desarrollo del modelo de control implica efectuar el examen selectivo de las transacciones de ingreso, gasto e inversión realizadas, con el objeto de establecer su autenticidad, razonabilidad, y correcto registro, de acuerdo con normas legales y criterios técnicos de general aceptación.

Investigaciones Especiales

A través de esta actividad inspectiva se realizan investigaciones especiales de determinadas materias y se instruyen los sumarios administrativos e investigaciones sumarias de cuyas conclusiones pueden derivarse responsabilidades que se hacen efectivas mediante los mecanismos que contempla el ordenamiento jurídico, según el tipo de responsabilidad de que se trate.

Auditoría de Estados Financieros

En este aspecto el modelo de control tiene como objetivo emitir un dictamen de Auditoría sobre la responsabilidad de las cifras que presentan los Estados Financieros, es decir, si estos han sido preparados conforme a los principios de contabilidad y con arreglo a las disposiciones legales del Sector Público.

Programas Horizontales

Corresponde a una nueva forma de fiscalización sobre materias, áreas o funciones relevantes y comunes a toda la administración o de una parte de ella, sobre aspectos que interesan a la comunidad toda y a los poderes públicos, pudiendo mencionarse el Programa de Control del Manejo de los Residuos Sólidos Domiciliarios, Industriales y Hospitalarios, el Programa de Auditoría al Proceso de Adquisiciones de Bienes Muebles, el Programa de Evaluación del Sistema de Contabilidad General de la Nación, el Programa de Fiscalización Técnica de Obras Concesionadas y el Programa de Evaluación de las Unidades de Auditoría Interna.

B. AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA

Conforme se desprende de lo señalado en acápite anteriores, la Contraloría Chilena tiene facultades para ejercer el control jurídico y financiero de la Deuda Pública.

Para realizar dicho control, se encuentra en etapa de desarrollo y prueba el modelo de control anteriormente explicitado en donde la auditoría propiamente tal juega un rol preponderante. Este modelo se verá consolidado con las acciones del proceso de modernización que esta llevando a cabo el Organismo Contralor.

Esta forma de operar permite, verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de las operaciones de endeudamiento y utilización de los recursos, examinar los contro-

les internos atinentes y realizar auditorías de las transacciones y de los estados financieros. Además, posibilita la aplicación de normas técnicas de general aceptación para el registro de las operaciones y, como consecuencia de todo ello, mejorar la calidad de la información y la transparencia del proceso.

Tratándose de operaciones de endeudamiento con Organismos Internacionales, el examen alcanza a la comprobación del uso de los recursos en conformidad a los objetivos y metas de cada proyecto.

Cabe aclarar, en todo caso, que la Contraloría Chilena no tiene atribuciones para auditar la gestión de la deuda pública en lo relativo a la evaluación de las políticas fiscales, como asimismo de los niveles de endeudamiento que se determinen contraer.

A manera de ejemplo de aplicación de este modelo, se puede mencionar que el Organismo Contralor efectúa evaluaciones, cada cierto tiempo en las instituciones del Gobierno General, del Sistema de Contabilidad General de la Nación, a fin de determinar el grado de aplicación de la normativa por parte de los servicios e instituciones y asegurar la corrección de la información procesada, cuyo resultado le proporciona elementos de juicio para decidir respecto de los otros componentes básicos de control interno que se deben examinar en terreno.

Por otra parte, a medida que se producen las contrataciones de créditos,

éstas se someten al control previo de legalidad y luego a la refrendación de los documentos que respaldan los endeudamientos contraídos.

Paralelamente se efectúan análisis de los informes y estados financieros que se emiten, en lo referente a las operaciones de deuda.

Los productos anteriores sirven de input u orientación a las auditorías de transacciones y a las de estados financieros, en lo relativo a la obtención y aplicación de los recursos provenientes de crédito público, proceso que se coordina, cuando corresponde, con las auditorías de los proyectos y programas financiados por organizaciones internacionales.

Los resultados de los trabajos anteriores que incluyen observaciones, instrucciones y/o recomendaciones se comunican, en cada caso, a las autoridades responsables.

Auditoría de proyectos financiados con recursos de Organismos Internacionales

La Auditoría de proyectos financiados por Organismos Internacionales, se preparan conforme a las Guías y Términos de Referencia para Auditorías de Proyectos emitidas por estas entidades.

Para la realización de estas auditorías se aplican las Normas de Auditorías de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), las que fueron adopta-

das por esta Contraloría General de la República mediante Resolución Exenta N° 01486 y N° 01485, de 1996 esta última relativa a las Normas de Control Interno.

La Auditoría de Proyectos realizada por Contraloría tiene un mayor alcance de la Auditoría Estados Financieros normal, ya que su objetivo es verificar que los recursos entregados por los Bancos, otras Instituciones cofinanciadoras, el Gobierno y otras entidades locales (Fondos de Contraparte), hayan sido utilizados en los fines consignados en el convenio de préstamo, por lo tanto, requieren que el auditor efectúe una revisión más detallada de la elegibilidad de los gastos, emita una opinión sobre el cumplimiento de la entidad con los términos del convenio de préstamo, con las leyes y regulaciones aplicables, y emita un informe sobre los controles internos del proyecto; incluyendo un resumen de los procedimientos de Auditoría ejecutados.

Para el desarrollo de estas auditorías se deben considerar las principales etapas de un proyecto que posee financiamiento externo y que son: ejecución y medición del impacto.

1. La auditoría a la etapa de formulación se refiere a varios rubros que ameritan ser examinados, desde que el proyecto se encuentra a nivel de idea hasta el estado de inversión.
2. La auditoría a la etapa de ejecución del proyecto determina si los recursos del préstamo están siendo utilizados para los objetivos que fueron entregados.

Asimismo, esta auditoría permite informar a los Organismos Internacionales correspondientes si las entidades ejecutoras han adoptado sólidas prácticas de administración financiera.

3. La auditoría al impacto del proyecto procura medir el impacto económico, financiero, social y técnico que tuvo en el país y en definitiva, el beneficio de la ciudadanía.

Esta evaluación ex post puede ser realizada por la propia entidad ejecutora o por un organismo superior de control.

Implica, que una vez ejecutado el proyecto, se obtenga un informe que resuma todo el proceso de ejecución, refiriéndose a los problemas de orden técnico, administrativo y financiero que surgieron durante la ejecución del mismo. Deberá comprender además, un seguimiento de las variables e indicadores de la operación del proyecto.

Esta etapa es fundamental que se realice por cuanto a la comunidad no le interesa tanto la formulación y ejecución del proyecto, sino más bien su impacto social.

C. CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD Y LA AUDITORÍA

Como ya se ha señalado, en conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Constitución Política de la República en la Ley Orgánica Constitucional N° 10.336, la Contraloría General ejerce el control de la legalidad de los actos de la Administración, entre otros, de los decretos supremos del

Ministerio de Hacienda que con arreglo a lo prescrito en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y en la Ley de Presupuestos del Sector Público del año correspondiente, autorizan la contratación de créditos o empréstitos, con instituciones financieras nacionales o extranjeras y otorgan la garantía del Estado a operaciones de esta naturaleza, celebradas por los organismos públicos descentralizados, empresas públicas o instituciones del sector privado, en los términos que establezca la ley que autoriza el otorgamiento a de la garantía del Estado.

El control de legalidad, denominado toma de razón, tiene por objeto examinar que los términos, condiciones financieras, modalidades y fundamentos del decreto que autoriza el endeudamiento o la garantía del Estado, se ajusten cabalmente al ordenamiento jurídico vigente, en particular, a las leyes especiales que han otorgado la facultad para llevarlo a efecto y a los montos máximos establecidos por el legislador.

En este aspecto es del caso destacar que con arreglo a lo preceptuado en el artículo 42 de la Ley Orgánica Constitucional N° 10.336, corresponde a la División de Contabilidad de Contraloría General, llevar el registro del control de la deuda pública interna y externa, directa e indirecta. En consecuencia, en dicho registro se anotan los decretos supremos tramitados que autorizan la contratación de créditos o la garantía del Estado, descontando el monto utilizado del respectivo margen de endeudamiento.

Seguidamente, una vez suscritos por la Administración, los contratos de crédito o de garantía del Estado, son remitidos a la Contraloría General para su refrendación.

Sobre el particular, cabe tener presente que el artículo 13° de la citada Ley Orgánica Constitucional, prescribe que el Contralor General refrendará todos los bonos y otros documentos de la deuda pública, directa o indirecta, que se emitan. Ningún bono u otro elemento de deuda pública será válido sin la refrendación del Contralor General o de otro funcionario o institución que, a propuesta de él, designe el Presidente de la República.

El trámite de la refrendación tiene por objeto el análisis legal de los documentos de la deuda pública ya suscritos por las partes contratantes, para verificar que sus estipulaciones guarden plena concordancia con la ley y el decreto que autorizó el contrato, tanto en lo que concierne al objetivo del préstamo, plazos y condiciones financieras, como a que no se vulnere el ordenamiento jurídico vigente en la República de Chile.

Verificado el cumplimiento de los aspectos precedentemente mencionados, los instrumentos de deuda pública son firmados por el Contralor General de la República y se estampa en ellos, el sello de agua correspondiente, previa confección del Acta de Refrendación.

Por otra parte, es el caso agregar que la División de Contabilidad recibe

todos los bonos y otros documentos de la deuda pública que han sido amortizados, los cuales, después de ser examinados, anulados y anotados en los registros respectivos, previa Acta de Anulación, se archivan para ser destruidos, transcurrido el plazo de dos años contado desde la fecha de la referida Acta.

Puede observarse de lo señalado que este examen permite detectar oportunamente si las operaciones de la deuda pública se ajustan al marco normativo que las regula y, al mismo tiempo, que los servicios e instituciones no se excedan de los límites de endeudamiento establecidos para cada año, en función de la política fiscal aprobada. Este examen sirve de base, además, para orientar la auditoría de la deuda que se ejerce posteriormente.

D. EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO DE LA DEUDA PÚBLICA

Las evaluaciones de los controles internos de la Deuda Pública permiten observar en el caso chileno, la existencia de características que muestran un número importante de fortalezas que minimizan las debilidades existentes y aseguran, con un cierto grado de razonabilidad, el cumplimiento de los objetivos de este sistema.

En efecto, los elementos del sistema de control interno, tomando en consideración las definiciones formuladas al respecto por la Comisión de Deuda Pública del INTOSAI, presentan, entre otras, las siguientes características:

AMBIENTE de CONTROL

En primer lugar se observa una actitud, conocimientos y acciones de los administradores de la deuda pública muy activa para optimizar esta gestión y su control. Ello se comprueba por la numerosa legislación que se ha venido dictando, cuyas principales leyes se mencionaron el capítulo anterior. Esta afirmación queda en evidencia por el análisis que se efectúa a continuación de los rubros que conforman este componente.

Integridad y valores éticos

En estas materias, existen una serie de normas recogidas en distintos textos legales que establecen prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para el personal de la Administración del Estado, tendientes a cautelar la ocurrencia de hechos o actuaciones que pugnen con la debida probidad en el desempeño de sus cargos.

Es así como la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, en sus artículos 13° y 52° expresamente consagra que los funcionarios públicos deberán observar el principio de probidad administrativa entendiendo que este consiste en mantener una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

A su vez, el artículo 53°, indica que el interés general se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas, y en la integridad ética y profesio-

nal respecto de la administración de los recursos públicos que se gestionen.

Por su parte, el artículo 62° del texto legal que se reseña, determina que contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, entre otras, las siguientes conductas:

1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña.
2. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institucional, en provecho propio de terceros afines.
3. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza.
4. Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijo o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

En el mismo sentido, el artículo 57° establece que el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Jefes Superiores de los Servicios, los Oficiales Generales y Superiores de las Fuerzas Armadas y demás niveles jerárquicos equivalentes, deberán presentar una declaración de intereses dentro del plazo de 30 días, contado desde la fecha de asunción del cargo.

Políticas de recursos humanos

Atendida la trascendencia de este recurso en la Administración, tanto el ingreso como todos los mecanismos

vinculados a la carrera funcionaria, se encuentran detalladamente reconocidos en el Estatuto Administrativo, que es el cuerpo orgánico normativo que regula las relaciones entre el Estado y el personal que se desempeña en los distintos servicios creados para el cumplimiento de la función administrativa.

El citado Estatuto, ha sido recientemente complementado por la Ley N° 19.882, de 2003, que establece normas para asegurar la transparencia en el ingreso y promociones de los distintos cargos en la Administración del Estado, creando, además, el Sistema de Acta Dirección Pública, al que estarán sujetos los funcionarios que desempeñen cargos de jefaturas en las direcciones de los servicios u órganos públicos y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad.

En este contexto, se definen las modalidades de selección y concursabilidad para acceder a las vacantes que se vayan produciendo en los cargos precitados, mediante los procesos y participaciones que determine la Dirección Nacional del Servicio Civil, establecida como un servicio público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es, precisamente, la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios que integran la Administración del Estado.

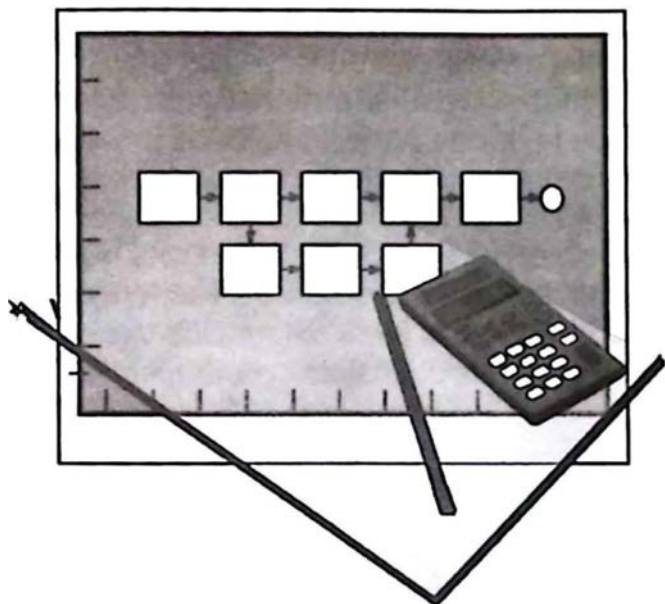
Estructura organizacional

Existe claridad en la definición de las funciones asociadas a la deuda

pública, diferenciándose aquellas propias de la gestión ejecutiva de la gestión operativa.

En efecto, la gestión ejecutiva de la deuda le corresponde al Presidente de la República y, específicamente, al Ministro de Hacienda, niveles donde se generan, en forma exclusiva, los proyectos de ley relacionados con la administración financiera del Estado, y particularmente con la contratación de empréstitos y otras operaciones similares. Asimismo, está radicada en esta última autoridad la definición de políticas y estrategias nacionales de la deuda, la autorización para las contrataciones de expertos y el establecimiento de normas y procedimientos generales sobre la materia.

La gestión operacional de la deuda se distribuye entre las funciones que realiza la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General y los Servicios Públicos autorizados para contraer endeudamientos y administrar los recursos provenientes de esta fuente. A la primera institución le corresponden estudiar y recomendar al Ministro de Hacienda, las condiciones financieras en que se puede autorizar las condiciones de crédito globales, asesorar a los potenciales beneficiarios de la negociación de los créditos, centralizar información sobre la utilización de préstamos, etc. La Tesorería, por su parte, debe registrar las operaciones de endeudamiento y servicio de la deuda del Fisco, efectuar análisis, controlarla, distribuir los recursos que se generan por este concepto, etc. Los servicios correspondientes pueden gestionar y ad-



ministrar los recursos de esta naturaleza que previamente les hayan sido aprobados por Ley.

En la organización pública de Chile se han creado las condiciones orgánicas suficientes para que las instituciones públicas que están autorizadas para contraer deuda puedan contar con adecuados sistemas de información y una apreciable capacidad de autocontrol.

En este orden, el control se ha visto fortalecido cuando en estas múltiples relaciones existen circuitos efectivos de retroalimentación producto del control interno ejercido por la autoridad gubernamental y su coordinación con los controles ejercidos por la Contraloría General.

La segregación de funciones respecto a la autorización, ejecución y control de las operaciones de deuda pública, como asimismo, su relación con la custodia y gestión de los acti-

vos derivados del financiamiento público, han constituido una práctica permanente, la cual ha permitido incorporar los resguardos necesarios como seguros y límites de financiamiento para definir el nivel de endeudamiento.

La creación y funcionamiento de las unidades de auditoría interna ha significado un avance importante para fortalecer los sistemas de control interno de las instituciones. Estas unidades se someten para su funcionamiento a las normas dictadas por el Colegio de Contadores de Chile, por la propia Contraloría General y a las instrucciones del Consejo de Auditoría de Gobierno.

EVALUACIÓN DE RIESGOS

Dentro de los componentes de control interno, sin duda que la evaluación de los riesgos constituye una actividad fundamental, por cuanto busca los factores que pueden afectar el desarrollo de una entidad o sector del Estado como el cumplimiento de sus objetivos.

En este entendido, una evaluación de riesgos consiste en la identificación y análisis de aquellos factores que podrán afectar la consecución de los fines, y sobre la base de estos análisis es posible determinar la forma en que deben ser administrados los riesgos.

Dentro de las categorizaciones de riesgo inherente al control de la Deuda Pública, la ponderación del riesgo país determina el nivel de consideración de la estabilidad económica y social del país, pues ello incide en el desarrollo de las actividades de las

organizaciones públicas, donde la situación de estabilidad o de inestabilidad puede decidir sobre proyectos, asignación de presupuestos, desarrollo de programas, y donde la capacidad financiera o solvencia del Estado es un factor decisivo para asumir debidamente los compromisos de corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, importa evaluar el riesgo global, donde la globalización de la actividad económica implica que pueden tener impacto potencial las decisiones de las autoridades de otros ámbitos o países, como de organismos internacionales.

A su vez, el riesgo de los mercados, que considera aspectos como la expansión o contracción de los mismos, las variaciones en el nivel de precios, las acciones de la competencia y la aparición de nuevos competidores, incide significativamente en la perspectiva de crecimiento del país, como en su relación con el PIB y con el costo de capital de la Deuda Pública. Por otra parte, los efectos del mercado, en el ámbito del sector privado, puede afectar el grado de sostenibilidad de la deuda indirecta garantizada por el Estado.

En el mismo orden, el riesgo de liquidez dentro de un marco de control de la Deuda Pública, debe ponderar la disponibilidad o no de recursos líquidos para cumplir cabalmente con las obligaciones financieras asumidas por el Estado, tanto a nivel interno como externo. Ello, por la implicancia que puede tener en la imagen país.

El desarrollo de la administración pública ha demostrado que para minimizar los riesgos inherentes y de control de la deuda pública, se debe poner énfasis en el uso de mecanismos que permitan gestionar la organización con una visión estratégica y lograr una estructura organizacional que responda adecuadamente a las exigencias y responsabilidades futuras que implica el endeudamiento como el servicio de la deuda.

El análisis periódico de los niveles de exposición al riesgo en materia de deuda pública, permite confirmar la existencia de mecanismos de autocontrol que son propios de la gestión ejercida por la administración, como asimismo, procedimientos de control financiero y legal ejecutados por la Contraloría General, los cuales están complementados con la información financiera específica que se prepara a partir de la normativa contable establecida por la Entidad Fiscalizadora.

Este ambiente de control y de gestión, propicia que los aspectos inherentes a la deuda pública presenten un nivel de confianza suficientemente razonable, que se ve corroborado por los índices de imagen país y de transparencia y eficacia de las cuentas públicas, situaciones todas que han permitido una gestión que ha reducido en forma significativa los márgenes de endeudamiento público, donde los gastos por concepto de intereses cercanos al 10% del gasto público total en 1990, se han reducido en la actualidad a aproximadamente a 1%.

Esta reducción de los niveles de endeudamiento ha posibilitado que el sector público sea más selectivo en el uso del crédito externo.

A su vez, la fortaleza mantenida como riesgo país, ha posibilitado la colocación de Bonos Soberanos en el exterior, generándose con ello un punto de referencia para las operaciones del sector privado en los mercados internacionales, y un mecanismo para transparentar la evolución de la percepción externa sobre la economía nacional.



ACTIVIDADES DE CONTROL

En lo referente a esta área es preciso destacar que existen diversas normativas dictadas por el Ministerio de Hacienda que regulan los procedimientos para negociar, autorizar y contratar créditos del Sector Público, entre otras materias. Las transacciones de la deuda están sometidas a distintos niveles de control, a partir del control previo que ejerce el Organismo Contralor, para asegurar que se realicen conforme a las disposiciones legales e instrucciones de las autoridades superiores responsables de su administración.

INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Los registros de la deuda pública contienen todos los antecedentes necesarios para su administración y control. Por exigencia de disposiciones de la Ley de Presupuestos, el Director de Presupuestos debe proporcionar trimestral y semestralmente al Congreso diversos informes sobre materias presupuestarias y de la deuda pública.

Según se hizo mención en el capítulo anterior, la información básica de la deuda está basada en la que proporciona el Sistema de Contabilidad General de la Nación, por lo tanto se ajusta al marco normativo que regula este Sistema. Esta información se somete a revisiones periódicas tanto de auditorías internas como la externa que realiza la Contraloría General.

Diversos otros informes de la Deuda, se preparan y publican tanto por la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General y la propia Contraloría en su informe anual que emite sobre la Gestión Financiera del Estado.

La transacciones de la deuda pública que administra el Banco Central en calidad de agente fiscal, están sometidas a la revisión de los auditores externos privados que auditan sus estados financieros.

E. PRUEBAS DE AUDITORÍA

Las pruebas de cumplimiento periódicas desarrolladas a los procedimientos que forman parte del componente de Control Interno Estructura Organizacional de la Deuda Pública Fiscal, se han constituido en medios necesarios que permiten comprobar la existencia o no existencia de los mecanismos de control necesarios en cada una de las funciones y unidades que son parte de la estructura orgánica de la deuda fiscal. En el mismo sentido, estas confirmaciones hacen posible la delimitación posterior de las pruebas sustantivas aplicadas a los informes de la gestión financiera de la deuda pública.

La evaluación sistémica realizada a la estructura organizacional y otros aspectos dispuestos para la gestión y control de la Deuda Pública, arroja un resultado positivo, por cuanto determina suficientes mecanismos de control y de coordinación entre la Tesorería General de la República, la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General. Esta última, especialmente en lo que

se relaciona con el control previo ejercido sobre los actos administrativos de la deuda pública y con el sistema de contabilidad general de la Nación, en cuanto a registro y preparación de informes (Ver cuestionarios en anexo).

Las pruebas de funcionamiento, sin embargo, han permitido detectar la necesidad de una mayor coordinación entre el autocontrol de la Tesorería General y la Auditoría de la Contraloría General de la República, ello, con el objeto de fortalecer el control y evaluación de la deuda a través de programas de auditoría compartidos que permitan una mayor eficacia en el control ejercido hacia la deuda pública.

Con respecto a las pruebas de validación, en los últimos años se han llevado informes sobre la Deuda Pública Interna a S.E. el Presidente de la República, específicamente en lo referente a los Títulos de Crédito, validándose los saldos insolutos, como asimismo, las cancelaciones de los pagarés vencidos, los pagos anticipados y las deudas por los próximos ejercicios fiscales. Asimismo, se han comprobado las imputaciones a la luz de la normativa presupuestaria y contable vigente, para el régimen de administración financiera del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, los informes preparados a las máximas autoridades, consignan, además, información sobre otras obligaciones que si bien no forman parte de la cobertura de Deuda Pública, sin embargo, constituyen pasivos de pago a futuro y pasivos contingentes, necesarios de relevar y analizar (Ver cuadro siguiente).

SECTOR PÚBLICO
ESTADO CONSOLIDADO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL
AL 30 DE JUNIO DE 2003
MONEDA NACIONAL Y EXTRANJERA EN MILLONES DE PESOS

ACTIVOS		PASIVOS	
FONDOS	571.185,4	DEUDA CORRIENTE	3.587.655,4
En Moneda Nacional	508.919,9		
En Monedas Extranjeras	51.243,2	Acreedores Presupuestarios	91.267,3
En Tránsito	11.022,3	Acreedores	3.496.388,1
BIENES FINANCIEROS	6.807.539,3	DEUDA PÚBLICA INTERNA	349.534,4
Deudores Presupuestarios	1.601.307,9		
Deudores	1.702.098,5	Empréstitos	235.927,8
Préstamos	1.186.090,1	Títulos de Crédito	4.349.442,4
Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre	94.353,9	Documentos de Respaldo de Transferencias Futuras	-4.235.835,8
Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo	7.120,5		
Inversiones Temporales	1.153.934,7	DEUDA PÚBLICA EXTERNA	3.127.051,1
Inversiones Permanentes	1.046.222,8		
Aportes de Capital	16.410,9	Empréstitos	914.917,3
		Títulos de Crédito	2.212.133,8
BIENES DE CAMBIO	105.168,3		
BIENES FIJOS INSTITUCIONALES	1.622.948,4	OTRAS DEUDAS	156.835,5
No Depreciables	310.463,2		
Depreciables	2.329.681,4		
-Menos Depreciación Acumulada	-1.017.196,2	Subtotal	7.221.076,4
BIENES POR INCORPORAR	4.673.954,3		
OTROS BIENES	618.260,5	PATRIMONIO	7.177.979,8
TOTAL	14.399.056,2	TOTAL	14.399.056,2

El estado de situación patrimonial al 30 de junio de 2003, corresponde a la consolidación de los informes de variaciones preparado por los servicios públicos, de conformidad con la normativa impartida por la CGR para el sistema de contabilidad general de la Nación.

1. ALCANCE LEGAL DEL CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA

Como resultado de las auditorías realizadas, se ha podido observar que el concepto jurídico de deuda pública que se utiliza en Chile, es restringido si se compara con la definición de esta materia a nivel internacional, por cuanto sólo abarca los títulos de créditos, empréstitos y las obligaciones de pago a futuro que cumplan los requisitos, en forma copulativa, para ser reconocidas como tal, esto es, que exista la norma legal que autoriza contraer este tipo de endeudamiento, que se dicte el correspondiente acto administrativo sancionando la obligación específica, sometido al trámite de Toma de Razón y, por último, que los instrumentos que reflejan el pago de tales obligaciones hayan sido debidamente refrendados por el Contralor, sólo así tales obligaciones serán reconocidas como deuda pública y registrados como tales en la Contabilidad.

Ahora bien, el concepto de deuda que se reconoce a nivel de organismos internacionales, considera otros compromisos tales como pasivos por arrendamiento a largo plazo, pasivos por concepto de pensiones y servicios de salud para empleados públicos, cuentas por pagar, etc. Estos conceptos, si bien se reconocen como pasivos o, en algunos casos, como pasivos contingentes en la Contabilidad General de la Nación, no obstante al no estar comprendidos dentro del concepto legal de deuda pública, representan un riesgo que la auditoría debe considerar por no estar sometidos a los mismos controles estrictos de la deuda. Por otra par-

te, se han detectado indirectamente a través de algunas auditorías o análisis de información en algunos Sectores como por ejemplo, el de los Establecimientos Hospitalarios del Sector Público y de algunas Municipalidades, el surgimiento de compromisos presupuestarios significativos y otros pasivos que se traspasan de un ejercicio presupuestario a otro, lo cual constituye un área de riesgos que puede afectar las metas globales de endeudamiento. Esta es una materia que la auditoría debe poner especial atención y representaría oportunamente a las autoridades correspondientes.

F. OTROS INFORMES O RESULTADO DEL MODELO DE CONTROL

A continuación se enuncian algunas materias informadas en su oportunidad a las autoridades correspondientes:

1. BONOS DE RECONOCIMIENTOS

Este tipo de pasivos contingentes, constituyen instrumentos expresados en dinero representativos del compromiso del Estado con las personas que cotizaron en el antiguo sistema público de reparto y que posteriormente se cambiaron al sistema de capitalización individual vigente. Estos bonos al ser emitidos sólo generan una obligación o responsabilidad hasta la fecha que efectivamente se produzca el retiro del beneficiario ya sea por edad o por las otras causales establecidas en la ley, momento en el cual se pueda impetrar el derecho al beneficio.

En Chile el impacto financiero que estas contingencias tienen en la Caja

Fiscal, de acuerdo a las proyecciones efectuadas por el Instituto de Normalización Previsional entre el año 2002 y el 2032 asciende a la suma de US\$16.280 millones, concentrándose los mayores desembolsos entre los años 2007 y 2014 en cuyos períodos superan mil millones de dólares en cada uno de sus años.

En la actualidad esta responsabilidad fiscal es registrada en cuentas de orden en las instituciones de previsión e informada en forma mensual a la Contraloría General de la República mediante los informes de variaciones de la gestión financiera, pero no es incorporada a los informes consolidados que esta entidad fiscalizadora emite en forma anual. Dicha situación será subsanada en el Balance General de la Nación del período 2003, en donde se incorporará en el grupo "Otras Deudas", el rubro "Bonos de Reconocimientos de Pago a Futuro", en consideración a las recomendaciones emitidas por organismos multinacionales como el Fondo Monetario Internacional y a la adopción por parte de este Organismo Contralor de los criterios establecidos en las Normas Internacionales de Contabilidad.

2. GARANTÍAS DE INGRESO MÍNIMO EN CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS

Este tipo de pasivos garantiza al concesionario un nivel de ingreso mínimo para cada uno de los años de operación del proyecto, es decir, si el valor total de lo recaudado por el concesionario, es inferior al ingreso mínimo garantizado para dicho período, la entidad

mandataria de la obra, en este caso Ministerio de Obras Públicas, debe pagar la diferencia de ingreso en el período siguiente.

En este contexto respecto de los 25 proyectos de concesiones adjudicados al 2001 se estima que generarán un total de 8.500 millones de dólares en los próximos 27 años, su valor actualizado a una tasa del 10% ascendería en 2.600 millones de dólares. No obstante el costo fiscal efectivo de este pasivo es muy inferior a esa cifra y depende de la probabilidad del evento que lo genera, es decir, de las veces en que los ingresos estén por debajo del mínimo garantizado y de la magnitud de la diferencia. Los estudios realizados a fecha muestran que el valor esperado de estos pagos es cercano a cero, consistente con los criterios de diseño utilizados en su determinación. Sin embargo, dichas estimaciones deben ser revisadas en forma periódica por el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Hacienda, al igual que el marco operacional y financiero que debe regir al Programa de Concesiones en los próximos años con el propósito de disminuir el riesgo que estos representan para las finanzas públicas.

3. GARANTÍA ESTATAL DE PENSIONES MÍNIMAS

Este pasivo tiene su origen en la reforma previsional de 1981, en la cual se cambió de un sistema de reparto administrado por las entidades fiscales a un régimen de capitalización individual administrado por el Sector Privado. En este nuevo sistema el Estado continúa

garantizando una pensión mínima a aquellas personas que hayan completado 20 años de cotización previsional con lo cual debe subsidiar a aquellas personas que no alcanzan a financiar esta pensión mínima con sus abonos previsionales.

A la fecha, este pasivo no ha significado una carga fiscal significativa, pero se prevé que en los próximos años un número mayor de pensionados harán uso del beneficio ya sea porque su expectativa de vida sea mayor o porque los montos acumulados en las cuentas individuales sean insuficientes para garantizar el monto mínimo.

En la actualidad, se encuentra en estudio la posibilidad de establecer una red que permita conocer la programación de pagos futuros por concepto de garantías estatales en la cual deben participar las Administradoras de Fondos de Pensiones, los Servicios Públicos involucrados y la Contraloría General.

Dicha información se incorporará al Informe de la Gestión Financiera del Estado dentro de las contingencias fiscales.

Por otra parte, el Gobierno ha informado que espera acumular los recursos generados por los superávits fiscales de los próximos años en un fondo destinado a financiar los compromisos fiscales con la seguridad social en el largo plazo; este fondo, sus normas de operación y manejo financiero serán incorporados en la Ley de Presupuestos del período que corresponde.

CONCLUSIONES

1. Conforme al ordenamiento jurídico vigente en Chile, la Contraloría General de la República está facultada para ejercer tanto el control jurídico como el financiero de la deuda pública. Este es un control de regularidad de las operaciones pero que se extiende a la verificación del debido empleo de los recursos derivados de esta fuente de financiamiento, en especial cuando se trata de créditos de Organismos Internacionales.
2. Para la ejecución de la Auditoría de la Deuda Pública se está aplicando en forma gradual y en proceso de perfeccionamiento un modelo de control en el cual se integran e interactúan cuatro componentes fundamentales: El Control Previo de Legalidad, la función normativa y de análisis de la Contabilidad General de la Nación, las Auditorías Internas y la Auditoría Externa propiamente tal.
 - El Control Previo o Toma de Razon, es un control de legalidad y constitucionalidad de los actos de la Administración que el Contralor define que son esenciales y que se realiza en la sede del Organismo Contralor.
 - La función normativa y de análisis del Sistema de Contabilidad General de la Nación que ejecuta la Contraloría, permite asegurar la calidad técnica de la información financiera que utilizan los otros componentes y proporcionar señales o llamados de atención respecto del

comportamiento de las operaciones presupuestarias y contables del Sector Público.

Las auditorías internas, tal como se expresó anteriormente, están sujetas a la tuición técnica del Organismo Contralor, lo que le permite coordinar su trabajo con estas unidades para potenciar el resultado general de esta labor de control.

La auditoría externa se efectúa en terreno, en los Servicios Públicos sometidos a la fiscalización de la Contraloría, en forma planificada y considerando las normas de auditoría del INTOSAI.

3. La acción dinámica e integrada de todos los componentes anteriores, conforme al modelo en desarrollo, asegurará el éxito en el logro de los objetivos de la Auditoría de la Deuda Pública en Chile, aspecto que se consolidará durante el proceso de modernización en que se encuentra el Organismo Contralor.
4. Los controles internos de la deuda, de acuerdo a la evaluación sistemática realizada a la estructura organizacional y otros aspectos, arroja un resultado positivo, por cuando determina suficientes mecanismos de control y de coordinación entre la Tesorería General de la República, la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General. Esta última, especialmente en lo que se relaciona con el control previo ejercido sobre los actos administrativos de la deuda pública y con el sistema de contabilidad general de la Nación,

en cuanto a registro y preparación de informes.

En todo caso, es necesario que la auditoría de la deuda pública ponga especial atención en el examen de aquellas operaciones que constituyen compromisos o pasivos contingentes y que por definición legal o modalidad de operación no son considerados como deuda pública, liberándose de los controles más estrictos que tiene esta última.

5. Para el desarrollo de auditorías de proyectos financiados con recursos de organismos internacionales, se estima que estas deben extenderse al examen de las tres principales etapas del proyecto, esto es formulación, ejecución y medición de impacto. Especial atención merece el desarrollo de la auditoría de esta última etapa, considerando que la información que se obtenga resulta de sumo interés tanto para las autoridades como para la comunidad en general.
6. Los niveles de endeudamiento observados en el Sector Público chileno han disminuido en los últimos 14 años y son razonablemente adecuados, ello se debe a:
 - 6.1. La existencia de una legislación bastante completa y que define tópicos fundamentales sobre el funcionamiento de esta fuente de financiamiento que facilita la supervisión, el control previo y las auditorías que se realizan de estas operaciones, ya que constituyen orientaciones para fijar la materia, el alcance y la naturaleza de las pruebas que deben aplicarse.

- 6.2. La definición de una política fiscal clara, transparente y eficaz, lo cual se evidencia por lo adecuado de los indicadores alcanzados que miden el riesgo país a nivel internacional. Los resultados de dicha política han permitido que en los períodos superhavitarios se efectúen pagos anticipados de las amortizaciones de la deuda.
- 6.3. Un Sistema de Control interno que posee significativas fortalezas, según se explicita en la conclusión número 4.
- 6.4. La aplicación de un Modelo de Control a que se refiere la conclusión número 2, en el cual las Auditorías de la Deuda juegan un rol preponderante.

CUESTIONARIO DE COMPROBACIÓN TÉCNICA

I. UNIDAD DE CRÉDITO PÚBLICO TESORERÍA GENERAL

¿Se confecciona estimación de programa de pagos para el año siguiente, sobre la base de los registros, archivos y sistemas que se disponga de las distintas obligaciones vigentes, tanto en pesos como en dólares?

¿Se actualizan mensualmente los valores a pagar en cada uno de estos períodos de acuerdo a las variaciones de la Unidad de Fomento y/o a las tasas de interés, mediante documento que remite a la Dirección de Presupuestos?

¿Prepara carta de instrucción de orden de pago con cargo a cuenta co-

rriente en el Banco Central si se trata de deuda con la autoridad monetaria o solicita el pago mediante emisión de cheques, si se trata de los demás acreedores internos, contra Cuenta Única Fiscal, en el Banco Estado?

II. UNIDAD DE PRESUPUESTOS Y ACTIVOS TESORERÍA GENERAL

¿Verifica que el pago solicitado esté incluido en el Programa de Caja y en los sistemas o registros del Departamento?

¿Verifica la existencia de los recursos necesarios en las cuentas corrientes, que la Tesorería mantiene en el Banco Central y/o en el Banco Estado, sea en \$ o US\$ y efectúa la cobertura, que sean pertinentes?

¿Entrega cheque y ejemplar del comprobante de egreso al usuario?

¿Prepara información de los montos pagados, tanto en \$ como en US\$, desagregados por intereses y amortizaciones?

¿Envía ejemplar de comprobante de egreso a Sección Contabilidad Gubernamental?

III. JEFE DEPARTAMENTO FINANZAS PÚBLICAS TESORERÍA GENERAL

¿Autoriza el pago concurriendo con una segunda firma en la carta instrucción o en el cheque según corresponda?

Lo anterior, ¿previas revisiones que considere necesarias y pertinentes?

IV. SECCIÓN ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA TESORERÍA GENERAL

¿Incluye la información de los montos en el estado diario de caja que, por orden del Ministro de Hacienda, debe enviarse a la Dirección de Presupuesto?

¿Incorpora la información de los pagos efectuados, en el informe de cierre mensual, que es un documento comparativo entre lo contemplado en el programa de caja y lo efectivamente pagado?

¿Esta información se evalúa y sanciona en la reunión de caja mensual siguiente?

V. SECCIÓN CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL TESORERÍA GENERAL

¿Contabiliza oportunamente la ejecución presupuestaria de egresos y registra los movimientos y actualización de saldos en el módulo de Deuda del fisco (contabilidad patrimonial de la partida del Tesoro Público)?

¿Emite y/o completa los informes mensuales de Contabilidad, con despacho a la Contraloría General de la República, Banco Central de Chile (Cuentas Nacionales) y Dirección de Presupuestos?

VI. CONTRALORÍA INTERNA TESORERÍA GENERAL

¿Existe una labor de control conjunta con la Contraloría General?

VII. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

La Dirección de Presupuestos, previas consultas, precisiones y aclaraciones, ¿incluye los montos totales, por monedas y separados por amortizaciones e intereses y demás gastos financieros de Presupuesto para el año siguiente, fundado en documento recibido de la Tesorería?

¿Confecciona Programa de Caja Mensual, incluyendo en este instrumento las fechas, los montos y acreedores a quien pagar?

¿Este instrumento financiero autoriza legalmente el egreso?

VIII. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

¿Elabora los Informes de Contabilidad General de la Nación relativos a la Deuda Pública del Fisco Directa, Indirecta y Externa?

¿Audita o fiscaliza los egresos efectuados?

CUESTIONARIO EVALUACIÓN SISTEMA DE INFORMACIÓN COMPUTARIZADO TESORERÍA GENERAL

Resumen de información obtenida:

Los sistemas de información del Servicio de Tesorería, responden a dos ciclos, uno en el que se desarrollaron sistemas de acuerdo con necesidades específicas de trabajo y dentro de los

cuales el Sistema de la Deuda Pública no contó con prioridad alguna por lo cual sólo en algunos aspectos se automatizó, definiéndose en un sistema semi-automático; y dos en la nueva concepción sistémica de la entidad en la cual se ha efectuado, a partir del año 2000 con los cambios propios de la famosa crisis del cambio de milenio, un replanteamiento el cual respondió a un diagnóstico elaborado en el año 2001 y que configuró una nueva estrategia de hacer uso de las TIC en dicho servicio sobre la base de análisis de Unidades de Negocio.

En este nuevo enfoque, el proceso de Finanzas Públicas si está concebido como una unidad de negocio importante.

Ahora bien, respecto de los procedimientos que se han implementado en dicha entidad, como medidas de seguridad tecnológica y que son válidos para todos los sistemas de información y que serán optimizados con este nuevo enfoque, permiten responder de la siguiente forma las preguntas del cuestionario:

Preguntas:

***Objetivo 1. EVALUAR los
CONTROLES GENERALES DEL SISTEMA
COMPUTARIZADO DE INFORMACIÓN
SOBRE LA DEUDA***

1. ¿El sistema computarizado de información es administrado por un funcionario de alto nivel que informa a las autoridades superiores del ministerio de finanzas, del banco central o de ambas instituciones?

Respuesta: Todos los sistemas de información son responsabilidad de

las unidades usuarias (unidades de negocio) y como tal cuenta con los canales de distribución de la información para los usuarios formales definidos.

2. ¿Quiénes se encargan de desarrollar los programas de cómputo tienen prohibido operar las computadoras y utilizar los programas de datos reales?

Respuesta: En el servicio de Tesorería hace uso del servicio de outsourcing para el desarrollo y mantenimiento de sistemas, en consecuencia los funcionarios que hacen la explotación son diferentes personas de quienes los desarrollaron.

3. ¿Se han registrados códigos de identificación a las terminales para evitar que terminales no autorizadas tengan acceso a las líneas de comunicación?

Respuesta: Cada terminal o pc cuenta con un id personal que permite su control dentro del sistema de comunicaciones de la red institucional.

4. ¿Existen listas del personal autorizado que especifican los límites de su autorización y esas listas se mantienen actualizadas y se verifican?

Respuesta: Se mantiene una política de control de password y usuarios, en la cual se definen los niveles de acceso y autorizaciones que cada uno de ellos dispone. Es el usuario administrador quien define el nivel de autorización por usuario y el sistema de comunicaciones cuenta con log para verificar el comportamiento de los mismos.

5. ¿El hardware relacionado con la deuda tiene adheridos mabetes con

números de identificación y se ha asignado a personal específico? ¿Los registros financieros se concilian con los resultados de los inventarios?

Respuesta: No se estila, salvo la identificación de inventario, el servicio efectúa controles de inventarios. Pero los hardware de los usuarios están vinculados en un espacio físico determinado al proceso de ellos, y el resto está en el centro de cómputo en el cual no existe hardware de uso exclusivo para este sistema, sino que como es obvio, responden a recursos compartidos.

6. ¿Cuándo los programas de cómputo se modifican se efectúan pruebas para verificar que la información se procese correctamente?

Respuesta: Sí, puesto que como se ha dicho son efectuados por empresas externas.

Objetivo 2. EVALUAR los CONTROLES de APLICACIÓN de SISTEMAS COMPUTARIZADO de INFORMACIÓN SOBRE LA DEUDA

1. ¿El sistema de cómputo incluye reglas, como controles de edición, para verificar la exactitud de la información que se introduce a la computadora?

Respuesta: El sistema verifica la información en forma automática a través de verificaciones de los datos (validaciones). Se podría decir que existe el control de edición respecto de los informes que se emiten y que son validados por la unidad usuaria respectiva.

2. ¿Se informa oportunamente a los funcionarios responsables de la ad-

ministración de la deuda de los errores en que se incurre al procesar las transacciones correspondientes?

Respuesta: El centro de cómputo cuenta con personal encargado de la explotación de los sistemas y, en casos de que se presenten errores en el procesamiento de un programa o conjunto de procesos, es su obligación conciliar dicha situación con el usuario.

3. ¿Se utilizan los controles de archivos para verificar que se actualice la información correcta y evitar la destrucción accidental de los archivos?

Respuesta: Los programas efectúan los controles automáticos de los programas, como asimismo se tiene sumo cuidado con los respaldos que se sacan en forma diaria del contenido del disco (imagen).

4. ¿Se conservan copias de respaldo de los archivos, programas y documentos relacionados con la deuda?

Respuesta: Se efectúan respaldos diarios (se guardan hasta tres meses en forma incremental); semanal (se guardan hasta seis meses en formato imagen del disco); en mensual (se guardan hasta doce meses en formato imagen).

5. ¿Se han documentado debidamente los programas, aplicaciones y procedimientos que se emplean para procesar la información relacionada con la deuda?

Respuesta: La empresa de servicio externo tiene la responsabilidad de documentar los sistemas al entregarlos para su operación.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Auditoría de la Deuda Pública

I. IMPORTANCIA del CONTROL de la DEUDA

1. La Deuda Pública (DP) refleja el manejo macroeconómico y fiscal de un país.
2. Una crisis de deuda afecta a todos y no solo al Gobierno.
3. Su uso es vital para garantizar su repago.
4. Un elevado nivel de Deuda Pública, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), es un síntoma de vulnerabilidad económica.

II. El rol de las EFS EN LA GESTIÓN DE LA DEUDA

1. Tradicionalmente las EFS solo auditan los estados financieros, pero no opinan sobre la Gestión de Políticas Públicas (GPP).
2. Sus atribuciones legales y constitucionales, son limitadas para ejercer un rol activo en la GPP.
3. Usualmente, el ejecutivo formula la política y en algunos casos el le-

gislativo. La gestión de la política es del ejecutivo y el control y vigilancia de la Contraloría (control fiscal), de la ciudadanía (control ciudadano) y del legislativo (control político).

4. Con estándares internacionales (INTOSAI y OLACEFS) se debería comenzar a depurar las funciones propias de una Contraloría. Por ejemplo, el control numérico-legal debería efectuarse por las oficinas de Control Interno (CI) y las EFS especializarse en auditorías de gestión y resultados y evaluación de política pública.
5. El rol de las EFS en la gestión de la deuda, no debería limitarse a corroborar que su monto y su composición son adecuados. Debería también advertir sobre el impacto que tendría sobre el manejo macroeconómico y sobre la economía en general.
6. Evaluar la gestión de la deuda, es evaluar la política macroeconómica y más concretamente la política fiscal. El alcance del rol de las EFS debería ser más amplio que la evaluación de la gestión de la deuda.
7. Los informes de las EFS deben ser técnicamente soportados y evitar juicios de valor.
8. Los Informes sobre la gestión de la deuda del ejecutivo, deberían tener trascendencia a nivel de los mercados internacionales de capitales, organismos multilaterales de crédito, calificadoras de riesgo soberano, sector financiero doméstico, control político y control ciudadano.

III. El caso de Colombia

1. Constitucionalmente (artículo 268) la Contraloría General de la República de Colombia debe llevar un registro de la deuda pública.
2. Con base en estas estadísticas, elabora un informe analítico dirigido al Congreso de la República.
3. Este informe se envía al Gobierno y a la prensa (público en general).
4. Las atribuciones legales y constitucionales están más enmarcadas en servir de apoyo al control político.

En Colombia hay un gran desfase entre la programación del crecimiento y su ejecución: porque

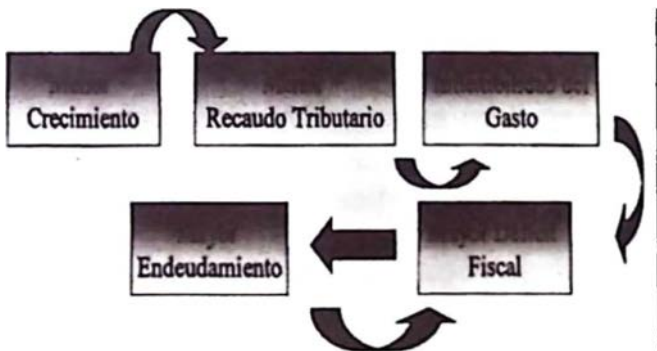
El crecimiento económico estimado es una meta (o un deseo), que no está claramente soportado por políticas sectoriales y microeconómicas: en el modelo de programación macroeconómica, el crecimiento es una

variable oxígena y no un resultado endógeno de las demás condiciones macroeconómicas.

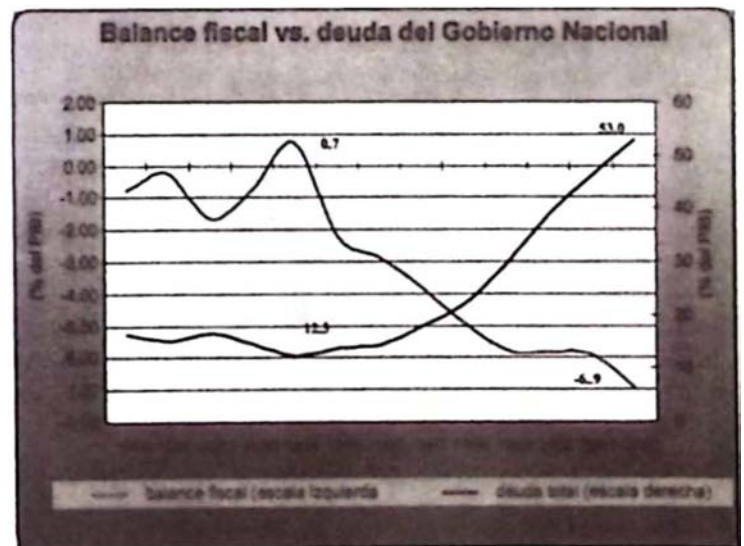
El origen de la deuda proviene de la programación macroeconómica

- La reiterada sobreestimación del crecimiento económico en las programaciones ha conducido a sobreestimar el recaudo de los ingresos tributarios.
- Ello no sería problema si existiese una regla fiscal que permitiera el ajuste cuando este evento se presente.
- El problema está en que con un gasto inflexible y programado con expectativas de ingresos mayores, finalmente se sustituyen las fuentes de financiación de ingresos tributarios por deuda.

„Cuál es el resultado del desfase en la programación?



El Resultado





MINISTERIO DE AUDITORÍA Y CONTROL

MINISTERIO DE AUDITORÍA
Y CONTROL
REPÚBLICA DE CUBA

TEMA: AUDITORÍA A LA DEUDA
PÚBLICA EN CUBA

Objetivos:

Presentar una síntesis de las principales disposiciones jurídicas vigentes sobre la Deuda Pública y la Auditoría Gubernamental en la República de Cuba y proponer un Proyecto de Programa de Auditoría a la Deuda Pública en las actuales condiciones legales y económicas del país.

RETOS y PERSPECTIVAS del MINISTERIO DE AUDITORÍA y CONTROL COMO ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR

- El desarrollo e institucionalización y perfeccionamiento de los sistemas que conforman la Administración Financiera del Estado.
- Diseño, implementación y puesta en práctica de indicaciones, guías metodológicas y programas, relacionados con la Auditoría Gubernamental a la Administración Financiera del Estado de acuerdo con las facultades otorgadas por Ley al Ministerio de Auditoría y Control.

Capítulo I. ENTORNO JURÍDICO- CONTABLE de LA DEUDA PÚBLICA EN CUBA

1.1 INTRODUCCIÓN

Como parte del proceso de transformaciones económicas ocurridas en el país, en el mes de mayo del año 1997 se promulga por el Consejo de Estado el Decreto Ley N° 172 "Del Banco Central de Cuba", que lo define como la institución rectora que regula y supervisa a las instituciones financieras y de las oficinas de representación que radican en el país, incluyendo el centro bancario extraterritorial, la zona franca y los parques industriales.

Es el Banco Central del Estado, con autonomía orgánica, personalidad jurídica independiente, patrimonio propio y que cubre sus gastos con sus ingresos, no respondiendo por las obligaciones del Estado, sus organismos, órganos, empresas y otras entidades económicas, excepto en el caso que las asuma expresamente.

Conjuntamente con la medida anterior y teniendo en cuenta la necesidad de establecer un sistema que imprimiera mayor grado de transparencia, ordenamiento y organicidad a todo el proceso de planificación, ejecución y control de los recursos financieros públicos y su uso eficaz y eficiente en función de los objetivos y políticas del Estado se pone en vigor el Decreto Ley N° 192 "De la Administración Financiera del Estado" en abril del año 1999.

El mismo define a la Administración Financiera del Estado como el conjunto de principios, normas, sistemas, instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos financieros públicos y su aplicación a la consecución de los objetivos del Estado, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad. Este Decreto Ley tiene los siguientes objetivos:

- a) Establecer los principios para planificar, organizar, administrar, ejecutar y controlar la obtención y el uso eficaz y eficiente de los recursos financieros públicos para el cumplimiento de las políticas, los programas y las prestaciones de los servicios del Estado, es decir de las entidades del sector público.
- b) Desarrollar los sistemas que permitan disponer de la información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público, que posibilite la dirección, evaluación y control de la gestión de los órganos, organismos, direcciones administrativas, empresas públicas unidades presupuestadas, uniones y demás entidades donde tenga intereses el Estado.

1.2 CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

La Administración Financiera del Estado está integrada por cinco sistemas interrelacionados entre sí, que son los siguientes:

A) SISTEMA TRIBUTARIO

Se rige por la Ley N° 73 de agosto de 1994 y las normas complementarias dictadas por el Ministerio de Finanzas y Precios. El Sistema Tributario está conformado por impuestos tasas y contribuciones y se basan en los principios de generalidad y equidad de la obligación tributaria, en correspondencia con la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacerlo. La Oficina Nacional de Administración Tributaria es la encargada de la recaudación de los ingresos al fisco.

B) SISTEMA PRESUPUESTARIO

El Presupuesto del Estado está conformado por un sistema de presupuestos que incluye:

- a) El Presupuesto Central.
- b) El Presupuesto para la Seguridad Social.
- c) Los presupuestos provinciales y el del municipio especial de Isla de la Juventud, que a los efectos de este Decreto-Ley, se considerará como un Presupuesto Provincial.

El Presupuesto del Estado se discute y aprueba por la Asamblea Nacional del Poder Popular y rige desde el primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año.

C) SISTEMA DE TESORERÍA

Está compuesto por el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los recursos financieros y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector

público, en sus operaciones entre sí y con entidades de otros sectores de la economía, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

d) SISTEMA de CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Es un sistema que establece el plan de cuentas único y el conjunto de normas, principios y procedimientos para la recopilación, valuación, procesamiento y posterior exposición de los hechos que caracterizan la actividad económico-financiera del sector público.

e) SISTEMA de CRÉDITO PÚBLICO

Es el conjunto de principios, normas, organismos y recursos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objetivo de captar medios de financiamiento que implican un endeudamiento para él.

1.3 CONCEPTO DE CRÉDITO PÚBLICO

Se entiende por Crédito Público a la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamientos internos y externos, utilizando una forma de contrato especial de derecho financiero denominado Empréstito Público, que sustenta los reembolsos o el cronograma de amortización al que se obliga al Estado en virtud de los financiamientos recibidos.

Para realizar operaciones de crédito público, las entidades del sector público requieren la autorización expresa

del Ministerio de Finanzas y Precios y una vez realizados todos los trámites, deben ser aprobadas por el Consejo de Ministros.

Las operaciones de crédito público y la amortización para el otorgamiento de las garantías del Estado, deben estar contempladas en la Ley del Presupuesto del Estado para el año respectivo o en una ley específica que las autorice expresamente.

El Consejo de Ministros tiene la facultad de redistribuir o reasignar los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público, de conformidad con la autorización legal o el contrato suscrito entre las partes.

Clasificación de la Deuda Pública

El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denomina deuda pública.

Según su ámbito de exigibilidad, ésta se clasifica en:

- **Interna:** es aquella que contrae el Estado con personas naturales o jurídicas del sector público o no, residentes permanentes en la República de Cuba, la cual es exigible solamente dentro del territorio nacional.
- **Externa:** es aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier persona natural o jurídica sin residencia permanente en la República de Cuba y cuyo pago puede ser exigible fuera del territorio nacional.

Las cuales pueden ser:

- **Directa:** Es aquella asumida por el Estado en calidad de deudor principal.
- **Indirecta:** es aquella que cuenta con la garantía del Estado y en la que el deudor principal es una persona natural o jurídica, pública o no distinta a aquel.

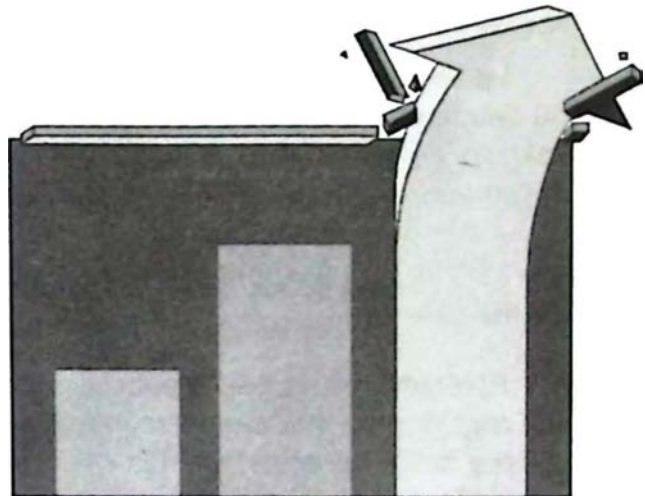
Medios para el Endeudamiento Público

En la Ley del Banco Central de Cuba se prevé que éste pueda actuar como agente del Estado para la colocación de las emisiones de bonos y otros títulos, directamente o por intermedio de otras instituciones, así como también en la redención, pago de intereses y otras operaciones relacionadas con ellas.

Además en su carácter de agente fiscal, puede actuar en todo lo relacionado con la contratación de créditos externos e internos, así como en lo concerniente al servicio de amortización de la deuda externa del Estado.

También puede representar al Estado en toda negociación, renegociación o conversión de la deuda externa. Con la debida aprobación del Consejo de Estado, puede celebrar acuerdos con los acreedores y suscribir contratos que obliguen al Estado en la misma forma que si fueran suscritos por él.

El productor total de los empréstitos o préstamos otorgados o que se otorguen al Estado cubano, en los que



el Banco Central de Cuba haya actuado como agente fiscal debe considerarse respecto a la institución que concede el crédito, como deuda del Estado; aún cuando todo o parte del producto de ese préstamo, de acuerdo con los convenios respectivos, haya estado o esté destinado al financiamiento de actividades compatibles con los propósitos del Banco Central de Cuba.

En todos los casos en que el Banco Central de Cuba actué como agente fiscal, debe recibir del Presupuesto del Estado los fondos necesarios para el servicio de la deuda.

A los efectos de la compilación de la deuda externa, el Banco Central de Cuba puede requerir a todas las entidades del país, sean personas naturales o jurídicas, las informaciones necesarias, para lo cual éstas quedan obligadas a entregarlas.

Las operaciones que realice el Banco Central de Cuba, como agente fiscal del Estado, las registrará en su balance de cuentas de orden.

El servicio de la deuda

La Ley contempla que el servicio de la deuda está constituido por la amortización del principal y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público.

El régimen de la deuda pública puede modificarse mediante la consolidación y la renegociación, en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos e intereses de las operaciones originales.

La conversión consiste en el cambio de uno o más títulos de la deuda pública por otros nuevos representativos del mismo capital adeudado, modificándose los plazos y demás condiciones financieras del servicio.

La consolidación de la deuda consiste en la transformación de una o más partes de la deuda pública en deuda instrumentada a mayor plazo, con lo que se cancelan los montos adeudados y se modifican las condiciones del servicio.

La renegociación de la deuda consiste en convenir la modificación de los plazos e intereses originales pactados con cada país o institución acreedora.

1.4 LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

El ÓRGANO RECTOR del SISTEMA

El Ministerio de Finanzas y Precios es el organismo rector y coordinador

de los sistemas que integran la Administración Financiera del Estado

LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA EN EL MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS

Dirección General de Presupuestos, tiene entre sus funciones la ejecución y control de los gastos presupuestarios por ramas, así como de las restantes operaciones relacionadas con el Sistema Presupuestario del Estado.

Oficina Nacional de Administración Tributaria, es la encargada de la captación de los recursos financieros presupuestarios.

Dirección General de Tesorería, se encarga de la operatividad de los recursos financieros del presupuesto provenientes de las recaudaciones del Sistema Tributario, donaciones, herencias, legados y del crédito público y su aplicación a los gastos presupuestarios y a otras transacciones financieras.

Dirección de Contabilidad Gubernamental, es la encargada de la consolidación y compatibilización de informaciones recibidas de las diferentes unidades de registro, emisión de los Estados Financieros de la Nación y la integración con el Sistema de Cuentas Nacionales.

Dirección de Política Financiera. Tiene funciones de políticas, metodológicas, normativas, ejecutivas y participativas; elabora y propone la política y los lineamientos generales para el funcionamiento del crédito público del Esta-

do cubano, así como para la emisión y control de garantías que se deben tener en cuenta en el momento en que se implemente el Sistema de Crédito Público.

Dirección de Crédito Público, realizará en el momento que se decida su creación, las operaciones de obtención de préstamos públicos, concesión de garantías, así como de su amortización y de la liquidación de los gastos por el servicio de la deuda.

REGISTRO DE LA DEUDA PÚBLICA SEGÚN LAS NORMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Los préstamos en efectivo como consecuencia de la colocación de títulos de la deuda pública o de contratos de préstamos se contabilizan como pasivo por el importe nominal de los títulos colocados o por el contrato de préstamo suscrito y sus tramos efectivamente desembolsados.

Los intereses pueden registrarse de dos formas:

- Como pasivos corrientes a medida que se vayan devengando y constituyen gastos del período.
- Como pasivo a largo plazo por su importe total al momento de la emisión y trasladarlo a cada período económico a medida que se vayan devengando, afectando el resultado del período.

Los gastos de emisión así como las primas y descuentos concedidos, al colocar los títulos, se amortizan duran-

te el período de circulación de las obligaciones.

La amortización de la deuda supone para el deudor la cancelación total del pasivo, es decir, del principal, intereses, comisiones y otros cargos, y debe registrarse por el monto y en el período correspondiente.

Capítulo II. Auditoría Gubernamental a la Deuda Pública

2.1 CONCEPTO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

El Gobierno Central, por conducto del Ministerio de Auditoría y Control, realiza la Auditoría Gubernamental que tiene como finalidad verificar el resultado de la gestión pública y privada con respecto al desarrollo, control y utilización de los recursos del Estado de que se dispone, incluyendo el uso de los sistemas de administración e información implantados, a partir del grado de economía, eficiencia, eficacia y transparencia; estableciendo las causas de los errores e irregularidades y recomendando las medidas correctivas al nivel que corresponda.

Dentro de las acciones específicas referidas a la actividad de Auditoría Gubernamental se incluye la verificación de la razonabilidad de las operaciones contractuales en las que el Estado es deudor por recibir financiamientos por concepto de créditos públicos.

SUJETOS DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Son sujetos de la Auditoría Gubernamental, según el Acuerdo 4374 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros los siguientes:

- a) Órganos y Organismos de la Administración del Estado;
- b) organizaciones económicas estatales;
- c) instituciones financieras bancarias y no bancarias;
- d) las entidades del sector cooperativo, las organizaciones, asociaciones económicas internacionales y demás entidades económicas, cuando:
 - reciban por disposiciones gubernamentales subsidios, subvenciones, ventajas, exenciones y concesiones;
 - presten un servicio público; o
 - establezcan contratos o compromisos con el Gobierno o con entidades estatales.
- e) cualquier persona natural o jurídica que realice una actividad lucrativa y que esté sujeta a una obligación tributaria generada en el territorio nacional.

2.2 PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL A LA DEUDA PÚBLICA

En estos momentos los auditores gubernamentales no poseen experiencia práctica sobre este tema, toda vez que en nuestro país están elaboradas las Normas de Contabilidad Gubernamental y se encuentran en proceso de

implantación. No obstante, en este trabajo proponemos un conjunto de cuestionarios que tienen en cuenta las características actuales del proceso de implementación de los sistemas vinculados a la Deuda Pública.

El Proyecto de Programa de Auditoría Gubernamental a la Deuda Pública incluye tres Cuestionarios referidos a:

- **Cuestionario N° 1 Evaluación del Control Interno del Sistema de Crédito Público**

Refiere los aspectos generales más importantes a tener en cuenta referidos a los componentes de cualquier Sistema de Control Interno, a saber:

- a) Ambiente de Control
- b) Actividades de Control
- c) Evaluación de Riesgos
- d) Supervisión o Monitoreo
- e) Información y Comunicación

- **Cuestionario N° 2 Razonabilidad de la información contable financiera**

Refiere los criterios más importantes contenidos en las Normas de Contabilidad Gubernamental para el tratamiento de las operaciones que se ejecuten por el Estado que impliquen un reconocimiento de la Deuda Pública.

- **Cuestionario N° 3 Sistemas Informáticos**

Refiere los controles de aplicación más importantes que deben considerarse en la evaluación de los sis-

temas informáticos utilizados para el procesamiento de la información relacionada con la Deuda Pública.

CUESTIONARIO 1

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

AMBIENTE DE CONTROL

1. Integridad y ética

1.1 Conocimiento, aceptación y cumplimiento de las normas escritas (Códigos de Conducta) que establecen el comportamiento ético y moral de los miembros del Sistema de Crédito Público.

1.2 Verificar que las acciones han sido eficientes y contundentes en caso de actuaciones no conformes con las reglas ético-morales establecidas.

1.3 Cumplimiento de los Lineamientos de trabajo para la instrumentación, ejecución y control de la aplicación de la política de directivos y sus reservas en los órganos, organismos y entidades del Estado y del Gobierno, que incluye, entre otras, las tareas siguientes:

- a) elevar con sensibilidad y sentido político la atención, estimulación y motivación de los cuadros; y
- b) consolidar el funcionamiento de las comisiones de cuadros constituidas en las entidades.

2. Estructura organizativa

2.1 Establecimiento de una estructura

organizativa adecuada al tipo de actividad y los objetivos definidos en el Sistema de Crédito Público.

2.2 Definición de las líneas de responsabilidad y autoridad, así como de los canales por los que fluye la información.

2.3 Las facultades y responsabilidades concedidas a los diferentes miembros del Sistema de Crédito Público para que desarrollen sus funciones se sustentan sobre la base de un conocimiento claro y preciso de los objetivos previstos por parte de quien los recibe y de un nivel de supervisión adecuado por quien las otorga.

3. Políticas y prácticas de recursos humanos

3.1 Existencia de un programa formal de selección y evaluación del nuevo personal a contratar, que incluya:

- a) el análisis y descripción del trabajo y del puesto específico a ocupar,
- b) la necesaria decisión colegiada en la selección del nuevo personal,
- c) los requisitos mínimos que deben poseer los aspirantes, de acuerdo con la legislación laboral vigente; y
- d) las posibles vías internas o externas a utilizar como fuente de reclutamiento.

3.2 Diseño, cumplimiento y ejecución por la dirección de Recursos Humanos de los Planes de Capacitación y Desarrollo de los recursos humanos a corto, mediano o largo plazo, teniendo en cuenta:

SUJETOS DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Son sujetos de la Auditoría Gubernamental, según el Acuerdo 4374 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros los siguientes:

- a) Órganos y Organismos de la Administración del Estado;
- b) organizaciones económicas estatales;
- c) instituciones financieras bancarias y no bancarias;
- d) las entidades del sector cooperativo, las organizaciones, asociaciones económicas internacionales y demás entidades económicas, cuando:
 - reciban por disposiciones gubernamentales subsidios, subvenciones, ventajas, exenciones y concesiones;
 - presten un servicio público; o
 - establezcan contratos o compromisos con el Gobierno o con entidades estatales.
- e) cualquier persona natural o jurídica que realice una actividad lucrativa y que esté sujeta a una obligación tributaria generada en el territorio nacional.

2.2 PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL A LA DEUDA PÚBLICA

En estos momentos los auditores gubernamentales no poseen experiencia práctica sobre este tema, toda vez que en nuestro país están elaboradas las Normas de Contabilidad Gubernamental y se encuentran en proceso de

implantación. No obstante, en este trabajo proponemos un conjunto de cuestionarios que tienen en cuenta las características actuales del proceso de implementación de los sistemas vinculados a la Deuda Pública.

El Proyecto de Programa de Auditoría Gubernamental a la Deuda Pública incluye tres Cuestionarios referidos a:

- **Cuestionario N° 1 Evaluación del Control Interno del Sistema de Crédito Público**

Refiere los aspectos generales más importantes a tener en cuenta referidos a los componentes de cualquier Sistema de Control Interno, a saber:

- a) Ambiente de Control
- b) Actividades de Control
- c) Evaluación de Riesgos
- d) Supervisión o Monitoreo
- e) Información y Comunicación

- **Cuestionario N° 2 Razonabilidad de la información contable financiera**

Refiere los criterios más importantes contenidos en las Normas de Contabilidad Gubernamental para el tratamiento de las operaciones que se ejecuten por el Estado que impliquen un reconocimiento de la Deuda Pública.

- **Cuestionario N° 3 Sistemas Informáticos**

Refiere los controles de aplicación más importantes que deben considerarse en la evaluación de los sis-

temas informáticos utilizados para el procesamiento de la información relacionada con la Deuda Pública.

CUESTIONARIO 1

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

AMBIENTE DE CONTROL

1. Integridad y ética

1.1 Conocimiento, aceptación y cumplimiento de las normas escritas (Códigos de Conducta) que establecen el comportamiento ético y moral de los miembros del Sistema de Crédito Público.

1.2 Verificar que las acciones han sido eficientes y contundentes en caso de actuaciones no conformes con las reglas ético-morales establecidas.

1.3 Cumplimiento de los Lineamientos de trabajo para la instrumentación, ejecución y control de la aplicación de la política de directivos y sus reservas en los órganos, organismos y entidades del Estado y del Gobierno, que incluye, entre otras, las tareas siguientes:

- a) elevar con sensibilidad y sentido político la atención, estimulación y motivación de los cuadros; y
- b) consolidar el funcionamiento de las comisiones de cuadros constituidas en las entidades.

2. Estructura organizativa

2.1 Establecimiento de una estructura

organizativa adecuada al tipo de actividad y los objetivos definidos en el Sistema de Crédito Público.

2.2 Definición de las líneas de responsabilidad y autoridad, así como de los canales por los que fluye la información.

2.3 Las facultades y responsabilidades concedidas a los diferentes miembros del Sistema de Crédito Público para que desarrollen sus funciones se sustentan sobre la base de un conocimiento claro y preciso de los objetivos previstos por parte de quien los recibe y de un nivel de supervisión adecuado por quien las otorga.

3. Políticas y prácticas de recursos humanos

3.1 Existencia de un programa formal de selección y evaluación del nuevo personal a contratar, que incluya:

- a) el análisis y descripción del trabajo y del puesto específico a ocupar,
- b) la necesaria decisión colegiada en la selección del nuevo personal,
- c) los requisitos mínimos que deben poseer los aspirantes, de acuerdo con la legislación laboral vigente; y
- d) las posibles vías internas o externas a utilizar como fuente de reclutamiento.

3.2 Diseño, cumplimiento y ejecución por la dirección de Recursos Humanos de los Planes de Capacitación y Desarrollo de los recursos humanos a corto, mediano o largo plazo, teniendo en cuenta:

- a) los resultados de la evaluación del desempeño de los recursos humanos que necesitan ser incluidos;
- b) cumplimiento de los requisitos necesarios para el trabajo que desempeña el empleado;
- c) evaluación del análisis organizacional efectuado;
- d) los resultados de estudios de recursos humanos efectuados que deriven en necesidades de capacitación de los empleados y directivos del Sistema de Crédito Público;
- e) la rotación de puestos;
- f) aprendizaje conjunto con otro empleado o directivo de más experiencia; y
- g) fuera del lugar de trabajo: universidades o centros especializados en determinado tema.

3.3 El personal directivo tiene en cuenta los criterios siguientes en el proceso de evaluación del desempeño de los recursos humanos:

- a) la competencia para el ejercicio de las funciones asignadas a los subordinados;
- b) el nivel de compromiso demostrado de los subordinados con la organización a la que pertenecen;
- c) la congruencia necesaria entre los objetivos y metas de los subordinados con los del Sistema de Crédito Público; y
- d) la eficacia de las políticas de administración de los recursos humanos implantadas en el Siste-

ma de Crédito Público, desde el punto de vista del costo-beneficio de su aplicación y los indicadores de salarios, otros beneficios, fluctuación laboral, ausentismo, entre otros.

3.4 Comprobar los estilos de dirección utilizados en cualquiera de los niveles jerárquicos del Sistema de Crédito Público, en lo referente al respeto por los procedimientos de control interno implantados.

ACTIVIDADES DE CONTROL

1. Comprobar el cumplimiento de las normativas establecidas en los Manuales de Procedimientos del Sistema de Crédito Público, teniendo en cuenta los criterios siguientes.

SEGREGACIÓN DE FUNCIONES

Las responsabilidades de autorizar, ejecutar, registrar y comprobar una operación de crédito público deben quedar, en la medida de lo posible, segregadas y diferenciadas entre los participantes siguiente:

Ministerio de Finanzas y Precios

- a) Dirección de Crédito Público: Operaciones de obtención de préstamos públicos, concesión de avales y garantías así como de su amortización y de la liquidación de los gastos por servicios de deuda.
- b) Dirección General de Presupuesto: Ejecución y control de los gastos presupuestarios por ramas.

- c) Dirección General de Tesorería: Operatividad de los recursos financieros captados para la ejecución del Presupuesto de Gastos aprobado.
- d) Dirección de Contabilidad Gubernamental: Consolidación y compatibilización de las informaciones recibidas de las diferentes unidades de registro establecidas, emisión de los estados financieros de la Nación y la integración con el Sistema de Cuentas Nacionales.

Oficina Nacional de Administración Tributaria

Captación de los ingresos presupuestarios.

Banco Central de Cuba

Entre las operaciones con el Presupuesto y como agente fiscal y financiero del Estado, se destacan las siguientes:

- a) como cajero del Estado mantiene en sus libros la cuenta corriente del Estado. El procedimiento para las operaciones de esta cuenta se establece anualmente entre el Banco Central de Cuba y el Ministerio de Finanzas y Precios;
- b) actúa como agente del Estado para la colocación de las emisiones de bonos y otros títulos, directamente o por intermedio de otras instituciones, así como también en la redención, pago de intereses y otras operaciones relacionadas con ellas. Se reembolsa con cargo a la cuenta del Estado las comisiones bancarias que se pagan por colocar los fondos en el extranjero;

- c) en su carácter de agente fiscal, actúa en todo lo relacionado con la contratación de créditos externos e internos, así como en lo concerniente al servicio de amortización de la deuda externa del Estado;
- d) todos los servicios permanentes u ocasionales que el Banco preste al Estado deben estar debidamente documentados con los convenios especiales correspondientes y devengan la retribución establecida en ellos. Igual tratamiento tienen las operaciones de crédito que el Banco realice con el Estado;

Prestatarios

Es la persona natural o jurídica que recibe dinero en préstamo.

Prestamistas

Es la persona natural o jurídica que entrega dinero a préstamo.

Avalista

Garantía de carácter comercial por parte de un tercero, que se obliga al pago de un efecto o un crédito o un préstamo o al cumplimiento de otra obligación. Por el aval, el avalista percibe como retribución un cierto tipo de interés, que se expresa en tanto por ciento de la cantidad avalada. Es un contrato independiente de la obligación avalada y que es solidario, es decir, el acreedor puede dirigirse contra el avalista sin tener que hacerlo antes contra el deudor.

Garante

Persona o cosa que responde del

buen fin de una operación *en lugar de, en nombre de, después o al lado de otro.*

REGISTRO OPORTUNO Y ADECUADO DE LAS TRANSACCIONES Y HECHOS

Las transacciones relacionadas con las operaciones de crédito público deben registrarse inmediatamente y ser debidamente clasificadas por cada uno de los participantes, garantizando la oportunidad y fiabilidad de toda la información reportada por cada uno y el cumplimiento de las Normas de Contabilidad Gubernamental para el Sector Público.

MECANISMOS DE SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE INFORMACIÓN

Comprobaciones realizadas para asegurarse de la existencia, exactitud, totalidad y autorización de las transacciones registradas, teniendo en cuenta que:

- a) las operaciones de Crédito Público implican la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento internos y externos;
- b) La operación de crédito público puede referirse, al menos a:
 - inversiones productivas;
 - financiamiento del déficit público;
 - concesión de avales o garantías;
 - atender casos de evidente necesidad nacional; o
 - refinanciar los pasivos del Sector Público, incluyendo los intereses acumulados.

- c) la razonabilidad de las tasas de interés pactadas, las comisiones abonadas y otros gastos financieros incurridos.

GESTIÓN DE FUNCIONES DE ACTIVIDAD

Este tipo de control está constituido por las revisiones periódicas de los resultados obtenidos en el Sistema de Crédito Público por parte de los responsables correspondientes y a niveles sucesivamente más altos.

EVALUACIÓN DE RIESGOS

En la evaluación de los riesgos a que los que se enfrenta el Sistema de Crédito Público se deben tener en cuenta, al menos, los aspectos siguientes.

- a) Objetivos de las Operaciones que garantizan el cumplimiento de la misión del Sistema de Crédito Público:
 - los riesgos estructurales relacionados con el riesgo económico o empresarial del Estado, debido tanto a circunstancias internas como externas, a saber:
 - coyuntura económica nacional e internacional;
 - sistema de cobros y pagos ineficiente;
 - marco legal incompleto;
 - interpretación inadecuada de la legislación nacional de prestamista extranjero;
 - el Riesgo país que como deudor tiene asignado el Estado prestatario asociado con la interpre-

tación de las agencias de rating de los sucesos económicos, sociales y políticos que ocurren; y otros.

- los riesgos transaccionales derivados de las operaciones de crédito público, tales como:

riesgo de transferencia: Surge cuando las obligaciones del deudor no están denominadas en la moneda local. La moneda en que se suscribe la obligación puede no estar a disposición del deudor en el momento requerido.

riesgo de tipo de cambio: Posibilidad de incurrir en pérdidas que pudieran ocasionar las fluctuaciones de los tipos de cambio de las monedas en términos de una moneda dada, que puede ser la local o una extranjera en la que está denominada la deuda pública.

riesgo legal: Riesgo de pérdida debido a que una operación no pueda ser ejecutada por no existir una formalización clara y adecuada en el contrato o por no ajustarse al marco legal establecido.

riesgo de mercado: Riesgo de pérdida ante movimientos adversos futuros en los precios de los productos en los mercados financieros o de otro tipo en los que se mantengan posiciones, que garantizan o avalan determinado contrato de préstamo considerado como deuda pública. Suele manifestarse por una variación de sus factores de riesgo (tipo de interés o de cambio, precio de las mercaderías, etc).

- los riesgos asociados a los cambios en el régimen de la Deuda Pública referidos a:

conversión: Cambio de uno o más títulos de la deuda pública, por otros nuevos representativos del mismo capital adeudado, modificándose los plazos y demás condiciones financieras del servicio.

consolidación: Transformación de una o más partes de la deuda pública en deuda instrumentada a mayor plazo, con lo que se cancelan los montos adeudados y se modifican las condiciones del servicio.

renegociación: Convenir la modificación de los plazos e intereses originalmente pactados con cada país o institución acreedora.

- la operación de crédito público a verificar se refiere a una obligación financiera real que adquiere el Estado, como consecuencia de un contrato de préstamo u otro tipo de instrumento de crédito, sea ésta interna o externa, directa o indirecta, para la obtención de capital, de bienes o servicios, y que cumpla los requisitos siguientes:

debidamente planificado y para fines específicos plenamente identificados;

respaldado materialmente, en los casos en que proceda;

reintegrable a plazo predeterminado;

tipo de interés aplicable;

- estudio de factibilidad que ampara el financiamiento solicitado, en los casos que sea necesario;
 - evidencia documental del(os) contrato(s) correspondiente(s); y
 - aprobación de la operación por los niveles correspondientes.
- b) Objetivos de Cumplimiento vinculados a las disposiciones jurídicas que regulan la actuación legal del Sistema de Crédito Público:
- el Banco Central de Cuba no puede emitir moneda nacional para cubrir el déficit entre los ingresos y gastos del Presupuesto del Estado, salvo que así lo determine el Consejo de Estado, dentro de los límites que dicho órgano haya establecido para la operación a verificar.
 - ninguna entidad del sector público puede iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización expresa del Ministerio de Finanzas y Precios. Una vez realizados todos los trámites, la operación de crédito público resultante debe ser aprobada por el Consejo de Ministros.
 - las operaciones de crédito público deben estar contempladas en la Ley del Presupuesto del Estado para el año respectivo o en una ley específica que las autorice expresamente.
- c) Comprobar las adecuaciones efectuadas en el Sistema de Control Interno implantado debido a:
- cambios en el ambiente regulador u operacional del Sistema de Crédito Público.
 - cambios en la dirección de los integrantes en el Sistema de Crédito Público.
 - implementación de un sistema de información nuevo o modificado.
 - cambios en la tecnología que afectan los procesos de los sistemas de información.
 - nuevas operaciones o modalidades financieras en el extranjero.

SUPERVISIÓN O MONITOREO

Comprobar que se efectúan acciones de supervisión y auditoría interna, a través de las evaluaciones de los sistemas de Control Interno implantados mediante autocontroles, intercambio de personal dentro de las funciones de un área o entre distintas dependencias, los auditores internos o externos, entre otras formas.

INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

El sistema de información de los participantes en el Sistema de Crédito Público permite el manejo apropiado y uniforme de las operaciones y transacciones relacionadas, a través de:

- Procedimientos establecidos para conseguir la información externa tanto nacional como internacional pertinente sobre el comportamiento de los mercados financieros, la coyuntura económica nacional e internacional, bi-

bibliografía actualizada sobre temas financieros, etc;

- Nomenclador de Cuentas según las Normas de Contabilidad Gubernamental del Sector Público;
- Manual de Políticas y Procedimientos de Contabilidad y de Control Interno;
- Informe de endeudamiento, el cual debe presentarse en forma comparativa, con el período inmediatamente anterior y debe contener las obligaciones, refinanciaciones y costos asociados con el servicio de la deuda, en moneda nacional o extranjera, clasificados por plazos con indicación de sus variaciones.
- De haberse concebido garantías, fianzas o avales, la entidad garante ha habilitado un registro fiable de estas contingencias.

El sistema de información establecido cumple los aspectos relativos a la calidad de la información, tales como:

- contenido: La información debe ser necesaria y relevante.
- tiempo: La información debe transmitirse en el tiempo oportuno y adecuado.
- actualidad: La información debe ser la más reciente posible.
- accesibilidad: Los participantes del Sistema de Crédito Público que necesiten utilizar la información, deben acceder a ella con facilidad.

CUESTIONARIO 2

RAZONABILIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTABLE FINANCIERA

Verificar que en el tratamiento de las operaciones que se ejecuten por el Estado que impliquen un reconocimiento de la Deuda Pública, se tienen en cuenta los siguientes criterios:

- El saldo total de los préstamos en efectivo como consecuencia de la colocación de títulos de deuda pública o de contratos de préstamos, representan el Pasivo total por el importe del valor nominal de los títulos colocados o por el contrato de préstamo suscrito y sus tramos efectivamente desembolsados.
- Para el registro de los intereses en la emisión de obligaciones a largo plazo se ha utilizado una de estas dos opciones:
 - Como Pasivo Corriente a medida que se vayan devengando, constituyendo gastos del período.
 - Como Pasivo a Largo Plazo por su importe total al momento de la emisión y trasladarlos a cada período económico, en la medida que se vayan devengando, afectando el resultado de dichos períodos.
- El saldo de los gastos de emisión, así como de las primas y los descuentos concedidos al colocar los títulos representa el total de las amortizaciones ocurridas durante el período de circulación de las obligaciones.



- La amortización de la deuda en el período representa para el deudor la cancelación total o parcial del pasivo, es decir, del principal, intereses, comisiones y otros cargos y se registra por el monto y en el período correspondiente.
- Se han habilitado los registros de los saldos y movimientos de la deuda pública directa en pesos cubanos y registros de la deuda externa directa en moneda extranjera.

CUESTIONARIO No 3 **SISTEMAS INFORMÁTICOS**

Los controles de aplicación contribuyen a garantizar que la información de deuda pública con que se alimenta el sistema automatizado sea correcta y se procesa adecuadamente. Estos controles se subdividen en controles de entrada, proceso y archivo.

Verificarse si existe diseño y administración de los mecanismos de seguridad del sistema informático en explotación.

Comprobar los controles de accesos a los datos, programas, equipos e instalaciones de computación.

Controles que impiden que los programas que se utilizan no se modifiquen sin autorización.

Controles que regulan el acceso al hardware del sistema y a las aplicaciones de seguridad.

Segregación de las responsabilidades que tienen por objeto evitar que

una persona controle aspectos fundamentales de las operaciones de informática y, por consiguiente, tenga acceso a registros para lo que no está autorizado.

Controles de la continuidad del servicio, cuyo propósito es garantizar que las operaciones críticas no se interrumpirán, o se reanudarán con la debida prontitud y que la información importante estará protegida cuando ocurran eventos imprevistos.

FUENTES CONSULTADAS

- Bases jurídicas de la organización del Sistema Bancario de Cuba. Banco Central de Cuba. Julio del 2000.
- DC Curso de Negociadores del Banco Central de Cuba. Diccionario de Economía y Finanzas.
- Proyecto Normativa Cubana de Control Interno. Enero 2003.
- Proyecto Normas de Contabilidad Gubernamental. Dirección de Contabilidad Gubernamental. Ministerio de Finanzas y Precios. 2003.
- Decreto Ley N° 172 del Banco Central de Cuba, 28 de mayo de 1997.
- Decreto Ley N° 192 De la Administración Financiera del Estado, 8 de abril 1999.
- Gestión de la Deuda Pública, PNUD, la UNCTAD y el Banco Mundial, julio 1993.
- Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública, INTOSAI, mayo 2000.



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE ECUADOR

AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA

La deuda pública ecuatoriana en cuanto a su magnitud relativa y el impacto de ella en la economía fiscal y en la economía en su conjunto tiene características que son comunes para los países de Latinoamérica y el Caribe.

La característica común más destacable es el impacto negativo directo en las variables más importantes de la economía fiscal, y en las variables fundamentales de la economía general.

La Contraloría ecuatoriana expone como ponencia y tesis que las entidades fiscalizadoras superiores en el marco de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, en el período de dos años contados a partir de la fecha de conclusión de la XIII Asamblea General de la Organización, planifique y realice auditorías de deuda pública, que permitan, respetando las normas constitucionales y legales de cada país, entregar a la OLACEFS extractos sustantivos de los informes con el fin de mantener una política y recomendaciones comunes sobre la deuda pública.

Las razones y argumentos para ejecutar esta clase de acciones de control son las siguientes:

La necesidad del equilibrio fiscal por el que:

Tributos más transferencias recibidas más ingresos por deuda pública es igual Gastos Corrientes y Gastos de Capital más transferencias entregadas más amortización e intereses de la deuda pública ($T+Tr+D=Gr+Gx+Te+Ad+Td$).

La ecuación de ingresos y egresos, bajo sus diferentes formas de presentación y de cálculo, normalmente tienen impacto positivo en la economía en general, siempre que los ingresos por la deuda sean utilizados exclusivamente para inversiones y gastos de capital y no para gastos corrientes o de consumo público. El problema fundamental radica en que las cuentas fiscales dependen del endeudamiento público en porcentajes hasta el 40% o más, como sucede en algunos países de Latinoamérica y del Caribe, y que por tanto no hay una base estable y permanente para el financiamiento fiscal.

Por el lado de los gastos el problema puede ser más grave, porque el peso de la deuda en su amortización, intereses y costos financieros, puede rebasar igualmente el 40% del total de egresos, con efecto negativo en cuanto a las disponibilidades para la inversión pública.

La población, el movimiento migratorio, los sueldos y salarios, el empleo, desempleo y subempleo, y el precio de los bienes y servicios económicos, cuando no existe una economía fiscal

equilibrada, impacta negativamente en ella y entonces surge la necesidad del endeudamiento público.

Frente a los problemas descritos y los efectos resultantes de ellos, se debe sostener que la solución de fondo y permanente es el crecimiento de la economía dentro de un contexto social, de justicia y equidad.

El crecimiento de la economía solo puede ser el resultante de la inversión productiva doméstica o externa dentro de un entorno de paz social, estabilidad política, seguridad ciudadana, y particularmente seguridad jurídica.

Al crecer la economía de nuestros países los valores relativos de los pasivos de deuda disminuyen frente a la agrupación de la riqueza total o producto interno bruto PIB y además, ese crecimiento de la economía en general favorece al crecimiento de la base impositiva y por ende al equilibrio de las cuentas fiscales y la salud de la economía fiscal.

Es procedente destacar, en esta ocasión, la experiencia ecuatoriana concretada en las atribuciones nuevas que la Ley Orgánica le ha otorgado a la Contraloría General del Ecuador.

Estas normas jurídicas vinculadas con los conceptos antes expuestos son las siguientes:

- Examen y evaluación de los aspectos económicos y presupuestarios, y de la información y sustentación de los recursos de la reserva internacional de libre disponibilidad para información reservada al Presiden-

te de la República y al Congreso Nacional. Esta facultad la realizará por sí o mediante la contratación de una compañía auditora calificada, y sin perjuicio de las facultades que debe ejercer la Superintendencia de Bancos y Seguros;

- Examen y evaluación de los aspectos económicos y presupuestarios que dispone la Ley de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal y la Ley de Contraloría; comprenderá el ciclo presupuestario de los presupuestos públicos, los componentes de dichos presupuestos, los ingresos, gastos y deuda pública, sus efectos en la economía en general, su vinculación con la planificación económica social, y los estados financieros consolidados de las instituciones del Estado que el Ministerio de Economía y Finanzas deberá preparar anualmente, que contará con la opinión profesional de la Contraloría, y que de conformidad con la ley deberán ser puestos en conocimiento del Congreso Nacional;
- El financiamiento internacional, préstamos reembolsables o no reembolsables, provenientes del sistema bilateral y multilateral de crédito, otorgado a favor de las instituciones del Estado y el financiamiento internacional destinado a la solución de desajustes estructurales originados en la economía fiscal y en la balanza de pagos.

Debo terminar mi intervención reiterando que la auditoría de la deuda pública se ha convertido en un componente de suma importancia para la planificación del control.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

TEMA I: AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA

1. ASPECTOS LEGALES

NORMA CONSTITUCIONAL

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 82° de la Constitución Política del Perú, la Contraloría General de la República es una entidad pública descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su Ley Orgánica. Asimismo se le asigna como misión la de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 81° de la Carta Magna, la Contraloría General de la República también tiene la función de auditar la Cuenta General de la República, emitiendo el Informe correspondiente.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por otro lado, la Ley N° 27785 promulgada el 22 de julio de 2002 - *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Con-*

trol y de la Contraloría General de la República, asigna la misión de propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios, en beneficio de la Nación.

El control que realiza la Contraloría General en materia de deuda pública, es externo, selectivo y posterior; y se efectúa a través de una unidad orgánica especializada, que es la Gerencia del Sector Económico.

NORMAS SOBRE CONTROL PREVIO DE LAS OPERACIONES DE LA DEUDA PÚBLICA

Dada lo significativo de los compromisos financieros de endeudamiento interno y externo del Estado, se consideró pertinente, incluir como atribución de la Contraloría General el informar previamente respecto a operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorga el Estado.

Dicha atribución estuvo prevista anteriormente en el inciso 12 del artículo 68° de la Ley N° 14816 del Presupuesto Funcional de la República del 16 de

enero de 1964, así como en los artículos 79°, y 81° de la Ley N° 16360 del 31 de diciembre de 1966, y en el literal l) del artículo 12° del Decreto Ley N° 19039 –Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control del 16 de noviembre de 1971, concordante con los artículos 59° y 60° del Reglamento– D.S.N° 001-72-CG; sin embargo, fue excluida en el Decreto Ley N° 26162, Ley del Sistema Nacional de Control del 30 de diciembre de 1992.

La actual norma prevé casos en los que se ejerce control previo, consignada en el literal l) del Artículo 22°, en el que se señala como una de las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República, la de informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales u otras garantías que otorgue el Estado, inclusive en los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera, ya sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior.

NORMAS DE ENDEUDAMIENTO Público

Conforme a lo prescrito en el Artículo 43° de nuestra Constitución, el Estado es uno e indivisible, y se estructura de manera descentralizada en el Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

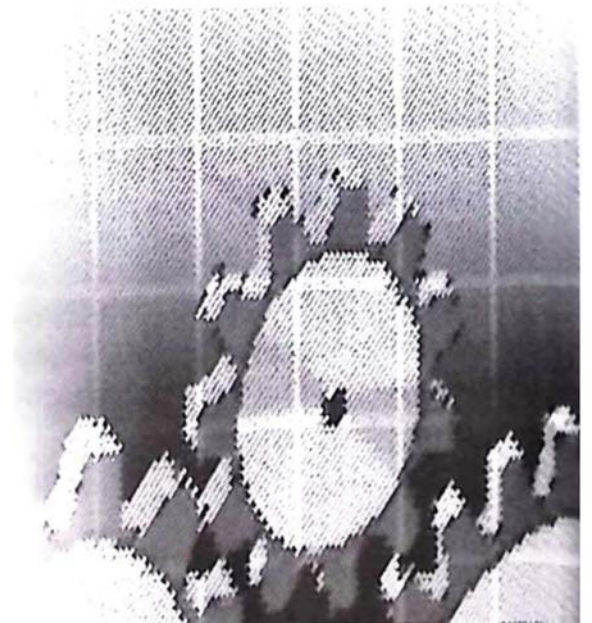
En materia de endeudamiento, el Artículo 75° de la Constitución Política del Perú establece que el Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constituciona-

les, precisando que las operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado son aprobadas conforme a ley; estando los municipios facultados a celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal.

En este orden de ideas, las principales leyes de desarrollo del mencionado artículo son las de naturaleza presupuestal y específicamente la Ley de Endeudamiento del Sector Público que se emite cada año, en la cual se determinan los montos máximos, condiciones y requisitos de las operaciones de Endeudamiento Externo e Interno, que podrá acordar o garantizar el Gobierno Central, los que se tramitan a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Tal como se señala en la parte final del Artículo 75°, los Gobiernos Locales no requieren autorización legal para celebrar operaciones de crédito, por lo tanto, en la medida que no requieran del aval del Gobierno Nacional, podrán realizar las mismas en forma directa.

Sin embargo, de conformidad con el Artículo 199° de la Carta Magna, tan-



to los gobiernos regionales como los locales rinden cuenta de la ejecución de su presupuesto a la Contraloría General de la República y son fiscalizados de acuerdo con la ley; en esa medida están incluidos en el ámbito de control precisado en el Artículo 3° de la Ley N° 27785.

2. El CONTROL de la Deuda Pública

El endeudamiento interno y externo, es una de las principales fuentes de financiamiento del presupuesto público, y está normado, inclusive constitucionalmente, como la principal atribución de la Contraloría General de la República auditar anualmente la Cuenta General de la República, dentro del contexto del control posterior.

Adicionalmente, también se llevan a cabo algunas actividades de control previo como por ejemplo: *"Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior."*

Como se puede apreciar, en ambos tipos de control se llevan a cabo acciones y actividades de control relacionados con la Deuda Pública, tal como se precisa a continuación:

2.1 CONTEXTO del CONTROL POSTERIOR

La Contraloría General de la República de Perú, por mandato Constitucional es responsable de auditar la "Cuenta General de la República", emitiendo el correspondiente Informe de auditoría con opinión técnica e independiente, a efecto de alcanzarlo al Congreso de la República para la aprobación respectiva.

La Cuenta General de la República es un documento de información y fiscalización de las finanzas públicas que refleja los estados presupuestarios, financieros, económicos y de inversión de la actividad pública en un ejercicio fiscal determinado. Contiene varias secciones entre las que se encuentra el "Estado de la Deuda Pública", elaborado por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.



La Dirección General de Crédito Público es la unidad orgánica dependiente del Viceministerio de Hacienda, que forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas, y está encargada de programar, presupuestar, regular, autorizar, dirigir, controlar, contabilizar y coordinar el endeudamiento interno y externo, directo, avalado o garantizado por el sector público nacional, de las empresas estatales de derecho privado y de economía mixta, así como de informar y publicar la estadística de la deuda de dichos sectores.

El "Estado de la Deuda Pública" es un reporte que contiene los saldos finales de la deuda pública interna y deuda pública externa, detallando los saldos iniciales y el acumulado del movimiento anual; correspondiendo a la "Contraloría General de la República" examinar este reporte y opinar sobre su razonable presentación y exposición de información, entre los que se encuentran: obligaciones externas (principal), concertaciones, desembolsos y colocaciones, servicio de la deuda, diferencia de cambio, actualización del saldo adeudado, suma asumida, honras de aval y eventos posteriores.

El referido examen se efectúa en concordancia con las normas de auditoría gubernamental emitidas por la Contraloría General, las mismas que requieren la planificación y realización del trabajo con la finalidad de obtener una seguridad razonable que los estados financieros no presenta errores importantes; también comprende la evaluación de los principios de contabilidad aplicados y de las principales esti-

maciones efectuadas, así como una evaluación de la presentación general de dicho estado.

Para tal efecto, se efectúan comprobaciones selectivas de las evidencias que respaldan la información y los importes presentados, para obtener una base razonable que respalde la opinión a emitir.

La base legal, que obliga a la Contraloría General de la República de llevar a cabo esta labor de auditoría una vez al año, es el artículo 81° de la Constitución Política del Estado. En segundo lugar de jerarquía, está la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General, Ley N° 27785, artículo 22° inciso f).

El aspecto técnico específico está normado por el Reglamento para Auditar la Deuda Pública, aprobado por el ente superior de control, después que un equipo de auditores lo elaboró con asesoramiento de ex funcionarios de la mencionada Dirección General de Crédito Público.

2.2 CONTEXTO del CONTROL PREVIO

A partir del año 2002, se emite una nueva base legal para el ejercicio del control gubernamental, con la aprobación de la Ley N° 27785, la cual en su artículo 22°, inciso l), señala: *"Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capaci-*

dad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior.”

En virtud de ello, se emitió un Reglamento con el propósito de ejercer control preventivo respecto de las operaciones relacionadas con endeudamiento antes descritas, así como dictar disposiciones con el fin de recepcionar periódicamente información y documentación que permita el establecimiento de una base de datos que sirva para realizar una debida planificación, a efecto que el control posterior que compete a la Contraloría General de la República, se desarrolle en forma oportuna.

Asimismo, se ha establecido en el Reglamento el procedimiento para requerir la emisión del Informe Previo, antes de proceder a la aprobación de las operaciones.

La finalidad de emitir el informe previo es básicamente, cautelar que las operaciones señaladas por la norma cuenten con el sustento legal y técnico correspondiente que soporte su viabilidad, y por otra parte, coadyuvar a la transparencia en dichas operaciones.

En tal sentido, el alcance del mismo comprende a todas las operaciones, fianzas o avales u otras garantías otorgadas por el Estado y que comprometa su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones efectuadas en el país o en el exterior, realizadas en el marco de la legislación de Endeudamiento del Sector Público; así como también las entidades del Sector Público (Gobierno Nacional,

Gobiernos, Regionales y Gobiernos Locales) que efectúen operaciones de endeudamiento directo.

Se ha contemplado también, que dicho Informe previo sea requerido en el caso que el Estado asuma deudas adicionales por operaciones que originalmente no contaron con su aval, recepcionando la documentación, sustento y fundamento de dicha asunción.

Por otro lado, se han enumerado y especificado el tipo de documentación que deberá remitirse a la Contraloría General de la República, ya sea en los casos de operaciones con o sin aval del Gobierno Nacional; así como la facultad del Organismo Superior de Control de poder solicitar documentación complementaria, de ser el caso.

Del mismo modo, se han establecido requisitos de forma que deberán cumplir todas las entidades sujetas al Reglamento, a efectos de contar con documentación uniforme y debidamente presentada para una óptima evaluación.

En cuanto a la naturaleza del Informe Previo a emitirse, el mismo tiene carácter de documento técnico, el cual contiene la opinión respecto de la razonabilidad del sustento presentado para su consideración a través del Ministerio de Economía y Finanzas o directamente por las entidades solicitantes, respecto de las operaciones, fianzas, avales u otras garantías otorgadas, y al cumplimiento de los requisitos exigidos por ley para la aprobación de dichas operaciones (cumplimiento

procedimental); por tanto, dicho Informe Previo no constituye en sí mismo una autorización o aprobación de dichas operaciones.

En el mismo sentido, siendo un acto de fiscalización previa, propio de las atribuciones de la Contraloría General como parte de su función permanente, no constituye un acto administrativo en los términos detallados en la Ley del Procedimiento Administrativo General, por tanto, dicho Informe Previo no está sujeto a impugnación.

Del mismo modo, se ha establecido que todas las operaciones de endeudamiento, inclusive las que no contaron con aval del Gobierno Nacional sean susceptibles del control posterior correspondiente.

Respecto de la transparencia de la Información se está proyectando publicar cada cierto tiempo, en la página Web de la Contraloría General de la República de Perú, la relación de operaciones, fianzas, avales u otras garantías otorgadas por el Estado, en los que se ha emitido Informe Previo.

3. Conclusiones

- 3.1 En el Perú la "Auditoría de la Deuda Pública" va más allá del control posterior, debido a que se incluyen actividades de control previo.
- 3.2 Las actividades de control preventivo, se llevan a cabo mediante exámenes de las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometan su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior, con el objeto de emitir un informe previo con las recomendaciones y sugerencias, de ser necesario, para las entidades que llevan a cabo las mencionadas operaciones de endeudamiento.
- 3.3 El **control posterior** es ejecutado por los integrantes del Sistema Nacional de Control mediante acciones de control, pudiendo ser auditorías o exámenes especiales, al proceso integral del Sistema Administrativo de Presupuesto, el cual incluye las partidas relacionadas a gastos e ingresos; entre los que se encuentran, las fuentes de financiamiento por endeudamiento interno y externo.
- 3.4 Otra de las acciones de control que lleva a cabo la Contraloría General, es la denominada auditoría a la Cuenta General de la República, la cual involucra aspectos relacionados con el presupuesto público, deuda pública, tesoro y consolidación de los Estados Financieros.



Tribunal de Cuentas de Portugal

AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA: UNA EXPERIENCIA RECIENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE PORTUGAL[†]

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

- a. Llamamos aquí deuda pública a la deuda de la administración central. Excluye, por tanto, la deuda de las regiones autónomas (administración regional), la deuda de las municipalidades (administración local), de las empresas y otras entidades públicas dotadas de autonomía. Se trata esencialmente de la deuda que resulta de la emisión de obligaciones y de contrataciones de préstamos bancarios.
- b. La deuda pública en Portugal es administrada por una agencia especializada, el Instituto de Gestión de la Deuda Pública (IGCP), que funciona en dependencia del Ministerio de Finanzas.
- c. Por ley, la emisión de la deuda pública debe ser autorizada por el

Parlamento (Asamblea de la República), que por lo general lo hace con una periodicidad anual, conjuntamente con una aprobación del Presupuesto del Estado, cuyo déficit busca financiar. Esta autorización se circunscribe a valores globales de variación anual de la deuda pública y a algunas características financieras como serían la moneda de denominación (límite de exposición cambiaria).

- d. Otros actos legislativos del Parlamento y del Gobierno definen las condiciones generales y particulares a las que deben obedecer la emisión y administración de la deuda pública.
- e. La legislación en vigor impone la publicación de los datos informativos sobre el valor de la deuda pública vigente, los movimientos netos registrados (emisiones, amortizaciones, variaciones cambiarias, etc), los ingresos (productos de las emisiones) y los cargos por ella generados (intereses, comisiones, amortizaciones, etc). Estos datos figuran en los informes anuales de las rendiciones de cuentas que el Gobierno presenta al Parlamento (Cuenta General del Estado - CGE) y también en los informes de rendición de cuentas del IGCP.
- f. El Tribunal de Cuentas actúa bien sea a nivel de la evaluación de las cuentas del IGCP, bien sea emitiendo una opinión sobre la CGE, opinión esta que es presentada al

[†]Traducción al español realizada por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

Parlamento. Y en este contexto se insertan las auditorías financieras que realiza regularmente el Tribunal de Cuentas de Portugal y que abarcan diversos aspectos de la administración de la deuda pública portuguesa.

2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL MARCO MONETARIO Y FINANCIERO

- a. La adhesión a la Unidad Económica Monetaria (UEM) con la correspondiente adopción del euro como moneda nacional, representa una alteración radical del marco monetario y financiero dentro del cual se desenvuelve el proceso de emisión y administración de la deuda pública en Portugal (la adopción del euro tuvo lugar en el año 1999).
- b. Antes de la adhesión a la UEM, más de $\frac{3}{4}$ de la deuda pública estaban en escudos portugueses (PTE), moneda utilizada internacionalmente para las transacciones. Para un inversor externo la deuda portuguesa en escudos implicaba un riesgo cambiario. Por otro lado, el mercado de las obligaciones públicas o privadas en escudos era un mercado de dimensiones reducidas. Como consecuencia, los tenedores de deuda portuguesa eran mayoritariamente nacionales o residentes.
- c. Posteriormente a la adhesión a la UEM, Portugal pasó a emitir la deuda pública en euros, lo que la torna más atractiva para otros inversionistas de la UEM (ahora no tiene un riesgo cambiario) y exteriores a ella. Además, de manera concomitante, los inversionistas nacionales pasaron a disponer de muchas alternativas para la utilización de los fondos en euros. La colocación de la deuda pública portuguesa dejó de contar con un mercado casi cautivo y pasó a tener que competir con otros emisores soberanos y privados.
- d. La modificación ocurrida en el marco monetario y financiero provocó alteraciones en la política de administración de la deuda pública llevada a cabo por el IGCP, menor diversidad de productos financieros utilizados, emisión de obligaciones de mayor dimensión para mejorar la liquidez de los títulos, utilización de derivados financieros en mayor escala, utilización residual del recurso de emisiones en monedas de denominación distinta al euro. Al mismo tiempo, el IGCP adoptó procedimientos de gestión más sofisticados y adquirió los recursos humanos y materiales necesarios.
- e. Así, en 1999, el IGCP comenzó a orientar su política de administración de la deuda pública teniendo por objetivo a largo plazo una cartera de referencia (benchmark) escogida por el Gobierno de acuerdo con sus preferencias en materia de costo y riesgo de la deuda pública.

3. AUDITORÍAS ANTERIORES A LA ADHESIÓN A LA UEM

Antes de la integración de Portugal a la zona euro, las auditorías realizadas eran esencialmente auditorías financieras, incidiendo en especial sobre la variación del valor de la deuda, las cargas soportadas y las aplicaciones de valores provenientes de préstamos contraídos.

En cuanto a la variación del valor de la deuda en el curso del año eran analizados los factores determinantes de dicha variación, es decir, los préstamos emitidos, la utilización de los préstamos, la asunción por el Estado de la deuda de otras entidades, las amortizaciones de los diversos tipos de deuda, las variaciones cambiarias y cualesquiera otras operaciones susceptibles de influenciar el nivel de endeudamiento público.

Se procedía igualmente al análisis de la evolución de la estructura de la deuda por tipos de instrumentos –de mediano y largo plazo, de corto plazo, negociables y no negociables, y por monedas– moneda nacional y monedas extranjeras.

Se verificaba también el cumplimiento de los límites establecidos por la Ley de Presupuesto para créditos de endeudamiento público destinados al financiamiento de la ejecución presupuestaria para asumir los pasivos de otras entidades y para créditos de endeudamiento destinados a hacer frente a las respectivas responsabilidades y para la exposición cambiaria.

Un análisis de la aplicación del producto de los préstamos tiene por objetivo la utilización de los valores provenientes de la deuda emitida: en el financiamiento genérico de los gastos públicos, en el financiamiento de programas y proyectos específicos a los cuales determinados préstamos estaban asignados, y eventuales utilidades indebidas de tales montos.

Con respecto a las amortizaciones y los intereses de la deuda, se apreciaba su evolución en relación con el año anterior, se analizaban las eventuales divergencias entre los valores presentados en la Cuenta General del Estado y los que constan en la cuenta de la gerencia del IGCP. Más allá de los intereses, en relación con los cuales se procedía a analizar la evolución de su peso relativo en los ingresos cobrados y en PIB; el análisis efectuado incidía también sobre otro tipo de cargas en las que predominan las comisiones a pagar a varios títulos.

4. LA EXPERIENCIA DE AUDITORÍA DE GESTIÓN DEL TC A LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL UEM

Frente a las profundas alteraciones en la forma de administrar la deuda pública generadas por la adhesión de Portugal al euro, a partir del año económico 2000 el Tribunal pasó a dar, particular atención a la administración de la deuda en relación con los siguientes aspectos:

- Una evaluación de las opciones en términos de los instrumentos de

financiamiento, del régimen de tasas de interés, indexadores, monedas, plazos y formas de colocación de la deuda pública;

- Las opciones relativas a la realización de operaciones con derivados financieros;
- La evaluación de los riesgos asociados con la deuda pública portuguesa, es decir, el riesgo cambiario, el riesgo del refinanciamiento, el riesgo de la tasa de interés y el riesgo de crédito.

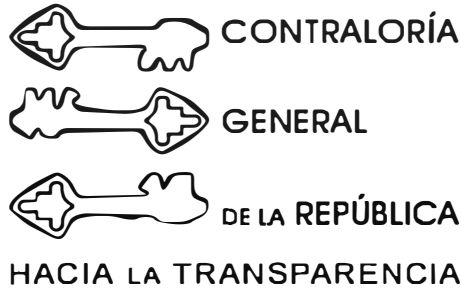
Para la apreciación de los resultados obtenidos en la administración de la deuda pública, fue utilizado el informe de gestión elaborado por el propio IGCP. No fueron abarcados en la validación del modelo de simulación que sustentó la opción del Gobierno por un determinado *benchmark*, ni en el sistema informático que produjo la información de la gestión en la que se basó el análisis efectuado. De este modo, las conclusiones formuladas son válidas en la medida en que la información producida a través de estos instrumentos también lo es.

Las auditorías realizadas a la gestión de la deuda pública llevaron a concluir que la opción por una gestión realizada en función de una cartera de referencia, *benchmark*, evaluándose los resultados obtenidos por la magnitud de los desvíos verificados entre esa cartera, supuestamente óptima a largo plazo, y una cartera real, no produjo los resultados esperados, frente a las dificultades en concebir e implemen-

tar una cartera de referencia sólida que continúe siendo válida, independientemente de las alteraciones verificadas en el marco macroeconómico y capaz de resistir la conocida volatilidad de los mercados financieros.

De este modo, el Tribunal de Cuentas ha permanecido atento a los esfuerzos desarrollados en el sentido de conferir mayor solidez a la cartera de referencia que, pese a las observaciones precedentes, no deja de ser de utilidad como referencia para la administración de la deuda, sin sobrevalorar los desvíos que vayan a verificarse, asumiendo con todo, como tarea prioritaria, la verificación y validación de los sistemas de información, con miras a asegurarse de la confiabilidad de la información producida, condición básica para evaluar los resultados de la gestión, cualquiera que sea el criterio adoptado para ese fin.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA EN VENEZUELA

I. MARCO LEGAL

Los cambios en la legislación venezolana a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el año 1999, generaron modificaciones importantes en el accionar de las entidades del Estado. En dicha Constitución se incluyeron cambios sustanciales, respecto al manejo y control de las finanzas públicas. Así, por ejemplo, se puede mencionar el establecimiento de límites de gastos y de endeudamiento dentro del marco plurianual para la formulación presupuestaria, novedoso instrumento de regulación del presupuesto, el cual se presenta para su aprobación ante la Asamblea Nacional (Poder Legislativo).

El texto constitucional establece que el límite de endeudamiento público se debe fijar de acuerdo con un nivel prudente, el cual se relaciona directamente con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de cré-

dito público requieren para su validez una ley especial que las autorice, esta *Ley Especial de Endeudamiento* debe ser presentada ante la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto de cada año. En este sentido, la norma indica que el Estado no reconocerá aquellas obligaciones que no sean contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la Ley.

Como se puede apreciar, la Constitución señala un claro parámetro de control previo en Deuda Pública, ejercido por la Asamblea Nacional. Ahora bien, en cuanto a las atribuciones del máximo órgano de control fiscal del país, cabe destacar que los legisladores le confieren taxativamente, y por primera vez en la historia republicana de Venezuela, el rango constitucional al control que, en materia de Deuda Pública, debe ejercer la Contraloría General de la República (CGR).

Igualmente, el ejercicio de la potestad investigativa, cuando existan suficientes méritos que permitan presumir la responsabilidad administrativa de los funcionarios encargados de la gestión de deuda pública.

Hechos los planteamientos anteriores, no quedan dudas de la competencia que tiene la CGR, ampliada además en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Comentario aparte merece la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), que como su nombre lo indica, tiene por objeto, entre

otros aspectos, regular la administración financiera y la coordinación macroeconómica. Esta ley dedica un título completo al sistema de crédito público, concretamente regula y define claramente la deuda pública; establece qué son operaciones de crédito público y su administración, las operaciones y entes exceptuados de la autorización legislativa y las prohibiciones en esta materia.

Por mandato de la LOAFSP se crea la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP), adscrita al Ministerio de Finanzas (MF), como órgano rector del sistema de crédito público, la cual tiene por misión asegurar la existencia de políticas de endeudamiento y la utilización y programación eficiente de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público.

Es importante destacar que todos estos cambios a las normativas legales, se circunscriben al ámbito de la modernización de las Finanzas Públicas, iniciada en el año 1995, que planteaba, entre otras, la necesidad de un sistema integrado de administración financiera y, consecuentemente, la modernización del marco legal.

Frente a estas circunstancias legales cabe preguntarse ¿cómo ha sido y cómo será el papel de la Contraloría General de la República en lo que a Deuda Pública se refiere? Para responder esta interrogante vale la pena comparar los mandatos constitucionales y legales vigentes, con los anteriores.

La Constitución de 1961 no atribuía a la CGR, controlar la deuda pública, sólo generalizaba estableciendo: "Co-

responde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes, así como de las operaciones relativas a los mismos".

No obstante, la derogada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1995, le confería la potestad de: *"vigilar que las actuaciones administrativas relacionadas con el empleo de los recursos provenientes de operaciones de crédito público, se realizaran conforme a las disposiciones legales pertinentes, igualmente que los recursos provenientes de crédito público se utilicen en las finalidades previstas en las respectivas autorizaciones legislativas"*; en otras palabras, orientaba la labor del máximo órgano de control a garantizar la regularidad de las operaciones de crédito público y el uso racional de los recursos obtenidos por esa vía.

Como puede apreciarse, tanto la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal ampliaron el ámbito de control que, en materia deuda pública, le corresponde ejercer a la CGR.

II. EXPERIENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA

Dada la necesidad de ejercer un mayor y mejor control sobre las operaciones de crédito público que realiza el Ejecutivo Nacional, la auditoría de la deuda pública ha venido evolucionando. Actualmente, la CGR

evalúa con menos restricciones legales la función de administración de la deuda, en cuanto a su gestión ejecutiva y operacional.

En ese sentido, el enfoque de las actuaciones del máximo órgano de control fiscal en esta materia ha cambiado de la auditoría de legalidad y de regularidad para verificar que las cuentas de la deuda pública resultan correctas, completas, exactas y actualizadas, es decir, de un simple estado de conciliación de montos de deuda registrados en los sistemas de información de la Oficina Nacional de Crédito Público del Ministerio de Finanzas, con la documentación contenida en los expedientes; a una auditoría de gestión, en términos de eficiencia, eficacia y economía del endeudamiento público.

Efectivamente, hasta el año 1995, la CGR efectuaba la centralización de la contabilidad fiscal del crédito público y presentaba anualmente el balance de la Hacienda Pública Nacional, información sobre la deuda pública directa e indirecta, tanto externa como interna; asimismo, llevaba el movimiento de las erogaciones con cargo a los recursos originados en operaciones de crédito público y una relación de las garantías concedidas por los entes sujetos de esas operaciones; e igualmente, controlaba la ejecución de las leyes especiales de crédito público, para lo cual registraba las autorizaciones del Congreso de la República (hoy Asamblea Nacional), plazo de ejecución y distribución institucional de los recursos obtenidos mediante esas transacciones. A su vez, como parte de la fun-

ción de control previo que ejercía sobre los gastos públicos, verificaba la sinceridad y legalidad de los pagos efectuados por servicio de deuda y efectuaba los controles presupuestarios correspondientes sobre los contratos de obras, servicios y adquisiciones, financiados con fondos provenientes de operaciones de crédito público.

Del mismo modo, esta Contraloría General ejerció control concomitante en la destrucción o anulación de los títulos y otros documentos cancelados o redimidos; así como también, presencié los sorteos y las entregas de bonos que hacía el extinto Ministerio de Hacienda (actual Ministerio de Finanzas) al Banco Central de Venezuela.

Sin embargo, dada la conveniencia de que la labor de la CGR se centrara en el control posterior, a los fines de mantener la independencia del ente auditor, se transfieren a la administración activa las competencias relacionadas con la centralización de cuentas y el control previo al gasto y al pago; consecuentemente se delega en el Ministerio de Hacienda (actual Ministerio de Finanzas), por intermedio de la Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública (SUNACIC), y de la Dirección de Crédito Público; respectivamente, los controles antes mencionados, ejercidos por esta Contraloría.

Como consecuencia de los procesos de transferencia referidos, la CGR, desde el año 1995, no registraba la Deuda Pública Nacional; sin embargo, disponía de un sistema de información

con enlace al Ministerio de Hacienda, que le permitía conocer el monto del servicio de la deuda pública y la correspondiente ejecución presupuestaria.

Durante el lapso 1995-1998 las auditorías en materia de deuda pública se orientaron a la evaluación de los contratos y/o convenios de préstamos otorgados por los organismos multilaterales, con énfasis en el destino, es decir, si se aplicaron a inversiones públicas productivas, a la atención de situaciones de emergencia nacional o para regulación monetaria. Igualmente, a determinar su grado de ejecución, tanto física como financiera; así como, asegurarse de que se realizaran de acuerdo con las condiciones establecidas en el contrato suscrito y, además, las razones por las cuales se cancelaban elevadas sumas por concepto de intereses de mora y comisiones de compromiso derivadas de la no utilización de los recursos desembolsados.

Cabe destacar que específicamente en el año 1998, debido a los resultados obtenidos, relacionados con fallas de índole administrativa y de gestión, se realizó una auditoría operacional en la Dirección General Sectorial de Finanzas Públicas (hoy Oficina Nacional de Crédito Público), adscrita al Ministerio de Finanzas y encargada del registro, control y pago de la deuda pública; con el fin de verificar lo adecuado del desempeño de esas funciones por la dependencia ministerial mencionada.

Igualmente, se efectuó una evaluación al Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) sistema informático para gestión de deuda, que se implantó

en esta Dirección, con el propósito de constatar por una parte si resultaba operativo para sus necesidades particulares de información y para las necesidades de información que requería esta Contraloría General para ejercer el control correspondiente; y por otra parte, su enlace con el Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF), desarrollado para centralizar la contabilidad de la Nación.

Durante el período 1999 – 2001, la CGR orientó sus esfuerzos a evaluar la confiabilidad de los saldos de Deuda Pública, tanto interna como externa, que maneja el Ejecutivo Nacional; así como la calidad, suficiencia y pertinencia de la documentación que sustentaba las operaciones de endeudamiento y la oportunidad de los registros.

Para el año 2002, comenzó a evaluar el comportamiento de la Deuda, su estructura; así como el destino y aplicación de los recursos, en función de las políticas de endeudamiento y financiamiento establecidas por el gobierno nacional para el período 2001-2007; y finalmente, al primer semestre 2003 las actuaciones estuvieron orientadas a evaluar los factores endógenos y exógenos a la deuda, así como su impacto sobre las cuentas macroeconómicas.

III. Metodología Aplicada

En coordinación con los cambios experimentados en el manejo de las finanzas públicas venezolanas, el trabajo de auditoría de la Deuda Pública también ha cambiado, se han introducido elementos que permiten adecuar las herramientas

de que dispone el cuerpo de auditores de la CGR, para el cabal cumplimiento de las labores encomendadas.

En este sentido, la Contraloría ha recorrido un camino largo y tortuoso, que comenzó con la prescripción del Sistema de Contabilidad Fiscal de Crédito Público, mediante el cual se registraban las operaciones de deuda; pasando por la centralización de la información contable suministrada por los diferentes entes de la Administración Central y Descentralizada para elaborar el balance de la Hacienda Pública Nacional y el examen numérico legal; hasta el análisis de indicadores macroeconómicos, de flexibilidad y vulnerabilidad de deuda.

Como es evidente, no existe una metodología única para la auditoría de Deuda Pública y mucho menos una guía, sencillamente se han instrumentado mecanismos, mediante la aplicación de técnicas de auditoría de aceptación general, así como Normas Generales de Auditoría de Estado promulgadas por esta Contraloría General, que orientan el juicio del auditor al logro de los objetivos propuestos.

Al respecto, y dada la gran responsabilidad que tiene este órgano contralor, resulta de gran importancia mejorar el desempeño de los funcionarios en la materia de Deuda Pública, constituyéndose como prioridad el que conozcan y se especialicen en el manejo de herramientas tales como indicadores, fuentes de financiamiento, instrumentos financieros, etc., que le permitan auditar la deuda de manera efectiva, eficiente y económica.

Asimismo resulta necesario que este máximo órgano de control disponga de una unidad operativa, incluida en su estructura formal, con el recurso humano suficiente y capacitado, así como la infraestructura tecnológica; a los fines de que ejerza un control permanente sobre las operaciones de endeudamiento y su impacto en las políticas de gobierno.

No obstante, cabe destacar como punto a favor, el relacionado con el hecho de que el producto de las auditorías que practica la Contraloría en ésta y otras materias, es ampliamente difundido, para garantizar su oportuna comunicación. En este sentido, esta Contraloría General informa al ente evaluado sobre los resultados de la actuación, y a los demás interesados mediante el Informe Gestión que presenta anualmente a la Asamblea Nacional y su página web.

IV. CONCLUSIONES

El control de la gestión de deuda pública se ha convertido en un aspecto de gran relevancia, en razón de que los recursos captados por este concepto constituyen una importante fuente de financiamiento del gasto público, máxime si se considera que su comportamiento fue creciente, hasta el cierre de 2001, con una leve disminución de 7,33%, experimentada en el año 2002, ya que se ubicó, al cierre del ejercicio, en US\$ 33.838,21 millones; con relación al saldo insoluto de US\$ 36.320,20 millones del año anterior, según cifras del Ministerio de Finanzas. Si a lo anterior agregamos

que, a partir de diciembre de 2002, los acontecimientos políticos aumentaron notablemente el riesgo país y deterioraron el precio de la deuda soberana, se entiende por qué la CGR, consciente de la trascendencia en el desarrollo y estabilidad del país, ha tenido que avanzar en el camino de las Auditorías de Deuda Pública, orientándolas a su control fiscal, económico, institucional y administrativo, de tal modo que toda operación de esta índole sea concebida, autorizada y ejecutada con transparencia, atendiendo al límite de endeudamiento, a la asignación de los recursos, al servicio respectivo y a la relación costo-beneficio en términos macroeconómicos.

Por supuesto, hay que destacar que estos cambios y/o modificaciones en el proceder del auditor de deuda no se hubiesen materializado si, en el marco de la modernización de las finanzas públicas, se dejara de lado la adaptación de la normativa legal, y por ende, no se ampliara la competencia atribuida al máximo órgano de control en esta materia.

Sin embargo, a pesar de ser muy satisfactorio el trabajo desempeñado, al igual que el sentimiento de la labor cumplida, no es menos cierto que disponiendo de un equipo técnico multidisciplinario, especializado en la materia que nos ocupa; que además disponga de la infraestructura y el recurso tecnológico necesario, los resultados superarían el estándar establecido y, más que un control ex-post, la labor de fiscalización de la CGR en materia de deuda se pudiera constituir en una labor de concienciación

efectiva en torno al efecto económico y la peligrosidad que puede tener un control ineficaz de la deuda pública para el país, sin que ello signifique coadministrar o interferir en las decisiones gubernamentales.

V. RECOMENDACIONES

Con base en los planteamientos anteriores, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Que el Comité de Deuda Pública de la INTOSAI elabore un documento en el cual se plantee una metodología que incluya herramientas que puedan aplicar los auditores para una revisión integral del endeudamiento. Considerando las condiciones de flexibilidad y adaptabilidad a las situaciones particulares de los países miembros.
- Que la OLACEFS fortalezca el programa de capacitación regional, cursos especializados en materia de deuda pública, orientados a la formación técnica de los auditores responsables de evaluarla.
- Exhortar a las EFS miembros de OLACEFS, que no tienen competencia para auditar la Deuda Pública, a que promuevan la adecuación de su legislación a tales efectos.
- Que las EFS, dentro de los límites establecidos en sus asignaciones presupuestarias, considere la posibilidad de incluir, dentro su estructura formal, una unidad especializada en Deuda Pública; e igualmente, reclutar el recurso humano que le permita fiscalizarla con el alcance que se requiere para el éxito de este tipo de revisión.

1^{er} CONGRESO
LATINOAMERICANO**MEMORIA del I INCOSAI
y del I CLADEFS****I CONGRESO DE ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES**

Cuando se crea una nueva organización se suele presentar al principio un reglamento y celebrar una ceremonia de inauguración, durante la cual se eligen los órganos estatutarios y como acto seguido, queda constituida la organización. Sin embargo, en el caso de la INTOSAI se llevó a cabo de otra manera.

Antes y durante los primeros años después de la segunda guerra mundial hubo una colaboración en el ámbito internacional de los tribunales de cuentas en el marco del Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Esto no se consideró como satisfactorio y los representantes de

tribunales de cuentas que participaron en estos congresos (Berna 1947, Florencia 1950) se plantearon si sería más conveniente celebrar un congreso propio.¹

El Tribunal de Cuentas de la República de Cuba, presidido por el doctor Emilio Fernández Camus, tomó la iniciativa, y así, este Tribunal de Cuentas, por Resolución de su Pleno de fecha 23 de junio de 1952, acordó convocar a un Congreso Internacional de Tribunales de Cuentas, a cuyo efecto cursó invitación a todos los organismos que en los distintos países tuviesen legalmente a su cargo, con jerarquía superior, la fiscalización de los ingresos y gastos públicos, sea cual fuera su denominación así como su estructura y organización funcional.

¹ Documento elaborado por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 1995.



Edificio sede del Tribunal de Cuentas de Cuba.

La circunstancia de que la República de Cuba consagrara el año de 1953 a conmemorar con distintos actos oficiales el centenario de José Martí, apóstol y combatiente de la independencia cubana, movió al Tribunal de Cuentas de Cuba a incluir este primer congreso de su clase entre los eventos organizados en honor del preclaro patriota, por lo que la fecha de su celebración quedó fijada para la semana comprendida del 2 al 9 de noviembre de 1953. Con la sesión de apertura del Congreso, se convino en inaugurar el edificio expresamente construido para la sede del alto organismo fiscalizador de Cuba.

Ante la importancia indudable del Congreso convocado, el Gobierno de la República de Cuba se adelantó a ofrecer una efectiva cooperación, por lo que dictó el Decreto Presidencial N° 4305 del 17 de noviembre de 1952, de auspicio oficial al Congreso por parte del Ministerio de Estado, en lo relativo a la reiteración de las invitaciones a los go-

biernos de los países cuyos organismos fiscalizadores habían sido directamente invitados por el Tribunal de Cuentas cubano.

Con el propósito de mantener las debidas relaciones entre las organizaciones invitadas al Congreso, en tanto llegaba la fecha de su apertura, el Tribunal de Cuentas de Cuba publicó un Boletín Informativo, recogiendo las etapas de la organización y datos de interés para los congresistas.

Como principal finalidad del Congreso se contempló, además de estrechar los vínculos internacionales, conocer y discutir aquellas cuestiones que específicamente resultaban del interés de los órganos convocados, como por ejemplo las relativas a su integración constitucional, organización, funciones, autonomía, presupuestos, etc., en atención a las mejores proyecciones prácticas de dichos institutos.

Conforme a esas consideraciones, se formuló el temario, cursado con las invitaciones y las bases del congreso. La agenda contempló el análisis y discusión de 16 temas técnicos, muchos de los cuales, por su importancia y significación, fueron nuevamente abordados en los congresos subsiguientes. Los temas tratados en el I INCOSAI fueron:

- I. El sistema de contabilidad del Estado, fundamento de la intervención y fiscalización de los Tribunales de Cuentas.
- II. Alcance de la fiscalización preventiva en la ejecución de los Presupuestos del Estado.

- III. Los bienes del Estado y demás entes públicos y los problemas que plantea su fiscalización.
- IV. De los recursos naturales, su evaluación y fiscalización dentro del Patrimonio Nacional.
- V. Conservación y fiscalización del Patrimonio Cultural.
- VI. Bases sobre la que debe descansar la organización de los Tribunales de Cuentas, para el mejor desenvolvimiento de sus funciones, y aporte que los Gobiernos deben brindarles a esos efectos.
- VII. El control interno en la administración pública a los fines de la fiscalización.
- VIII. El Tribunal de Cuentas, consejero financiero del Estado.
- IX. Autonomía que deben tenerlos Tribunales de Cuentas. Su extensión y garantías.
- X. Conciliación de la autonomía funcional del Tribunal de Cuentas y la marcha normal de la Administración Pública.
- XI. Los Tribunales de Cuentas, como agentes de la soberanía del pueblo para fiscalizar la Administración Pública.
- XII. Los Tribunales de Cuentas y sus relaciones con el Poder Legislativo.
- XIII. La teoría del poder contralor en el ámbito del Derecho Constitucional Moderno.
- XIV. Intervención de los Tribunales de Cuentas en las subastas de obras públicas y compras de la Administración Pública.

- XV. Los Organismos Autónomos como agentes del Estado en la prestación de Servicios Públicos.
- XVI. La acción fiscalizadora de los Tribunales de Cuentas en las Administraciones Provinciales y Municipales.

Cabe mencionar que la Contraloría General venezolana envió aportes sobre "Los Institutos Autónomos en la Legislación venezolana" y "El Control Fiscal en Venezuela y sus antecedentes históricos".

A ese Primer Congreso asistieron 75 personas, representantes de 34 delegaciones, 29 acreditadas de los países: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Haití, Holanda, Italia, Líbano, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, Suecia, Suiza, y Venezuela; y 5 delegaciones en calidad de observadores, representantes de



Una de las sesiones de trabajo del Congreso. En el uso de la palabra el delegado de Francia, señor Edouart Parent.



Chile, México, Portugal, la Santa Sede y las Naciones Unidas.

La delegación venezolana estuvo integrada por el doctor Ezequiel Urdaneta Braschi (Jefe de la Delegación), señor José Puigbo Ronsons, doctor Francisco Viscaíno Vita, doctor Mario Beroes, señor José Miguel Balada y señor Juan Carmona.

Como resultado de este Congreso se llegó a una decisión, por la cual se crearía una secretaría permanente en el Tribunal de Cuentas de Cuba, la cual debería encargarse de preparar el siguiente congreso, a celebrarse 3 años más tarde. Asimismo habría de elaborarse un estudio que tratara sobre la creación de un consejo internacional de tribunales de cuentas.

En este año 2003, al celebrarse el 50 aniversario de la celebración de ese Primer Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras, podemos afirmar que la INTOSAI a permanecido incólume a sus principios, plenamente identificados en el artículo 1 de sus estatutos, en el cual se establece que es un organismo autónomo, independiente y apolítico, creado como una institución permanente para fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros, en lo que se refiere a la auditoría gubernamental.

El lema de la INTOSAI "La experiencia mutua beneficia a todos" se reafirma en los beneficios significativos que han obtenido sus EFS miembros desde su creación.

La INTOSAI con el apoyo de sus EFS miembros, tiene a su favor importantes logros, destacándose entre ellos los siguientes:

- Realización de 17 congresos, celebrados cada tres años de manera ininterrumpida desde 1953;
- Realización junto con las Naciones Unidas de 16 seminarios de formación;
- Creación de 7 grupos regionales de trabajo;
- Creación de comités y grupos de trabajo;
- Creación de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI, cuyos programas de capacitación han permitido formar a un gran número de auditores;
- Publicación trimestral desde 1974 de la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental;
- Análisis y elaboración de documentos técnicos básicos de temas vinculados con el control gubernamental;
- Edición de diversas publicaciones técnicas (Glosario de términos; Normas de Auditoría; Directrices sobre Normas de Control Interno; Normas de Contabilidad; Código de Ética de la INTOSAI; Normas para el ejercicio de la auditoría de las privatizaciones, etc.).

I CONGRESO LATINOAMERICANO DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Una década después del primer en-

cuentro en La Habana, se realizaba en Caracas, el I Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CLADEFS). Podemos decir que los Congresos Latinoamericanos de Entidades Fiscalizadoras tuvieron su origen en la ciudad de Viena, Austria, en mayo de 1962, en la oportunidad de celebrarse el IV Congreso de la INTOSAI. En esa ocasión, el doctor Luis A. Pietri, Contralor General de la República de Venezuela para la fecha, sugirió a diversos delegados de países latinoamericanos la conveniencia de celebrar congresos regionales para plantear y resolver problemas comunes de acuerdo con nuestra idiosincrasia, tradiciones y necesidades, y poder estudiar y discutir sus específicos problemas sobre control fiscal. La idea fue acogida con beneplácito por esas delegaciones y como consecuencia de ello, la Contraloría venezolana organizó el I Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (I Cladefs), el cual se celebró del 23 de septiembre al 2 de octubre de 1963.

El Congreso contó con la asistencia 38 personalidades, 22 delegados efectivos representantes de las EFS de: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela; y 16 delegados como observadores, representantes de: la República de El Salvador; Embajada de Israel; Tribunal de Cuentas de la República del Uruguay; y Contralores Generales de Estado, Empresas e Institutos Autónomos, Ministerios y otros organismos de nuestro país.

A la Sesión Solemne de Apertura fueron invitados el Presidente de la

República, don Rómulo Betancourt y el Presidente del Congreso Nacional de Venezuela, doctor Luis Beltrán Prieto Figueroa, quienes dirigieron unas palabras a los asistentes. Así mismo pronunciaron sus discursos, el doctor Luis A. Pietri, Contralor General de la República de Venezuela, y el doctor José M. Fernández Fariña, Vocal del Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina.

La sesión plenaria inicial del I CLADEFS fue presidida por el excelentísimo doctor Rogerio de Freitas, Vicepresidente del Tribunal de Cuentas de Brasil, por ser representante de la institución fiscalizadora más antigua de Latinoamérica (creada el 17 de diciembre de 1892 e instalada el 17 de enero de 1893). En ella se aprobaron los Estatutos del Congreso y se eligieron como Presidente del Congreso al doctor Luis A. Pietri, Contralor General de la República de Venezuela, como Vicepresidente al doctor



El Presidente Provisional del Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, doctor Rogerio de Freitas (Brasil), hace entrega de la Presidencia al doctor Luis A. Pietri (Venezuela), electo por la Primera Asamblea Plenaria.



Rogério de Freitas, Vicepresidente del Tribunal de Cuentas de Brasil, y como Secretario al doctor Siebel Girón, Primer Examinador de la Sala de Examen de la Contraloría venezolana.

Asimismo se procedió a la elección de las directivas de las Comisiones de Trabajo, las cuales quedaron integradas en la siguiente forma:

Tema I "El Control Previo en Latinoamérica", Presidente doctor Agustín Aljure (Colombia);

Tema II "Intervención de las Entidades Fiscalizadoras en las Operaciones de Crédito Público", Presidente doctor Antonio Pérez Arango (Argentina);

Tema III "Bases Fundamentales que deben informar la Contabilidad Gubernamental en los países latinoamericanos", Presidente doctor Héctor Humeres (Chile).

En cada una de las comisiones se eligieron secretarios fuera de su seno, recayendo tales designaciones en los señores José A. Montenegro, Jesús David Garmendia y Jaime Ferro F. funcionarios de la Contraloría venezolana, para los temas I, II y III, respectivamente.

La Asamblea Plenaria aprobó la recomendación formulada por la Contraloría venezolana respecto a la creación de un Instituto Latinoamericano de Control Fiscal, que realice las funciones de investigación especializada y sirva como centro de información, enseñanza, coordinación y asesoría mutua entre las



En la gráfica aparece la Directiva del Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, electa en su Primera Asamblea Plenaria e integrada así: Presidente, doctor Luis A. Pietri, jefe de la delegación venezolana; Vicepresidente, doctor Rogério de Freitas, delegado por Brasil y Secretario General; y doctor Siebel A. Girón R., representante de Venezuela.

entidades fiscalizadoras, propuesta que fue finalmente cristalizada el 9 de abril de 1965, en el marco del II CLADEFS realizado en Chile, cuando se aprobó la creación del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (Ilacif), antecesora de la actual Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Merece destacar que desde 1963 hasta 1993, nuestra organización regional celebró diez Congresos Latinoamericanos de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CLADEFS) y a partir de 1991 la OLACEFS ha realizado cada año su Asamblea General Ordinaria.

Desde hace cuatro décadas, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países latinoamericanos y caribeños han venido comprometiendo sus mejores esfuerzos para continuar impulsando el espíritu de la OLACEFS acorde con los tiempos modernos, con el firme propósito de fortalecer las relaciones interinstitucionales entre los miembros que la conforman y las que integran los otros grupos regionales de la INTOSAI.



VISITA DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA ARGELINA DEMOCRÁTICA Y POPULAR

El doctor Abdelkader Benmarouf, Presidente del Tribunal de Cuentas de la República Argelina Democrática y Popular realizó una visita oficial a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, del 17 al 21 de septiembre de 2003, atendiendo a una invitación que le hiciera el doctor Clodosbaldo Russián Uzcátegui, Contralor General de la República.

El doctor Benmarouf, quien tiene una larga carrera como educador e investigador, fue nombrado en 1995, por el Presidente de su país, para presidir el Tribunal de Cuentas. Graduado en Ciencias Humanas y en Ciencias Económicas, realizó un doctorado en Economía en la Universidad de París X, en 1980.

Durante su visita, el doctor Benmarouf tuvo la oportunidad de entrevistarse con diferentes directores del

organismo y de conocer con bastante amplitud las labores que desarrolla nuestra Contraloría General. Respecto al área técnica, tuvo oportunidad de conocer las metodologías y procedimientos utilizados en la Contraloría, así como lo relativo a su infraestructura informática y a la actividad internacional que desarrolla. En la reunión sostenida con los Directores Generales de Control se abordaron sus competencias, ámbito y alcance, y los distintos tipos de actuaciones fiscales que efectúan, a través de una presentación bastante detallada.

En cuanto a la Dirección de Averiguaciones Administrativas y Procedimientos Especiales, intercambió ideas y conocimientos con sus directores y pudo conocer de sus atribuciones y de los procedimientos para determinar responsabilidades. El doctor Benmarouf se



mostró gratamente sorprendido por el número de declaraciones y la frecuencia con la que los funcionarios públicos deben hacer sus declaraciones juradas de patrimonio.

Interesado por los temas de capacitación y explorando las posibilidades de cooperación e intercambio, el Presidente del Tribunal de Cuentas argelino se entrevistó con el personal directivo del Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado "Fundación Gumersindo Torres" (COFAE) para conocer sobre los cursos y programas que en materia de control son promovidos y realizados por este instituto.

Luego de dos fructíferas jornadas y de conocer algunas de nuestras bellezas naturales, el doctor Benmarouf partió de regreso para su patria.

Es oportuno destacar algunos de los aspectos más resaltantes que caracterizan al Tribunal de Cuentas de Argelia. Establecido en 1980, desde 1995 tiene competencia universal de control de todos los fondos públicos, la cual ejerce a través del control posterior. Su misión consiste en verificar las condiciones de utilización y en evaluar la gestión de los recursos, medios materiales y fondos públicos de los organismos sometidos a su control, así como asegurar la conformidad de sus operaciones financieras y contables, con las leyes y reglamentos en vigor.

A través de sus resultados, el Tribunal busca favorecer la utilización regular y eficiente de los recursos, medios

materiales y fondos públicos, así como favorecer la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los fondos públicos.

En cuanto a sus atribuciones, el Tribunal de Cuentas:

- Examina y evalúa las cuentas de los contadores públicos para verificar la exactitud material de las operaciones allí descritas, así como su conformidad con las disposiciones legislativas y reglamentarias que les son aplicables.
- Controla la calidad de la gestión de los organismos y servicios públicos bajo su ámbito de competencia, para evaluar las condiciones de la utilización y la gestión de los recursos, medios materiales y fondos públicos con respecto a la eficacia, eficiencia y economía.
- Controla la disciplina presupuestaria y financiera, y tiene la competencia de determinar las responsabilidades en caso de infracción.
- Es consultado sobre los anteproyectos de ley sobre regulación presupuestaria y sobre textos relativos a las finanzas públicas.

En las conversaciones sostenidas con el personal de la Contraloría General se pudo apreciar las similitudes que existen entre ambos organismos en materia de competencias.

Al término de su estadía, el doctor Benmarouf se mostró muy complacido por la información suministrada durante su visita y expresó su beneplácito con relación a futuras asistencias.



PRIMERA REUNIÓN DEL COMITÉ ESPECIAL DE REVISIÓN DE LA CARTA CONSTITUTIVA Y REGLAMENTOS DE LA OLACEFS (CER)

El Comité Especial de Revisión de la Carta Constitutiva y Reglamentos de la OLACEFS-CER (anteriormente denominado como Comisión), constituido como tal a partir de la XII Asamblea General realizada en México, en septiembre de 2003, que aprobó convalidar los acuerdos de creación de comisiones y comités de la Organización, celebró su primera reunión en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, durante los días 24 al 26 de septiembre de 2003, a la cual asistieron sus integrantes: por la Auditoría General de la Nación de la República de Argentina, EFS que preside el citado Comité, la doctora Irene Esculi; por la Contraloría General de la República de Costa Rica, el licenciado Carlos Andrés Arguedas Vargas; por la Contraloría General de la República de Chile, la licenciada Patricia Llanos; por la Contraloría General de la República del

Paraguay, la licenciada Cecilia del Puerto; y por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, el arquitecto Marcelo Cartaya.

Dicha reunión se efectuó con la finalidad de dar cumplimiento a los mandatos del XXVIII Consejo Directivo, sobre:

- a. La formulación del proyecto modificadorio de los Reglamentos para el desarrollo de sesiones ordinarias de la Asamblea General, y de admisión, registro y acreditamiento de sus miembros;
- b. La formulación del proyecto de Reglamento de condecoraciones "Orden al mérito del control" y
- c. La revisión y corrección de la normativa legal vigente con el fin de ajustarla a la Carta Constitutiva y Reglamentos reformulados.



A estos encargos se sumó la necesidad de redactar los términos de referencia del CER. Luego de fijada y discutida la Agenda de la reunión se aprobaron:

- A. El texto del proyecto del Reglamento para el desarrollo de las sesiones ordinarias de la Asamblea General, en el cual se mantiene la división de sesión plenaria administrativa y técnica de cada Asamblea General, las que ahora se denominan Sesión Plenaria Administrativa que no sufre alteraciones, y Sesiones Plenarias Técnicas que se ocuparán del tratamiento y deliberación de los temas aprobados por la Asamblea General, denominándose Sesiones Plenarias Técnicas de Temas, así como de los asuntos concernientes a las comisiones y sus propuestas que se denominarán Sesiones Plenarias Técnicas de Comisiones, estatuyendo un régimen alterno anual para conocer y deliberar en un año sobre los tópicos que conciernen a las comisiones y al siguiente sobre los relacionados con los temas técnicos aprobados al efecto por la Asamblea.
- B. El proyecto de los términos de referencia del comité, cuya propuesta se fundamenta en su naturaleza de órgano asesor permanente en materia legal; está integrado por cinco miembros activos elegidos por la Asamblea General con mandato de cuatro años, pudiendo ser reelectos por un período adicional

y su funcionamiento se articula sobre la base de reuniones presenciales y virtuales efectuándose estas últimas mediante interconexión electrónica.

- C. En cuanto al proyecto de Reglamento de condecoraciones "orden al mérito del control", el CER elaboró un cuadro en el que se analizaron los beneficios e inconvenientes que generan estas disposiciones y acordó proponer dos alternativas, c.1) no reglamentar la atribución de la organización de otorgar premios y/o estímulos y que todo reconocimiento que pretenda efectuarse se resuelva con la entrega de una placa o diploma, como se ha venido haciendo hasta ahora; c.2) de estimarse conveniente la reglamentación de dicho articulado elaboró un proyecto de Reglamento de Diploma al Mérito de Control.
- D. De la lectura de la Carta Constitutiva y su Reglamento se observaron discrepancias de forma que quedaron plasmadas en un Cuadro que con tal fin se realizó.
- E. Quedó pendiente la formulación del proyecto modificador del Reglamento de admisión, registro y acreditamiento de miembros que será abordado a futuro.

Todos estos documentos fueron presentados para su discusión y aprobación ante el XXIX Consejo Directivo que se celebró durante los días 11 y 12 de noviembre en la ciudad de La Habana, Cuba.

CURSO INTERNACIONAL

“CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE AUDITORÍA FINANCIERA”

La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, en su condición de subsede de la OLACEFS y en cumplimiento del programa de capacitación para el año 2003 de la referida Organización, realizó el Curso Internacional “Conceptos Fundamentales de Auditoría Financiera”, el cual se impartió del 22 de septiembre al 1º de octubre del 2003, siendo los instructores de dicho evento funcionarios de este Organismo Contralor: Eyra Brito, Tania García, Bernardo Pérez y Antonio Marsicano.

En este evento participaron representantes de nueve países: Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay y Venezuela, conformando un grupo de 29 personas.

Este curso fue diseñado para auditores de 3 a 5 años de experiencia, que

requieren actualización en esta actividad o incrementar sus habilidades y conocimientos en auditoría financiera. Esto con la intención de fortalecer la capacidad técnica de los participantes en el cumplimiento de labores en materia de auditoría financiera, mediante el análisis de los elementos conceptuales, doctrinarios y metodológicos que lo soportan, así como promover entre los participantes el intercambio de conocimientos y experiencias en el área.

Se desarrolló el marco conceptual en materia de auditoría financiera, donde se incluyen conceptos, principios, objetivos, alcance y características. Se presentó en forma detallada las normas de auditoría, tanto del Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA) como las de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), por ser

estos dos instrumentos normativos referencias importantes en la elaboración de las normas de auditoría a nivel mundial.

El curso ofreció también un proceso detallado de auditoría financiera en sus tres fases: planeación, ejecución e informe. La fase de planeación tiene como propósito la identificación de lo que se va a examinar, cómo, cuando, con qué recursos, alcance, tiempo, objetivos, criterios y enfoque. Es decir, toda la información requerida para llevar a cabo una labor eficiente y efectiva. Por su parte, la fase de ejecución se enfatiza en la recopilación de pruebas y en el análisis de evidencias, basándose en los objetivos de auditoría, los criterios y la metodología desarrollada en la fase de planeación. La última fase consiste en la elaboración del informe por el cual se comunican los resultados de la auditoría.

Destacó la importancia de realizar el aseguramiento de la calidad mediante un proceso continuo de revisiones sobre el cumplimiento efectivo de importantes normas y políticas de la entidad auditora, para medir el grado de satisfacción del usuario interno y externo por los productos o servicios recibidos. Para ello se ofrece el sistema de aseguramiento de calidad, el cual permite la identificación de siete 7 puntos de control, de los cuales 5 de ellos están ligados directamente a las distintas fases del proceso de auditoría y 2 que intervienen de manera contundente para el logro de la calidad. Estos son: planificación; programación; documentación o papeles de trabajo; conclusiones y recomendaciones; informe; evaluación posterior de la auditoría y retroalimentación de la auditoría.



En la gráfica los participantes e instructores del Curso Internacional "Conceptos Fundamentales de Auditoría Financiera", acompañados de la Subcontralora, doctora Adelina González.



V REUNIÓN del COMITÉ de CAPACITACIÓN REGIONAL (CCR) de LA OLACEFS

En la ciudad de Managua, Nicaragua, del 1° al 3 de octubre de 2003, se llevó a cabo la quinta reunión del Comité de Capacitación Regional (CCR). Asistieron a esta reunión los siguientes miembros: licenciado Norman Villalobos de la Contraloría General de la República de Costa Rica, licenciado Pablo Emilio Hurtado de la Contraloría General de la República de Nicaragua y la ingeniera Yadira Espinoza, Directora General Técnica de esta Contraloría General.

Así mismo participaron en calidad de invitado el licenciado Luis Esteban Arrieta de la IDI-INTOSAI y en calidad de observador el licenciado Misael Delgado Mejías de la EFS de Nicaragua.

Se inició la reunión con la apertura a cargo del Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General de

Nicaragua, doctor Francisco Ramírez Torres, estando presente los miembros del Consejo Superior de esta EFS: licenciado Juan A. Gutiérrez, doctor José Pazos Marsick, licenciado Luis Ángel Montenegro y doctor Guillermo Argüello.

En el acto de apertura el licenciado Luis Esteban Arrieta, Gerente de Proyectos Especiales de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), disertó acerca del Enfoque Sistémico de Capacitación (ESC) así como del apoyo de la IDI a la capacitación en la OLACEFS. En el mismo acto el licenciado Norman Villalobos y la ingeniera Yadira Espinoza presentaron las experiencias e infraestructura de capacitación en cada una de sus EFS.

La EFS de Costa Rica destacó en su presentación la organización de su



centro de capacitación, su infraestructura, los eventos de capacitación realizados en el 2002-2003, así como sus principales retos.

La Contraloría venezolana resaltó la infraestructura de capacitación que posee, tanto en términos de espacios físicos como de la cartera de cursos que actualmente se dictan a través de su centro de capacitación. Asimismo presentó los logros en la implantación del enfoque sistémico de capacitación para el año 2002- 2003.

A continuación se dio inicio a las actividades programadas tratando los siguientes puntos según lo establecido en la agenda de trabajo:

1. PLAN OPERACIONAL DE CAPACITACIÓN REGIONAL - PERÍODO 2002-2003

1.1 EVALUACIÓN del PLAN OPERACIONAL DE CAPACITACIÓN REGIONAL - PERÍODO 2002-2003

Se evaluó el POCR 2002-2003 y se determinaron los resultados obtenidos, haciendo énfasis en las lecciones aprendidas durante el período evaluado. Los resultados están contenidos en el informe que el CCR presentará ante la XIII Asamblea General de la OLACEFS.

1.2 LOGROS y AVANCES DE LA CAPACITACIÓN REGIONAL DURANTE EL PERÍODO 2002-2003

Se revisó el resumen de los logros y avances de la capacitación regional durante el período 2002-2003.

11





Se acordó incorporar los resultados de la evaluación del POCR 2002-2003 a la evaluación de los logros y avances haciendo énfasis en los dos ámbitos de acción del POCR: el ámbito local que se refiere a los logros en la implementación del ESC en cada EFS de la región y el ámbito regional que se refiere al desarrollo de los programas de capacitación de la región: cursos subse- de e insitu, programas de pasantías y convenios de cooperación.

2. PAUTAS DE CAPACITACIÓN REGIONAL

2.1 REGLAMENTO DE LOS CURSOS sub-sede E IN SITU

La EFS de Nicaragua presentó un proyecto del reglamento el cual fue modificado por la EFS de Venezuela. Se revisó esta última propuesta, se rediseñó el esquema general del reglamento y se acordó que la EFS de Nicaragua ajuste el proyecto de reglamento al nuevo esquema antes del término del mes de octubre de 2003 para solicitar su aprobación en el Consejo Directivo que se celebrará en el marco de la XIII Asamblea

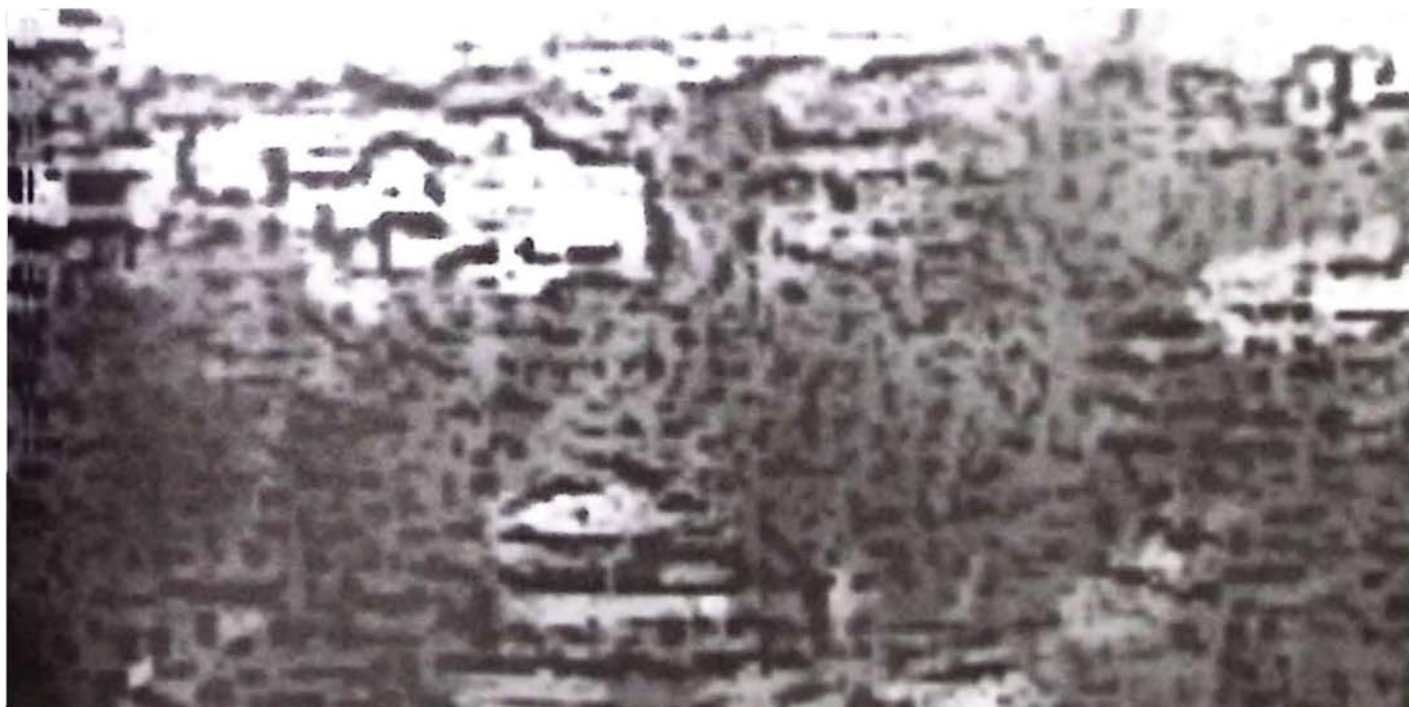
General de la OLACEFS en noviembre del presente año en La Habana, Cuba.

2.2 PAUTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE SISTÉMICO DE CAPACITACIÓN EN LAS EFS DE LA REGIÓN

La EFS de Bolivia tiene asignada, desde la cuarta reunión del CCR la responsabilidad de elaborar este instrumento. Se acordó denominarlo "Lineamientos para la Implementación del Sistema de Capacitación en las EFS". Asimismo se le solicitó a la EFS de Bolivia, su entrega para enero del 2004, con la finalidad de que los miembros del CCR lo revisen y aprueben, antes de someterlo a la aprobación en el Consejo Directivo de la OLACEFS a celebrarse en el primer trimestre del 2004.

2.3 REGLAMENTO DE PASANTÍAS

Este tema fue asignado a la EFS de Perú desde la cuarta reunión del CCR y se acordó que lo continúe elaborando. Por lo tanto la EFS peruana deberá revisar y modificar el reglamento para la realización de pasantías para junio de





2004, con la finalidad de que sea sometido a la aprobación del Consejo Directivo de la OLACEFS que se celebrará en el segundo semestre del 2004.

3. CONVENIO BID-GAO-IDI-OLACEFS

Se destacaron los logros, retrasos, obstáculos y recomendaciones que se han producido durante el desarrollo del Convenio, acordándose que la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS requieran al BID la fecha en la cual la OLACEFS podrá disponer de los recursos asignados.

Igualmente se deberá ajustar el cronograma de actividades de acuerdo al cronograma de desembolso de los recursos por parte del BID, así como el desarrollo de otros cursos regionales promovidos por la IDI.

4. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE DEUDA PÚBLICA IDI-INTOSAI-OLACEFS

El licenciado Arrieta, Gerente de Proyectos Especiales de la IDI, informó acerca del cronograma de actividades de éste programa y destacó la realización de una auditoría piloto de deuda pública que será aplicada en la EFS de Venezuela, en febrero de 2004.

También se confirmó la ejecución de cursos para la región de Centroamérica para el 2004. Cabe destacar que estas actividades serán consideradas al elaborar el Plan Anual de Capacitación (PAC) 2004 de la OLACEFS.

5. SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE CAPACITACIÓN REGIONAL Y PROYECTO E-LEARNING

El licenciado Arrieta hizo una breve exposición acerca de la experiencia de la EFS de Colombia en capacitación a distancia.

Asimismo se acordó encargar a la EFS de Costa Rica la elaboración del proyecto de e-learning para lo cual deberá recolectar información en la región de la OLACEFS, en otras regiones de INTOSAI y en universidades y otras entidades con experiencias en el campo, y consolidar esa información en el plan del proyecto.

6. POCR 2004

Se evaluaron los logros, avances y lecciones aprendidas en el desarrollo del POCR 2002-2003. Las lecciones aprendidas generaron estrategias y tácticas que fueron consideradas en la nueva estructura del POCR 2004 con la finalidad de facilitar su ejecución, seguimiento y evaluación. Se elaboró el POCR 2004 el cual será presentado ante la XIII Asamblea General de la OLACEFS para su aprobación.

7. INFORME PARA LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS

Se inició la elaboración del Informe y se acordó que fuera concluido por la EFS de Venezuela y ser sometido a revisión entre los miembros del CCR antes de su presentación en la próxima Asamblea General de la OLACEFS.



SEMINARIO INTERNACIONAL ÉTICA, CIUDADANÍA Y MEDIO AMBIENTE: EL NUEVO PAPEL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS

En su condición de Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República Bolivariana de la República de Venezuela, fue invitado para integrar la Mesa Solemne de la Sesión de Apertura del Seminario Internacional “Ética, Ciudadanía y Medio Ambiente: El Nuevo Papel de los Tribunales de Cuentas” que con motivo de la celebración del 35 aniversario de ese Tribunal de Cuentas, se realizó del 1° al 3 de octubre de 2003, en la ciudad de Recife, Brasil. La invitación fue extendida por el Consejero Roldao Joaquim Dos Santos, Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Pernambuco.

El evento contó con la presencia de las Universidades de Pernambuco, la Academia Pernambucana de Letras, la Asociación de Tribunales de Cuentas de Brasil (ATRICOM), el Instituto Ruy Barbosa, la Asociación de Entidades Oficiales de Control Público del Mercosur (ASUR) y la OLACEFS, e incluyó la participación de destacados conferencistas, entre ellos Ministros de Estado, Ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión, profesores destacados de Recife, de la Universidad de Salamanca, Sao Paulo, Río de Janeiro, Río Grande del Sur, Lisboa, Brasilia, y de otros tribunales.

La conferencia de apertura del seminario “Los Tribunales de Cuentas y las cualidades del Servicio Público” fue

dictada por el Ministro Marcos Vinicios Vilaca, del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y la de clausura "Raíces populares de la Cultura brasileña" por el profesor Ariano Suassuna, miembro de la Academia brasileña de Letras.

El seminario fue propicio para intercambiar conocimientos y experiencias de los diversos temas tratados, entre ellos: Gestión Pública y Ciudadanía; Control Público y el nuevo orden social; Responsabilidad y ciudadanía; Ética, Cultura y Transformación Social; Antropología Política, Ciudadanía y Control Externo; Política Nacional del Medio Ambiente; Ciudadanía y el Medio Ambiente; Daño Ambiental; Actuación de los Tribunales de Cuentas en áreas de interés ambiental; Poder Político, Sociedad Civil y Democracia; Avances y Tendencias para el Control Externo: la experiencia internacional.

Con un interesante y un nutrido programa, el seminario concluyó exitosamente.



LA INTOSAI CELEBRÓ SU 50 ANIVERSARIO EN BUDAPEST

El 15 de octubre de 2003 se realizó en Budapest, Hungría, un programa especial con motivo del 50 aniversario de la INTOSAI. Se hizo un recuerdo especial al Primer Congreso celebrado en noviembre de 1953, en la ciudad de La Habana, Cuba.

A la cita asistieron los miembros del Comité Directivo de la INTOSAI (quienes días antes sostuvieron su 51ª reunión), los titulares de 15 EFS, entre ellos el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República y Presidente de la OLACEFS, así como también invitados especiales.

El programa incluyó sesiones técnicas y ceremoniales. La sesión técnica se inició con las palabras de bienvenida a cargo del Presidente del Comité de la INTOSAI y Presidente de la Junta de Auditoría e Inspección de

Corea, doctor Ock-Sup Noh, quien en su alocución realizó algunas reflexiones sobre la importancia de la gesta realizada por la INTOSAI durante los últimos 50 años.

El doctor Ock-Sup-Noh manifestó su satisfacción por la intervención en esta sesión especial de 3 distinguidos oradores: el doctor Franz Fiedler, Secretario General de la INTOSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria; el doctor Attila Chikán, Rector de la Universidad de Budapest; y el doctor Arturo González de Aragón, Auditor General de México.

El doctor Fiedler disertó sobre la "Independencia de la EFS" y en su exposición precisó que la independencia constituye el credo de los auditores; la conferencia sobre la interpretación de la Declaración de Lima fue dictada por

institucionales

el doctor Attila Chikán, Rector de la Universidad de Budapest y Ex Ministro de Asuntos Económicos de Hungría, quien afirmó entre otros aspectos que los principios rectores establecidos en

ro. En esta parte del programa aniversario, le correspondió dar la bienvenida al doctor Árpád Kovács, Presidente de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría (oficina anfitriona del programa),



la citada Declaración continúan siendo plenamente eficaces a la luz de la globalización y la integración; el doctor Arturo González de Aragón, Auditor General de México, concluyó la sesión técnica con una presentación sobre los beneficios de la INTOSAI para las EFS.

La sesión ceremonial se celebró en la sala principal del Parlamento húnga-

mientras el doctor Ferenc Wekler, Orador del Parlamento húngaro, pronunció un discurso sobre las relaciones entre las EFS y el parlamento. La sesión concluyó con un discurso del Secretario General, el doctor Fiedler sobre la historia de la INTOSAI. Finalizada la sesión, se realizó una recepción en los elegantes salones de celebración del Parlamento.





ENCUENTRO INTERNACIONAL: “LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN”

El doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela y Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), fue invitado para participar como expositor en el Encuentro Internacional “La Auditoría Gubernamental en los Procesos de Integración. Las soluciones de la Unión Europea. El Mercado Común del Sur. Las demandas de la Sociedad Civil y los nuevos desafíos del Control Gubernamental”, encuentro entre la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, y el Tribunal de Cuentas Europeo, que se llevó a cabo del 21 al 23 de octubre de 2003, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

En el acto de instalación de las Jornadas, intervinieron los doctores

Leandro Despouy, Presidente de la Auditoría General de la Nación Argentina, y Francisco J. Galiano Morán, Contralor General de la República de Paraguay.

Asimismo el citado encuentro contó con la intervención de destacadas personalidades, entre ellas: el Embajador Angelos Pagkratis, Jefe de la Delegación de la Comisión Europea en la República Argentina; señores Robert Reynders del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) e Iain Johnston, de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) del Reino Unido; el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela y Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); diversos miembros integrantes de la Organización de las EFS de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile;



doctor Juan José Bayona de Peregrino, del Parlamento Europeo; Martín Granovsky, Secretario de Redacción Página 12; Ricardo Kirschbaum, Editor General del Clarín; Roberto García, Director Periodístico Ámbito Financiero; Julio Saguier, Presidente del Directorio La Nación; doctor Leandro Despouy, Presidente de la Auditoría General de la Nación Argentina; doctor Mario Rejtman Farah, Presidente Poder Ciudadano; doctor Daniel Sabsay, Director Ejecutivo Fundación Ambiente y Recursos Naturales; doctor Oscar Lambeto, Presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

El programa del encuentro, estructurado en paneles, contempló los temas siguientes:

1. EL PAPEL DEL CONTROL EN LA EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

- Panorama del Control en la Unión Europea
- El Control en la Comisión Europea

2. APORTES DEL CONTROL A LA INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

- La autonomía del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)
- Relación del Tribunal de Cuentas Europeo con las EFS Nacionales Europeas
- Políticas de colaboración entre el TCU y las EFS Nacionales Europeas en el Control Supranacional
- Perspectivas de cooperación entre el TCE y la Organización de las EFS de países del Mercosur, Bolivia y Chile

3. EL PAPEL DEL CONTROL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE

- Importancia estratégica del Control en la integración entre bloques regionales
- La institucionalización del control en el MERCOSUR





- Conveniencia de desarrollar valores y parámetros comunes de control entre los diferentes países y las diversas regiones
- Vinculación de la Organización de las EFS de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile con el TCE
- Aportes de las experiencias de las EFS en el Control Comunitario a sus respectivas organizaciones regionales
- Relación de Coordinación entre los Órganos de Control Nacionales y Locales

4. EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ORGANIZACIÓN DE LAS EFS DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE

- Síntesis de las autoridades realizadas por los grupos de trabajo nacionales de la Organización
- Trabajo de la Organización de las EFS de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile: Logros y desafíos de la agenda del control comunitario
- Actividades de cooperación entre los órganos de control pertenecientes a ambos bloques regionales

5. EXIGENCIAS DE LA OPINIÓN PÚBLICA A LOS ÓRGANOS DE CONTROL

- El Parlamento Europeo: Ideas Fundacionales del Control Comunitario y su institucionalización
- El papel de los medios de comunicación
- Experiencias de la Unión Europea
- Experiencia Nacional

6. EL CONTROL FRENTE A LAS NUEVAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Relaciones de las EFS con las ONG

7. LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL CONTROL

- Importancia de la institucionalización del control comunitario para la solución de problemas que escapan al ámbito nacional
- El Control Público frente al proceso de globalización
- Control de Flujos Transnacionales de Capital
- Oportunidades del Control
- Otros desafíos

PRIMER CURSO REGIONAL DE AUDITORÍA EN DEUDA PÚBLICA

En el marco del Programa de Capacitación sobre Deuda Pública que se lleva a cabo en la Región de OLACEFS, como resultado de la cooperación entre la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI) y el Comité de Deuda Pública (CDP) y con la colaboración de la Contraloría General de la República de Colombia, se realizó del 27 de octubre al 7 de noviembre de 2003, en Cartagena de Indias, el Primer Curso Regional de Auditoría en Deuda Pública.

El curso estuvo dirigido a 25 auditores de las EFS de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, con el propósito de mejorar su capacidad como auditores en Deuda Pública y de capacitadores en auditoría, para garantizar el efecto multiplicador del conocimiento en sus respectivas EFS.

Cabe destacar que en representación de la Contraloría venezolana participaron los licenciados Sandra Madelina Mollegas Puerta, Auditor Coordinador en la Dirección de Control de Estados; Jesús Ramón Rojas Aguilera y Antonio Marsicano Rugiero, ambos Auditores Junior en la Dirección de Control del Sector de la Economía.

El curso se dividió en 3 módulos: En el primero se dio instrucción sobre aspectos específicos relacionados con el manejo y administración de la deuda pública, tales como: definición, canje de bonos, análisis de sostenibilidad y vulnerabilidad mediante indicadores, riesgo de portafolio, entre otros; en el segundo, elementos para aplicar a un proceso de auditoría de la deuda pública; y en el tercer módulo se suministraron herramientas para impartir cursos.



Los entrenadores del curso. La licenciada Eyra Brito, la tercera de izquierda a derecha.

La actividad docente estuvo a cargo de un equipo de destacados especialistas y profesionales expertos en la materia. Funcionarios de las EFS de la OLACEFS participaron como entrenadores: Carlos Forero Orozco y Teresa Rojas (ambos de Colombia), Laércio Mendes Vieira (Brasil), Alberto Carvajal Morales (Costa Rica), Elías López Barrera (México), Ariana Fernández Bellido (Panamá), Gabriel Etchelet La-

marque (Uruguay) y Eyra Brito Echandía (Venezuela); y como especialistas de capacitación: Gaby Ledesma Gaya (Uruguay) y Marcelo Cartaya Rojas (Venezuela). Asimismo, intervinieron, en calidad de experto José Oyola de la Oficina General de Auditoría de Estados Unidos de América (GAO) y por IDI, Luis Esteban Arrieta Castellar, Gerente de Programas para la Región OLACEFS.



Los participantes del curso de Auditoría en Deuda Pública.

XIII ASAMBLEA GENERAL de LA OLACEFS

En la ciudad de La Habana, Cuba, del 10 al 15 de noviembre de 2003 y bajo los auspicios del Ministerio de Auditoría y Control de la República de Cuba, se llevó a cabo la XIII Asamblea General de la OLACEFS, la cual contó con la asistencia de importantes personalidades, entre las que se encontraban el señor Serguey V. Stepashin, Presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia y la Sra. Else Karin Kristensen, Sub Directora General de la INTOSAI.

El Presidente de la OLACEFS, doctor Clodosbaldo Russián, informó sobre las actividades realizadas, destacando entre otras, el Taller Regional para auditores de deuda pública que se realizó durante los días 28 de abril al 30 de mayo en la ciudad de México, el VI Congreso Trienal de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI), que se celebró en la ciudad de Hamilton, Bermudas, del

10 al 16 de agosto de 2003, el cual tuvo como lema la "Promoción del buen gobierno"; el Seminario Internacional sobre "Ética Ciudadana y Medio Ambiente: El Nuevo Papel de los Tribunales de Cuenta", el cual fue organizado dentro del marco del 35º aniversario de creación del Tribunal de Cuentas de Pernambuco.

Igualmente, la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS junto con la Presidencia, presentó el Plan de Trabajo de la Organización para el año 2004, el cual desarrollará su accionar dentro de cuatro ejes fundamentales: capacitación, fortalecimiento de la estructura y capacitación de las EFS, desarrollo inter e intra organizacional y cooperación técnica y optimización de recursos.

Dentro de las resoluciones aprobadas cabe destacar: las elecciones de la ciudad de Buenos Aires, Argentina, como sede de la XIV Asamblea Gene-



El doctor Clodosbaldo Russián durante su intervención en la XIII Asamblea General de la OLACEFS.

ral y la ciudad de San Salvador, El Salvador, como sede de la XV Asamblea General; la Contraloría General de la República del Paraguay y el Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras como miembros del Consejo Directivo para el período 2004-2005 y las Contralorías Generales de las Repúblicas de Chile y Colombia como Auditor Principal y Suplente, respectivamente, para examinar la gestión financiera de la OLACEFS de los períodos 2003 y 2004.

Por otra parte, el Comité de Capacitación Regional CCR, presidido por esta Contraloría General, presentó el Informe de Actividades desarrolladas durante el año 2003, así como sus propuestas para optimizar la capacitación en la región, el cual fue aprobado por la Asamblea General, delegando en el Consejo Directivo aprobar el Reglamento de Cursos Sub Sede e In Situ, que será revisado por el Comité Especial de Revisión de la Carta Constitutiva y Reglamentos de la OLACEFS (CER) así como el Plan de Capacitación para el año 2004. Por su parte, el CER presentó su Informe, acompañado del Reglamento para el Desarrollo de las Se-

siones Ordinarias de la Asamblea General, siendo aprobados ambos.

En el VI Concurso anual de investigación 2003 cuyo tema a tratar fue la "Fiscalización de los ingresos públicos", los señores José Luis Cea Claver y Karen Ortiz Finnemore del Tribunal de Cuentas de España obtuvieron el primer lugar haciéndose acreedores de un premio de tres mil quinientos dólares americanos (\$ 3.500) y el segundo lugar lo obtuvo el señor Elio Canario Zelada, de la Contraloría General de Perú, por el que obtuvo el premio de un mil quinientos dólares americanos (\$ 1.500).

Finalmente, se aprobaron las conclusiones y recomendaciones contenidas en los informes de relatoría, referentes a los temas técnicos deliberados en la Asamblea General, a saber: Tema I "La Auditoría de la Deuda Pública"; Tema II "Sistemas de Información"; Tema III "Fortalecimiento de las EFS", delegándose en el Consejo Directivo, la selección de los temas técnicos que serán discutidos en el seno de la XIV Asamblea General prevista a celebrarse en el año 2004, así como la conformación de los respectivos Comités Técnicos Coordinadores.

XVII CONGRESO NACIONAL DE TRIBUNALES DE CUENTAS

Atendiendo la invitación especial extendida por el doctor Rubén Edgardo Quijano, Presidente del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, nuestro Contralor General el doctor Clodosbaldo Russián, asistió en su condición de Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) al XVII Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, evento que se realizó durante los días 24, 25 y 26 de noviembre de 2003, en la ciudad de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

El citado evento reúne con una periodicidad de dos años a miembros, funcionarios y agentes de los órganos de control público externo de Argentina y del exterior con propósitos dirigidos a la actualización, capacitación e

intercambio de experiencias de aquellos organismos.

El programa del Congreso incluyó conferencias de distinguidas personalidades, entre ellas "Nuevos desafíos de la Auditoría Pública" a cargo del doctor Leandro Despouy, Auditor General de la Nación Argentina; "El Tribunal de Cuentas Europeo. Consideración especial de su control y garantía de calidad" dictada por el doctor Hubert Weber, miembro del Tribunal de Cuentas Europeo; y "El rol de los Tribunales de Cuentas y los requerimientos de la sociedad" dictado por un panel integrado por los miembros del Consejo Académico del IELel.

Asimismo fueron conformadas comisiones de trabajo para la discusión de los temas, y las conclusiones a las que llegaron fueron presentadas en la Plenaria del evento.

LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

El Comité Especial encargado de negociar una Convención contra la Corrupción y conformado por un Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta, entre los cuales figuraba la Contraloría General venezolana, luego de la celebración de 4 períodos de sesiones durante el año 2003 (del 4° al 7° período) finalizó sus actividades. El Comité Especial en menos de 2 años concluyó su mandato con la aprobación del proyecto de Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción el 1° de octubre de 2003, la cual quedó abierta a la firma de todos los Estados del 9 al 11 de diciembre de 2003 en Mérida, México.

ANTECEDENTES

La Asamblea General de las Naciones Unidas, consciente del grave problema que la corrupción representa para

la comunidad internacional y vista su expansión y carácter multifacético a raíz de la globalización, acuerda que la lucha contra la corrupción debe globalizarse también. A raíz de la elaboración de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Asamblea General de las Organizaciones Unidas decidió emprender la formulación de un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción. A tal efecto, en sus Resoluciones 55/61 del 4 de diciembre del 2000 y 55/188 del 20 de diciembre del mismo año, encomienda al Secretario General la creación de un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta para que prepare dicho instrumento y cuyo mandato debe concluir para finales del año 2003.

El Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta inició sus

actividades en Viena, Austria, el 30 de julio de 2001 y luego de siete período de reuniones con un total aproximado de 143 sesiones y la asistencia promedio de representantes de 120 países culminó su labor en octubre de 2003 con la aprobación del proyecto de Convención tal y como indicáramos al comienzo.

LA CONVENCIÓN Y SU CONTENIDO

No cabe duda que las delegaciones de los países participantes hicieron un especial esfuerzo por condensar en este documento las aspiraciones e inquietudes de la mayoría y las abordaron, dentro de las limitaciones que impone un instrumento de esta naturaleza que por su carácter internacional debe ser aplicable a todos los países, con bastante mayor profundidad y precisión que la contemplada en otros instrumentos análogos. Es así como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aborda aspectos cruciales relacionados con el tema de la corrupción en lo relativo a delitos, participación de la sociedad civil, inclusión del sector privado, y prevención y combate contra este flagelo, y prevé asimismo condiciones y medidas para su implementación, así como órganos para su puesta en práctica.

Temas tan críticos y difíciles de tratar como son el secreto bancario y el lavado de dinero son expuestos, dentro de lo que cabe, con relativa acuciosidad, y en este sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción da un paso adelante sobre instrumentos jurídicos de carácter internacional precedentes. No sucede lo mismo en el caso del enriquecimien-

to ilícito, el cual aun cuando quedó asentado dentro del documento, es tratado de manera más bien superficial, dejando a la discrecionalidad de cada Estado Parte su consideración.

En materia de cooperación internacional es bastante exhaustiva, y son muchos los aspectos que aborda de manera particular, especialmente con relación a la asistencia judicial recíproca y a la recuperación de activos. Conviene destacar a este nivel el tratamiento especial previsto para los países en vías de desarrollo o con economías en transición, en cuanto a la asistencia técnica y financiera que se les debe proporcionar para poder implementar y difundir esta Convención.

Resultan así mismo innovadores los temas relacionados con la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción, así como la inclusión del sector privado como un actor también susceptible de corrupción.

A pesar de todos estos aspectos positivos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adolece en múltiples instancias de cierta generalidad y discrecionalidad en su articulado, lo que hace que su aplicación dependa, en gran medida, de la decisión política de los Estados Parte involucrados.

Con respecto a las propuestas venezolanas, conviene señalar que la mayor parte de ellas quedaron incorporadas durante las deliberaciones de los grupos oficiosos o fueron absorbidas en los diferentes artículos.

Comité de Publicaciones

Marcelo Cartaya

Coordinador

Edgar Barrios

Miriam Fernández

Omaira Giménez

Mary Jiménez

Mirla Ladera

Humberto Omaña

Eddy Pacheco

Daniel Ruggiero

Maritza Sutalo

Janina Valbuena



Imagen de portada

19 de Abril (detalle)

óleo sobre tela, Régulo Pérez, 1990

Colección de arte de la Contraloría General de la República

Fotografía: Aurelio Urbano y Juan Carlos Pérez

Diseño Gráfico

Oscar Hurtado Matthey

Diagramación

Oscar Hurtado Matthey

José Sabú Tovar