

Revista de CONTROL FISCAL es una publicación
de la **Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela**,
Dirección de Información y Cooperación Técnica
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: dict@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

enero-abril de 2004

Nº 154
CARACAS
VENEZUELA

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

Artículo 91.

Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras Leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

1. La adquisición de bienes, la contratación de obras o de servicios, con inobservancia total o parcial del procedimiento de selección de contratistas que corresponda, en cada caso, según lo previsto en la Ley de Licitaciones o en la normativa aplicable.
2. la omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.
3. el no haber exigido garantía a quien deba prestarla o haberla aceptado insuficientemente.
4. la celebración de contratos por funcionarios públicos, por interpuesta persona o en representación de otro, con los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, salvo las excepciones que establezcan las Leyes.
5. la utilización en obras o servicios de índole particular, de trabajadores, bienes o recursos que por cualquier título estén afectados o destinados a los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.
6. la expedición ilegal o no ajustada a la verdad de licencias, certificaciones, autorizaciones, aprobaciones, permisos o cualquier otro documento en un procedimiento relacionado con la gestión de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, incluyendo los que se emitan en ejercicio de funciones de control.
7. la ordenación de pagos por bienes, obras o servicios no suministrados, realizados o ejecutados, total o parcialmente, o no contratados, así como por concepto de prestaciones, utilidades, bonificaciones, dividendos, dietas u otros conceptos, que en alguna manera discrepen de las normas que las consagran. En estos casos la responsabilidad corresponderá a los funcionarios que intervinieron en el procedimiento de ordenación del pago por cuyo hecho, acto u omisión se haya generado la irregularidad.
8. el endeudamiento o la realización de operaciones de crédito público con inobservancia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público o de las demás Leyes, reglamentos y contratos que regulen dichas operaciones o en contravención al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno.

9. la omisión del control previo.
10. la falta de planificación, así como el incumplimiento injustificado de las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos.
11. la afectación específica de ingresos sin liquidarlos o enterarlos al Tesoro o patrimonio del ente u organismo de que se trate, salvo las excepciones contempladas en las Leyes especiales que regulen esta materia.
12. efectuar gastos o contraer compromisos de cualquier naturaleza que puedan afectar la responsabilidad de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, sin autorización legal previa para ello, o sin disponer presupuestariamente de los recursos necesarios para hacerlo; salvo que tales operaciones sean efectuadas en situaciones de emergencia evidentes, como en casos de catástrofes naturales, calamidades públicas, conflicto interior o exterior u otros análogos, cuya magnitud exija su urgente realización, pero informando de manera inmediata a los respectivos órganos de control fiscal, a fin de que procedan a tomar las medidas que estimen convenientes, dentro de los límites de esta Ley.
13. abrir con fondos de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, en entidades financieras, cuenta bancaria a nombre propio o de un tercero, o depositar dichos fondos en cuenta personal ya abierta, o sobregirarse en las cuentas que en una o varias de dichas entidades tenga el organismo público confiado a su manejo, administración o giro.
14. el pago, uso o disposición ilegal de los fondos u otros bienes de que sean responsables el particular o funcionario respectivo, salvo que éstos comprueben haber procedido en cumplimiento de orden de funcionario competente y haberle advertido por escrito la ilegalidad de la orden recibida, sin perjuicio de la responsabilidad de quien impartió la orden.
15. la aprobación o autorización con sus votos, de pagos ilegales o indebidos, por parte de los miembros de las juntas directivas o de los cuerpos colegiados encargados de la administración del patrimonio de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, incluyendo a los miembros de los cuerpos colegiados que ejercen la función legislativa en los Estados, Distritos, Distritos Metropolitanos y Municipios.
16. ocultar, permitir el acaparamiento o negar injustificadamente a los usuarios, las planillas, formularios, formatos o especies fiscales, tales como timbres fiscales y papel sellado, cuyo suministro corresponde a alguno de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.
17. la adquisición, uso o contratación de bienes, obras o servicios que excedan manifiestamente a las necesidades del organismo, sin razones que lo justifiquen.

18. autorizar gastos en celebraciones y agasajos que no se correspondan con las necesidades estrictamente protocolares del organismo.
19. dejar prescribir o permitir que desmejoren acciones o derechos de los entes u organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente.
20. el concierto con los interesados para que se produzca un determinado resultado, o la utilización de maniobras o artificios conducentes a ese fin, que realice un funcionario al intervenir, por razón de su cargo, en la celebración de algún contrato, concesión, licitación, en la liquidación de haberes o efectos del patrimonio de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, o en el suministro de los mismos.
21. las actuaciones simuladas o fraudulentas en la administración o gestión de alguno de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.
22. el empleo de fondos de alguno de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley en finalidades diferentes de aquellas a que estuvieron destinados por Ley, reglamento o cualquier otra norma, incluida la normativa interna o acto administrativo.
23. quienes ordenen iniciar la ejecución de contratos en contravención a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno.
24. quienes estando obligados a permitir las visitas de inspección o fiscalización de los órganos de control se negaren a ello o no les suministraren los libros, facturas y demás documentos que requieren para el mejor cumplimiento de sus funciones.
25. quienes estando obligados a rendir cuenta, no lo hicieren en la debida oportunidad, sin justificación, las presentaren reiteradamente incorrectas o no prestaren las facilidades requeridas para la revisión.
26. quienes incumplan las normas e instrucciones de control dictadas por la Contraloría General de la República.
27. la designación de funcionarios que hubieren sido declarados inhabilitados por la Contraloría General de la República.
28. la retención o el retardo injustificado en el pago o en la tramitación de órdenes de pago.
29. cualquier otro acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno.

Revista de **CONTROL FISCAL** **CONTENIDO** **154!**

PRESENTACIÓN 11



ENFOQUES

EL PAPEL y LA ORGANIZACIÓN DE UNA OFICINA DE DEUDA 13

Pål BORRESEN y ENRIQUE COSÍO-PASCAL

RIESGO EN LA AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA 41

GABRIEL EDUARDO ETCHELET LAMARQUE

TRATAMIENTO y AUDITORÍA DE LOS PASIVOS CONTINGENTES: UN ENFOQUE INTEGRAL 51

José Oyola

EL ROL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN AUDITORÍA A LA DEUDA PÚBLICA 61

EYRA DEL VALLE BRITO ECHANDÍA

LA DEUDA DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA y COLOMBIA 71

TERESA EULALIA ROJAS DE LLANO



SENTENCIAS

SENTENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, N° 488 DE FECHA 30 DE MARZO DE 2004, MEDIANTE LA CUAL SE DECLARA SIN LUGAR LA ACCIÓN DE NULIDAD POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS ARTÍCULOS 11 y 91 NUMERAL 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL 91



INTERNACIONAL

TRIGÉSIMO NOVENO ANIVERSARIO DE LA OLACEFS	113
COMITÉ DE DEUDA PÚBLICA DE LA INTOSAI	119
LA DEUDA PÚBLICA EN LOS CONGRESOS DE EFS	129



NOTAS INSTITUCIONALES

CELEBRADAS REUNIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA INTOSAI SOBRE AUDITORÍA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES	147
EL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN CELEBRA SU QUINTA REUNIÓN	149
AUDITORÍA PILOTO EN DEUDA PÚBLICA	152
XXX CONSEJO DIRECTIVO DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES	154
17 SEMINARIO NACIONES UNIDAS / INTOSAI	157
LAS EFS DE DINAMARCA Y VENEZUELA SUSCRIBEN MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO	160

PRESENTACIÓN

Continuando con el tema sobre Deuda Pública, tratado también en nuestra entrega anterior, iniciamos el segmento Enfoques con “El Papel y la Organización de una Oficina de Deuda”, cuya autoría es compartida por los doctores Pál Borresen y Enrique Cosío-Pascal. Este destacado trabajo aborda el papel, la organización y la localización de una oficina de deuda pública, y trata el cuadro regulador y memoria institucional de la administración de la deuda, así como la ubicación y el grado de autonomía de la oficina de la deuda.

“Riesgo en la Auditoría de la Deuda Pública”, es el tema escrito por el licenciado Gabriel Eduardo Etchelet Lamarque, en el cual nos presenta una definición del riesgo de auditoría, y nos comenta sus componentes: riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de detección, y la relación que existe entre éstos.

Por su parte, el doctor José Oyola en su trabajo titulado “Tratamiento y Auditoría de los Pasivos Contingentes: Un enfoque integral”, presenta, entre otros aspectos, herramientas analíticas y prácticas que se pueden utilizar en la administración y auditoría de las contingencias fiscales.

La doctora Eyra Del Valle Brito Echandía, en su trabajo “El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Auditoría a la Deuda Pública”, destaca los aspectos que las EFS deben considerar al iniciar una auditoría sobre deuda pública y hacia donde deben concentrar sus esfuerzos.

El monto elevado de la deuda en la mayoría de los países latinoamericanos lleva a tener que medirla, y de hecho averiguar cuán sostenible es y por qué. El propósito del trabajo “La Deuda de algunos países de América

Latina y Colombia” escrito por la doctora Teresa Eulalia Rojas de Llano, es tratar de contestar esas preguntas.

En nuestro segmento Sentencias, publicamos la Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 488 de fecha 30 de marzo de 2004, mediante la cual declara sin lugar la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra los artículos 11 y 91 numeral 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Una sinopsis de la OLACEFS, organización que arriba a su trigésimo noveno aniversario y un resumen de la labor realizada por el Comité de Deuda Pública de la INTOSAI desde su creación en 1991 es publicado en el segmento internacional, así como también las conclusiones y recomendaciones que sobre el tema de Deuda Pública han sido aprobados en los congresos internacionales de EFS.

Cerramos esta publicación con Notas Institucionales, segmento en el que citamos algunos de los eventos en los cuales participó esta Contraloría General.

EL COMITÉ DE PUBLICACIONES





EL PAPEL y LA ORGANIZACIÓN DE UNA OFICINA DE DEUDA*

Pål Borresen* y Enrique Cosío-Pascal**

1. INTRODUCCIÓN

En el decenio de 1980 la crisis de la deuda contribuyó considerablemente a la crisis económica y social en la mayoría de los países del tercer mundo y para los países más pobres continuó en los años 90. El problema de la deuda ha tenido un impacto perjudicial sobre la

estabilidad macroeconómica y la solvencia crediticia internacional. La carga de la deuda redujo la inversión, el crecimiento y el comercio mundiales. Los pagos de la deuda comprimieron los gastos públicos en educación, salud y otras necesidades sociales. En el caso de muchos países, un importante factor que contribuyó a la crisis de la deuda fue el

♦ Artículo publicado originalmente con el título "Role and Organization of a Debt Office", United Nations Conference on Trade and Development, (UNCTAD) DMFAS Programme Technical Paper N° 1. New York and Geneva, 2002, UNCTAD/GDS/DMFAS/2.

* Master en Sistemas de Información Computarizados (Boston University Brussels) y en Comercio y Mercadeo (Oslo Graduate School of Business Administration). Especialista en Gerencia de Deuda, materia en la prestó múltiples asesorías y entrenamientos a la UNCTAD.

** Maestrías en Economía (Centro de Estudios Económicos y Demográficos-Colegio de México y Universidad de París I), Doctorado en Economía Especialidad en Econometría (Universidad de París I). Autor de numerosos artículos y libros, es especialista en temas vinculados con la investigación estadística, econometría, deuda y gerencia financiera. Ha sido Asesor del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, IDI, entre otros, como especialista en Gerencia de la Deuda Pública.

Los autores agradecen a sus colegas del Programa DMFAS/SIGADE, especialmente al Sr. Fernando Archondo y a la Sra. Hélène Fabiani, sus útiles comentarios



descuido de los elementos básicos de la administración de la deuda.

La administración activa de la deuda pública es relativamente reciente en la mayoría de los países. Se puede decir que antes de la crisis del decenio de 1980 prácticamente no existía. El Programa DMFAS/SIGADE de la UNCTAD empezó a efectuar actividades de cooperación técnica en este campo a principios de los años 1980 y, desde entonces, el personal del Programa ha tenido que hacer frente a muchas experiencias y situaciones diferentes. Después de todos estos años era natural que trataran de plasmar en un trabajo sistematizado todas estas experiencias y las medidas que se tomaron en consecuencia.

Este trabajo aborda el papel, la organización y la localización de una oficina de deuda pública. Trata del cuadro regulador y de la memoria institucional de la administración de la deuda, lo que comprende la preparación de manuales de procedimiento para las tareas y flujos de información ínter e intra instituciones, así como la ubicación y el grado de autonomía de la oficina de la deuda.

En la actualidad se suele reconocer que el hecho de que se descuidó la administración de la deuda tuvo un impacto negativo. Como resultado de ello, muchos países han tratado de mejorar su capacidad básica de infraestructura

y de análisis de administración de la deuda, empezando por tratar de lograr que la estructura organizacional de la oficina nacional de deuda sea óptima. La mayoría de las experiencias hechas por el Programa DMFAS/SIGADE a través de los años se sistematizan en este trabajo.

2. EL PAPEL DE LA OFICINA DE DEUDA

El papel de la oficina de deuda depende de las funciones eficientes de la administración de la deuda, es decir, las tareas que se le asignan en leyes y reglamentos, la estrategia que tiene que aplicar y los medios de que dispone para alcanzar sus metas. En esta sección se tratan estos puntos.

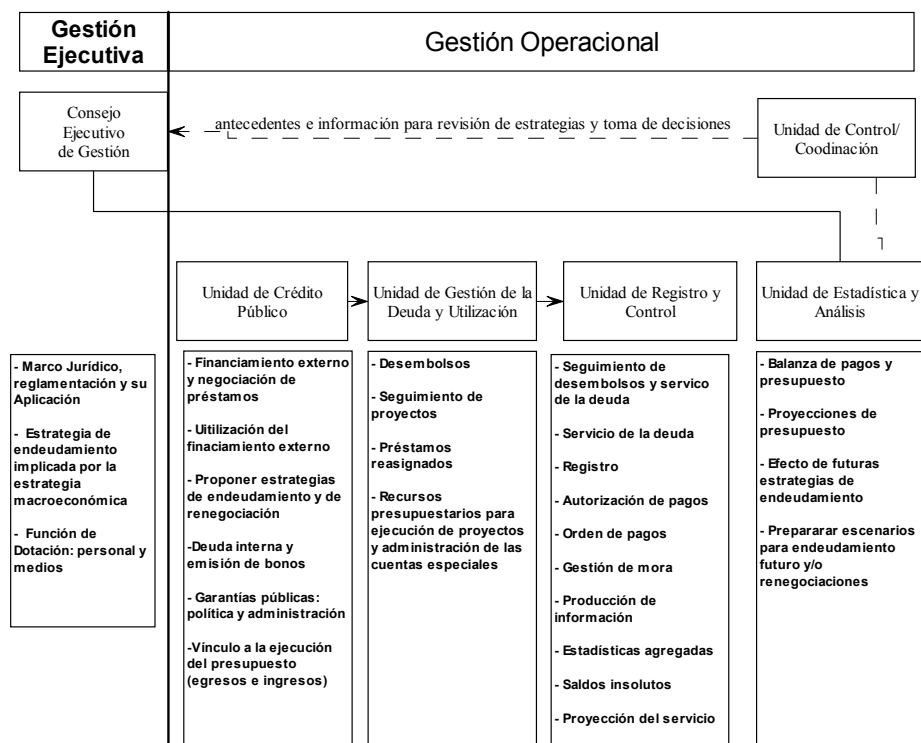
2.1 LAS FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA

La ejecución de las diferentes funciones que supone la administración de la deuda a nivel nacional, se describen en el Gráfico 1. Cada función está representada aquí por una dependencia separada, cuando en la vida real, la misma dependencia administrativa puede encargarse de más de una de las funciones descritas. En este gráfico también se ha procurado organizar las diferentes funciones de acuerdo con la noción de funciones ejecutivas y operacionales de Gestión Eficaz de la Deuda¹ y, al mismo tiempo, de seguir la

y observaciones. También dan las gracias a todos los usuarios del DMFAS/SIGADE a través del mundo, que durante muchos años han ayudado a recolectar el material presentado en este trabajo. Sin embargo, los errores y las conclusiones sólo son responsabilidad de los autores.

¹ Ver UNCTAD (1993).

Gráfico 1



vigencia de un préstamo a lo largo de sus diferentes fases en un marco secuencial.

Las flechas que van de la Dependencia de Crédito Público a la de Administración de Préstamos, representan el recorrido del préstamo desde la negociación hasta el reembolso total e indican qué dependencias se encargan de las diferentes fases de la gestión operacional de la deuda. Normalmente, la Oficina Nacional de la Deuda se encarga de las funciones operacionales, y proporciona información de fondo a las funciones ejecuti-

vas, para que estas puedan ajustar la estrategia y/o el marco legal en función de los últimos acontecimientos.

Otra clasificación en la Gráfico 1, consistiría en decidir que la **Dependencia de Registro y Control** junto con la de **Gestión de la Deuda y Utilización** es la “*oficina de apoyo*” (“*back office*”), la **Dependencia de Estadística y Análisis** es la “*oficina de servicios intermedios*” (“*middle office*”), y la **Dependencia de Crédito Público** y la **de Control/Coordinación** constituyen la “*oficina ejecutiva*” (“*front office*”).



Las responsabilidades institucionales de la administración de la deuda se asignan distribuyendo estas funciones a dependencias específicas, dándoles un mandato y recursos para desempeñar su misión y coordinar sus actividades. La oficina de la deuda puede ser una oficina integrada con todos los aspectos de la administración -activa y pasiva- de la deuda² o puede ser una entidad que coordina la labor de todos los organismos que participan en la gestión de la deuda.

2.1.1 DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES DE GESTIÓN EFICAZ DE LA DEUDA

2.1.1.1. GESTIÓN EJECUTIVA

Por gestión ejecutiva de la deuda puede entenderse el establecimiento de las “reglas del juego” por las altas autoridades públicas. En el Gráfico 1 esto sería el Consejo de Gestión de la Deuda³. Dirige y organiza el todo, se compone de tres funciones: **Política, Reglamentación y Dotación**. Las funciones de Gestión Ejecutiva tienen una dimensión macroeconómica y macroadministrativa.

La **Función de Reglamentación** supone el establecimiento de un entorno jurídico bien definido, para establecer una buena coordinación a los nive-

les de registro, análisis, control y operacional, con apoyo de un eficiente flujo de información. En el Gráfico 1, es el primer elemento del cuadro Gestión Ejecutiva de la Deuda: **Marco Jurídico, reglamentación y su aplicación**. El principal resultado de esta función es el establecimiento y la continua revisión del marco jurídico y administrativo, lo que exige responsabilidades, reglas y procedimientos en el plano orgánico entre las dependencias involucradas, obligaciones jurídicas de información, etc., es decir la **Estructura orgánica, jurídica y de reglamentación**. Esta función define el Grado de Control ejercido y los datos que deben registrarse y vigilarse.

La **Función de Política** consiste en formular políticas y estrategias nacionales en materia de deuda en coordinación con los organismos a los que corresponde la gestión económica de un país. Las consideraciones generales de la política económica determinan el nivel soportable de endeudamiento exterior de un país, como la decisión de qué sectores tienen acceso al endeudamiento externo y en qué condiciones, así como los techos de endeudamiento por categoría de acreedor, etc. La política de endeudamiento exterior influye en la gestión de la planificación nacional, de la balanza de pagos y del presupuesto, así como en todos los organismos públicos que de-

² Ver UNCTAD (1993) *Op. Cit.*

³ Normalmente se trata del Consejo de Ministros o de un subgrupo de éste, incluido el Presidente del Banco Central y, a veces, altos funcionarios de paraestatales claves, como los bancos nacionales de desarrollo, cuya actividad principal consiste en obtener préstamos en el extranjero para reasignar los recursos localmente.



terminan el tipo de inversiones que se efectúan en un país. El resultado de esta función es una **Estrategia** nacional de endeudamiento exterior bien definida y factible: En el Gráfico 1, se la denomina **Estrategia de endeudamiento** que forma parte de la **Estrategia macroeconómica**.

La **Función de Dotación** consiste en contratar, motivar, capacitar y retener al personal⁴. Algunas veces, esto puede suponer contratar y supervisar a consultores externos que aportan conocimientos técnicos especializados de gestión de la deuda externa (por ejemplo, informatización, auditorías de deuda, preparación para las negociaciones de reorganización de la deuda, etc.). Esta función debe entenderse en sentido amplio como el suministro de recursos materiales idóneos (espacio de oficina, equipo de telecomunicaciones, etc.). El resultado principal puede llamarse **Personal y Medios**, y así aparece en el Gráfico 1.

2.1.1.2. GESTIÓN OPERACIONAL DE LA DEUDA

Desde el punto de vista operacional de administración de la deuda, las res-

ponsabilidades de una oficina de la deuda serán las funciones de registro, análisis y coordinación/vigilancia, que se ejecutan a dos niveles: las **Funciones Pasivas** y las **Funciones Activas**. Esta distinción no es siempre fácil de hacer, pero es necesaria para entender mejor la administración de la deuda. Las Funciones Operacionales de la Gestión de la Deuda se sitúan a un nivel microadministrativo (nivel desagregado), pero también producen una síntesis de información a nivel macro (nivel agregado), y ambos niveles proporcionan información a las Funciones Ejecutivas de Gestión de la Deuda a fines de evaluación de la política económica vigente y de adopción de decisiones. Las **Funciones de Registro y de Análisis** se consideran **Funciones pasivas**, en el sentido de que su realización no implica un cambio en el perfil de la deuda, a diferencia de las **Funciones operacionales y de control**, cuyo efecto inmediato será una modificación del perfil de la deuda por lo que se consideran **Funciones activas**.

La **Función de registro** consiste en registrar información. A pesar de la aparente sencillez de esta función, muy a menudo es la causa inicial de una mala gestión de la deuda. Una buena gestión

⁴ El obstáculo principal que entorpece el éxito de las operaciones de una oficina de deuda es la rotación del personal calificado. Esto ya había sido señalado por el PNUD (1989). Hay que procurar retener al personal calificado de las oficinas públicas de deuda. El perfil necesario para administrar la deuda pública es muy cercano al del otro lado de la mesa: un banquero o un administrador financiero de una organización multilateral. Si la oficina de la deuda no ofrece salarios competitivos y buenas expectativas de carrera, su personal dejará el trabajo sea para irse a instituciones privadas o a organizaciones multilaterales. Uno de los principales motivos para crear una oficina o una agencia de deuda independiente en los países desarrollados ha sido evitar la rigidez de los salarios del sector público con el fin de retener al personal.



de la deuda requiere información precisa y actualizada. Para que los ficheros de la deuda se puedan actualizar rápidamente es preciso que la oficina a cargo de la función de registro disponga de una corriente de información bien organizada y eficiente. Este flujo de información es necesario a todos los niveles: nuevos préstamos, transacciones, desembolsos, atrasos acumulados, etc. Esta función es parte de lo que se suele denominar actividades de la oficina de “**servicios de apoyo**” (**back office**). La eficiencia con la que se lleva a cabo esta función depende de la buena aplicación del marco jurídico, de los reglamentos. Esta función necesita apoyarse en un buen sistema informatizado de manejo de la información. En el Gráfico 1, lleva a cabo esta función la Dependencia de Registro y Control.

La **Función de análisis** proporciona elementos para fines de análisis y adopción de decisiones. La función de análisis utiliza la información proporcionada por la función de registro. A nivel agregado, esto implica análisis macroeconómicos para explorar las opciones viables de que se dispone dadas las condiciones económicas y del mercado y la estructura futura de la deuda externa. Es necesario revisar constantemente el impacto de las diversas opciones de gestión de la deuda sobre la balanza de pagos y el presupuesto nacional para ayudar a juzgar asuntos tales como las condiciones idóneas de los préstamos nuevos. A un nivel más desagregado, la función analítica consideraría los varios instrumentos de préstamo, la selección de vencimientos, etc., y también podría ayudar en el análisis

de nuevas técnicas financieras como las operaciones de cobertura, canje de deuda y gestión de riesgos. Si la oficina de la deuda tiene objetivos “benchmarks” que cumplir, esta función también sirve para evaluar si se los han alcanzado: valga decir que el resultado de esta función es de **Análisis**. Esta función es parte de lo que se puede denominar actividades de la oficina de “**servicios intermedios**” (“**middle office**”). En el Gráfico 1, lleva a cabo esta función la Dependencia de Estadística y Análisis.

La **Función operacional** esta dividida en tres fases diferentes: **negociación, utilización de los recursos y servicios**. Las actividades o acciones relacionadas con cada fase serán diferentes según el tipo de préstamos de que se trate (préstamos bilaterales y multilaterales en condiciones favorables, Eurocréditos, etc.), pero esas actividades también pueden ser de otra índole. La **utilización de los recursos y servicios** se aproxima más al seguimiento de la ejecución de proyectos y la aplicación del presupuesto. En el Gráfico 1, es la Dependencia de Gestión de Préstamos y Utilización quien las lleva a cabo. A veces estas actividades se denominan actividades de “**servicios de apoyo**” (“**back office**”). La **negociación**, en términos generales, es la negociación del financiamiento externo, incluidos los nuevos empréstitos y las posibles operaciones de reprogramación. La actividad de negociación toma decisiones sobre asuntos de estrategia microfinanciera y fija los objetivos “benchmarks” basándose en los resultados de la función analítica. También



aplica los resultados de las funciones de Gestión Ejecutiva sobre garantías del gobierno, etc. Estas actividades se llaman a veces actividades de la “**oficina ejecutiva**” (“**front office**”) y, en el Gráfico 1, es la Dependencia de Crédito Público quien las realiza.

La **Función de control** es la función de gestión de la deuda más difícil de definir por separado. El control es intrínseco a un sistema de gestión de la deuda. Mientras que las funciones de registro, análisis y operaciones se describen en su forma “pura”; cabría decir que el control forma parte de estas funciones, y así es. Sin embargo, al separar la función de control se enriquece el criterio conceptual adoptado aquí y se insiste en el papel central de esta función.

A nivel de la transacción, es decir a nivel **desagregado**, la función de **Control/Vigilancia** está más relacionada con operaciones, utilización y servicios específicos. Entre otras cosas, debe cerciorarse de que el monto y las condiciones de los nuevos empréstitos no sobrepasan los límites especificados en las directivas, de que los fondos se utilizan a tiempo y de forma apropiada y de que los reembolsos se efectúan según el calendario de pagos y de acuerdo con las asignaciones presupuestarias aprobadas. En la práctica, el grado de **Control** puede variar mucho (según las clases o tipos diferentes de préstamos y operaciones de deuda, las diferentes entidades prestatarias, públicas o privadas, etc.) y puede abarcar desde un control estricto hasta tareas de coordinación y vigilancia. Esta función la realizan, de dis-

tintas maneras, todas las dependencias mencionadas en el Gráfico 1.

A nivel **agregado**, la función **Control/Coordinación** es indispensable para asegurar que la gestión operacional de la deuda concuerda con la gestión ejecutiva de la deuda. Por ejemplo, puede idearse una nueva estrategia para imponer límites reglamentarios o directivas completas en cuanto al monto máximo que puede pedir prestado el sector privado o todo el país. En este caso, **Control / Coordinación** debe cerciorarse de que el monto total de los empréstitos no sobrepase los límites prescritos. Otra actividad importante que realiza esta función es la de servir de interfaz de información entre las funciones operacionales y ejecutivas de gestión de la deuda. Gracias a esto todo el sistema gana en dinamismo. Por ejemplo, con la información que esta función proporciona al nivel ejecutivo, se podrá modificar la estrategia en función de lo que esta pasando a nivel operacional y, a través de esta función informar a su vez a las dependencias que desempeñan las funciones operacionales. En el Gráfico 1, la Dependencia de **Control/Coordinación** lleva a cabo esta función, y el lugar que ocupa en el Gráfico indica la posición estratégica que tiene esta función, ya que conecta las funciones operacionales con las ejecutivas, es decir, el Consejo Ejecutivo de Gestión de la Deuda. De hecho, la Dependencia de **Control/Coordinación** es una especie de secretaría técnica del Consejo Ejecutivo. Estas actividades también pueden formar parte de las que realiza la “**oficina ejecutiva**” (“**front office**”).



2.1.2. *CÓMO DESEMPEÑAR LAS FUNCIONES DE GESTIÓN EFICAZ DE LA DEUDA*

Hay dos elementos básicos para desempeñar funciones eficaces de gestión de la deuda: la estructura orgánica de la oficina de la deuda y los sistemas de gestión de la información. Esta sección trata estos temas.

2.1.2.1. ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA DE LA DEUDA

Deben identificarse claramente las funciones que debe llevar a cabo la Oficina de la Deuda, así como los conocimientos necesarios para hacer el trabajo. Es conveniente reconsiderar periódicamente la estructura organizacional de la Oficina de la Deuda, efectuando un estudio de organización, para identificar qué funciones debería desempeñar la oficina y compararlas con los conocimientos necesarios para cumplir los requisitos. El resultado del estudio debe compararse con las funciones realizadas y con los conocimientos del personal actual, a fin de determinar si se necesita personal nuevo o un programa de capacitación. El resultado debería ser una lista de personal nuevo que se necesita y de las necesidades de capacitación, con las correspondientes descripciones de tareas y las especificaciones de la capacitación⁵.

El estudio descrito más arriba ayudará a producir los documentos geren-

ciales básicos indispensables para un buen funcionamiento de la Oficina de la Deuda.

- Un **Manual de Funciones**, con una descripción detallada de las responsabilidades y funciones de la Oficina de la Deuda;
- Un **Manual de Procedimiento**, con una descripción detallada de los flujos de información;
- Un **Organigrama** de la Oficina de la Deuda;
- Una **Descripción de las tareas** de cada funcionario.

En el Manual de Funciones se deben describir específicamente el papel, las funciones y las responsabilidades de la Oficina de la Deuda. Debe prepararse de acuerdo con las disposiciones y normas jurídicas y los reglamentos vigentes. En el Manual de Funciones se establece la estructura de organizacional, con supervisión a los niveles superior, intermedio y operacional, así como una descripción de la Oficina de la Deuda con precisión suficiente para que ejecute todas las operaciones que se le asignen.

El Manual de Procedimiento establece el flujo y la composición de la información en el ciclo operacional de la Oficina de la Deuda. Esto supone fijar un calendario para la recepción de documentación, así como una descripción de la información detallada acerca del financiamiento externo e interno; cómo

⁵ Si la capacidad de análisis y de gerencia de la Oficina de la Deuda es limitada, la tarea de desarrollar un plan organizacional y la política de personal conexas puede asignarse a un consultor externo con experiencia en la organización de oficinas de deuda, como la UNCTAD o la Secretaría del Commonwealth.



registrar esta información en la base de datos y los pasos a seguir para el registro de los desembolsos y el servicio de la deuda pública. Determina los flujos de información y los grupos funcionales que intervienen en el proceso. En el Manual de Procedimiento también se describen los flujos de información desde la Oficina de la Deuda hasta otros departamentos del gobierno, entidades privadas y organizaciones internacionales, incluida su periodicidad y una descripción de la información que ha de contener. En consecuencia, el Manual de Procedimiento une las actividades operacionales con la estructura y las funciones fijadas en el Manual de Funciones. Ambos manuales constituyen el marco organizacional y funcional de la Dependencia, indispensables para garantizar una administración ejecutiva y operacional. Estos dos Manuales complementan con el organigrama de la oficina de la deuda y una descripción detallada de las tareas que ha de cumplir cada uno de los funcionarios de la oficina.

La función de dotación es de importancia fundamental para tener personal especializado con la capacitación requerida. Para atraer y retener a personal calificado es preciso que el salario y las oportunidades de carrera en la Oficina de la Deuda sean competitivos con otras opciones en los sectores público y privado. Se debe prestar atención a la capacitación, en particular a la capacitación en el extranjero cuando se proceda. Una rotación de personal muy alta puede poner en peligro las posibilidades de éxito de una Oficina de la Deuda y se ha comprobado que es una de las causas más comunes de fracaso.

Es necesario evaluar las necesidades de espacio de oficina y de equipo. El espacio es una necesidad básica para poder llevar a cabo las tareas diarias. Además, el personal debe contar con computadoras y logicial apropiados, con correo electrónico y servicios de Internet, fax y servicios de teléfono a larga distancia.

La oficina de la deuda debe contar con apoyo jurídico apropiado y un mecanismo eficiente de recolección de datos para poder hacer su trabajo. Si estos elementos jurídicos y administrativos son débiles, los datos de la deuda serán atrasados, incompletos o inexactos, y la oficina de la deuda no obtendrá buenos resultados.

2.1.2.2. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LA DEUDA

Gracias a las computadoras el procesamiento de datos sobre la deuda, gana en flexibilidad y rapidez, y así los encargados de gestionar la deuda pueden revisar la información de una forma que sería imposible sin las computadoras. En unos cuantos minutos, los sistemas informáticos pueden calcular los saldos actuales de cientos de préstamos e imprimir informes organizados por prestamista, prestatario, divisa, etc. Aún más, con las computadoras, quienes gestionan la deuda pueden responder a preguntas del tipo “qué pasa si” sobre el perfil de pagos futuros si las tasas de interés o los tipos de cambio varían, con lo que pueden utilizar rápidamente los cambios en la carga de la deuda del país que se producirían de



haber cambios hipotéticos en los mercados financieros. De la misma manera, un sistema informatizado permite a los administradores de la deuda combinar los datos de la deuda con las variables macroeconómicas de la economía, a fin de calcular proyecciones de las necesidades financieras para enjugar el déficit de la balanza de pagos y/o del presupuesto. Por todas estas razones, hoy en día es imposible administrar eficazmente la deuda nacional sin un sistema informatizado. Además, si el sistema es descentralizado, como se explica más adelante, se requiere una tecnología moderna para que los diferentes actores puedan comunicarse rápida y eficazmente. Por eso es vital para los administradores de la deuda que intervengan en las Secciones de Sistemas de Gestión de la Información.

La tendencia actual consiste en recomendar que se instale un paquete de logicial fácil de obtener recurriendo a los principales proveedores de asistencia técnica en este campo, porque por razones prácticas y de costo son menos caros que concebir todo un sistema nuevo. Actualmente hay por lo menos dos sistemas bien experimentados⁶. Si se compara con el costo de diseñar, programar y mantener todo un sistema nuevo, el paquete es relativamente barato. Sus creadores y usuarios lo han ido limpiando de errores, hasta tal punto que es probable que plantee menos proble-

mas que un sistema hecho a medida. Puede instalarse rápidamente y el mantenimiento está centralizado, por lo que se obtienen altas economías de escala. El mantenimiento de un sistema es de vital importancia: se ha demostrado que debido a la rotación de personal en el Departamento SAI, los sistemas desarrollados localmente son muy vulnerables. Todos estos factores, directos e indirectos de costo, deben ser analizados cuidadosamente cuando se selecciona una estrategia de implantación de un logicial de administración de la deuda.

En un entorno informatizado es de capital importancia que los altos funcionarios manifiesten claramente su apoyo a las necesidades informáticas de la oficina de la deuda. La más importante manifestación de este apoyo es la asignación de personal calificado y competente para la oficina de la deuda y para explotar el sistema informático. Esto implica una decisión estratégica para definir la relación de la oficina de la deuda con otros departamentos de vital importancia para las operaciones diarias del sistema informatizado, en particular la relación con el Departamento SAI. Con esto se trata de asegurar que el sistema de gestión de la deuda reciba el apoyo necesario para el procesamiento diario de sus actividades informáticas. Esto significa que el Departamento SAI debe asignar a la oficina de la deuda a

⁶ Por parte de la UNCTAD el DMFAS/SIGADE y por parte del Commonwealth el CS-DRMS. Estos dos sistemas pueden ser considerados como sistemas de "back office", sin embargo, ambos están vinculados a un software de "middle-front office", el DSM+ desarrollado por el Banco Mundial. Actualmente, las tres instituciones mencionadas tienen un acuerdo para distribución y mantenimiento de este paquete.



especialistas en informática con atribuciones bien definidas, para que suministren servicios diarios y prescriban los problemas técnicos que pueden surgir⁷.

2.2 LAS OBLIGACIONES DE UNA OFICINA NACIONAL DE DEUDA

En teoría, la respuesta a la pregunta de cuáles son o deben ser las obligaciones de una oficina de la deuda, es muy sencilla: son las que se le asignan en las leyes y los reglamentos vigentes sobre las políticas de endeudamiento público. Todo prestatario soberano debe contar con tales leyes y reglamentos. Sin embargo, la aplicación a menudo no es tan fácil. En el proceso de gestión de la deuda, suelen participar varias instituciones, y según los puntos fuertes o las fallas de las distintas dependencias, no es raro encontrar una oficina de la deuda en una institución que no tiene el mandato correspondiente.

Es más, el papel de una oficina de la deuda no es estático. A medida que un país progresa como prestatario, el papel de la oficina de la deuda cambia, y su forma de organización debe ajustarse. Los prestatarios soberanos pueden entrar en diferentes categorías, y cada una tiene sus propios requerimientos específicos para la ejecución de las funciones de gestión de la deuda. La categoría queda determinada por las

fuentes de financiamiento externo a que tiene acceso un país. Para este propósito, podemos distinguir entre las cuatro categorías siguientes⁸.

1. Países “sólo AIF”
2. Otros países de ingresos bajos
3. Países de ingresos medios
4. Países de ingresos altos

La principal fuente de financiamiento de los países “sólo AIF” son acreedores bilaterales y multilaterales que les proporcionan fondos en condiciones favorables. Tratan casi exclusivamente con organizaciones internacionales. Los fondos bilaterales se suelen recibir en forma de AOD, y no en condiciones comerciales. Algunos países de ingresos bajos tienen acceso a fuentes comerciales, incluidos créditos suministradores y bancos privados —a través de créditos compradores— además de las instituciones bilaterales y multilaterales. Los países de ingresos medios y las economías en transición tienen en cierta medida acceso a los mercados internacionales de capitales, pero aún dependen en gran parte de créditos de suministradores y de fondos bilaterales y multilaterales. Los países de ingresos altos obtienen fondos casi exclusivamente en los mercados de capitales nacionales e internacionales.

Es preciso que una oficina de la deuda esté organizada y dotada de personal teniendo en cuenta el tipo de

⁷ No se debe olvidar en la planificación presupuestaria para la informatización, que la oficina de la deuda necesitará una asignación regular de papel, mantenimiento de las computadoras y piezas de refacción. En algunos países, la oficina de la deuda se ha paralizado por esto.

⁸ Todas las categorías se financian, en mayor o menor medida, en su mercado local.



prestamistas con que tendrá que tratar. Mientras que los organismos de desarrollo internacionales están coordinados e impulsados por objetivos de desarrollo y decisiones políticas, los actores en los mercados financieros internacionales son bancos que piensan en la competencia y las ganancias. En cualquier entorno, el desafío organizacional reside en decidir de forma firme y pragmática qué dependencias van a recoger qué datos y con qué propósito, de qué forma van a intercambiar información y qué dependencia se encarga de qué funciones de la gestión eficaz de la deuda. Estas funciones tienen que ser conocidas por todas las instituciones involucradas.

La primera decisión que hay que tomar en lo que respecta a la Oficina Nacional de la Deuda es definir el alcance de sus actividades. Como ya se dijo, la Oficina Nacional de la Deuda puede ser una entidad integrada que abarque todos los aspectos de la gestión de la deuda, o puede tener un papel de coordinación, en cuyo caso las funciones de gestión de la deuda están distribuidas entre varias dependencias. Para los países AIF y otros países de ingresos bajos, lo esencial de la oficina de deuda será en su relación con las organizaciones internacionales y los donantes bilaterales. La mayor parte del financiamiento que reciben a esos países es apoyo a la balanza de pagos o el presupuesto público o orientado a proyectos. El alcance que tendrá una Oficina Nacional de la Deuda, ya esté directamente involucrada o indirectamente vinculada, incluye lo siguiente:

- Deuda externa y donaciones del exterior

- Deuda pública
- Deuda avalada o garantizada
- Deuda de las empresas públicas
- Deuda a corto plazo
- Deuda privada no garantizada
- Donaciones
- Deuda reasignada
- Seguimiento de ejecución de proyectos
- Deuda interna

Algunos países deciden que la Oficina de la Deuda vigile y siga todos los tipos de préstamos, mientras que otros limitan su papel a la deuda exterior. Los países de ingresos medios son prestatarios “mixtos”, que se orientan también a los mercados de capital internacionales, por lo que tienen una cartera mixta. La oficina de la deuda de estos países puede necesitar un departamento especializado que se ocupe de las operaciones en los mercados internacionales. Las oficinas de la deuda de los países de ingresos altos sólo están orientadas a los mercados y organizadas en consecuencia. Ciertas oficinas de la deuda aún van más allá de las funciones de prestatario, como demuestra el ejemplo del Gráfico 2, relativo a la Oficina Nacional de la Deuda de Suecia.

La oficina de la deuda de un país tendrá, como mínimo, la responsabilidad de vigilar la deuda pública. Si ejercerá además diversas funciones de gestión de la deuda, puede variar mucho de país a país. La Oficina Nacional de la Deuda de Suecia, desempeña una amplia gama de funciones. En otros países, las fun-



ciones de gestión están a menudo distribuidas entre varias oficinas.

Cuanto más integrado esté el sistema de gestión financiera del gobierno, más activa tendrá que ser la administración de la deuda, y más activa tendrá que ser la oficina de la deuda en el proceso global de la gestión de la deuda pública, incluidos el presupuesto, la contabilidad pública, el flujo de caja y la estrategia de adopción de decisiones.

Asignar en la oficina de la deuda un papel de vigilancia o de gestión, es una decisión que cada país tendrá que soportar según la importancia de la deuda externa como parte de la deuda pública. Uno de los puntos que hay que tomar en cuenta es la disponibilidad de

personal altamente calificado en gestión, y si es prioritario utilizar ese personal para la gestión de divisas, tasas de interés y tipos de cambio. Pero lo cierto es que se tiende más que antes a orientar la oficina de la deuda hacia la gestión.

El alcance de las tareas de vigilancia también puede variar considerablemente según el tipo de prestatario que sea un país. Los países de ingresos bajos y medios suelen encargarse del seguimiento y la vigilancia de los préstamos reasignados, la deuda no garantizada de paraestatales y del sector privado, así como de las donaciones y la ejecución de proyectos. Las oficinas de la deuda de los países de ingresos altos no tienen estas responsabilidades de vigilancia y seguimiento.

Gráfico 2

SWEDISH NATIONAL DEBT OFFICE⁹

- * Manages the state debt as cost-effectively as possible by borrowing:
 - in the money and bond market mainly through
 - Treasury Notes
 - Treasury Bills
 - in the private market through
 - Lottery Bonds
 - Savings Certificates
 - the National Savings Account
 - the National Debt Account
 - in foreign markets mainly through
 - bonds in the Euromarket and national markets
 - Treasury Bill programmes in foreign currency
 - modern debt management techniques (swaps, forward contracts, etc.)
 - from State authorities and funds in the form of
 - deposits
- * Grants credit to State Corporations
- * Issues guarantees on behalf of the State
- * Co-ordinates State guarantee operations and loans to industry and trade and monitors cost there of
- * Determines rates of interest for the National Savings Account and the Young People's Housing Saving System
- * Makes forecasts for payments to and from the State and ensures that these transactions are managed as cost-effectively as possible.

⁹ The Swedish National Debt Office (1990/1991).



3. UBICACIÓN Y AUTONOMÍA DE LA OFICINA DE LA DEUDA

No cabe duda de que la ubicación física de la oficina de la deuda en la organización nacional está estrechamente relacionada con el papel, las responsabilidades y el mandato que se le han asignado. Esta sección trata de la ubicación de la oficina de la deuda en la estructura orgánica completa del marco de gestión nacional de la deuda y de la interacción entre esta dependencia y otras instituciones de la estructura nacional. Los vínculos de la oficina de la deuda con otras dependencias dependerán de la distribución de funciones, la delegación de autoridad y de la configuración de responsabilidades entre los diversos ministerios y organismos públicos.

La dependencia a cargo del seguimiento de la deuda del gobierno central debe, lógicamente, estar ubicada en el Ministerio de Hacienda, y mantener estrechos vínculos con la Oficina del Presupuesto. Esto se debe a que el proceso de seguimiento de la deuda directa del gobierno central está ligado al proceso presupuestario, tanto en su preparación como en su ejecución¹⁰. Sin embargo, puede suceder que en algunos países estas responsabilidades estén repartidas entre varias instituciones, según la organización de los servicios públicos y la tradición.

3.1. ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA

Tradicionalmente, el Ministerio de Hacienda o el Banco Central han sido las instituciones en que se han centralizado las funciones de gestión de la deuda. A continuación se da una descripción de modelos de organización centralizada aplicados por diferentes países.

3.1.1. OFICINA EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

Como se ha dicho antes, es ahí donde lógicamente debería estar situada una dependencia central. Con frecuencia un equipo formado por funcionarios del Ministerio de Hacienda y del Banco Central es quien se encarga de negociar los préstamos, mientras que de la supervisión de los pagos se encargan la Oficina de la Deuda, el Presupuesto, la Tesorería, la Oficina del Contralor, y/o el Banco Central. Por norma general, la dependencia de la deuda en el Ministerio de Finanzas sólo supervisa la deuda pública y públicamente garantizada, incluida la paraestatal. No obstante, los Ministerios de Hacienda suelen tener que funcionar de acuerdo con las limitaciones que les imponen las políticas de personal y presupuesto del Gobierno, lo que a menudo les impide ofrecer los sueldos, la capacitación y demás servicios necesarios para atraer personal calificado y retener al personal capacitado y experimentado. El Banco Central cumple la función de agente financiero del Gobierno y gestiona los pagos y las

¹⁰ Las operaciones contables formales se suelen efectuar como parte de la ejecución del presupuesto.



cuentas de la Tesorería. También se encarga de gestionar las reservas en divisas y sirve de enlace con el servicio de la deuda.

3.1.2. Oficina EN EL BANCO CENTRAL

Si el país supervisa la deuda no garantizada del sector privado se suele encargar de ello el Banco Central. Por esta razón y otras, algunos países han decidido establecer su oficina de la deuda en el Banco Central. El Banco Central se encarga de supervisar los pagos del servicio de la deuda en divisas y por lo que es la institución que está en mejores condiciones para tener una idea cabal de la situación de la deuda del país. Ocasionalmente, también pueden influir en esta decisión consideraciones de otra índole. El Banco Central funciona con un presupuesto que refleja los ingresos del propio banco y por ello suele tener un presupuesto administrativo más generoso y más posibilidades de efectuar gastos extrapresupuestarios que el Ministerio de Hacienda. Así pues, la solución pragmática consiste en establecer una dependencia en el Banco Central, porque es probable que tenga mejores servicios, personal mejor calificado y niveles de sueldo más altos. Todos estos factores, como es natural, influyen en la motivación del personal que participa en las operaciones y hacen que sea más fácil retener al personal calificado. El que la función de registro esté en el Banco Central no impide que el

Ministerio de Hacienda tenga acceso directo a la base de datos y cumpla otras funciones operacionales, como la ejecución del presupuesto.

3.1.3 Oficina AUTÓNOMA de LA DEUDA (AGENCIA)

Una posibilidad distinta de establecer la oficina de la deuda en el Ministerio de Hacienda o en el Banco Central, consiste en crear una dependencia autónoma, como han hecho, por ejemplo, los Gobiernos de Irlanda y de Portugal. Este modelo requiere una estructura muy eficiente y muy bien organizada de flujos de información. El problema que plantea es que no parece funcionar según lo previsto en los países en que la estructura organizacional del gobierno es débil, situación que suele plantearse por falta de recursos. A título de ejemplo, varios países de habla francesa de Africa han aplicado este modelo sin obtener grandes éxitos por falta de capacidad institucional¹¹. En tales casos, la dependencia autónoma puede tener problemas en la recogida de datos por falta de coordinación entre las distintas instituciones que participan en la gestión de la deuda. El atractivo de esta solución consiste en que la dependencia no forma parte del sistema de nómina del Gobierno, gracias a lo cual el sistema de remuneración puede ser parecido al del sector privado, por ejemplo, mediante un sistema de bonos basados en el mérito, y eso permite atraer y retener a personal mejor calificado. En algunos casos, se han

¹¹ Este fue el caso de las organizaciones del tipo de la "Caisse National d'Amortissement de la Dette Publique", que fue muy popular en el decenio de 1980 en los países de habla francesa del Africa Occidental. Se ha ido abandonando este modelo y se han transferido las funciones al Ministerio de Hacienda.



asignado directamente a esta oficina impuestos específicos u otros ingresos públicos (por ej. loterías). En una dependencia o agencia autónomo, el Ministro puede ejercer el control mediante reuniones periódicas con su Jefe Ejecutivo. Por ejemplo, en la Agencia Nacional de Gestión de Irlanda, una vez al año, el Jefe Ejecutivo obtiene la aprobación del presupuesto por parte del Ministro de Hacienda. Además, comparece una vez al año ante el Parlamento durante los debates relativos a la ejecución del presupuesto. En todo caso, el establecimiento de una oficina de la deuda de este tipo representa, ya de entrada, una elevada inversión.

Por lo general, el único propósito de una agencia es financiar el déficit presupuestario mediante una combinación óptima de costo y riesgo¹². Por consiguiente, se trata de una forma de gestionar el riesgo. No obstante, la agencia sólo es necesaria si hay que financiar un déficit presupuestario. Si el déficit presupuestario disminuye como sucede actualmente en Irlanda¹³, disminuirá la necesidad de contar con una institución de este tipo. Así pues, es aconsejable que el personal de la agencia tenga contratos relativamente cortos, por ejemplo de ejercicio económico en ejercicio económico. Este argumento también puede ser de peso a la hora de defender la necesidad de

pagar sueldos más altos que los que se suelen pagar en otros departamentos públicos.

Las oficinas de la deuda en los países en que la principal fuente de financiación son los mercados de capitales suelen tener una estructura organizacional que comprende la oficina de "servicios de apoyo", la oficina de servicios intermedios y la oficina ejecutiva. La oficina de "servicios de apoyo" tramita y efectúa los pagos, salda cuentas, se encarga del registro y de la contabilidad, así como de la notificación y de las estadísticas de la deuda; la oficina de servicios intermedios se ocupa de la gestión de los riesgos y de la evaluación de los resultados, fijando objetivos y, por último, la oficina ejecutiva es la que adopta las estrategias: También obtiene préstamos en los mercados de capitales y negocia con los prestamistas.

Durante el decenio de 1990 los países desarrollados tendieron a optar por una oficina de la deuda del tipo agencia. El modelo en que se inspiraron fue con frecuencia la Agencia Nacional de Gestión de Tesorería de Irlanda, que a su vez se inspiró en la Oficina de la Deuda de Suecia. Sin embargo, antes de llegar a la conclusión de que este modelo se puede aplicar en cualquier entorno, es importante comprender sus propósitos y limitaciones.

¹² El FMI y el Banco Mundial publicaron recientemente el documento Draft Guidelines for Public Debt Management, en agosto de 2000, Washington, en el que se toma esta orientación, ya que los objetivos de la gestión de la deuda se definen de la siguiente manera: "...cerciorarse de que las necesidades de financiación y las obligaciones de pago del Gobierno se satisfacen al mínimo costo posible a mediano y largo plazo, de forma compatible con un grado de riesgo prudente".

¹³ Desde noviembre de 1999.



- Este modelo se suele concebir para emitir valores públicos variables, y no para préstamos bilaterales y multilaterales, aunque en algunos países, como en Hungría, la misma agencia también gestiona este tipo de financiación. Esto se refleja en la estructura organizacional, el tipo de personal que utilizan y los modelos de gestión de riesgos que aplican. Estos países tienen toda una gama de instrumentos financieros por los que pueden optar y por ello recurren a los mercados de capitales que proporcionan el máximo de flexibilidad a un costo razonable.
- Los países que utilizan este modelo suelen tener muy poca deuda exterior: casi todos sus préstamos están en moneda nacional. Por ejemplo, Bélgica tiene menos del 2% de su deuda en divisas¹⁴. La oficina de la deuda del Banco Central de Dinamarca no incluye deuda acumulada en divisas en sus modelos de gestión de riesgos.
- Para la mayoría de las agencias la utilización de los fondos no es un problema, porque sólo se encargan de ejecutar el presupuesto. No desempeñan las funciones ejecutivas de gestión de la deuda. En consecuencia, se ha acostumbrado optar por este modelo para separar la función de gestión de la deuda (financiación) de la política monetaria y fiscal. Cabe, pues, considerar que se trata de un “instrumento de financiación” del presupuesto público. No obstante, como ya se ha dicho, es

importante tener presente que si la estructura institucional no funciona, no se puede crear una agencia que no se encarga de la financiación y que funciona por separado.

Con este tipo de organización se corre el peligro de caer en la falta de integración de la gestión de la deuda pública y los sistemas presupuestario y de tesorería. Debido a la idea moderna que se tiene de la gestión financiera pública, es preciso que el módulo de deuda pública sea un subsistema del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Este sistema comprende las funciones de tesorería, flujos de caja, operaciones presupuestarias y contabilidad pública del gobierno central. Por ello sí en un país se aplica este sistema, es más eficiente que la oficina de la deuda esté en el Ministerio de Hacienda¹⁵.

Como se ha dicho antes, el establecimiento de una oficina de la deuda de este tipo, representa una elevada inversión ya de entrada. Además, para que funcione de manera eficiente, una agencia de este tipo requiere un mercado secundario bien organizado para los distintos instrumentos de la deuda.

3.1.4. OTROS CASOS¹⁶

3.1.4.1. LA EX-UNIÓN SOVIÉTICA

La Ex-Unión Soviética, en su estructura gubernamental, contaba con un Gabinete de Ministros que apoyaban directamente al Presidente. Era el

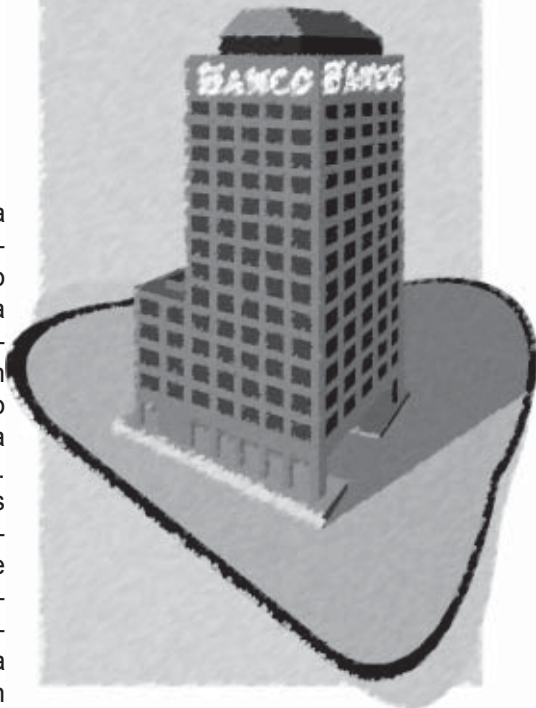
¹⁴ En noviembre de 1999.



Gabinete de Ministros el que tomaba importantes decisiones y el Banco Central y los diversos ministerios, incluido el de Hacienda, desempeñaban una función relativamente modesta en comparación con la que desempeñan en otros países. Como es natural, esto tenía importantes repercusiones para las funciones de gestión de la deuda. Las normas generalmente aceptadas para determinar dónde debía estar situada la oficina de la deuda ya no se aplicaban. En esos países, por razones históricas, el Banco Estatal de Comercio Exterior, el Veneshkombank, ha desempeñado hasta ahora una función capital en la gestión de la deuda externa de la Comunidad de Estados Independientes. Este es un hecho que no se puede olvidar en los países independientes posteriores a la URSS. En el caso concreto de Rusia, el Veneshkombank no sólo gestiona la deuda externa de Rusia, sino también la deuda adeudada a Rusia por terceros países. Rusia y algunos de los países de la Comunidad de Estados Independientes han mantenido esta estructura y llevará bastante tiempo reemplazarla.

3.1.4.2. CONTRATAR UN BANCO COMERCIAL

Para la emisión de determinados bonos, en especial los bonos de particulares, un prestatario soberano puede considerar la posibilidad de confiar



la emisión a un banco comercial. La oficina de la deuda seguiría siendo responsable de la emisión, pero puede ofrecer un contrato de ejecución a un banco comercial. Sin embargo, la contratación de todas las funciones de gestión de la deuda de un país soberano a un banco comercial no se suele considerar una opción válida, porque no ofrece un grado suficiente de control, aparte de que es probable que un banco comercial no tenga los conocimientos para supervisar los préstamos vinculados a proyectos de organizaciones multilaterales. En todo caso, el Ministerio de Hacienda asumirá plena responsabilidad por la gestión de la deuda pública. Pero en este caso concreto carecería de algunos de los mecanismos de control de que dispone dentro de la estructura pública.

¹⁵Por ejemplo, el SIGADE está integrado con los sistemas de presupuesto y tesorería en la Argentina y Guatemala y está en integración en Bolivia, El Salvador, Paraguay y Venezuela. En todos estos países la oficina de la deuda está situada en el Ministerio de Hacienda.

¹⁶También hay material relativo a otros casos en Klein (1994).



3.2. ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA

No cabe duda de que las instituciones más indicadas para hacerse cargo de las funciones de control/supervisión o control/coordinación son el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Sin embargo, hay otros actores que, por sus conocimientos, también desempeñan bien otras funciones. Por consiguiente, son muchos los países que deciden optar por algún tipo de organización descentralizada con responsabilidades compartidas. Como ya se ha dicho, la decisión del lugar exacto en que va estar la dependencia debe considerarse en el marco de las funciones específicas de gestión de la deuda externa que ha de desempeñar cada institución, y no según la dotación de personal o los recursos de cada una de ellas. Una tendencia reciente, en países en que la deuda pública ha solido ser gestionada por el Veneshkombank o por el Banco Central, consiste en transferir la responsabilidad al Ministerio de Hacienda. No obstante, en muchos de estos casos, se deja la función de agente financiero al Banco Central, y, en algunos casos, también la de supervisar la deuda privada no garantizada. Una vinculación más formal de la gestión de la deuda pública con la ejecución del presupuesto y la política fiscal ha dado lugar a esta tendencia en el Ministerio de Ha-

cienda, así como el cambio en la condición oficial del Banco Central, es decir, se le ha dado autonomía. Sin embargo, las más de las veces, los cambios se producen como resultado de una tendencia que se observa actualmente en los Bancos Centrales, que vuelven a desempeñar funciones de banco central “básicas”. El registro de la deuda del gobierno central no siempre se considera una de estas funciones.

La descentralización de las operaciones sólo funcionará si se dispone de flujos de información y de un marco jurídico. De otro modo, una oficina central de estadística puede no estar en condiciones de recoger los datos necesarios para preparar los informes de gestión. Sirva de ejemplo la siguiente cita de Kalderen¹⁷:

“It may not be feasible to combine all functions and responsibilities and centralise them in one Debt Office. The more pragmatic approach is to establish a centralised statistical office that co-ordinates and integrates the data gathered by the various decentralised participants of the system and prepares a comprehensive report for the high-level policy committee”.

Por lo demás, la descentralización de las distintas funciones no debe

¹⁷Lars Kalderen, (1986). “Puede que no sea factible cambiar todas las funciones y responsabilidades y centralizarlas en una Oficina de Deuda. El enfoque más pragmático es establecer una Oficina estadística centralizada que coordine e integre los datos recolectados por los diversos participantes descentralizados del sistema y prepare un informe global para el comité político de alto nivel”.



poner en peligro el principio del control central. En un sistema descentralizado habrá que resolver una amplia gama de problemas de control/coordiación. Se refieren a la responsabilidad por la recogida y el registro de los datos, y también a la cuestión de quién se encargará de recopilar los datos relativos a la deuda total del país. Se trata también de quién analizará los datos y quién será el principal responsable de tratar con las organizaciones internacionales y los acreedores extranjeros y de mantenerlos informados.

La cuestión de determinar qué organismo debe encargarse de recoger y registrar los datos sobre la deuda pública, la deuda de las empresas públicas, la del sector privado y la deuda a corto plazo es, en parte, una cuestión que depende fundamentalmente de la institución y de que ésta tenga acceso a fuentes primarias de datos. La cuestión del lugar en que estará la oficina de la deuda tiene mucho que ver con la tradición de un país, porque algunos procedimientos de recogida de datos ya existirán. No obstante, en un entorno informatizado, éste no puede ser un factor decisivo, ya que con las redes modernas de telecomunicaciones dos dependencias de registro pueden estar conectadas mediante una red de amplio alcance, lo que facilita la especialización de las distintas instituciones participantes. Conviene tener presente también que el volumen de la deuda que se controla es muy importante, no en términos de valor, sino en volumen de instrumentos y transacciones. Si hay una gran complejidad de instrumentos, puede ser necesario dividir las funcio-

nes de recogida y registro de los datos entre distintas dependencias, así como más coordinación.

La dependencia encargada de recopilar los datos sobre la situación total de la deuda del país, de analizarlos y notificarlos a las distintas instituciones nacionales e internacionales tendrá que tener un fuerte mandato para esta tarea, con el fin de obtener los flujos de datos necesarios. En un entorno descentralizado es importante evitar que haya datos que se superpongan en distintas instituciones. De otro modo, se correrá el riesgo de que distintas instituciones notifiquen cifras diferentes respecto de la misma deuda, y la dependencia central de estadísticas, así como las organizaciones internacionales que recopilan estadísticas de la deuda, como el FMI y el Banco Mundial, tendrán que proceder a una labor de verificación innecesaria. Por ello, la especialización de las distintas instituciones participantes es de importancia capital. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda puede especializarse en deuda pública y públicamente garantizada y el Banco Central en deuda privada no garantizada. Con una buena coordinación, ambas instituciones pueden intercambiar periódicamente información de manera que ambas tendrán acceso a toda la base de datos. Cuando la Tesorería y el Contralor General no forman parte oficialmente del Ministerio de Hacienda también tendrán que estar conectados al sistema informatizado.

Recientemente se ha observado una tendencia a privatizar las empresas estatales, a contraer el sector público



no correspondiente al gobierno central y a relajar los regímenes de control de cambios. Como resultado de ello, han aumentado los préstamos del sector privado y se ha reducido la capacidad del sector público para supervisar los préstamos privados, ya que el sector privado ahora obtiene directamente divisas del sistema bancario. Al mismo tiempo, muchos gobiernos han ampliado el alcance de sus actividades de supervisión y han empezado a vigilar la deuda externa del sector privado a corto, mediano y largo plazo, aparte de supervisar la deuda externa a corto plazo, la deuda interna pública, las donaciones y vínculos a proyectos, los préstamos reasignados y los préstamos en divisas a gobiernos locales. Esta tendencia viene a reforzar la necesidad de contar con sistemas integrados, porque puede que participe en el proceso más de una oficina de registro de la deuda. También es preciso que haya contactos con otros sistemas de gestión financiera, como los de presupuesto, donaciones, reasignaciones, etc.

4. MODELOS DE ORGANIZACIÓN

El modelo de organización que se aplicará a la oficina de la deuda dependerá de varios factores. Estos factores son los antecedentes, la división jurídica de funciones entre los distintos organismos públicos y la importancia de la deuda externa en el endeudamiento público general, así como el volumen de los datos y su complejidad. No obstante, la estructura organizacional de

la oficina de la deuda debe orientarse hacia un enfoque más global y eficiente de la gestión de la deuda, que pueda responder a todas las necesidades y responsabilidades.

Una forma de organizar la oficina de la deuda que se utiliza frecuentemente consiste en aplicar criterios geográficos o institucionales, en virtud de los cuales cada funcionario es responsable de todas las medidas tomadas respecto de la serie de préstamos que se le han asignado. Esta no es la única forma posible de organizar la oficina. Si se dispone de los conocimientos necesarios en la oficina de la deuda, lo ideal sería que distintos funcionarios se especializaran en distintos tipos de financiación¹⁸ en vez de dividir los expedientes de préstamos en función de criterios geográficos o institucionales como se hace actualmente en muchos países.

4.1. ORGANIZACIÓN GEOGRÁFICA

Muchas oficinas de la deuda han aplicado una división del trabajo según regiones geográficas, en cuyo caso cada funcionario se encarga de todos los acreedores del país o la región que se le ha asignado. Además, se suele contar con personal que se encarga de las organizaciones multilaterales, es decir que estas organizaciones son consideradas como una región o un país. Esta última solución es mejor que si un funcionario se encarga de las organizaciones multilaterales y también de los acreedores de una determinada

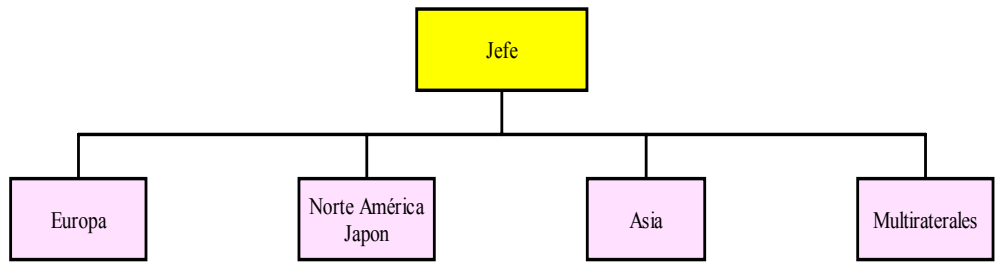
¹⁸En este caso, por lo menos un funcionario debería especializarse en los préstamos obtenidos de instituciones en que se utilizan canastas de divisas. Estos préstamos no son un tipo de financiación especial en sí mismos, pero a nivel de contabilidad y supervisión representan un problema muy concreto.

región. La lógica a que obedece esta estructura organizacional suele limitarse a que se pretende distribuir la carga de trabajo equitativamente entre los funcionarios. En el gráfico 3 se indica una estructura organizacional de este tipo.

4.2. ORGANIZACIÓN EN FUNCIÓN DEL ACREEDOR

Se ha sugerido que la gestión de la deuda externa de un país debería organizarse según el tipo de préstamos¹⁹,

Gráfico 3



Otra posibilidad distinta de la organización en función de criterios geográficos es la organización en función de la fuente de los préstamos o el tipo de financiación o una organización según los tipos de transacción, que a veces puede ser más eficaz. En los párrafos que figuran a continuación discutiremos de que forma se puede organizar el trabajo en la oficina de la deuda según el tipo de actividad que se realiza. Estos modelos organizacionales suelen dividirse en dos categorías, y en aras de la claridad, esos modelos podrían denominarse **organización en función del acreedor** y **organización en función de la tarea**.

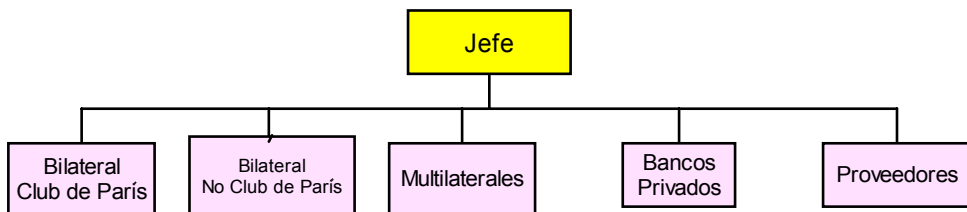
es decir préstamos bilaterales, multilaterales, créditos a la exportación y préstamos de bancos privados. Esto se debe a que estos distintos tipos de financiación tienen distintas características, sobre todo por lo que se refiere a la forma en que se negocian y se supervisan. Si un país opta por este modelo, debe contar con expertos que se especialicen en los distintos tipos de préstamos.

En el Gráfico 4 se da un ejemplo de este tipo de organización.

- Bilateral del Club de París
- Bilateral, al margen del Club de París

¹⁹ Ver Lars Kalderen, (1986).

Gráfico 4



- Multilateral
- Bancos Privados
- Suministradores
- Bonos

No obstante, para esta estructura organizacional hace falta una red de flujos de información bien establecida. Si no se cumple este requisito, esta estructura puede no resultar eficaz.

4.3. ORGANIZACIÓN EN FUNCIÓN DE LAS TAREAS

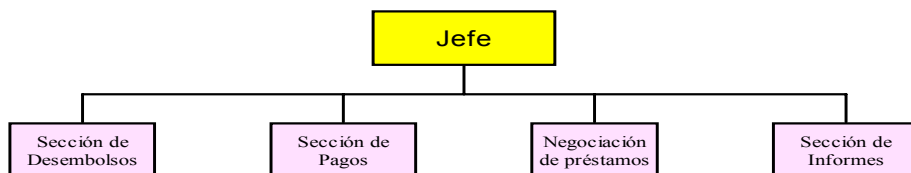
La recolección de datos en función de las tareas puede ser particularmente útil en los casos en que no hay flujos de información bien establecidos o en que hay que recopilar los datos visitando distintos beneficiarios, ministerios e instituciones. Este tipo de organización sigue siendo válido en muchos países.

En el Gráfico 5 se da un ejemplo.

- Tramitación de información sobre desembolsos
- Tramitación de información sobre los pagos
- Tramitación de información sobre los contratos de préstamo
- Sección de preparación de informes

Este tipo de organización puede ser necesario en los países en que la información está en distintas instituciones y ministerios. Debe evitarse que el personal de la oficina de la deuda tenga que visitar el mismo ministerio o la misma empresa paraestatal durante la misma semana, para recolectar información parecida. Hay que atribuir la tarea de la recolección de datos a un grupo específico que reúna toda la información relativa a las transacciones. No obstante, es indispensable establecer procedimientos, de manera que la oficina de la deuda reciba automática

Gráfico 5





y periódicamente copia de toda la información necesaria.

El DMFAS/SIGADE de la UNCTAD concibió otro ejemplo de una organización en función de las tareas específicas en ocasión de la publicación de la versión 5.0 del logicial del DMFAS/SIGADE. No obstante, esta estructura organizacional depende más que en el ejemplo anterior de que se cuente con flujos de información bien establecidos. El modelo tiene su base en las distintas etapas de la vigencia del préstamo en relación con las funciones eficaces de gestión de la deuda. Se refleja en el menú principal de las versiones 5.0 y siguientes del DMFAS/SIGADE.

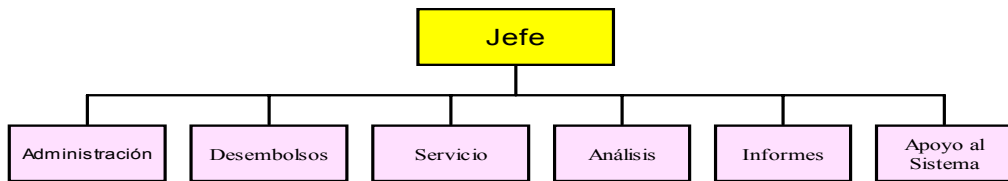
Se da un ejemplo en el Gráfico 6.

de organización es que pueden crearse embotellamientos en cada dependencia por motivos de ineficiencia. La separación de funciones puede crear embotellamientos por lo que se refiere a los flujos de información, ya que a menudo, la orden de pago no se puede tramitar si la información relativa al desembolso, no fue registrada a su debido tiempo por la dependencia encargada de esa función. Todas estas razones hacen pensar que en un modelo eficiente habría que incluir todo el proceso operativo de forma más vertical.

4.4. ORGANIZACIÓN DE GRANDES OFICINAS DE LA DEUDA

En las oficinas de la deuda cuyo mandato va más allá de la deuda exter-

Gráfico 6



Conforme a este tipo de estructura, se corre el riesgo de que hay una dispersión de funciones entre el registro de la información relativa a nuevos préstamos y la ejecución de sus operaciones. La separación de los desembolsos y el servicio de la deuda también puede crear una especialización excesiva, lo que puede minar las posibilidades de capacitación, rotación de personal y admisión de conocimientos en todo el proceso de gestión de la deuda. El problema que se observa a menudo con este tipo

na, harán falta estructuras organizacionales más complejas. En tal caso, la estructura de nivel superior podría encargarse de organizar la oficina por categorías de deuda. No obstante, es probable que la estructura organizacional de nivel más bajo, encargada de la recolección de los datos, tenga que ajustarse a uno de los modelos presentados anteriormente en la presente sección. No nos adentraremos más en este tema, nos limitaremos a dar dos ejemplos de estructuras organizaciona-

les más complejas, una de ellas hipotética, en el Gráfico 7 y otra tomada de la vida real, en el Gráfico 8.

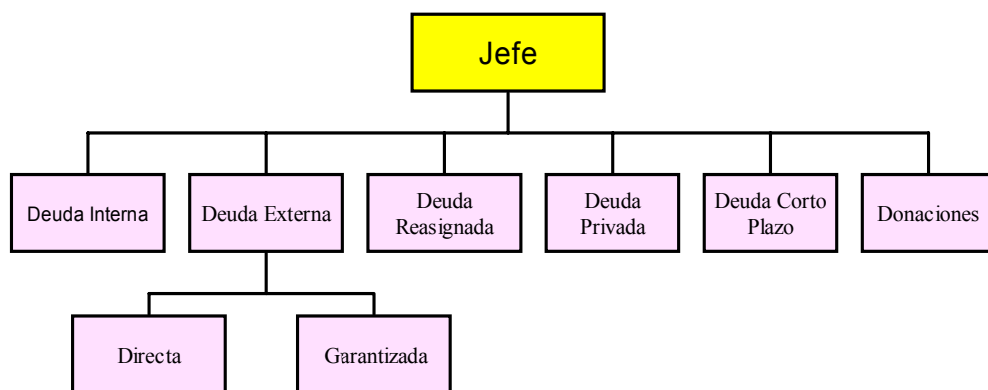
En los países en que los mercados de capitales son la principal fuente de financiación, las oficinas de la deuda suelen tener una estructura organizacional que incluye el “back office”, el “middle office” y el “front office”²⁰. Esto no siempre es así en los países en desarrollo, ya que algunos de ellos sólo desempeñan algunas de las funciones de la oficina de servicios generales, que se limitan a la tramitación y registro de los pagos. El ejemplo típico de una oficina de la deuda que cumple todas estas funciones, es la oficina de la deuda de Suecia.

En general, este tipo de oficina de la deuda cuenta también con su propia dependencia de sistemas de gestión de la información que funciona como parte del “back office” y/o “middle office”,

así como un auditor interno que informa directamente al jefe ejecutivo, como se desprende del Gráfico 8.

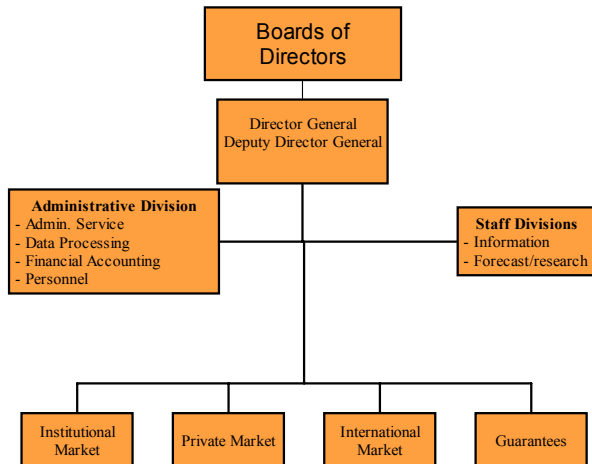
En algunos países en desarrollo es habitual que no haya un “back office”, porque a menudo las funciones de esa oficina, se consideran innecesarias. La mayoría de los países en desarrollo obtienen préstamos de fuentes bilaterales o multilaterales en condiciones favorables, en que las reglas se han definido de antemano y las negociaciones se refieren fundamentalmente a la utilización de los fondos y no a las condiciones. Así pues, las tasas de interés, las condiciones de reembolso, etc., no son un problema, por lo que se tiene la impresión de que no hace falta un “middle office”. Con todo, esta idea está evolucionando y hay algunos países en desarrollo que sí están desempeñando funciones propias del “middle office”, a menudo en relación con la gestión de

Gráfico 7



²⁰ Este aspecto ya se ha desarrollado al describir la oficina de la deuda autónoma.

Gráfico 8 – Organigrama de la Oficina Nacional de Deuda de Suecia (1991)²¹



activos y reservas. Esto se debe a que hay elementos de riesgo y estructuras organizacionales que se aplican en los países desarrollados que podrían ser muy útiles para los países en desarrollo. Sin embargo, no se pueden aplicar en los países en desarrollo sin adaptarlas.

Con respecto a la función del “front office”, es importante señalar que es bastante diferente en un país en desarrollo que en Irlanda o en Suecia. En un país desarrollado el “front office” concibe estrategias sobre la forma de explotar mejor los mercados de capitales; el “front office” de un país en desarrollo se ocupa más de negociaciones con el FMI y con los bancos multilaterales de desarrollo. En un país en desarrollo la oficina de la deuda también dedica muchos recursos a desarrollar el mercado de capitales nacional. Las nece-

sidades en materia de conocimientos y el perfil del personal ejecutivo de un país en desarrollo son muy diferentes de los que se necesitan en el “front office” de la agencia de la deuda de Irlanda. El “front office” de un país en desarrollo necesita personal con facultades normativas a nivel de la política económica nacional.

5. Conclusiones

- Según su nivel de desarrollo, la oficina de la deuda de un país requerirá una u otra estructura organizacional. En el caso de un país desarrollado prestatario, puede convenir una función de gestión de la deuda (financiación) separada de la política fiscal y monetaria, mientras que en un país en desarrollo con una “combinación” de fuentes de financiación puede ser importante lograr esta integración.

²¹ The Swedish National Debt Office (1990/1991).



Independientemente de su nivel de desarrollo, de una forma u otra, un país tiene que organizar su oficina de gestión de la deuda según el tipo de fuentes de financiación a que tiene acceso. Esto concuerda con la sugerencia de Kalderen²² de que la oficina de la deuda externa de un país debe organizarse según el tipo de financiación.

- Con una estructura bien organizada mejorarán los flujos de información, la calidad de la información producida, la productividad del personal y la forma en que cumple sus funciones. Por consiguiente, la estructura debe organizarse distribuyendo las operaciones de manera que se definan claramente y se establezcan las fuentes de financiación y que se coordinen y vigilen las funciones de gestión de la deuda pública. Un modelo eficiente de gestión de la deuda para la estructura de la oficina de la deuda integra todo el proceso operativo y de supervisión en forma más vertical.
- La informatización es un instrumento indispensable para quienes gestionan la deuda y hay que proceder a una selección muy cuidadosa para decidir si compensa concebir un sistema propio o adoptar uno disponible en el mercado. Crear un sistema informatizado propio puede ser, con mucho, más caro y más arriesgado que optar por uno que ya existe en el mercado.
- La oficina de la deuda autónoma puede tener grandes fallas a pesar de su flexibilidad: está concebida para emitir bonos y valores variables

y no para préstamos bilaterales y multilaterales. Los países que utilizan este modelo suelen tener muy poca deuda exterior, los préstamos están casi todos en moneda nacional. La utilización de los fondos no es un problema para la mayoría de las agencias de este tipo; porque sólo se encargan de ejecutar el presupuesto. Por consiguiente, no desempeñan funciones ejecutivas de gestión de la deuda. Con este tipo de organización se corre el riesgo de que haya una falta de integración de la gestión de la deuda pública con los sistemas del presupuesto y de tesorería. Y por último, pero no por ello menos importante, el establecimiento de una oficina de la deuda de este tipo representa una elevada inversión ya de entrada y para que funcione de forma eficaz hace falta un mercado secundario bien organizado para los distintos instrumentos de deuda que se emiten.

- Sin embargo, cualquiera que sea la estructura organizacional que seleccione un país, lo importante es que tenga un excelente marco jurídico y reglamentario. También se recomienda encarecidamente contar ya con funciones de gestión eficaz de la deuda, tanto a nivel ejecutivo como operacional.

6. Bibliografía

- FMI y Banco Mundial (2000), Draft Guidelines for Public Debt Management, August 2000, Washington.


²² Lars Kalderen (1986) op.cit.



- Kalderen, Lars (1986), Institutional Aspects of Debt Management, World Bank, Working Paper No. M1986-03, Washington, October 1986.
- Klein, Thomas (1994), External Debt Management: An Introduction. World Bank Technical Paper Number 245. Washington, June 1994.
- The Swedish National Debt Office (1990/1991)- Annual Report 1990/1991.
- UNCTAD (1993) Effective Debt Management, UNCTAD/GID/DMS/15, Geneva, November 1993.
- UNDP (1989), Debt Management and the Developing Countries: A report to the UNDP by an Independent Group of Experts. New York, July 1989.



DIMFEAS



RIESGO EN LA AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA

Gabriel Eduardo Etchelet Lamarque*

INTRODUCCIÓN

El auditor acepta cierto nivel de incertidumbre al realizar la auditoría, cualquiera sea la naturaleza de la misma. Al momento de emitir su opinión, lo hace con referencia a todos los aspectos importantes relacionados con el objeto de examen ya que no efectúa su revisión total.

Las Normas de Auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) establecen que para realizar una auditoría en los términos de eficien-

cia, eficacia y economía no es posible examinar la totalidad de las operaciones, sino que debe efectuarse una muestra selectiva de las mismas con base a una estrategia y planificación de auditoría.

Lo mismo es aplicable para el caso de la auditoría de la deuda pública.

Para llevar a cabo una auditoría sobre la deuda pública, la EFS necesitará determinar qué entidades e instrumentos crediticios podrá incluir en el alcance de su examen, y considerar el concepto y la definición legal de

*Contador Público graduado en la Universidad de la República, y Licenciado en Gerencia y Administración, título obtenido en la Universidad ORT-Uruguay. Integra la Secretaría Técnica de la Dirección de División Auditorías del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay. Docente de varios cursos para auditores gubernamentales preparados por la Unidad de Capacitación del referido Tribunal, forma parte del equipo de instructores encargados de impartir el Curso de Auditoría a la Deuda Pública en la Región OLACEFS.



deuda pública. En tal sentido la Comisión de Deuda Pública (CDP) de INTOSAI se la ha pronunciado de la siguiente manera: “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”.

Cabe destacar que esta definición incluye tanto a los pasivos cuyo titular es el Estado, como a aquellos cuyos titulares son personas jurídicas estatales y el Estado ha sido nominado como garante de los mismos. Estos últimos son los denominados pasivos contingentes.

RIESGO DE AUDITORÍA

Definiremos riesgo de auditoría, en términos genéricos, como la medida de aceptación del auditor de que existan errores y omisiones de importancia en la información objeto de auditoría y, al mismo tiempo, haber emitido un dictamen sin salvedades.

Al realizar cualquier tipo de auditoría, a efectos de minimizar el riesgo que hemos definido, se deben evaluar los tres componentes que lo conforman: riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de detección. En este artículo se hará referencia al riesgo de auditoría en la deuda pública y los distintos componentes del mismo.

COMPONENTES DEL RIESGO DE AUDITORÍA EN DEUDA PÚBLICA

RIESGO INHERENTE

Los riesgos inherentes a la deuda pública, son aquellos que tienen que ver con la propia naturaleza de las operaciones de endeudamiento.

El administrador de la deuda será el responsable del manejo de dicho riesgo para cada ejercicio fiscal partiendo de una situación determinada de la deuda al inicio del período de administración. Para su gestión utilizará la estrategia de endeudamiento del Gobierno, que indica las directrices que el administrador debe tener en cuenta al momento de la toma de decisiones.

Los riesgos inherentes asociados con la deuda pública dependen de la naturaleza de los instrumentos financieros que componen su portafolio, y existen con independencia del sistema de control interno que se haya diseñado para la administración de la deuda. El rol del auditor es efectuar la evaluación de los riesgos inherentes y estimar su probabilidad de ocurrencia.

Entre los riesgos inherentes más conocidos de la deuda pública se encuentran los relacionados con las variables que la afectan, entre los que se pueden citar:

- mercado
- tasa de interés
- tipo de cambio
- refinanciación



El riesgo de mercado está vinculado con la variación de precios del mercado, como son las tasas de interés, los tipos de cambio, los precios de los productos básicos de la economía, los cuales tienen incidencia en el costo del servicio de la deuda.

La deuda nominada en moneda extranjera lleva implícito el riesgo del mayor costo de su servicio en moneda nacional como consecuencia de posibles fluctuaciones en los tipos de cambio. Es lo que se define como riesgo de tipo de cambio.

Por otra parte, los probables cambios en las tasas de interés del mer-

cado generan un riesgo de tasa de interés relacionado con la deuda pública originada en contratos que establecieron una tasa de interés variable. Un posible aumento en la tasa de interés puede ocasionar un aumento en el costo del servicio de la deuda. Si el riesgo de tasa de interés es analizado conjuntamente con el plazo de vencimiento de los títulos de deuda pública, también puede concluirse que la concentración de pagos de deuda que fueron pactados con tasas de interés fijas en una fecha determinada significan un alto riesgo de incumplimiento, ya que no se conocen con certeza las necesidades futuras de fondos del Gobierno.

El riesgo de refinanciación se origina en la posibilidad de que la deuda pueda renovarse o reestructurarse a un costo mayor al de los títulos existentes, o que eventualmente no pueda renovarse.

Los riesgos inherentes a la administración de un portafolio de deuda pública que se han mencionado implican, en todos los casos, la posibilidad de un incremento del costo del endeudamiento. Por esa razón, las decisiones del gestor de deuda pública siempre están relacionadas a dos conceptos: costo y riesgo.

En cuanto a la información confiable de la deuda, y con mayor énfasis en los casos en que no existe una oficina que centralice todas las funciones vinculadas al endeudamiento del país, se presenta un alto riesgo de integridad y oportunidad de los datos. Un riesgo significativo relacionado con



deuda constituida mediante préstamos multilaterales, tiene lugar cuando los mismos son negociados por diferentes empresas públicas y no son reportados con prontitud a efectos de su registro contable.

Por otra parte, un riesgo significativo asociado con títulos y valores nominados en moneda extranjera ocurre en países en que el Banco Central efectúa pagos de intereses y principal, pero no informa oportunamente a la unidad que administra la deuda pública a efectos de su registro contable. Tal situación puede originar la duplicación del pago de intereses y principal, y saldos incorrectos de deuda pública.

En la definición de deuda pública presentada en la introducción de este artículo, se menciona a los pasivos contingentes, los cuales constituyen un riesgo que el Gobierno debe asumir. En todos los casos, la contingencia está asociada a la probabilidad de ocurrencia de un hecho determinado, en cuyo caso el Gobierno debe hacerse cargo del cumplimiento del pasivo.

RIESGO DE CONTROL

El Comité de Deuda Pública de INTOSAI ha definido al sistema de control interno como un conjunto de procedimientos y mecanismos que ayudan



a los administradores a alcanzar sus objetivos en tres niveles: operacional, de información confiable y de legalidad.

Riesgo de control es aquel resultado de que el sistema de control interno implementado por los administradores de la deuda no sea eficaz para prevenir, detectar y corregir errores que impacten en el logro de sus objetivos en las tres categorías mencionadas anteriormente.

Como reseña de los riesgos relativos al sistema de control interno de la administración de la deuda pública, se citarán algunos ejemplos relacionados con el elemento de control requerido para mitigarlos.

La actitud de los administradores frente a las recomendaciones de los informes de auditoría anteriores puede indicar un riesgo de control mayor, en el caso que dichas recomendaciones no sean atendidas o que no se haya implantado un plan de mejoras para llevarlas a cabo. Cabe señalar que la información financiera y de gestión de la deuda pública resultan de la acumulación de datos correspondiente a cada ejercicio fiscal, de manera que al iniciar una nueva auditoría se deben tener en cuenta los hallazgos de auditorías anteriores que no fueron corregidos por los administradores.





La integridad de los valores éticos de los administradores es un elemento esencial para la evaluación de riesgos que realizan los auditores. La existencia de códigos de ética, declaraciones anuales de ingresos y de patrimonio de los administradores y la grabación de las comunicaciones telefónicas vinculadas con la negociación y planificación estratégica de la deuda pública, son algunas de las actividades de control interno utilizadas para reducir este riesgo.

Las políticas adecuadas para el reclutamiento, la capacitación y la remuneración del personal para la gestión de la deuda pública constituyen un factor importante que debe contemplar el sistema de control interno. Las funciones de negociación, planeamiento estratégico y registro de las operaciones de endeudamiento de un país requieren el empleo de profesionales universitarios con maestrías y certificaciones específicas, adiestramiento posterior para la actualización de sus conocimientos, y el establecimiento de remuneraciones adecuadas teniendo en cuenta no sólo la especificidad de dichas tareas sino también su grado de confidencialidad.

Es muy probable que el sistema de control interno implementado para las operaciones de deuda pública sea más efectivo en las transacciones rutinarias y menos efectivo en las no rutinarias. En tal sentido, la existencia de transacciones no rutinarias de montos de gran importancia incrementa la posibilidad de ocurrencia de errores significativos, tales como la reestructuración de la deuda pública para me-

jorar su perfil de vencimientos y de necesidades de fondos para hacer frente al pago de su servicio en el corto plazo, la utilización de instrumentos financieros de complejo tratamiento para la cobertura de riesgos como los "swaps" y el empleo de herramientas para el gerenciamento de activos y pasivos.

Debido a que toda la información relativa a la deuda está soportada en sistemas informáticos, es necesario evaluar los controles internos que han sido diseñados y automatizados para producir información confiable. Estos controles internos, clasificados en controles generales y controles de aplicación, deben abarcar tanto la información financiera como la gerencial de la deuda, ya que ambas deben resultar del mismo sistema informático. Existe un alto riesgo de control en aquellos casos en que se utilizan sistemas información paralelos para presentar información: uno para la información financiera de la deuda pública, y otro, independiente del primero, para que los administradores tomen decisiones de endeudamiento.

Cuando el personal no se ha mantenido actualizado en cuanto a los avances tecnológicos asociados con la informática y se está implementando un nuevo sistema de información para la administración de la deuda, existe riesgo de pérdidas de información y duplicaciones. En caso de ocurrir un desastre informático, se presentan riesgos relacionados con la recuperación de información cuando la oficina que administra la deuda pública no ha previsto



otros medios informáticos alternativos, sistemas de comunicaciones, recursos financieros y otros servicios necesarios para hacer frente a tal situación.

Asimismo, la reorganización de la estructura de la oficina de deuda pública puede traer consigo un alto riesgo para el cumplimiento eficiente, eficaz y económico de las operaciones y en cuanto a la efectividad del sistema de control interno. En efecto, la falta de definición formal de la estructura organizativa, la inexistencia de un manual de procedimientos actualizado, la incierta asignación de tareas, y la inadecuada segregación de funciones pueden ocasionar errores y omisiones significativas que inciden en el logro de los objetivos de endeudamiento.

Es importante destacar que las transacciones vinculadas a la deuda pública deben ser autorizadas, valuadas, procesadas y documentadas por personal idóneo. Tales funciones deberían ser revisadas por una unidad administrativa independiente, es decir una unidad de auditoría interna. La inexistencia de este tipo de revisiones incrementa el riesgo de control.

En cuanto a la aplicación de los criterios contables para registrar las operaciones relacionadas con la deuda pública, es importante destacar la diferencia entre el criterio de acumulación y el criterio de efectivo. En países que utilizan el criterio de efectivo pueden omitir pasivos con proveedores de bienes que se hubiesen recibido y no se hubieran pagado, así como también el devengamiento de cargos financieros de la deuda y la cuantificación

de pasivos garantizados o contingentes, los cuales serían valuados y expuestos de acuerdo con el criterio de acumulación. Esta situación da como resultado la subvaluación del monto de deuda pública presentado en los estados financieros.

Al igual que con el riesgo inherente, el auditor sólo puede evaluar el riesgo de control a efectos de considerar el diseño y eficacia del mismo.

RIESGO DE DETECCIÓN

El riesgo de detección, que está asociado directamente con los procedimientos de auditoría efectuados, se define como la medida que el auditor aceptará que errores significativos en el objeto de examen no sean detectados como resultado de dichos procedimientos.

Más adelante, al explicar el modelo de riesgo de auditoría, se demostrará que el riesgo de detección depende de los otros dos riesgos que componen al primero. En ese sentido, a efectos de reducir el riesgo de detección para un nivel dado de riesgo inherente y riesgo de control, es necesario obtener mayor cantidad de evidencia a través de procedimientos de auditoría.

RELACIÓN EXISTENTE ENTRE LOS TRES COMPONENTES DEL RIESGO DE AUDITORÍA

Los riesgos inherentes y de control existen en forma independiente de la auditoría. Como ya se ha mencionado, la función del auditor consiste simplemente en evaluar ambos riesgos con la finalidad de definir el riesgo de detección



que asumirá al tiempo de aplicar sus procedimientos para reunir evidencia. Es decir que el riesgo de detección lo establece el auditor para determinar la naturaleza, alcance y oportunidad de sus pruebas sustantivas.

El riesgo de detección se debe establecer en relación inversa a los riesgos inherentes y de control, para mantener un nivel dado de riesgo de auditoría: para un menor riesgo inherente y de control, mayor puede ser el riesgo de detección que acepte el auditor.

UTILIZACIÓN DEL MODELO DE RIESGO DE AUDITORÍA

Una forma de enfrentar al riesgo de auditoría es la utilización del modelo de riesgo de auditoría en la fase de planificación. Las principales características del modelo son:

- Los riesgos inherentes, de control y de detección se han definido de tal manera que son independientes entre sí. Mediante la teoría de probabilidades se puede demostrar que la independencia de estos riesgos contribuye a que se multipliquen las probabilidades de cada uno de ellos por separado, para obtener como resultado la probabilidad conjunta de los mencionados riesgos. De acuerdo con lo mencionado, el modelo puede expresarse matemáticamente como sigue:

$$RA = RI \times RC \times RD$$

siendo:

RA = riesgo de auditoría

RI = riesgo inherente

RC = riesgo de control

RD = riesgo de detección

- El riesgo inherente y el riesgo de control difieren del riesgo de detec-



ción en que los mismos están fuera del manejo del auditor. En cambio, el riesgo de detección se relaciona directamente con la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos de auditoría.

Al establecer una estrategia para llevar a cabo la auditoría, basado en su evaluación del riesgo inherente y del riesgo de control, el auditor deberá programar suficientes procedimientos sustantivos para reducir el riesgo de detección a un nivel que, a su juicio, resulte en un nivel de riesgo de auditoría aceptado.

- Utilizando la igualdad matemática expuesta, es posible combinar los distintos riesgos de manera diferente y, al mismo tiempo, mantener el riesgo de auditoría a un mismo nivel. Esto implica que se pueden establecer distintas estrategias para obtener evidencia a través de los procedimientos de auditoría.

En efecto, si despejamos RD de la ecuación tendremos una nueva igualdad:

$$RD = \frac{RA}{RI \times RC}$$

El modelo de riesgos está enfocado a mantener el nivel aceptable de riesgo de auditoría que se define en la fase de planificación. Alternativamente, este modelo se puede utilizar de manera que se pueda mantener el nivel mínimo aceptable de confianza general. Por ejemplo, decir que se desea mantener

el riesgo de auditoría a un nivel de 5% equivale a decir que se desea obtener, por lo menos, el 95% de confianza de que se detectará todo error importante que exista en el objeto examinado.

Cabe señalar que esta herramienta ha sido diseñada para brindar una guía a los auditores al aplicar su juicio profesional, y no para sustituirlo. Pero el modelo sólo puede relacionarse explícitamente con el alcance de las pruebas de auditoría, y nunca con su naturaleza y oportunidad.

Para utilizar matemáticamente el modelo de riesgo presentado, deben seguirse los siguientes pasos:

- Determinar cuantitativamente el nivel de riesgo de auditoría aceptado (RA).
- Evaluar y cuantificar el riesgo inherente (RI) y el riesgo de control (RC), asignando probabilidades a cada uno de ellos.
- Reordenar el modelo para despejar de la ecuación el valor del riesgo de detección (RD).

Cabe señalar que (1-RD) corresponde al nivel de confianza requerido para la auditoría, el cual se utiliza como insumo en la fase de ejecución para establecer la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos a ser aplicados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El modelo de riesgos es de aplicación también para la fase de planificación



de la auditoría de la deuda pública. Es de gran utilidad para que el auditor fundamentalmente en sus papeles de trabajo la evidencia que a su juicio debe reunir para formar una base razonable para emitir opinión.

Con base a la evidencia de auditoría obtenida, debe revisar la evaluación preliminar de los riesgos inherentes y de control a efectos de determinar si es necesario aplicar procedimientos adicionales o alternativos a los inicialmente programados.

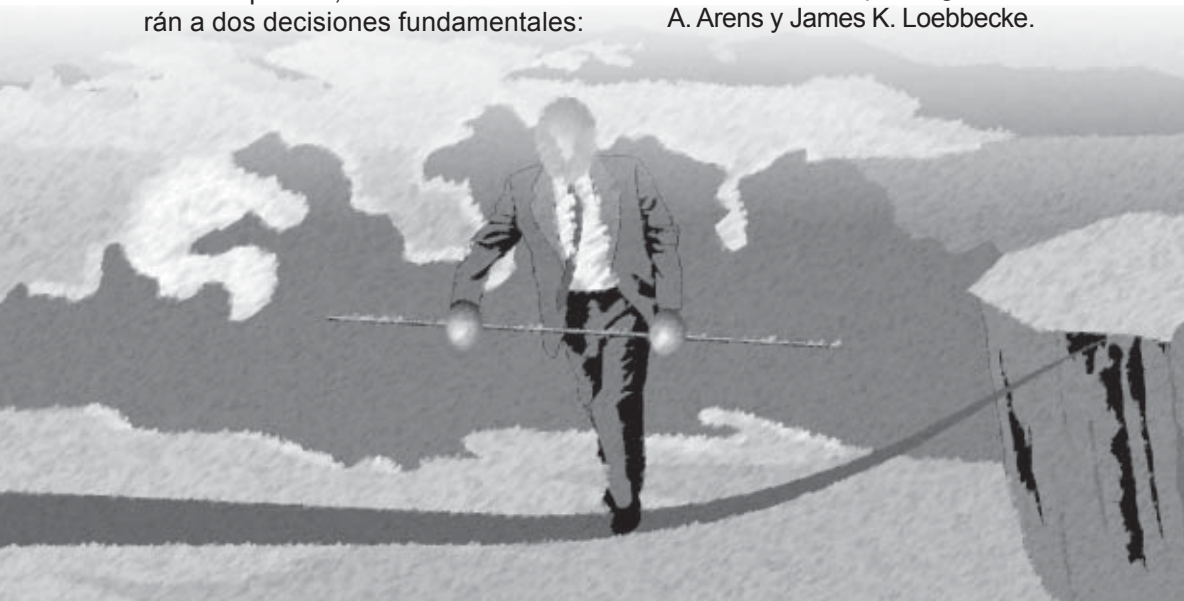
En países en donde la definición jurídica de la deuda pública en textos constitucionales y legales es muy reciente, y que en consecuencia las EFS han tenido que realizar tareas de auditoría con mayor alcance, es recomendable efectuar la evaluación del sistema de control interno implementado por los administradores de la deuda para fundamentar la naturaleza, oportunidad y profundidad de los procedimientos de auditoría a ser aplicados.

Para llevar a cabo la auditoría de la deuda pública, las EFS se enfrentarán a dos decisiones fundamentales:

qué componentes de los controles internos serán examinados y con qué profundidad se revisarán cada uno de esos componentes. El alcance y la profundidad de la auditoría dependerán del mandato legal de cada EFS, de los informes de auditoría que se hayan realizado con anterioridad y de los recursos disponibles para efectuar el examen.

BIBLIOGRAFÍA

- Normas de Auditoría emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
- Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública emitidos por la Comisión de Deuda Pública de la INTOSAI.
- Normas Internacionales de Auditoría emitidas por el Comité Internacional de Prácticas de Auditoría (IAPC) y aprobadas por el Consejo de la Federación Internacional de Contadores (IFAC).
- Auditoría: Un enfoque Integral de Alvin A. Arens y James K. Loebbecke.



TRATAMIENTO y AUDITORÍA DE LOS PASIVOS CONTINGENTES: UN ENFOQUE INTEGRAL*

José Oyola*

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos emprenden una amplia gama de programas que pueden generar aumentos no previstos en el financiamiento del gasto y la deuda pública. Con el fin de evitar la inestabilidad financiera que puede surgir de aumentos súbitos y significativos en la deuda, un número creciente de gobiernos y Entidades

de Fiscalización Superior (EFS) han desarrollado prácticas para producir una imagen más clara y abarcadora del estado fiscal de la nación.¹

La necesidad de alcanzar una mayor transparencia fiscal surge en parte como respuesta a las crisis presupuestarias y financieras recientes. En

♦ En la preparación de este documento, el autor se basó en los lineamientos señalados en la “Guía sobre la Definición y Publicación de la Deuda Pública” y “Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el Papel de las EFS” del Comité de Deuda Pública de INTOSAI, disponibles en www.intosaipdc.mx.

* Director Auxiliar en la División de Asuntos Estratégicos en la Oficina General de Auditoría de Estados Unidos de América (GAO). Ph.D., Ciencias Económicas, Universidad de California, y Contador Público Autorizado, Virginia.

¹ Un ejemplo actual en OLACEFS es Colombia, en que la Ley 819 de 2003 obliga al Gobierno Nacional a presentar un “Marco Fiscal de mediano plazo” que contenga una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación. Véase también el informe “Situación de la Deuda Pública”, Contralor General de la República, en www.contraloriagen.gov.co/.



varios países que gozaban de indicadores positivos de deuda pública y déficit fiscal surgieron crisis en forma inesperada, relacionadas con sistemas bancarios débiles y actividades cuasifiscales de empresas públicas. Un número creciente de estudios ha concluido que una administración de deuda pública exitosa no se puede alcanzar solamente mediante el control del nivel de deuda pública y el déficit fiscal medido en forma tradicional.² Los estudios han demostrado que ciertas actividades gubernamentales requieren un horizonte de largo plazo y una definición amplia de las obligaciones para comprender las implicaciones futuras sobre la sostenibilidad fiscal. Se hace necesario, por tanto, aumentar el campo de análisis y rendición de cuentas para cubrir una gama mayor de contingencias fiscales.

Las crisis fiscales recientes presentan claros desafíos a los administradores de la deuda pública y sus auditores, pues las estrategias de manejo de contingencias fiscales requieren que se lleve a cabo un análisis profundo que complemente el enfoque tradicional de

análisis de la deuda pública. El propósito de este artículo es presentar herramientas analíticas y prácticas útiles que se pueden utilizar en la administración y auditoría de las contingencias fiscales.

DEFINICIÓN DE CONTINGENCIAS FISCALES

El uso potencial de recursos gubernamentales en el futuro se determina en parte por varias obligaciones, que pueden ser explícitas o implícitas, existir actualmente o ser contingentes en sucesos futuros. De igual manera, los costos de las obligaciones pueden ser medibles o no en forma razonable. En virtud de esta gama de posibilidades, es útil considerar las contingencias fiscales como algo que se extiende desde las obligaciones legales explícitas hasta las promesas implícitas inmersas en la política actual o expectativas públicas.

A lo largo de este espectro, existe gran variación en la fuerza de una obligación jurídica y la certidumbre de costos previstos. Algunas obligaciones, como la deuda pública del gobierno central, se deben reportar como pasivos en el balance general. Otras transacciones financieras, tales como garantías de créditos, por lo general se reportan en las notas aclaratorias de los estados financieros como contingencias o compromisos.

² Vease Talvi, Ernesto y Carlos Végh, *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000; Brixí, Hana Polackova y Schick, Allen, *Government at Risk*, World Bank, 2002.



Algunas contingencias fiscales importantes son implícitas, y no se encuentran contabilizadas directamente, ni en el presupuesto, ni en los estados financieros, tales como programas de seguridad social y salud. Las interpretaciones más amplias de las contingencias fiscales pueden tomar en cuenta estas áreas en las cuales el gobierno ya tiene un compromiso que conlleva una expectativa de gasto futuro para apoyar la creación del programa o la inversión inicial del gobierno.

Estos ejemplos revelan el grado en que las actividades y programas gubernamentales requieren un horizonte de largo plazo para comprender sus implicaciones fiscales futuras y derivar su impacto sobre la administración y sustentabilidad de la deuda a largo plazo. A continuación presentamos las áreas de competencia que las EFS podrían asumir para aumentar el nivel de comprensión de la situación real fiscal en sus respectivos países.

ROL DE LAS EFS EN LA EVALUACIÓN DE CONTINGENCIAS FISCALES

Las EFS pueden, dentro del marco de su mandato legal y recursos técnicos, ayudar a destapar el velo de las contingencias fiscales, enfocando sus esfuerzos en tres áreas:

1. La elaboración de esquemas de clasificación;
2. el estímulo de informes que incluya

contingencias no capturadas en los informes presupuestales y financieros tradicionales; y

3. el desarrollo de técnicas de auditoría y evaluación de costos y riesgos asociados con las contingencias fiscales.

PROMOVER EL DESARROLLO DE ESQUEMAS DE CLASIFICACIÓN

Un primer paso muy importante para el manejo efectivo de las contingencias fiscales es que el gobierno identifique, clasifique y comprenda el alcance de las contingencias que pueden generar requerimientos de recursos a futuro. Dada la amplitud de las contingencias, es útil emplear un marco de clasificación que considere lo siguiente:

1. La naturaleza del compromiso, es decir, si una contingencia es explícita o implícita, y
2. la certidumbre del suceso que esté dando origen a la contingencia, independientemente de que la utilización provenga de un suceso que ya ocurrió o si es contingente para algún suceso futuro.

El Cuadro I se basa en la “matriz de riesgo fiscal”, la cual fue desarrollada por Hana Polackova-Brixi del Banco Mundial.³ Esta matriz es una herramienta útil para proporcionar una fotografía instantánea de las contingencias fiscales de un país. Aun si no se cuenta con la estimación de los costos asociados, el llenado de la matriz debe proveer un

³ Polackova, Hana, “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability” (1988), <http://www.worldbank.org/>.

valioso primer paso para comprender el alcance y la naturaleza de las contingencias gubernamentales.

Es claro que la gama de programas que potencialmente pueden requerir de recursos en el futuro crea desafíos para

poder definirlos. Las EFS pueden partir de las definiciones de normas de contabilidad para identificar contingencias fiscales, aunque éstas no sean suficientes para un análisis completo de todas las fuentes de utilizations posibles de los recursos gubernamentales futuros.

CUADRO I: MATRIZ PARA CLASIFICAR LAS CONTINGENCIAS FISCALES

OBLIGACIÓN	Directa (Utilización futura de recursos basada en sucesos actuales o la continuación de la política actual)	Contingente (Utilización eventual de recursos que depende de la realización de una situación futura)
Explícita El pasivo gubernamental es reconocido por ley o conforme a un contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos soberanos nacionales y extranjeros 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías para préstamos que no están respaldados por el Estado • Programas de seguros (para depósitos bancarios, cosechas, inundaciones, riesgos de guerra)
Implícita Expectativas de gastos derivadas de posibles exigencias “morales” o “sociales” con base en políticas actuales y/o las percepciones del público respecto al papel del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Costos futuros recurrentes de proyectos de inversión pública • Atención médica futura si no es obligatoria por ley 	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de un gobierno estatal o empresa privada en deuda no garantizada • Saneamiento de los pasivos de empresas privatizadas • Quiebra de bancos (que supere la cobertura del programa de seguros) • Inversiones fallidas de un fondo de pensiones no garantizado, fondo de empleo, o fondo de seguridad social • Incumplimiento de las obligaciones del banco central (contratos de divisas, defensa de la moneda, estabilidad de la balanza de pagos)



PROMOVER REPORTES DE CONTINGENCIAS FISCALES

La matriz de riesgo presentada en el Cuadro I también puede ser útil para determinar el enfoque adecuado para producir informes financieros, presupuestarios y operacionales de las contingencias fiscales. Por ejemplo, las obligaciones directas explícitas (pasivos) regularmente se capturan en forma adecuada en informes financieros porque son seguras y se pueden medir; sin embargo, existe la posibilidad de que no estén integradas totalmente en el presupuesto y en otros instrumentos que influyen en las decisiones políticas.

Por otro lado, es posible que las contingencias provenientes de reclamaciones contingentes implícitas sean inciertas y por esta razón no se reflejan directamente ni en los procesos financieros ni presupuestales. Aun cuando existan estimaciones de costos previstos, persiste el desafío de cómo integrar mejor esta información en la toma de decisiones presupuestales, que es el punto central del proceso político. En estos casos, las EFS pueden colaborar en el desarrollo de nuevos enfoques de rendición de cuentas que ayuden al manejo efectivo de las contingencias en todas sus dimensiones, según ilustramos a continuación.

Reporte de pasivos en los Estados financieros

Un número creciente de gobiernos está elaborando actualmente estados financieros basados en acumulación, los cuales reportan pasivos. La sección

de pasivos del balance general captura partidas tales como las prestaciones de pensiones futuras para empleados. Los pasivos contingentes se reconocen en el balance general a través de una provisión para pérdidas previstas, sólo cuando se considera que la cantidad de la pérdida es probable y puede estimarse en forma razonable.

Algunas contingencias que no cumplen estos criterios no se reconocen directamente dentro de los estados financieros, sino que son presentados como notas al pie de los estados financieros. Estas notas aclaratorias generalmente incluyen contingencias si el suceso futuro por confirmar es muy remoto, pero menos probable. Sin embargo, estas notas aclaratorias no incluyen contingencias que se consideren remotas.

NOTAS ACLARATORIAS FINANCIERAS DE CONTINGENCIAS Y COMPROMISOS

Algunos países han adoptado acciones para mejorar la presentación de contingencias y otros compromisos. El “Código de Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal” del Fondo Monetario Internacional (FMI) establece que los estados financieros deberán publicarse con un presupuesto anual que proporcione una descripción de la naturaleza e importancia fiscal de los pasivos contingentes, así como otras partidas tales como gastos fiscales y actividades semi-fiscales.⁴

Los estados financieros de Nueva Zelanda (o los documentos comprobatorios



del Presupuesto) incluyen un Estado de Compromisos y un Estado de Contingencias. El Estado de Contingencias contiene una lista de pasivos contingentes cuantificables y no-cuantificables. Las contingencias cuantificables, tales como garantías, indemnizaciones y capital no liquidado, se reportan a la cantidad máxima posible de reembolso. Se proporciona una descripción de todas las contingencias, así como un análisis de cambios en contingencias.⁵ En los Estados Unidos, las notas de los estados financieros consolidados del gobierno federal incluyen información sobre pasivos contingentes, compromisos, pedidos no surtidos y arrendamientos de largo plazo.⁶

Publicación de costos de seguridad social futuros:

Algunos países ya incluyen estimaciones actuariales de largo plazo de aportaciones futuras y gastos dentro de los reportes financieros o fiduciarios. En Gran Bretaña, los actuarios gubernamentales deben informar al Parlamento cada cinco años sobre la situación del programa de Seguro Nacional para los siguientes 50 años. En estos informes se consideran los efectos de los cambios en la estructura demográfica de la población y proporcionan cálculos de los porcentajes de aportaciones necesarios para mantener ciertos niveles de prestaciones por cada año a futuro.

En los Estados Unidos, las normas de contabilidad financiera federal requieren la publicación de información de “administración complementaria” para los programas de seguro social. Esta información incluye una descripción del programa, cómo se financia, la manera de calcular las prestaciones y su situación financiera y actuarial. Por ejemplo, el informe financiero del gobierno de los Estados Unidos incluye una tabla que demuestra la percepción de la estimación de costos hacia varios supuestos tales como las futuras reducciones en tasas de mortalidad y natalidad.

EVALUACIÓN DE LOS COSTOS DE CONTINGENCIAS FISCALES

Además de la elaboración de una gama de reportes de contingencias fiscales, la realización y auditoría de los costos previstos puede generar beneficios al erario. La valoración de las contingencias gubernamentales, en lugar de simplemente informar sobre la cantidad máxima de las mismas, permite una mejor analogía con los subsidios en efectivo, permitiendo que las garantías y los subsidios en efectivo se evalúen conjuntamente en el proceso presupuestario. En algunos casos, esta unión podría requerir el desarrollo de las habilidades técnicas necesarias para aplicar metodologías sofisticadas tales como econometría, opciones de fijación de precios, y el análisis actuarial. La aplicación de estas

⁴ The International Monetary Fund. “Code of Good Practices on Fiscal Transparency”, Washington, D.C.: IMF, 2001, www.imf.org

⁵ New Zealand Budget and Economic and Fiscal Update 2004, capítulo 4. Disponible en <http://www.treasury.govt.nz/budgets/>.

⁶ 2003 Financial Report of the United States Government. Disponible in www.treas.gov.

técnicas ya es una realidad en el caso de préstamos y garantías, y los programas de seguridad social.

PRÉSTAMOS Y GARANTÍAS A TERCEROS

Los países difieren en su enfoque para medir los costos correspondientes a préstamos y garantías. Las normas de contabilidad generalmente establecen una provisión para una porción del capital principal que no será recaudado. Esta provisión para cantidades incobrables por lo general se reconoce cuando existen más posibilidades de que los préstamos no sean recuperados totalmente. La cantidad total del préstamo en el balance general es el neto de esta cantidad reservada y se asienta como un “gasto por deuda incobrable”.

Varios países, incluyendo los Estados Unidos, Holanda, Suecia e Italia han adoptado enfoques dirigidos a reportar con mayor claridad los costos de préstamos y garantías. Por ejemplo, los Estados Unidos ha adoptado una forma de mayor prospección para medir obligaciones adquiridas para contabilidad y presupuesto. Las normas de contabilidad federales para préstamos y garantías exigen en la actualidad una estimación del valor presente de los costos para el gobierno correspondientes a préstamos o garantías. Esto se basa en una evaluación integral de los flujos de efectivo futuros durante la vigencia del préstamo o garantía, e incluye pagos de

intereses, capital, comisiones, anticipos de pago, incumplimientos, morosidad y recuperaciones. La norma exige descontar los flujos de efectivo netos, a la tasa de préstamos del gobierno sobre valores negociables.

La GAO de los Estados Unidos, revisó la elaboración e informes de estimaciones de crédito que exige la Ley de Reformas Crediticias. En un informe de 1998, la GAO analizó:

1. Si las dependencias completaban las estimaciones y re-estimaciones de los costos de subsidios que se requería de conformidad con la Ley;
2. si podrían identificarse las tendencias, incluyendo cualquier mejoramiento en estimaciones de subsidios; y
3. si las causas de los cambios en las estimaciones podrían identificarse fácilmente.⁷



⁷ U.S. General Accounting Office, “Credit Reform: Greater Effort Needed to Overcome Persistent Cost Estimation Problems,” GAO/AIMD-98-14, available in www.gao.gov.



PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

La cuantificación de los costos fiscales de los programas de seguridad social generan varios obstáculos conceptuales y técnicos. Los costos futuros de estos programas pueden resultar afectados por:

1. La capacidad del gobierno para cambiar el programa, y
2. la incertidumbre respecto a los supuestos de costos clave. Debido a la incertidumbre relacionada con los costos futuros y la capacidad de los gobiernos de modificar estos programas, las normas contables generalmente no reconocen como un pasivo las prestaciones de seguridad social futuras.

A pesar de estos desafíos conceptuales y de medición, algunos países

han adoptado acciones para estimar los costos de largo plazo correspondientes a sus programas de seguridad social. Las proyecciones varían respecto a:

1. El número de años incluidos;
2. si se asumía que el sistema de seguro social estaba supuestamente abierto o cerrado para nuevos participantes; y
3. cómo se contabilizaba la incertidumbre de las estimaciones, es decir, si se produjeron diferentes escenarios utilizando supuestos alternos.

Por ejemplo, el programa de seguridad social de Estados Unidos estima proyecciones actuariales tanto a corto plazo (10 años) como a largo plazo (75 años). Estas estimaciones de valor neto sirven para subrayar la brecha financiera





entre las contribuciones anticipadas y los gastos. Dada la incertidumbre inherente de las estimaciones para 75 años en el futuro, se proporcionan tres proyecciones alternas utilizando diferentes conjuntos de supuestos económicos y demográficos para mostrar la gama de posibilidades. Las proyecciones basadas en “supuestos intermedios,” se consideran de las mejores estimaciones de experiencias futuras previstas conforme a la legislación actual proveída para ayudar como guía a los legisladores.

CONCLUSIONES

La tarea de identificar y monitorear las contingencias fiscales abre un nuevo campo de vigilancia para las EFS. Mediante la evaluación e información de las contingencias fiscales, las EFS pueden desempeñar un

papel importante para aumentar la concientización entre legisladores, los mercados y el público respecto a estos asuntos. Al hacerlo, podrían ayudar también a crear incentivos para atender el financiamiento de estas contingencias o evitarlas totalmente.

Es claro que el trabajo de las EFS en esta área deberá conducirse dentro de la estructura institucional de sus países y la habilidad de las EFS para aumentar su capacidad técnica. Dada la complejidad de los aspectos técnicos y conceptuales asociados con las contingencias fiscales, es posible que las EFS y los gobiernos requieran desarrollar internamente las habilidades técnicas para manejar efectivamente las contingencias fiscales.





BIBLIOGRAFÍA

- 2003 Financial Report of the U.S. Government, www.treas.gov.
- Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), *Government at Risk*, the World Bank, Washington, D.C.
- Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2005, www.omg.gov.
- Contralor General de la República de Colombia, *La Situación de la Deuda Pública*, 2002, www.contraloriagen.gov.co/.
- International Monetary Fund. "Code of Good Practices on Fiscal Transparency," Washington, D.C.: IMF, 2001, www.imf.org
- INTOSAI, Comité de Deuda Pública, *Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el Papel de las EFS*, www.intosaipdc.org.mx.
- INTOSAI, Comité de Deuda Pública, *Lineamientos sobre De-finición y Preparación de Informes de la Deuda Pública*, www.intosaipdc.org.mx.
- New Zealand Budget and Economic and Fiscal Update, www.treasury.govt.nz/budgets/.
- Polackova, Hana, *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, (1998), <http://www.worldbank.org/>.
- Talvi, Ernesto y Carlos Végh, *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- U.S. General Accounting Office, "Credit Reform: Greater Effort Needed to Overcome Persistent Cost Estimation Problems," GAO/AIMD-98-14, www.gao.gov.

El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Auditoría a la Deuda Pública

Eyra Del Valle Brito Echandía*

Conscientes de la correlación que existe entre la deuda pública y las políticas fiscal y económica de los gobiernos, aunado a la recurrente falta de transparencia de los informes sobre la deuda pública, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) requieren de estrategias que les permitan tener una presencia más activa; en otras palabras, orientar esfuerzos a la búsqueda de nuevos criterios que hagan posible el análisis de las operaciones de la deuda pública y la determinación de sus niveles de sostenibilidad.

Sin embargo, las EFS, y en particular las de los países de América La-

tina, se han limitado a la práctica de auditorías de regularidad y, en algunos casos, a la evaluación de los mecanismos de control interno adoptados por las oficinas responsables de la gestión de la deuda pública. Aunque cabe destacar que, algunos máximos órganos de control, como por ejemplo, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, dada la necesidad de ejercer un mayor y mejor control sobre las operaciones de crédito público que realiza el Ejecutivo Nacional, en razón de un mandato Constitucional, ha evolucionado su trabajo en auditoría a la deuda pública, al pasar de un simple estado de conciliación de montos de

* Contador Público y Magíster Scientiarum en Moneda e Instituciones Financieras de la Universidad Central de Venezuela, Auditor Coordinador de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. Docente de varios cursos, entre ellos Auditoría Financiera y Auditoría a la Deuda Pública, dirigido a funcionarios de la Contraloría venezolana y de las EFS de la región OLACEFS.



deuda registrados en los sistemas de información de la oficina de administración de la deuda, con la documentación contenida en los expedientes, a una auditoría de gestión, en términos de eficiencia, eficacia y economía del endeudamiento público; así como su impacto sobre las cuentas macroeconómicas.

Esta orientación se fundamenta en las recomendaciones que, en recientes publicaciones, han emitido el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), relacionadas con la necesidad de que se evalúe la sostenibilidad de la deuda pública total (directa y contingente), con un enfoque de corto, mediano y largo plazo, con el fin de disponer de elementos suficientes para diagnosticar los problemas que se puedan presentar en el conjunto de las economías, y así prevenir acciones monetarias y financieras que eviten la ocurrencia de crisis como las experimentadas en el pasado.

Quiere decir entonces, que hoy en día es imprescindible analizar la deuda pública desde esta perspectiva ampliada, puesto que en una economía mundial globalizada, como en la que vivimos, el conocimiento de las capacidades reales de un gobierno para atender su deuda pública le permiten tomar decisiones crediticias, financieras y de inversión.

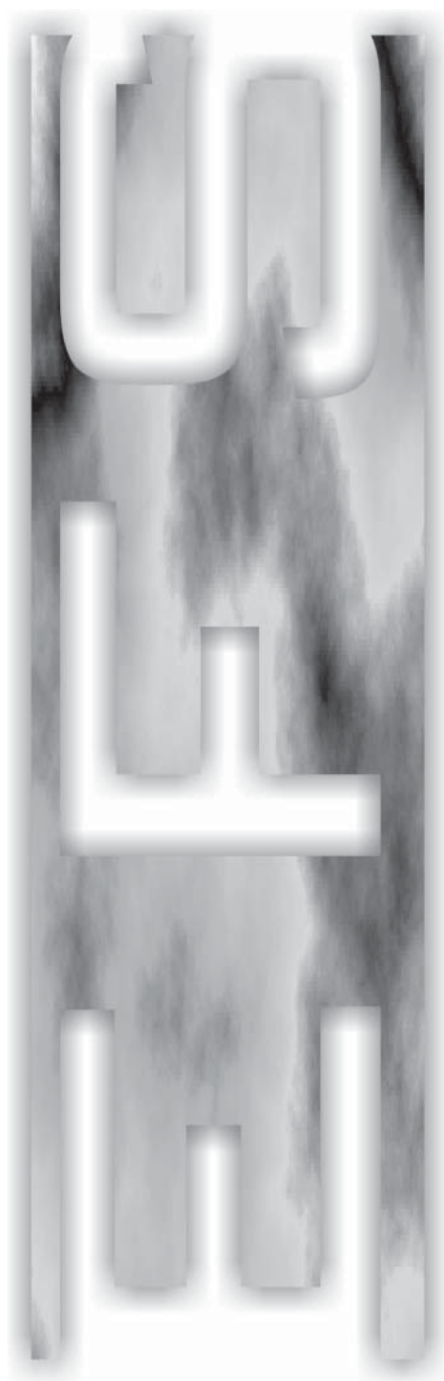
Dados los planteamientos anteriores, es importante que las EFS, al iniciar una auditoría sobre la deuda pública, consideren, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Revisar la congruencia y consistencia del marco legal y normativo que regula las operaciones de deuda; y determinar si éstas se llevan a cabo con apego a tales disposiciones.
2. Identificar las entidades e instrumentos crediticios que se incluirán en el alcance de su revisión; considerando la definición del concepto de deuda pública, para entender si incluye obligaciones contraídas por el gobierno central, estatal, municipal, empresa propiedad del Estado o controladas por él y otras entidades consideradas públicas o cuasi-públicas.
3. Verificar la confiabilidad, transparencia y suficiencia de la información, precisando si se dan a conocer públicamente aspectos sustanciales de la deuda como: saldo, composición, actores financieros del gobierno, monedas en que está denominada, términos de contratación e intereses, comisiones y gastos inherentes.

4. Evaluar, para el caso en que la deuda pública se cancele mediante operaciones de refinanciamiento o conversión, el efecto de la liquidez que genera su monto, estructura e intereses sobre el desenvolvimiento de la actividad económica.
5. Revisar el registro de la deuda pública, considerando la contabilidad, el control de pagos y el presupuesto; la responsabilidad de la información; accesibilidad a los sistemas de registro y su seguridad; con el fin de asegurarse que no se efectúen pagos de créditos inexistentes.
6. Evaluar el monto, estructura y efecto sobre la economía del costo financiero de la deuda (intereses y comisiones), con el propósito de determinar la cantidad de recursos que permitirán hacer frente a las obligaciones contraídas.

Asimismo, específicamente para el caso de la deuda titulada, las EFS deben concentrar sus esfuerzos en:

1. Evaluar la calidad del sistema de control interno, con el fin de comprobar la oportunidad y confiabilidad del registro de las transacciones de deuda, que se efectúen acciones de supervisión y auditoría interna, así como, promover la elaboración y presentación de información completa y transparente.
2. Valorar, mediante indicadores, la sostenibilidad de la deuda pública¹ a corto y largo plazo; y opinar sobre las acciones emprendidas para su refinanciamiento, conversión y/o amortización. Entre otros, cabe destacar los siguientes:





Indicadores de la Deuda Pública Total	Objetivo
Deuda Pública Total y Servicio de la Deuda/PIB Déficit presupuestario y Costo Financiero/PIB Servicio de la Deuda Pública/Ingresos por Exportaciones	Determina la proporción de la deuda pública y su servicio en el total de la economía. Mide la tendencia del endeudamiento público y la capacidad de la economía para hacer frente a las obligaciones de pago. Indica la capacidad de hacer frente a las obligaciones con los ingresos corrientes del exterior.
Indicadores de la Deuda Pública Externa	Objetivo
Deuda Pública Externa y su Servicio/PIB Servicio de la Deuda Externa/Deuda Externa Deuda Pública Externa a corto plazo/Exportaciones Totales y Deuda Externa y Servicio/Exportaciones Totales Deuda Externa a corto plazo/Reservas Internacionales y Exportaciones Cuenta de Capital de la Balanza de Pagos /Cuenta Corriente	Determina la proporción que tienen, en el total de la economía, la deuda pública externa y su servicio. Mide la proporción de recursos que se pagan por concepto de intereses y amortizaciones de principal, respecto del saldo de la deuda externa. Determinan las tendencias de la deuda y la capacidad de reembolso en el corto y largo plazo. Mide la capacidad de la economía para operar sin financiamiento externo en el corto plazo. Mide la capacidad del país de financiar el déficit de la cuenta corriente a través del ahorro externo.
Indicadores de la Deuda Pública Interna	Objetivo
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 Pagado	Mide la sostenibilidad fiscal o ingresos fiscales para hacer frente a su deuda. Muestra la capacidad del sector presupuestal para afrontar el pago por servicio de la deuda. Identifica la suficiencia de los ingresos públicos para cubrir el pago de intereses. Muestra qué proporción del gasto se canaliza al pago de intereses.

¹ Grado en el que una administración pública puede mantener los programas actuales y cumplir los compromisos pendientes con los acreedores sin incrementar las cargas sobre la economía.



3. Evaluar la gestión de riesgo de (tasas de interés, tipo de cambio, refinanciación, coberturas de riesgo, entre otros), planteando escenarios que permitan estimar los efectos negativos, que pudieran resultar ciertos.
4. Analizar el perfil de la deuda para definir sus efectos sobre la liquidez del país, y comprobar si se minimiza el costo y el riesgo de las colocaciones y contrataciones efectuadas.

Por otra parte, dado que en la actualidad los gobiernos asumen variados compromisos, avales y garantías, que por su naturaleza pueden, a futuro, demandar recursos fiscales (presupuestarios) para hacer frente a las contingencias que les son inherentes y con ello propiciar serios desequilibrios financieros y, aunado a que, en muchos casos no son contabilizados; se requiere que las EFS, dentro de sus atribuciones legales, consideren lo siguiente:

1. Revisar el ordenamiento legal y las normas contables que regulan el registro de las operaciones de deuda contingente. En este sentido, clarificar los conceptos que en un momento dado puedan constituir deuda y obligaciones contingentes; cómo estimar su monto y darles seguimiento integral; así como, el de los recursos presupuestarios que se requerirían para hacerles frente; y cómo evaluar el riesgo de que se conviertan en deuda titulada o erogaciones presupuestarias, en términos de la sostenibilidad fiscal en el corto, mediano y largo plazo; y sus

posibles efectos sobre la economía en general. Para lo cual, debe elaborar una matriz de riesgo que permita estimar, mediante modelos probabilísticos, los recursos presupuestarios que pudieran requerirse para solventar cada uno de esos pasivos; así como, determinar la probabilidad de materialización de las contingencias.

2. Evaluar la magnitud de la deuda pública contingente y los mecanismos de control interno existentes; además, los costos y los beneficios esperados.
3. Requerir informes detallados y registro de los compromisos de este tipo asumidos por el gobierno.
4. Examinar y opinar sobre la idoneidad de las reservas y provisiones constituidas para hacer frente a las eventuales obligaciones.
5. 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.

Teniendo en cuenta que la deuda pública, titulada y contingente, es un instrumento para potenciar el desarrollo de los países en el largo plazo, su adecuada administración, necesariamente se inicia con la canalización eficiente de estos recursos hacia los proyectos que ofrezcan la mayor rentabilidad socioeconómica; por lo que resulta importante revisar el destino del endeudamiento público. En este sentido, la tasa interna de retorno (TIR) de un proyecto de inversión financiado con



recursos de la deuda pública, debe por lo menos, ser superior a la tasa de interés (I) de la deuda ($TIR > I$); ello garantiza el repago del capital, los intereses y, de generarse un excedente adicional, se garantiza el crecimiento sostenido del proyecto.

De igual manera, en razón de que la mayoría de los países realizan proyectos que son financiados por organismos internacionales, las EFS deben considerar, en primera instancia, la evaluación de aspectos del endeudamiento externo y, luego, del proyecto en sí.

1. Para evaluar aspectos del endeudamiento externo deben, entre otros, realizar lo siguiente:

- Revisar, del contrato de préstamo y sus adendas suscritos con el acreedor, las condiciones generales y específicas del financiamiento y determinar si éstas han sido o están siendo cumplidas.
- Comprobar el cumplimiento del convenio en cuanto a recepción de desembolsos, pagos efectuados por concepto de servicio de la deuda (a la fecha del

examen), registro e intereses generados por estos depósitos.

- Confirmar con el creador u organismo financiero internacional, las condiciones financieras del convenio, desembolsos, conceptos de los pagos que ellos han recibido, así como el saldo adeudado insoluto por concepto de principal e intereses a la fecha de la auditoría. Conciliar esta información con los registros contables y los informes preparados por la unidad ejecutora.
- Evaluar el cumplimiento del cronograma de desembolsos y su conformidad con los términos establecidos en el convenio de préstamo.
- Comparar, en caso de que se haya ampliado la duración del proyecto, las condiciones financieras establecidas en el convenio original con las del vigente a la fecha del examen.
- Determinar las causas que han originado el atraso en la ejecución del programa, si es el caso.





- Cuantificar las comisiones de compromiso pagadas en exceso respecto al importe que por dicho concepto se había considerado en la propuesta inicial del Convenio; e igualmente, proyectar el importe total que, por este concepto, se cancelará al término del convenio.
 - Determinar el efecto económico para el país, generado por el hecho de que no se haya cumplido con el proyecto en los plazos establecidos en el convenio inicial.
2. Para evaluar aspectos técnicos del proyecto, como mínimo deben considerar estos procedimientos:
- Identificar, en un listado de las licitaciones y concursos públicos convocados durante el período sujeto a examen, los montos colocados de los componentes del programa o proyecto.
 - Analizar, en una muestra representativa, el cumplimiento de plazos, procedimientos y razonabilidad de los costos, tanto del proceso de licitación o concurso público, como de la ejecución de la obra.
 - Revisar, con base en el expediente respectivo, la ejecución de la obra.
 - Revisar los informes periódicos de avance de las obras; así como, las valuaciones de obra y la documentación de respaldo, con el fin de que verifique la concordancia entre el avance de la obra y los montos pagados al contratista.
 - Revisar la documentación concerniente a las pruebas técnicas, para verificar su correcto funcionamiento en concordancia con las bases técnicas previamente establecidas en el expediente técnico.
- Revisar la documentación relativa al proceso de liquidación de obra, si es el caso, con el fin de que verifique la correspondencia entre la obra física culminada y el costo final de la misma.
 - Verificar que la propiedad de los bienes y obras ha sido perfeccionada por la unidad ejecutora, a favor de la empresa u organismo público del Estado, en cumplimiento del convenio y disposiciones establecidas.
 - En relación con los contratos seleccionados como muestra, aplicar lo siguiente:
 - Verificar las condiciones técnicas de los materiales y equipos suministrados por el proveedor, así como el cumplimiento de plazos y demás estipulaciones contractuales.
 - Revisar los comprobantes de pago; así como, la documentación concerniente al proceso de adquisición y/o importación de los suministros, con el fin de verificar la concordancia de los montos pagados y el cumplimiento de los trámites de importación, con los términos del Contrato.
 - De ser el caso, obtener la documentación referida al cumplimiento de las exigencias del convenio relacionadas con el medio ambiente.



- Efectuar visitas de inspección a la obra y confirmar, entre otros, el último avance informado por la unidad ejecutora; la existencia de equipos, materiales y su montaje a normas técnicas establecidas; la operación y programa de mantenimiento de acuerdo con las precitadas normas; y el cumplimiento de medidas de protección animal.

Finalmente, en aras del principio de transparencia, y siempre considerando sus competencias, las EFS deben practicar auditorías con el fin de estimular a sus gobiernos para que generen informes creíbles, oportunos y confiables con relación a la deuda pública, así como otro tipo de datos económicos y financieros necesarios para evaluar la vulnerabilidad² y sostenibilidad fiscal. Igualmente, deben recomendar que se publiquen los principales indicadores relacionados con el tamaño de la deuda externa, la estructura de la deuda pública (vencimientos, plazo, proporción deuda fija-deuda variable y la composición de divisas), así como informes detallados sobre los bienes de las reservas internacionales (incluyendo el nivel de la liquidez y la posición cambiaria) y los movimientos de capital.

CONCLUSIONES

Tradicionalmente, el rol de las EFS en materia de deuda pública, ha sido

auditar estados financieros; así como, efectuar exámenes numérico-legal y de regularidad. Esta situación, en muchos casos, ha sido producto de la limitación para ejercer un papel activo en relación con la opinión sobre la gestión de políticas públicas que tienen los máximos órganos de control de algunos países.

Las EFS no pueden definir políticas para la administración de la deuda pública, éstas son exclusividad del Ejecutivo, no obstante pueden promover ante los responsables, el establecimiento de sanas prácticas en la administración de la deuda y el riesgo; por lo que es necesario que revisen la congruencia entre la política de deuda y su administración, con el fin de orientar una gestión eficiente que permita disminuir los costos financieros y los riesgos implícitos en la contratación.

Por otra parte, dado que la deuda pública es un resultado que refleja el manejo macroeconómico y fiscal del gobierno; resulta de vital importancia controlarla; así como, evaluar su gestión y el destino de los recursos provenientes del endeudamiento, advirtiendo acerca del impacto que ésta ejerce sobre la economía en general.

En este sentido, evaluar la gestión no es otra cosa que evaluar, valga la redundancia, la política macroeconómica y más concretamente la política fiscal, ya que, desequilibrios

² Grado en que una administración depende de fuentes de financiamiento que se encuentran fuera de su control o influencia, tanto del ámbito nacional como internacional.



fiscales permanentes y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, demandan recursos de deuda para financiarlos; un alto déficit fiscal puede condicionar el manejo monetario, toda vez que la necesidad del gobierno por capturar el ahorro interno elevaría las tasas de interés; a su vez, tasas de interés altas condicionan el crecimiento económico; una cuenta corriente deficitaria presiona el tipo de cambio de la moneda nacional hacia la devaluación; y un elevado nivel de deuda externa, en condiciones de devaluación, hace cada vez más oneroso su servicio en moneda nacional, situaciones estas que vulneran la economía nacional.

En tal sentido, el endeudamiento público puede convertirse en un ciclo vicioso que implica casi simétricamente, una crisis del sistema de pagos del país, afectando el principal engranaje del funcionamiento de una economía como es el sistema financiero.

Las EFS, con el propósito de reducir la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos y el riesgo de crisis financieras, deben emprender estrategias y prácticas más eficientes, la divulgación de dicha información, una eficaz regulación al sector bancario y un mayor control sobre las obligaciones y pasivos de carácter contingente, teniendo en cuenta que un elevado nivel de deuda pública medido como proporción del tamaño de la economía, es apenas un síntoma de vulnerabilidad económica; por ello es necesario constatar este síntoma (D/PIB) con la

evolución del crecimiento económico, tasa de interés y el balance primario del gobierno, ya que, la deuda pública es insostenible cuando la tasa de interés que se paga por la misma es superior a la tasa de crecimiento de la economía.

Por todas estas razones, y con el propósito de contribuir con la protección de la situación financiera de los gobiernos, las EFS deben promover estrategias sólidas de deuda y prácticas idóneas para el manejo del riesgo, políticas en materia de transparencia y regímenes eficaces para la supervisión y regulación del sector bancario, con el propósito de reducir los riesgos asociados, tanto a las futuras obligaciones directas como a las contingentes que contraiga el gobierno; así como, impulsar la realización continua de análisis sobre la sostenibilidad fiscal, para evaluar si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos, bajo las condiciones en que se desarrollan las finanzas públicas y la macroeconomía; y además, arraigar la cultura de la rendición de cuentas y fomentar la actitud responsable de los gobiernos en este tema, pero para ello, los informes de las EFS deben ser técnicamente bien soportados y la independencia de los mismos debe evitar filtraciones no técnicas; e igualmente, deben tener trascendencia a nivel de los mercados internacionales de capitales, organismos multilaterales de crédito, calificadores de riesgo soberano, sector financiero doméstico, control político y control ciudadano.



BIBLIOGRAFÍA

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. Lo que debe mirar una Entidad de Fiscalización Superior en Auditorías sobre la Deuda Pública. México 2003. www.asf.gob.mx.
- MACÍAS FERNÁNDEZ, José Miguel. Auditor Especial de Planeación e Información de la Auditoría Superior de la Federación. Reflexiones sobre la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Relación con la Deuda Pública. México 2003.
- IDI, OLACEFS, COMITÉ DE DEUDA PÚBLICA DE INTOSAI. Primer Curso Regional de Auditoría en Deuda Pública. Cartagena de Indias-Colombia, 2003.
- INTOSAI, Comisión de Deuda Pública. Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública: el Papel de las EFS. www.intosai.pdc.org.mx.
- INTOSAI, Comisión de Deuda Pública. Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública: El Papel de las EFS y su Contexto. www.intosai.pdc.org.mx.
- OSSA ESCOBAR, Carlos. Ex-Contralor General de la República de Colombia. Rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Gestión de la Deuda Pública. 2003.
- TALVI, Ernesto y Carlos VÉGH, ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.



EFS

A faint, light-colored map of Latin America and Colombia is visible in the background, overlaid on a grid pattern. The map shows the outlines of the continents and countries in the region.

LA DEUDA DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA y COLOMBIA

Teresa Eulalia Rojas de Llano*

1. INTRODUCCIÓN

En América Latina como se recuerda casi en las últimas tres décadas los países clasificados como de ingresos bajos, medios, y altos no logran de forma definitiva estabilizar los niveles de sus deudas, sin desconocer los enormes esfuerzos fiscales con repercusiones sociales por los que han tenido que pasar, sin ser estos suficientes en un horizonte de corto plazo.

Esquemas que a la fecha sólo han servido para garantizar el pago constante del servicio, y controlar los rebases de aquellos países que caen en crisis financieras. Argentina y Uruguay son los casos más recientes, sin desconocer el de algunos Centroamericanos como Nicaragua y Honduras. La

evolución del problema de la deuda, como se anotó se ha podido observar en sus diversas etapas, algunas en donde el financiamiento necesario para las economías fluyó, pero que, por la misma razón, llevó a que los países se endeudaran algunas veces más de lo que su capacidad de pago futura le permitía, y otras, en donde el comportamiento fue contrario, y los países tuvieron que entrar en reestructuraciones, y negociaciones largas y especiales, pues a pesar de ser esta la forma de disminuir sus endeudamientos, los recursos faltaron para continuar con el roll over.

En detalle se puede entonces resumir estas situaciones, como cuando al inicio de la década de los noventa, se dio una financiación relativamente barata, y un aumento de los flujos de

* Economista, graduada en la Universidad de Bogotá “Jorge Tadeo Lozano”. Especialista en Finanzas Públicas, Escuela Administración Pública. Labora en la Contraloría General de la República de Colombia y forma parte del equipo de instructores encargados de impartir el Curso de Auditoría a la Deuda Pública en la Región OLACEFS.



capitales hacía las economías emergentes. En la segunda mitad de la misma de hecho, se dio la crisis por falta de financiación internacional de forma relativamente frecuente, de ahí, los paquetes de ayuda de los organismos multilaterales por montos altos como fue el otorgado a México en 1995 por US \$50 millones, en 1997 a Corea US \$57 millones, en 1998 a Brasil por US \$41 millones, en el 2001 a Argentina US \$27 millones, y en el 2002 nuevamente a Brasil, y Uruguay por US \$30, y US \$3.8 millones.

De forma general se caracterizaron estos años por las crisis que se dieron en los países emergentes, así como por los default. Al finalizar, en 1998, estalló el default ruso, con grandes repercusiones para el resto de países emergentes, casi coincidiendo con la cesación de pagos de Ecuador en 1999, siendo el primer país que dejó de honrar los Bonos Brady, para continuar Argentina con su declaratoria de mora al finalizar el 2001.

Problema que si recordamos data de una década atrás, esto fue desde los primeros años de los ochenta, y que no se solucionó si no hasta finales de los mismos, con la implementación del "Plan Brady", el que permitió a los países que se acogieron volver a los mercados de capitales internacionales, dando lugar a la que se conoce como "década pérdida". Este concepto está asociado al bajo dinamismo del crecimiento, pobres índices de calidad de vida, agudización de la desigualdad del



ingreso, etc. El caso Colombia fue particular porque el país entabló un proceso de normalización con la banca Comercial, desde octubre de 1984, hasta que, finalmente, en junio de 1985, logró un acuerdo con el Comité Consultivo de bancos comerciales para la sindicación de cuatro créditos, hasta 1994. Además, de preservar la relación normal estatutaria con el FMI, y lograr fortalecer el tipo de relación financiera corriente con el Banco Mundial, dejando muy claro su imagen de buen deudor¹.

Esta problemática impone a los países involucrados la necesidad de medir continuamente el saldo de la deuda con relación a otras variables (PIB, importaciones, exportaciones, reservas internacionales, etc.) para en lo posible manejarla antes de caer en un default. Este artículo pretende hacerlo mediante el cálculo de indicadores sencillos, para una muestra de nueve países Latinoamericanos, profundizando un poco más en Colombia.

¹ Luis Jorge Garay, El Manejo de la Deuda Externa de Colombia.

2. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

El nivel de la deuda dado su valor lleva a los gobiernos de los países Latinoamericanos a tener que estar midiéndola, y a que en algunos casos particulares, surja la pregunta, de si es o no sostenible el saldo adeudado del país. Estabilizar o hacer sostenible la deuda para algunos teóricos como Blanchard (1990) significa que la deuda es igual al final del año 1 a la deuda existente al final del año 0 (es decir no cambia el stock de deuda).

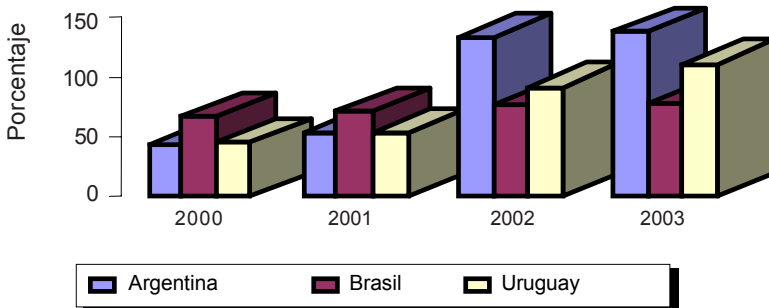
La clasificación de los países Latinoamericanos de acuerdo con los ingresos per cápita, permite, entre otras, el ejercicio de observar sus deudas medidas como proporción del PIB, el por qué, de este resultado, y sus implicaciones

especialmente en el 2003. Para comenzar, se tienen los resultados altos y crecientes de los indicadores de aquellos cuyas economías se encuentran en la escala de **ingresos altos** (*Argentina, Brasil, Uruguay*), es decir con deudas que exhiben más del 100 % de las producciones de bienes y servicios nacionales, como fueron los casos de Argentina y Uruguay en el período 2002-2003; Brasil por su parte, mostró una proporción mayor, sin llegar al 100%, en estos años, lo que permite entrever de forma general las dificultades en la gestión de la política fiscal de estos países (gráfica 1).

La variación de la relación Deuda / PIB país a país difiere, y sus resultados son superiores a los recomendados como umbrales², así como, ninguno muestra en los últimos cuatro años resultados estables. Uruguay y

Gráfica 1

Países de ingresos altos-Deuda Bruta del Sector Público / PIB



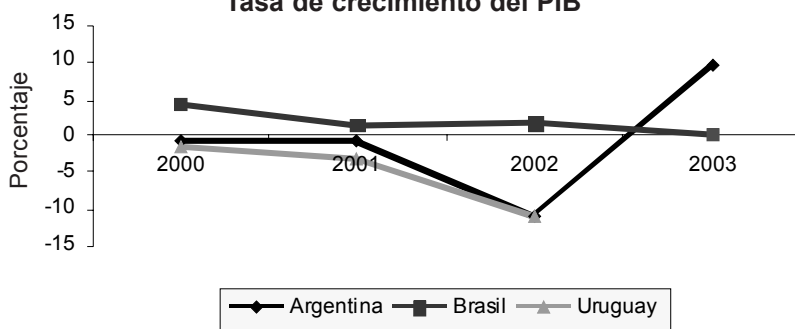
² Mastrich, y algunos teóricos como Rob Subbaraman, Russell Jones, y Hiroshi Shiraishi creadores del Sistema Damocles anotan que dicha relación no debe superar el 60 %, y en el mejor de los casos el 50 % del PIB.

Argentina por su parte, exhibieron decrecimientos económicos ya desde el 2000, aunque el PIB argentino creció en el 2003; contrario a lo sucedido en Brasil, en donde la economía varió pero a una tasa anual menor, que la de la deuda (gráfica 2).

La situación de la economía Argentina en el 2003-2004 se presenta des-

otra parte, en el 2002 enfrentó serias dificultades que condujeron a una elevación del riesgo país en los mercados financieros internacionales, y a una drástica reducción de los flujos de capital, lo que a su vez redundó en una significativa devaluación del real, y a una aceleración inflacionaria. Así, la política económica se orientó a recuperar la confianza de los mercados financieros

Gráfica 2
Tasa de crecimiento del PIB



pués de la declaratoria de default, mejorada, en parte, por el convenio establecido con el FMI, pero que le lleva a continuar creciendo, y a tener menos inflación, para poder avanzar con el proceso particular de pago de la deuda, por lo que su situación en cuanto al manejo de la misma, no está resuelto; Uruguay por su parte, y de acuerdo con cifras del BBVA, en el primer semestre del 2003 mostró que su economía creció, pero al finalizar se tornó igual, es decir, no mostró crecimiento alguno, dado la terrible depresión del 2002, por lo que su deuda si experimentó una variación positiva, hasta ubicarse por encima del 100 % del PIB; Brasil por

y a controlar el proceso inflacionario, lo que obligó a aplicar medidas monetarias y fiscales muy restrictivas al gobierno. Gracias a tales disposiciones, y con el fin de la incertidumbre electoral, fue posible atenuar el ataque especulativo, en especial a partir del 2003, cuando entró en funciones el nuevo gobierno³. Sin embargo, el crecimiento del 2003 fue inferior, al modesto crecimiento de los dos años anteriores, casi nada (0.2 %). El plan de Luis Inácio "Lula" da Silva se caracteriza por un férreo control fiscal, altas tasas de interés, dólar barato y pago religioso de los intereses de su deuda externa pública de más de US \$250.000 millones, que representa el 58% del PIB.

³ CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003. Pág. 161.

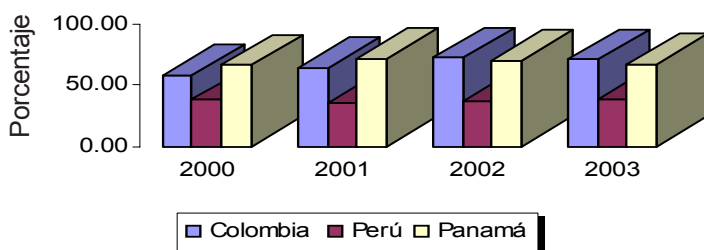
El tamaño de la deuda del Sector Público de los países agrupados como de **ingresos medios** (Colombia, Perú, Panamá) sobrepasa los umbrales de referencia como fue el caso de Colombia, y Panamá sin llegar al 100% del PIB; en el de Perú, los resultados anotados por el indicador lo muestran con un tamaño de deuda inferior, que el de los otros dos países del grupo (gráfica 3).

te en los años 2000 y 2003, aunque, el resultado del indicador utilizado para Colombia fue superior (gráfica 4). Un elemento favorable para estos países es el cumplimiento del servicio de deuda, en el período observado.

En el caso de la economía colombiana en el 2003 fue de un impacto positivo para las finanzas dado el crecimiento anual del PIB, al generar un mayor recaudo de impuestos; sin

Gráfica 3

Países de ingresos medios-Deuda Bruta del Sector Público / PIB

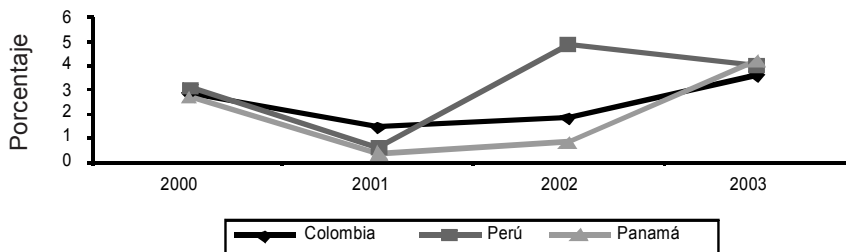


El indicador utilizado anota resultados separadamente diferentes; sin embargo, los arrojados tanto por Colombia como Panamá permiten cierta similitud, dado el crecimiento presentado en sus economías, especialmen-

embargo, no fueron suficientes para que el gobierno pudiera cancelar todos los gastos, y la deuda no aumentara. El indicador mostró sin embargo, un decrecimiento anual, es decir, que el crecimiento de la deuda del

Gráfica 4

Tasa de crecimiento del PIB



Sector Público fue inferior, al presentado por el PIB; Panamá, por su parte, mostró en este mismo año, un comportamiento similar al de Colombia, crecimiento de su PIB superior al que venía, gracias a sectores como el de la construcción, la industria, turismo y comercio, por lo que a pesar de que el saldo de la deuda creció, logró que la proporción fuera inferior, de un año a otro; Perú, presentó el tamaño de deuda más adecuado del grupo, aunque, el resultado fue mejor en el 2002, pues su economía exhibió un crecimiento superior, apoyado especialmente en las exportaciones mineras (cobre, oro, plata, zinc)⁴.

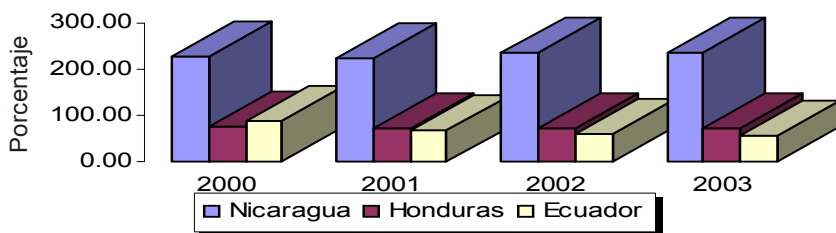
Los países agrupados como de **ingresos bajos** mostraron el indicador de sostenibilidad (deuda / PIB) muy deteriorado, como en el caso de Nicaragua; aunque el de Honduras fue inferior, y menor el de Ecuador. Es exorbitante la deuda de Nicaragua, pues superó más de dos veces el Producto Interno Bru-

to; Honduras por su parte, atravesó los umbrales, sin llegar al 100 % (gráfica 5). La situación de estos países sobra anotar es bastante gravosa, a pesar de que tanto Nicaragua, como Honduras fueron y serán favorecidos con la condonación de parte de sus deudas externas, en el proyecto de Países Pobres altamente endeudados.

Honduras desde 1999, empezó a ser favorecida mediante la condonación de su deuda externa por el Banco Centroamericano de Integración Económica; por su parte, Nicaragua también se benefició desde 1999, así como obtendrá rebaja de su deuda externa con el BIRF en un 80% según aprobación del FMI. A cambio debía elaborar un Plan que contemple una serie de programas y estrategias que buscan, en 25 años de plazo, sacar al país de la pobreza extrema que sufre más de la mitad de la población. Además, de la condonación, el BIRF acordó efectuar un préstamo por US \$75 millones (gráfica 6).

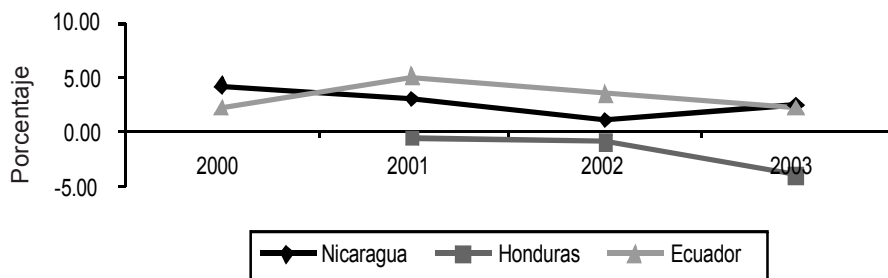
Gráfica 5

Países bajos-Deuda Bruta del Sector Público / PIB



⁴ CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Pág. 299.

Gráfica 6
Tasa de crecimiento del PIB



3. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL COLOMBIANO

El saldo de la deuda bruta del Gobierno Nacional Central se constituye en el 80 % del total acreditado por el Sector Público. El tamaño muestra la necesidad en esta parte del trabajo de hacer un seguimiento a esta clase de deuda, así como observar su variación en los últimos cuatro años, que de haber alcanzado un 39 % del PIB, en el 2000, pasó al 52.71 % del PIB, en el 2003, lo que se tradujo en un crecimiento mayor de 14 puntos en términos del PIB.

En los últimos cuatro años, la relación Deuda bruta total del GNC / PIB, no muestra un comportamiento estable, por lo que sería conveniente instaurar cuánto fue la desviación del resultado primario en los años pasados, así como cuál sería dicho resultado para lograr sostenibilidad en los próximos tres años.

La aplicación de indicadores como el de Pasinetti permite contestar las preguntas anotadas, pues, la atención

se centra ya no solamente en el nivel de la deuda, medida como proporción de la producción de los bienes y servicios de la economía, sino mediante el cálculo del indicador, que es igual a la suma de dos términos, el primero es la diferencia entre el tipo de interés real (i) y la tasa de crecimiento de la economía (g), multiplicada por la tasa inicial de endeudamiento neto (b_t). El segundo, es el cociente entre el déficit primario y el PIB (d_t). Su valor debe ser 0, para que la deuda se encuentre sobre la frontera de sostenibilidad, básicamente lo que hace el indicador es calcular el esfuerzo fiscal para garantizar que la deuda / PIB no crezca, un valor diferente de 0 y positivo, representa el superávit requerido para hacer la deuda sostenible. El cálculo del indicador requiere de supuestos macroeconómicos, y de algunos cálculos (cuadro 1).

$$\text{Pasinetti} = (i-g)*b_t + d_t$$

Como se anotó los datos pasados son los resultados de las variables obtenidas como base en los años anteriores, en tanto, que los supuestos corresponden a los años proyectados,

**CUADRO 1
SUPUESTOS MACROECONÓMICOS**

Año	Inflación	Crecimiento real	ICTR promedio	Interés real deuda
2000	8.75	2.92	115.57	14.2
2001	7.65	1.39	118.28	8.1
2002	6.99	1.62	119.03	7.2
2003	6.49	3.74	136.81	9.7
2004	5.50	4.00	126.87	4.5
2005	4.50	4.00	137.04	8.1
2006	3.50	4.00	139.06	7.9

Fuente: DANE, CONFIS, CGR.

tal como sucede con la tasa de inflación, crecimiento real de la economía, índice de la tasa real de cambio.

Los resultados del indicador de Pasinetti (cuadro 2), muestra, el ajuste que el gobierno hubiera tenido que hacer en sus finanzas para que la deuda fuera sostenible así: En el 2000 el gobierno tendría que haber ajustado el resultado del balance fiscal en un 6 % del PIB, debido entre otras, a que en el año pagó intereses altos, especialmente a los inversionistas internacionales, dada la descalificación de la deuda sobera-

na al grado especulativo en 1999, y del contagio experimentado por la cesación de pagos de los bonos Brady del Ecuador; si el resultado primario no hubiera sido de déficit, sino de superávit, este tendría que haber sido del 4.26 % del PIB, para que alcanzara a cubrir el pago de los intereses anuales, y la deuda continuara equilibrada; de otra parte, en el período 2001-2003, el ajuste necesario fue inferior, es decir, en promedio del 4.3 % del PIB, acorde con una tasa de interés implícita inferior, así como, con el menor resultado de déficit primario.

**CUADRO 2
INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA DEL GNC-2000-2006
PORCENTAJES RESPECTO AL PIB**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, CGR.

a/ Deuda bruta menos activos financieros

b/ Tasa implícita (Intereses/deuda)

c/ (i real-crecim)* Deuda neta

En los años proyectados se esperaba que el ajuste fuera en promedio inferior al que hubiera tenido que hacer el gobierno a sus finanzas en los cuatro años anteriores, es decir del 3 %, para hacer sostenible la deuda del gobierno.

Los resultados futuros se darían en el evento de cumplirse los supuestos económicos que tiene propuesto el gobierno, especialmente de continuar con un decrecimiento en las tasas de interés negociadas, es decir vía celebración especialmente con la Banca Multilateral, o por el camino de los tenedores de Bonos, mediante unos fundamentales económicos sanos, especialmente, el de crecimiento de la economía.

La gráfica 7, muestra el comportamiento de los resultados del indicador casi en una línea decreciente, la cual obedecería a un crecimiento mayor de la economía entre el 2000 y el 2006, por lo que los resultados deficitarios primarios también serían decrecientes, acom-

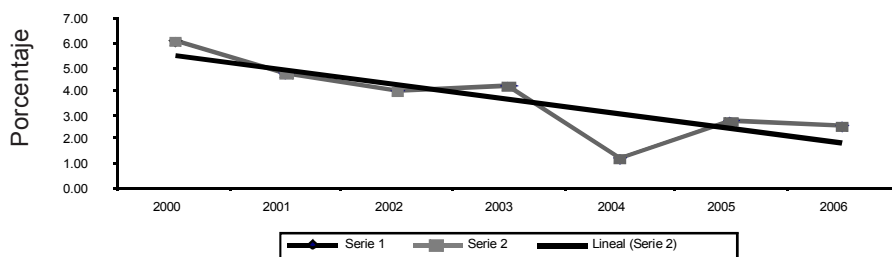
pañados de hecho por la negociación de tasas de interés inferiores, dada la supuesta confianza que generaría el crecimiento económico, a los inversionistas internacionales.

El aumento de la Tasa de Endeudamiento será mayor, cuanto más alto sea el tipo de interés real, más baja sea la tasa de crecimiento, más alta sea la tasa inicial de endeudamiento, y cuanto mayor sea el cociente entre el déficit primario, y el PIB ⁵.

Para evitar un aumento, el gobierno debe experimentar superávit primarios, igual al valor de los intereses reales pagados por la deuda existente. El legado del déficit pasado es una deuda mayor.

La restricción presupuestaria establece simplemente que la variación experimentada por la Deuda Pública durante el año, es igual al déficit existente en el año. Por lo tanto, si el gobierno incurre en déficit, la Deuda Pública aumenta. Si experimenta un superávit, la Deuda Pública disminuye.

Gráfica 7
Indicador de Sostenibilidad



⁵ Olivier Blanchard, Macroeconomía, La Política Fiscal, Págs. 569, 574.

Es importante observar que en el período 2000-2003 las tasas de interés implícitas en los años extremos fueron las más altas del período, por lo que a pesar de que la economía creció, no logró disminuir el valor del ajuste necesario para obtener sostenibilidad. Situación originada en parte, como se anotó en las tasas de contratación del GNC con los Inversionistas Internacionales.

La deuda del Gobierno Nacional Central con los Tenedores de Bonos, tanto internos como externos, al finalizar el 2003 ascendió en promedio a más del 60 % del total, de ahí, que las condiciones financieras de los papeles, determinan las condiciones totales. Dada la relación y la importancia de las tasas de interés de los bonos externos, con las anotadas en el cálculo del indicador de Pasinetti (tasas implícitas de la deuda total), es conveniente calcularlas y medirlas.

El cuadro 3, presenta el indicador de tipo de Interés,⁶ que consiste en comparar la tasa de interés en dólares de los bonos externos (r)⁷, con el crecimiento de la economía (g), sumado, a la tasa de inflación externa, y de acuerdo con el resultado superior, o inferior, entrever en su orden, potenciales problemas de explosividad⁸, o implosividad de la deuda. En los últimos cuatro años, la característica fue la de contratación o de negociación de tasas de interés externas por parte del gobierno, por encima del crecimiento del PIB y la inflación externa, especialmente en los años 2000, 2003, por lo que se puede anotar, que estos resultados muestran problemas potenciales de explosividad, es decir, problemas potenciales de sostenibilidad de la deuda, dado la necesidad de producir altos superávits primarios para cancelar los intereses, y que la deuda permanezca estable.

**CUADRO 3
INDICADOR DE TASA DE INTERÉS**

	Tasa Interés promedia	Variación real del PIB	Inflación externa promedia	
		1	2	3=1+2
2000	8.50	2.80		5.7
2001	9.35	1.56		4.46
2002	9.71	1.70		4.6
2003	10.02	3.75	2.90	6.65

Fuente: DANE y CGR

$$r > g + \text{inflación externa} = \text{Problema potencial de Explosividad}$$

$$r < g + \text{inflación externa} = \text{Implosiva}$$

⁶ Jorge Blázquez, Luciana Taft, La Sostenibilidad de la deuda externa en economías emergentes, Pág. 12- 14.

⁷ El indicador hace referencia solamente a la tasa de los bonos, pues es la que corresponde a la de mercado, y por la misma razón, es la más alta.

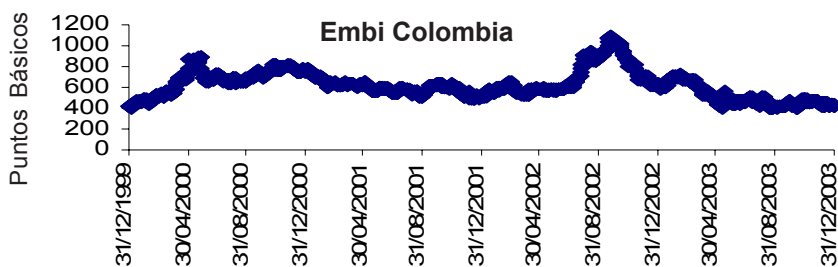
⁸ Puede tener problemas de sostenibilidad de la deuda, implosividad, lo contrario.

Las tasas de interés cobradas al gobierno por los inversionistas internacionales corresponden a la suma de las tasas de interés de los bonos de los EU, y de los spreads (el índice promedio de spreads es igual al EMBI Colombia⁹) respectivamente. En el 2003, las tasas cobradas por los inversionistas de los papeles externos del gobierno colombiano fueron altas, debido a que las colocaciones se dieron en enero, cuando los spreads estuvieron altos; sin embargo, logró emitir a un plazo de 30 años. El EMBI Colombia (gráfica 8), se redujo entonces, a partir del mes de febrero, lo cual permitió asimismo, una baja en las tasas de la deuda externa colombiana, en el

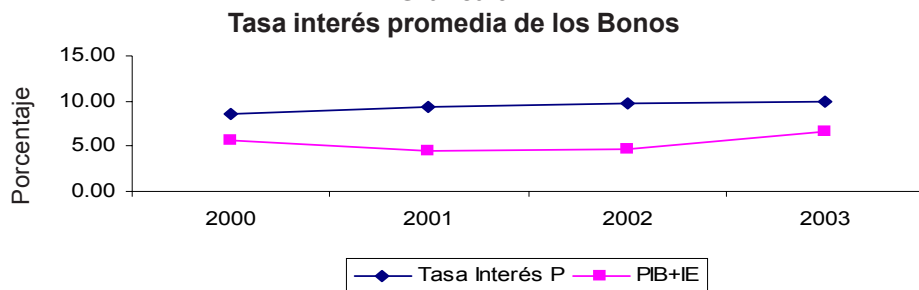
resto del año. Si bien este resultado se encuentra enmarcado, entre otros, por la política de seguridad democrática, otros factores incidieron decididamente, como la evolución positiva de las economías de la región, y la mejora en indicadores macroeconómicos nacionales.

La gráfica 9 permite visualizar la brecha que se viene ocasionando entre el crecimiento económico y las tasas de interés contratadas. Es claro que mientras la economía no crezca a tasas por encima de la de los intereses negociados por el gobierno, este se aboca a tener que incumplir el pago del servicio (gráfica 9).

Gráfica 8



Gráfica 9



⁹ J.Morgan.

4. CONCLUSIONES

La observación del tamaño de la deuda en nueve países Latinoamericanos en el período 2000-2003, permite anotar que siete de ellos, exhiben deudas por encima de los umbrales, de Sostenibilidad, por lo que los problemas de sus finanzas han requerido de la supervisión del FMI, así como, estar incorporados al programa de ayudas a los países altamente endeudados.

En el caso particular de Colombia se anota que los resultados de los indicadores que miden Sostenibilidad no muestran resultados constantes hasta el 2003, debido a tasas altas de interés, negociadas por encima del crecimiento de la economía, especialmente con los inversionistas internacionales.

El actual nivel de deuda del Sector Público de Colombia, a pesar de haber empezado a disminuir, no así, el del Gobierno Nacional Central, ejerce inapropiadas presiones macroeconómicas que implican sacrificios en términos de inversión. Las crecientes necesidades de financiamiento público, obedecen primordialmente a la necesidad de atender las mismas obligaciones de deuda que representan el 40% del presupuesto, lo que permite un sucesivo desplazamiento del gasto social.

Es importante tener en cuenta que mientras una economía no observe tasas de interés bajas, crecimiento económico, resultado primario positivo, el nivel de la deuda crecerá, poniendo en peligro su sostenibilidad.

5. BIBLIOGRAFÍA

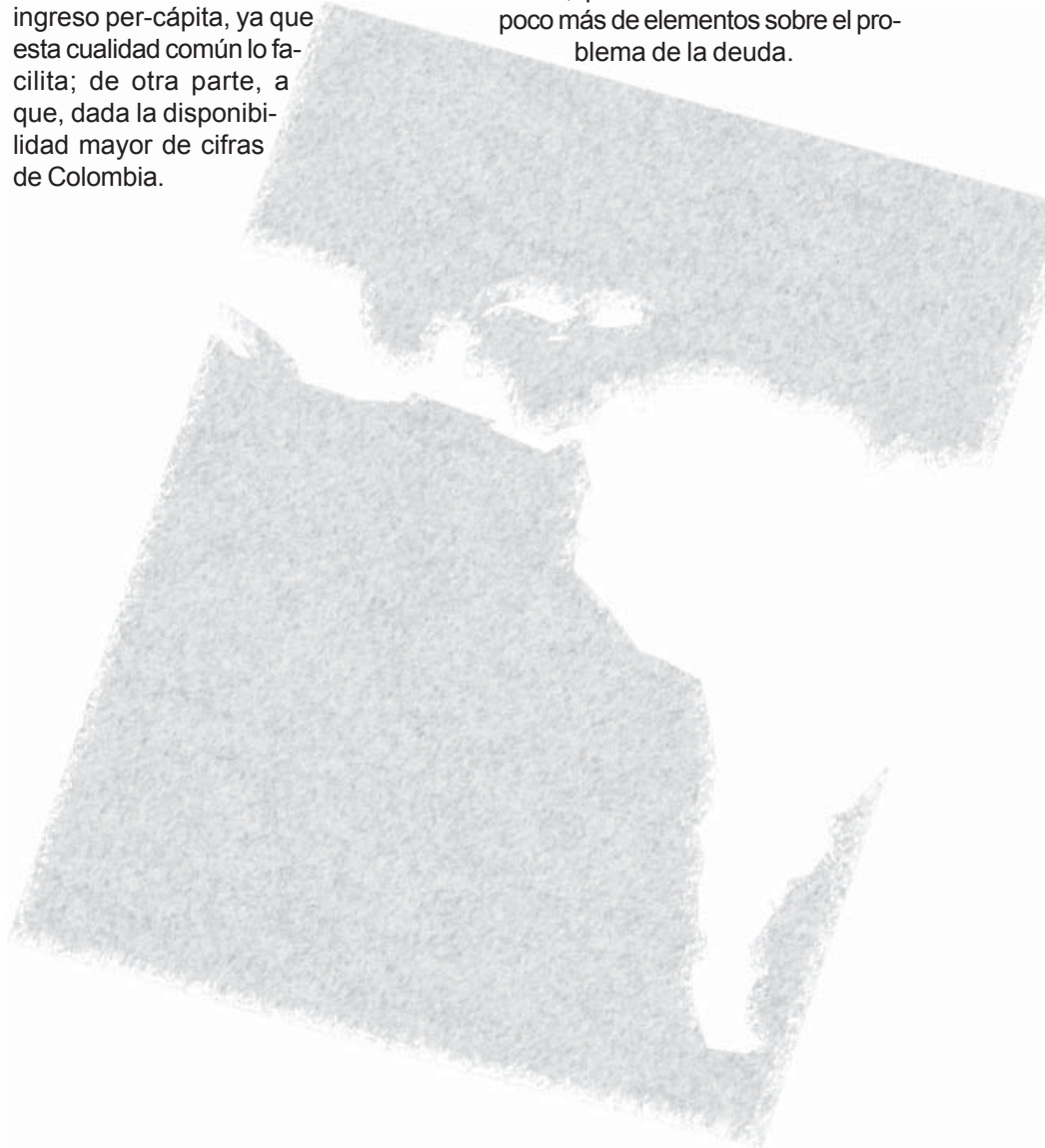
- Banco Central de Nicaragua. Estadísticas de Deuda, Indicadores económicos.
- Banco Central de Ecuador. Estadísticas de Deuda, Indicadores económicos.
- CEPAL (2000). La Banca Multilateral.
- CEPAL (2002,2003). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Pág.161, 299.
- CGR de Colombia (2001). La Situación de la Deuda Pública. Sostenibilidad de la Deuda Pública. Pág. 33-35.
- CGR de Colombia (2002). La Situación de la Deuda Pública. Series, anexos.
- CGR de Colombia (2003). La Situación de la Deuda Pública. Series, anexos.
- Jorge Blázquez, Luciana Taft (2003). La Sostenibilidad de la deuda externa en Economías Emergentes. Pág.12-14.
- Luis Jorge Garay (1991). El manejo de la deuda externa de Colombia.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Estadísticas de Deuda.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. Estadísticas de Deuda.
- Olivier Blanchard (1990). La Política Fiscal. Pág.569, 574.

METODOLOGÍA UTILIZADA

La necesidad de medir los niveles de deuda, así como el de poder analizarlos, y compararlos, llevó a tener que acudir:

- A la clasificación establecida por el BIRF a sus deudores, esto es, por ingreso per-cápita, ya que esta cualidad común lo facilita; de otra parte, a que, dada la disponibilidad mayor de cifras de Colombia.

- A medir no solo la deuda como proporción de la producción nacional, sino también a calcular el ajuste que tendría que haber hecho, y que debe hacer el gobierno para observar una senda de sostenibilidad, al igual, que a evaluar parte del servicio, los intereses, pudiendo concluir con un poco más de elementos sobre el problema de la deuda.



INDICADORES DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

INDICADORES

	2000	2001	2002	2003
Argentina				
Deuda Pública Bruta (Interna+Externa) /PIB	44.3	54	134	139
Deuda Externa Pública /PIB	30.1	32.5		
Deuda Pública a vencerse en un año /PIB	27.2			
Déficit Fiscal /PIB	2.4	3.2	1.5	
Tasa variación tipo de cambio (fin período)			236.0	
Tasa variación tipo de cambio (promedio)			250.0	
Tasas de interés pasivas (moneda nacional)	12.26	7.42	20.7	
Tasas de interés pasivas (moneda extranjera)	9.2	8.56	1.8	
Spreads riesgo país	776	4404	6300	5625
Tasa de variación anual de los precios al consumidor	-0.7	-1.5	41.0	
Tasa de crecimiento del PIB	-0.5	-0.5	-10.9	9.7
Brasil				
Deuda Pública Bruta (Interna+Externa) /PIB	66.8	71.6	76.4	78.7
Deuda Externa Pública /PIB	58.0	58.0	58.0	58.0
Deuda Pública a vencerse en un año /PIB	24	24.1		
Déficit Fiscal /PIB	4.6	6.2	10.4	6.6
Tasa variación tipo de cambio (fin período)	9.3	18.7	52.3	-18.2
Tasa variación tipo de cambio (promedio)	0.8	28.6	24.6	-19.3
Tasas de interés pasivas (moneda nacional)				
Tasas de interés pasivas (moneda extranjera)				
Spreads riesgo país	650.3			
Tasa de variación anual de los precios al consumidor	5.3	9.4	14.7	
Tasa de crecimiento del PIB	4.36	1.42	1.52	0.2
Uruguay				
Deuda Pública Bruta (Interna+Externa) /PIB	45.5	54.0	92.4	111.9
Deuda Externa Pública /PIB	30.5	31.4	67.4	81.7
Deuda Pública a vencerse en un año /PIB	38.1	40.7	29.3	21.9
Déficit Fiscal /PIB	4.1	4.3	4.0	4.0
Tasa variación tipo de cambio (fin período)	7.7	18.1	93.4	7.4
Tasa variación tipo de cambio (promedio)	6.7	10.1	66.2	3.3
Tasas de interés pasivas (moneda nacional)	11.8	16.8	45.87	
Tasas de interés pasivas (moneda extranjera)	5.4	3.2	4.2	
Spreads riesgo país	319		1371	570
Tasa de variación anual de los precios al consumidor	5.1	3.59	25.94	10.19
Tasa de crecimiento del PIB	-1.3	-3.1	-10.8	

Fuente: Indicadores del Mercosur

INDICADORES

Colombia	2000	2001	2002	2003
Deuda Gobierno Central (Interna+Externa) /PIB	58.45	63.89	72.42	70.72
Deuda Externa Pública /PIB	21.36	23.01	31.34	29.86
Déficit Fiscal /PIB	-3.8	-3.6	-4.0	-2.8
Tasa variación tipo de cambio (fin período)	19.0	2.8	25.0	-3.0
Tasa variación tipo de cambio (promedio)		2.59	10.01	-1.00
Spreads riesgo país	669	600	702	509
Tasa de variación anual de los precios al consumidor	8.8	7.7	7.0	6.5
Tasa de crecimiento del PIB	2.81	1.4	1.8	3.6
Perú				
Deuda Gobierno Central (Interna+Externa) /PIB	37.98	35.89	37.45	39.28
Deuda Externa Pública /PIB	35.9	35.0	36.4	37.4
Déficit Fiscal /PIB	-3.2	-2.3	-2.2	-1.9
Tasa variación tipo de cambio (fin período)		-2.55	2.03	-1.45
Spreads riesgo país				
Tasa de variación anual de los precios al consumidor	3.7	-0.1	1.5	2.48
Tasa de crecimiento del PIB	3.1	0.6	4.9	4.0
Panamá				
Deuda Pública Bruta (Interna+Externa) /PIB	66.5	71.1	69.8	67.2
Deuda Externa Pública /PIB	48.2	53.0	52.0	50.5
Déficit Fiscal /PIB	-1.3	-1.4	-4.5	-5.0
Spreads riesgo país				
Tasa de variación anual de los precios al consumidor	0.7	0	1.8	1.7
Tasa de crecimiento del PIB	2.7	0.3	0.8	4.2

Fuente: Bancos Centrales, y Ministerios de Finanzas, CGR Colombia

INDICADORES

Nicaragua	2000	2001	2002	2003
Deuda Pública Bruta (Interna+Externa) / PIB	230.01	223.57	238.16	236.78
Deuda Externa Pública / PIB	178.40	173.10	109.60	112.00
Déficit Fiscal / PIB	-9.00	-10.20	-5.80	-6.70
Tasa variación tipo de cambio (fin período)	6.0	6.0	6.0	6.0
Tasa variación tipo de cambio (promedio)				
Spreads riesgo país				
Tasa de variación anual de los precios al consumidor	9.9	4.8	3.9	6.5
Tasa de crecimiento real del PIB	4.23	2.95	1.03	2.32
Honduras				
Deuda Pública Bruta (Interna+Externa) / PIB	74.8	70.4	72.1	
Deuda Externa Pública / PIB	70.51	65.83	67.52	
Déficit Fiscal / PIB	-5.0	-5.6	-4.8	
Tasa variación tipo de cambio (fin período)		4.83	6.36	5.04
Tasa variación tipo de cambio (promedio)				
Spreads riesgo país				
Tasa de variación anual de los precios al consumidor	10.1	8.8	8.1	6.8
Tasa de crecimiento del PIB		-0.61	-1.01	-3.9
Ecuador				
Deuda Pública Bruta (Interna+Externa) / PIB	86.73	67.25	57.77	53.51
Deuda Externa Pública / PIB	68.95	53.93	46.37	42.23
Déficit Fiscal / PIB	-0.1	1.9	0.6	1.2
Spreads riesgo país				
Tasa de variación anual de los precios al consumidor	91.0	22.4	9.4	6.1
Tasa de crecimiento del PIB	2.3	5.10	3.40	2.20

Fuente: Bancos Centrales, Ministerio de Finanzas.

BONOS EXTERNOS EXPEDIDOS POR EL GNC DE COLOMBIA-2000

Saldos de Deuda Externa	Participación % Deuda Externa	Tasa cupón	Tasa cupón promedio p
105	1.312992372	7.25	0.095191947
400	5.001875703	8	0.400150056
183	2.288358134	7.65	0.175059397
134	1.675628361	8.17	0.136898837
286	3.576341128	7.57	0.270729023
148	1.85069401	3	0.05552082
149	1.8631987	9.75	0.181661873
250	3.126172315	7.25	0.226647493
200	2.500937852	7.25	0.181317994
200	2.500937852	8.7	0.217581593
125	1.563086157	8.66	0.135363261
100	1.250468926	7.45	0.093159935
195	2.438414405	1	0.024384144
500	6.252344629	8.63	0.539577342
150	1.875703389	7.27	0.136363636
186	2.325872202	7.5	0.174440415
337	4.21408028	4.38	0.184576716
500	6.252344629	10.88	0.680255096
500	6.252344629	9.75	0.609603601
500	6.252344629	9.75	0.609603601
750	9.378516944	11.75	1.101975741
300	3.751406778	4.75	0.178191822
750	9.378516944	7.63	0.715580843
250	3.126172315	8.38	0.26197324
282	3.526322371	11	0.387895461
141	1.763161185	11	0.19394773
376	4.701763161	11.25	0.528948356
7.997	100	215.62	8.496599975
PIB variación			2.8

Fuente: DANE, Contraloría General de la República.

BONOS EXTERNOS EXPEDIDOS POR EL GNC DE COLOMBIA-2001

Saldos de Deuda Externa	Participación % Deuda Externa	Tasa cupón	Tasa cupón promedio p
900	7.790184368	10	0.779018437
134	1.159871895	8.17	0.094761534
286	2.475547477	7.57	0.187398944
227	1.964857613	5.5	0.108067169
243	2.103349779	11.06	0.232630486
145	1.255085259	9.75	0.122370813
250	2.163940102	7.25	0.156885657
200	1.731152082	7.25	0.125508526
200	1.731152082	8.7	0.150610231
125	1.081970051	8.66	0.093698606
100	0.865576041	7.45	0.064485415
188	1.627282957	1	0.01627283
500	4.327880204	8.63	0.373496062
150	1.298364061	7.27	0.094391067
162	1.402233186	7.5	0.105167489
338	2.925647018	4.38	0.128143339
478	4.137453475	10.88	0.450154938
22	0.190426729	11.85	0.022565567
500	4.327880204	9.75	0.42196832
500	4.327880204	9.75	0.42196832
1075	9.304942439	11.75	1.093330737
300	2.596728123	4.75	0.123344586
969	8.387431836	9.75	0.817774604
500	4.327880204	10.5	0.454427421
750	6.491820306	7.63	0.495325889
250	2.163940102	8.38	0.181338181
429	3.713321215	11	0.408465334
362	3.133385268	11.25	0.352505843
185	1.601315676	12.49	0.200004328
723	6.258114775	11.38	0.712173461
362	3.133385268	11.5	0.360339306
11.553	100		9.348593439
PIB variación			1.56

Fuente: CGR de Colombia

BONOS EXTERNOS EXPEDIDOS POR EL GNC DE COLOMBIA-2002

Saldos de Deuda Externa	Participación % Deuda Externa	Tasa cupón	Tasa cupón promedio p
900	8.081896552	10	0.808189655
286	2.568247126	7.57	0.194416307
253	2.27191092	5.5	0.124955101
161	1.445761494	9.75	0.140961746
116	1.041666667	7.25	0.075520833
149	1.338002874	7.25	0.097005208
200	1.795977011	8.7	0.15625
75	0.673491379	8.66	0.058324353
500	4.489942529	8.63	0.38748204
106	0.951867816	7.27	0.06920079
100	0.897988506	7.5	0.067349138
153	1.373922414	4.38	0.060177802
290	2.604166667	10.88	0.283333333
9	0.080818966	11.85	0.009577047
500	4.489942529	9.75	0.437769397
500	4.489942529	9.75	0.437769397
1075	9.653376437	11.75	1.134271731
300	2.693965517	4.75	0.127963362
904	8.117816092	9.75	0.791487069
500	4.489942529	10.5	0.471443966
507	4.552801724	10.5	0.478044181
500	4.489942529	10.75	0.482668822
750	6.734913793	7.63	0.513873922
210	1.885775862	8.38	0.158028017
326	2.927442529	11	0.322018678
192	1.724137931	11.25	0.193965517
184	1.652298851	12.49	0.206372126
130	1.167385057	11.41	0.133198635
840	7.543103448	11.38	0.858405172
420	3.771551724	11.5	0.433728448
11.136	100		9.713751796
PIB variación			1.70

Fuente: CGR de Colombia



BONOS EXTERNOS EXPEDIDOS POR EL GNC DE COLOMBIA-2003

Saldos de Deuda Externa	Participación % Deuda Externa	Tasa cupón	Tasa cupón promedio p
900	8.294930876	10	0.829493088
279	2.571428571	5.5	0.141428571
178	1.640552995	9.75	0.159953917
116	1.069124424	7.25	0.077511521
200	1.843317972	8.7	0.160368664
75	0.69124424	8.66	0.059861751
500	4.608294931	8.63	0.397695853
290	2.67281106	10.88	0.290801843
9	0.082949309	11.85	0.009829493
500	4.608294931	9.75	0.449308756
235	2.165898618	9.75	0.211175115
1075	9.907834101	11.75	1.164170507
831	7.658986175	9.75	0.746751152
667	6.147465438	10.5	0.645483871
507	4.67281106	10.5	0.490645161
750	6.912442396	10.75	0.743087558
635	5.852534562	10.38	0.607493088
160	1.474654378	5	0.073732719
813	7.493087558	7.63	0.571722581
210	1.935483871	8.36	0.161806452
229	2.110599078	11.25	0.237442396
185	1.705069124	12.49	0.212963134
1004	9.253456221	11.38	1.053043318
502	4.626728111	11.5	0.532073733
10.850	100		10
PIB variación			3.75

Fuente: CGR de Colombia

**SENTENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL
DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA,
N° 488 DE FECHA 30 DE MARZO DE
2004, MEDIANTE LA CUAL SE DECLARA
SIN LUGAR LA ACCIÓN DE NULIDAD POR
RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
CONTRA LOS ARTÍCULOS 11 y 91
NUMERAL 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL
DE CONTROL FISCAL**

LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

EN SU NOMBRE,

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

EN SALA CONSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE:

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Mediante escrito presentado el 13 de agosto de 2002, ante esta Sala, el abogado **FREDDY J. ORLANDO S.**, inscrito en el Inpreabogado bajo el N° 6960, actuando en su propio nombre, interpuso recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra las normas contenidas en el artículo 11 y el numeral 29 del artículo 91, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, sancionada por la Asamblea Nacional el 27 de noviembre de 2001 y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.347 del 17 de diciembre de 2001.

El 13 de agosto de 2002, se dio cuenta en Sala y se acordó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación.

Por auto del 17 de septiembre de 2002, se admitió el recurso interpuesto, en cuanto ha lugar en derecho y, en consecuencia, se ordenó notificar al Presidente de la Asamblea Nacional, al Fiscal General de la República, a la Procuradora General de la República y se ordenó emplazar a los interesados. Asimismo se acordó que una vez constasen en autos las notificaciones y el cartel de emplazamiento, fuese remitido el expediente a la Sala a los fines de la decisión correspondiente, en virtud de la solicitud del recurrente de que se dictara sentencia sin relación ni informes, por ser el asunto tratado de mero derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

El 31 de octubre de 2002, se libró el respectivo cartel de emplazamiento, el cual fue retirado, publicado y consignado en el lapso de Ley.

El 13 de noviembre de 2002, se acordó remitir el expediente a esta Sala, por cuanto constan en autos las notificaciones y el cartel ordenados en el auto de admisión, a los fines de la correspondiente decisión previa.

El 21 de noviembre de 2002, se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado que, con tal carácter, suscribe el presente fallo.

Mediante escrito del 27 de noviembre de 2002, la abogada Karla D' Vivo Yusti, inscrita en el Inpreabogado bajo el N° 44.381, actuando como representante de la Contraloría General de la República, solicitó que se le tuviera como parte en el presente juicio.

El 9 de enero de 2003, las abogadas María del Valle Rojas Rodríguez y Mónica Gioconda Misticchio Tortorella, inscritas en el Inpreabogado bajo los Nos. 32.307 y 47.196, respectivamente, actuando con el carácter de representante de la Contraloría General de la República, consignaron escrito contentivo de observaciones.

I

FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Alegó el recurrente en el libelo:

- Que el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República irrumpió contra el Texto Constitucional, al establecer unas

condiciones para desempeñar el cargo de Contralor General de la República, que no son exigidas por la Constitución.

- Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 288 constitucional, los requisitos que debe llenar todo aspirante a desempeñarse como Contralor General de la República son, el de ser: *“venezolano o venezolana por nacimiento y sin otra nacionalidad, mayor de treinta años y con probada aptitud y experiencia para el ejercicio del cargo”*.

- Que el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, exige además, en lo que coincide con el artículo 288 constitucional, que el aspirante a dicho cargo sea de estado civil seglar, tenga un mínimo de quince años de graduado en alguna de las siguientes profesiones: Derecho, Economía, Contaduría Pública, Administración Comercial o Ciencias Fiscales y posea experiencia no menor de diez años en el ejercicio de cargos directivos en los órganos de control fiscal del sector público, condiciones estas últimas ausentes en el Texto Constitucional que como era evidente, se traducen en un indebido exceso del legislador ordinario.

- Que de lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución se pone de manifiesto que por lo que respecta al Poder Legislativo, la actividad que éste realiza como cuerpo productor de leyes, no puede traducirse en trasgresión de ninguna norma constitucional, ya que las leyes dictadas por el mencionado poder, lo son en ejecución inmediata y directa de la Constitución.

- Que el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, contradujo la voluntad del pueblo soberano.

- Que el referido artículo, además de la transgresión al principio de la Supremacía Constitucional, rompió con la previsión contenida en el artículo 21 de la Constitución y en el numeral 1 de ese artículo, en el que está establecida la igualdad ante la ley.

- Que el referido artículo 11 excluyó, para desempeñarse como Contralor General de la República, a ciudadanos formados en disciplinas diferentes a las que allí aparecen indicadas.

- Que la discriminación contenida en la normativa impugnada era absurda, ya que reservó el ejercicio del cargo de Contralor a quien poseyera *“experiencia no menor de diez años en el ejercicio de cargos directivos*

en los órganos de control fiscal del sector público”, olvidando que la propia Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal, incorporó a las labores de auditoría del Estado “las firmas de auditores, consultores o profesionales independientes y que así lo previó el artículo 47 de la mencionada ley y la Resolución N° 01-00-00-016, en materia de Normas de Auditoría del Estado” dictada por el Contralor General de la República, el 30 de abril de 1997 y publicada en Gaceta Oficial N° 36.229, del 17 de junio de 1997, cuyo artículo 1º, numeral 4, refiere como destinatario de tales normas a “Las sociedades de auditores externos y los profesionales independientes contratados para que participen en el proceso de auditoría del Estado”.

- Que de lo referido en el aparte anterior, se desprende que por mucha experiencia que llegara a acumular en materia de control fiscal, algún directivo de una firma o sociedad de auditores contratados por el Estado, éstos jamás podrían aspirar a ocupar el cargo de Contralor General de la República, dada la discriminación que opera sobre ellos, según el inconstitucional artículo 11 de la normativa impugnada.

- Que el referido artículo 11 de la normativa impugnada, evidenciaba la contradicción con el artículo 87 constitucional, ya que éste, establecía en su encabezamiento que *“Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar”*.

- Que el numeral 29 del artículo 91 de la normativa impugnada, atinente a la regulación de la actividad del organismo contralor, era diferente a los taxativamente establecidos en los 28 numerales precedentes, y que por tanto, el referido numeral 29, podía generar responsabilidad administrativa, contrariando lo establecido en el artículo 7 de la Constitución, razón por la cual incurría en una transgresión del principio de la supremacía constitucional y al debido proceso.

- Que la norma en cuestión, irrumpió contra el precepto constitucional que establecía el requisito de la tipicidad- inherente al principio de legalidad de las infracciones administrativas- toda vez que dejó a juicio de la autoridad contralora, la definición de qué era el *“acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno”* y que tipificaban el hecho sancionable.

- Que el artículo 91 de la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal, amplió, con res-

pecto a la ley anterior, doce supuestos que hacían procedente una declaratoria de responsabilidad administrativa, y tiene ahora, por virtud de su numeral 29, un carácter enunciativo, resultando entonces innecesarios los anteriores 28 supuestos y en aras de la celeridad, bastaba con argumentar sólo el numeral 29.

- Que el vigente texto de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el inconstitucional numeral 29 del artículo 91, dejaba a discreción de la autoridad contralora una formulación genérica e imprecisa, la determinación de la correspondiente irregularidad administrativa, capaz de producir una declaratoria de responsabilidad administrativa.

II

ALEGATOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por su parte, las abogadas María del Valle Rojas Rodríguez y Mónica Gioconda Misticchio Tortorella, actuando con el carácter de representantes de la Contraloría General de la República, realizaron las siguientes observaciones:

Que en cuanto a que el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, establecía requisitos adicionales a los requeridos en el texto constitucional, transgredía la supremacía constitucional, vulneraba la garantía de la igualdad de las partes y lesionaba el derecho y el deber que tenían las personas al trabajo, consideró la representación de la Contraloría General de la República que era necesario precisar el marco de la normativa impugnada, haciendo las siguientes observaciones:

- Que con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se realizaron importantes innovaciones en las bases del sistema público, como lo fue la conformación de las ramas del Poder Público Nacional (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano), y que el Contralor como parte del Poder Ciudadano, tiene como atribución prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa (Art. 274 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

- Que en cuanto a las funciones propias de la Contraloría General de la República, el artículo 287 constitucional le otorgó al referido órgano,

autonomía funcional, administrativa y organizativa y le encomienda las funciones de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales.

- Que el legislador dictó la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal, la cual de conformidad con su artículo 1, tiene por objeto regular las funciones de la Contraloría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal y la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función contralora.

- Que el artículo 4 de la normativa impugnada, define el Sistema Nacional de Control Fiscal como *“el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente, a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta Ley, así como el buen funcionamiento de la Administración Pública”*.

- Que de las disposiciones contenidas en la mencionada Ley que desarrollan el Sistema Nacional de Control Fiscal, se desprenden las siguientes características y alcance del referido sistema: 1. que tiene como objetivo, entre otros, fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, además de establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión pública; 2. que se le otorga expresamente a la Contraloría General de la República ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal y se le faculta para dictar normas reglamentarias en la materia de su competencia y velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal; 3. que los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal son la Contraloría General de la República, las Contralorías de los Estados, de los Distritos Metropolitanos y de los Municipios, la Contraloría de la Fuerza Armada Nacional, las Unidades de Auditoría Interna de las entidades sometidas a las disposiciones de dicha ley, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades comprendidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de la Contraloría y los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación de la función de control de la gestión pública; que constituyen instrumentos del Sistema Nacional de Control Fiscal, las políticas, leyes, reglamentos, normas, procedimientos e instructivos, adoptados para salvaguardar los recursos de los entes sujetos a la Ley de la Contraloría;

4. que entre los principios rectores del Sistema Nacional de Control Fiscal, destacan la capacidad financiera e independencia presupuestaria de los órganos encargados de ejercer el control fiscal, apoliticismo, objetividad e imparcialidad de la gestión fiscalizadora, tecnicismo, economía en el ejercicio del control, celeridad en las actuaciones de control fiscal.

- Que aplicando el principio al caso bajo análisis se observa que el legislador, realizando un análisis sistemático de los artículos 287, 288 y 290 de la Constitución, procedió a trasladar a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal, las condiciones requeridas en el Texto Fundamental para ejercer el cargo de Contralor General de la República.

- Que el legislador en atención al requisito de la probada aptitud para el desempeño del cargo y a la complejidad y especialidad del Sistema Nacional de Control Fiscal, consideró procedente, que las personas que aspiraran a ejercer dicho cargo fueran especialistas en las áreas de Derecho, Economía, Contaduría Pública, Administración Comercial o Ciencias Fiscales.

- Que el legislador consideró que el aspirante al cargo de Contralor General de la República debía tener una experiencia no menor de diez años en el ejercicio de cargos directivos en los órganos de control fiscal del sector público, no sólo por el carácter de servidor público que le corresponde ejercer al funcionario, sino por el hecho de que quien haya prestado servicio durante ciertos años a la Administración Pública maneja con mayor dominio los principios, fines, normas y procedimientos que regulan este particular sector.

- Que la actividad administrativa está regulada por instrumentos normativos que deben ser manejados por quienes pretenden realizar un control del erario público, como suele suceder en materia presupuestaria, financiera y fiscal, aunado a que los empleados públicos están sujetos a un régimen estatutario de derecho público fijado unilateralmente por el Estado a través de leyes y reglamentos.

- Que resulta evidente que si el legislador en la normativa impugnada, hubiere establecido condiciones demostrativas de la aptitud y experiencia que debe reunir el aspirante al cargo de Contraloría General de la República, no violenta el texto constitucional, sino que por el contrario, armoniza con el ordenamiento superior y facilita el cumplimiento de los postulados que contiene.

- Que de ninguna manera existe colisión directa entre la norma contenida en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y el artículo 288 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que tampoco se configuró la denunciada infracción al principio de la supremacía constitucional.

- En cuanto a que el artículo 11 de la normativa impugnada vulneró el principio de la igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 21 de la Constitución, que consiste en que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a ser tratados por la ley de forma igualitaria, señalaron que el mencionado artículo 11, no resultaba discriminatorio, porque los requisitos que exigía estaban basados en causas objetivas y razonables.

- Que de los preceptos constitucionales relacionados con el control fiscal se desprende que la intención del constituyente fue atribuirle altas responsabilidades al Contralor General de la República.

- Que el establecimiento de condiciones complementarias de las previstas en el texto constitucional para el nombramiento del Contralor General de la República, está dirigido a la búsqueda de la excelencia en el servicio de la función pública y específicamente, al mejoramiento y fortalecimiento de la función contralora.

- En cuanto a que el numeral 29 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República contraría el artículo 7 de la Constitución que establece que la Constitución es la norma suprema, e infringe el principio de la legalidad de las infracciones y penas contemplado en el numeral 6 del artículo 49 **ejusdem**, según el cual los hechos y las conductas que constituyen infracciones administrativas deben estar previamente tipificados en una norma legal, y que el mencionado numeral *“deja a discreción de la autoridad contralora de que se trate, mediante una formulación genérica e imprecisa la determinación de la correspondiente irregularidad administrativa capaz de producir una declaratoria de responsabilidad administrativa”*.

- Sobre la inconstitucionalidad del numeral 29 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, alegaron que el sistema de control interno de cada organismo o entidad está constituido, por una multiplicidad de sujetos y un cúmulo de operaciones que justifican la existencia de una diversidad de normas, métodos y procedimientos instaurados a los fines de su regulación y del cumplimiento de sus objetivos.

- Que por razones de técnica legislativa, el numeral 29 del artículo 91 de la Ley no podía enumerar todas y cada una de dichas normas, bajo el riesgo de excluir alguna de ellas o de que tal numeral pierda su vigencia en el tiempo cuando se modifique, o elimine alguna de ellas.

- Que el mencionado numeral no resultaba ambiguo, porque de la redacción del legislador se desprende que no está referido a un número ilimitado de actos hechos u omisiones, sino que se circunscribe o limita a aquellas actuaciones que resulten contrarias a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas normativas internas, los manuales de sistemas y procedimientos dictados dentro del ámbito del control interno.

- Que el numeral 29 del artículo 91 se ajustó a las tendencias más recientes que ha asumido la doctrina respecto al principio de la legalidad de las penas y las infracciones, por cuanto el ilícito administrativo que daba lugar a la responsabilidad ha sido especificado por el legislador de manera clara y cierta, con lo que se logra que el administrado conozca anticipadamente el hecho prohibido y las consecuencias de sus actos.

III

DE LA COMPETENCIA

Previo a cualquier otra consideración debe esta Sala determinar su competencia para decidir el presente caso y, a tal efecto, observa que, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 336 de la Constitución, corresponde a esta Sala *“(d)ecларar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con esta Constitución”*.

En consecuencia, siendo que, en el presente caso, ha sido ejercido recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra los artículos 11 y el 91, numeral 29, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, esta Sala Constitucional resulta competente para conocer del caso de autos. Así se decide.

IV

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

En el presente caso, se demandó la inconstitucionalidad de dos normas a saber: los artículos 11 y 91, numeral 29, de la Ley Orgánica de la

Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. La Sala para decidir observa que el artículo 11 de la normativa impugnada establece lo siguiente:

“Artículo 11.

Para ser designado Contralor o Contralora General de la República se requiere ser venezolano o venezolana por nacimiento y sin otra nacionalidad, mayor de treinta años, de estado seglar, tener un mínimo de quince (15) años de graduado en alguna de las siguientes profesiones: Derecho, Economía, Contaduría Pública, Administración Comercial o Ciencias Fiscales, y poseer experiencia no menor de diez (10) años en el ejercicio de cargos directivos en los órganos de control fiscal del sector público”.

En cuanto a la norma transcrita, el recurrente alegó que la misma había violado la garantía de la igualdad ante la Ley, que estableció requisitos adicionales a los requeridos en el texto constitucional, transgredió la supremacía constitucional y lesionó el derecho y el deber que tenían las personas al trabajo.

Al respecto estima la Sala, que al ser la Constitución la norma primaria a la cual debe sujetarse el ordenamiento jurídico, la labor del legislador debe tener como norte no sólo los principios generales expresamente consagrados, sino además los supremos fines por ella perseguidos, por lo que está obligado a realizar una interpretación integral y coordinada de las normas que conforman el cuerpo constitucional, es decir, que el legislador no es un simple ejecutor de los principios constitucionales sino que por el contrario en ejercicio de sus funciones goza de una amplia libertad de configuración normativa que le permite determinar y aplicar, de manera concreta las directrices necesarias para el cumplimiento de los cometidos constitucionales.

Asimismo observa, realizando un análisis de los artículos 287, 288 y 290 de la Constitución, que se trasladaron a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal, las condiciones requeridas en el Texto Fundamental para ejercer el cargo de Contralor General de la República; ello se evidencia del artículo 288 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece:

“Artículo 288.- La Contraloría General de la República estará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor o Contralora General de la

República, quien debe ser venezolano o venezolana, mayor de treinta años y con probada aptitud y experiencia para el ejercicio del cargo. El Contralor o Contralora General de la República será designado o designada para un período de siete años”.

Sin embargo, considera la Sala que en el artículo 11 de la normativa impugnada, lo que se evidencia es el desarrollo de lo que se entiende por probada aptitud y experiencia, a fin de adecuarlas a las nuevas exigencias que imponía el complejo sistema de control fiscal.

En cuanto al requisito de la probada aptitud para el desempeño del cargo y a la complejidad y especialidad del Sistema Nacional de Control Fiscal, considera la Sala que el legislador estimó conveniente, en beneficio de quienes ocuparan el cargo de Contralor, que fueran los más idóneos y preparados desde el punto de vista técnico, es decir, que las personas que aspiraran a ejercer dicho cargo fueran especialistas en las áreas de Derecho, Economía, Contaduría Pública, Administración Comercial o Ciencias Fiscales.

Al respecto, la Sala observa que el concepto de aptitud se refiere a la “...Suficiencia o idoneidad para obtener y ejercer un empleo o cargo. Capacidad y disposición para el buen desempeño...” y el de experiencia se refiere a la “(e)nseñanza que se adquiere con el uso, la práctica o el vivir”. (Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición 1992. Págs. 123 y 660).

Considera la Sala que atendiendo a la conceptualización realizada, no se viola ningún precepto constitucional, toda vez que la normativa impugnada al consagrar otros requisitos tendentes a la mejor calificación del funcionario en su desempeño, lo que hace es dar fiel cumplimiento a lo ordenado por la Constitución.

De la misma manera, considera la Sala que la función primordial de la Contraloría General de la República es velar por una buena gestión y legalidad en el uso del patrimonio público, control que a su vez está asociado a la actividad presupuestaria como una manifestación de la actividad administrativa, resulta que las personas especializadas en estas áreas son las que están mayormente capacitadas para el control del manejo de las finanzas públicas.

En cuanto a lo denunciado por el recurrente de que el artículo 11 de la normativa impugnada vulneró el principio de la igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 21 de la Constitución, la Sala observa que tal principio

no fue violado por cuanto de la redacción del referido artículo 11, no se evidencia ningún trato discriminatorio, sólo la intención del constituyente en la exigencia de la calificación necesaria para el mejor desempeño en el cargo de Contralor General de la República; en virtud de lo cual resultaba obligatorio que el texto legal consagrara y desarrollara las condiciones de formación académica y experiencia profesional que garantizaran la idoneidad de quien sea designado para tales fines y lo convirtieran en un funcionario de alto rango en el marco de la profesionalización, aunado a que la Ley puede exigir requisitos demostrativos de la aptitud para el ejercicio de determinados cargos y que el establecimiento de condiciones complementarias de las previstas en el texto constitucional para el nombramiento del Contralor General de la República, dentro del margen de discrecionalidad concedido al legislador, está evidentemente dirigido a la búsqueda de la excelencia en el servicio de la función pública y específicamente, al mejoramiento y fortalecimiento de la función contralora, razón por la que la Sala desestima el argumento esgrimido por el recurrente y así se decide.

El artículo 91 de la normativa impugnada, en su numeral 29, dispone:

“Artículo 91.

Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de los que dispongan otras Leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

(omissis)

29. (C)ualquier otro acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno”.

Con respecto a esta norma, alegó el recurrente que contrariaba el artículo 7 de la Constitución que establecía la supremacía constitucional, e infringía el principio de la legalidad de las infracciones y penas contemplado en el numeral 6 del artículo 49 **ejusdem**.

Previamente, la Sala considera necesario traer a colación que en el texto de la derogada Ley de la Contraloría General de la República, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.017 Extraordinario del 13 de diciembre de 2001 en su artículo 114, se establecía igualmente la facultad de la Contraloría para aplicar sanciones a los

funcionarios, aunque no estuvieran previstas en el artículo correspondiente a éstas, es decir, en el artículo 113 *ejusdem*.

El referido artículo 114 de la Ley Contraloría General de la República derogada establecía que:

“En los casos de actos, hechos u omisiones contrarios a una norma legal o reglamentaria, pero distintos a los mencionados en el artículo anterior, la Contraloría podrá iniciar el procedimiento tendiente a imponer la sanción de multa establecida en el artículo 127 de esta Ley o proceder a la formulación del correspondiente reparo si es que existiesen perjuicios pecuniarios”.

Atendiendo a lo expresado por la parte actora, la Sala considera que sobre el principio de la legalidad, doctrinariamente se ha venido admitiendo que el mismo comporta un doble significado, a saber: la sumisión de los actos estatales a las disposiciones emanadas de los cuerpos legislativos en forma de ley; además, el sometimiento de todos los actos singulares, individuales y concretos, provenientes de una autoridad pública, a las normas generales y abstractas, previamente establecidas, sean o no de origen legislativo, e inclusive provenientes de esa misma autoridad.

De acuerdo a lo indicado, la legalidad representa la conformidad con el derecho, en otros términos, la regularidad jurídica de las actuaciones de todos los órganos del Estado.

Al analizarse detenidamente el contenido del principio de la legalidad, se evidencia la existencia de dos intereses considerados como contrapuestos en el desarrollo de la actividad administrativa: por una parte, la necesidad de salvaguardar los derechos de los administrados contra los eventuales abusos de la Administración; y por la otra, la exigencia de dotar a ésta de un margen de libertad de acción.

En este sentido, si bien es cierto que se debe evitar la posibilidad que se produzcan actuaciones arbitrarias por parte de la autoridad administrativa, siendo para ello preciso que ésta se encuentre supeditada a una serie de reglas jurídicas, no es menos cierto que tal sujeción no debe ser excesiva, al punto que se impida un normal desenvolvimiento de la actividad administrativa, lo que de igual forma causaría perjuicios a los administrados. De manera que se entiende que la oportunidad de adoptar determinadas medidas no siempre puede precisarse por vía general anticipadamente, sino en el momento específico en que cada caso concreto se presente.

En cuanto al principio de la supremacía constitucional, observa la Sala que no se violentó tal principio, ya que la Contraloría General de la República posee un sistema de control interno donde cada organismo o entidad está constituido por un universo de entidades, una multiplicidad de sujetos y un cúmulo de operaciones que justifican la existencia de una diversidad de normas, métodos y procedimientos instaurados a los fines de su regulación y del cumplimiento de sus objetivos.

Asimismo alegó el recurrente en cuanto a la infracción, que debía estar tipificada y al respecto señaló: *“(l)a tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra (...)”*.

Al respecto observa la Sala, que la cita que realizó el recurrente fue incompleta, ya que del mismo texto se consultó y se constató que la culminación de la idea es la siguiente: *“La descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las exigencias maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a la nulidad de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar...”*. (NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos. Pág. 293).

En lo que se refiere al campo sancionador administrativo propiamente dicho, el principio de legalidad admite una descripción básica, producto de caracteres atribuidos en primera instancia, a la legalidad punitiva pero que resulten extensibles a la legalidad sancionadora en general. Así, este principio implica la existencia de una ley (**lex scripta**), que la ley sea anterior (**lex previa**) y que la ley describa un supuesto de hecho determinado (**lex certa**), lo cual tiene cierta correspondencia con el dispositivo **nullum crimen, nulla poena sine lege**, es decir, no hay delito ni pena, sin ley penal previa. Entonces, la potestad sancionatoria requiere de una normativa que faculte a la Administración para actuar y aplicar determinada sanción administrativa.

En cuanto al punto de vista administrativo de las potestades sancionadoras del Estado, tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido que el objeto y estudio del Derecho Administrativo Sancionador se configura en el ejercicio de la potestad punitiva realizada por los órganos del Poder Público actuando en función administrativa, requerida a los fines de hacer ejecutables sus competencias de índole administrativa, que le han sido conferidas para garantizar el objeto de utilidad general de la actividad pública. Esto se debe a la necesidad de la Administración de contar con los

mecanismos coercitivos para cumplir sus fines, ya que de lo contrario la actividad administrativa quedaría vacía de contenido, ante la imposibilidad de ejercer el *ius puniendi* del Estado frente a la inobservancia de los particulares en el cumplimiento de las obligaciones que les han sido impuestas por ley, de contribuir a las cargas públicas y a las necesidades de la colectividad.

Vistas las argumentaciones precedentemente expuestas, debe la Sala recordar que la actividad administrativa, por su propia naturaleza, se encuentra en un constante movimiento y evolución, suscitándose con frecuencia nuevas situaciones y necesidades que no pueden ser en su totalidad previstas por el legislador, estimándose por tanto que el sujetar la actuación de las autoridades administrativas, a lo que prescriba exclusivamente un texto de carácter legal, conllevaría indefectiblemente a que la gestión pública se torne ineficiente e incapaz de darle respuesta a las nuevas necesidades del colectivo.

Por ello se ha venido aceptando que es viable que el legislador, en la misma ley, faculte a la Administración para que dicte reglas y normas reguladoras de la función administrativa, que le permita tener cierta libertad de acción en el cumplimiento de sus funciones propias, lo cual de modo alguno puede estimarse como una transgresión de los principios de legalidad y de reserva legal.

Asimismo, el legislador delega en la Administración, la posibilidad de dictar normas para su eficaz funcionamiento, de manera de evitar que las autoridades públicas se constituyan en ejecutores mecánicos de decisiones dictadas previamente por él, lo que perjudicaría el cumplimiento de la gestión.

Además, la Sala considera que por razones de técnica legislativa, ante la multiplicidad de normativas dictadas en esta materia y el dinamismo que pudieran revestir los mecanismos utilizados por los organismos o entidades para regular su sistema de control interno, el artículo 91 de la Ley no puede enumerar todas y cada una de dichas normas, bajo el riesgo de excluir alguna de ellas o de que pierda su vigencia en el tiempo cuando se modifique, o elimine alguna de ellas. Por lo cual el numeral 29 del referido artículo 91, no resulta ambiguo, ya que de la redacción del legislador se desprende que no está referido a un número ilimitado de actos hechos u omisiones, sino que se circunscribe o limita a aquellas actuaciones que resulten contrarias a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas normativas internas, los manuales de sistemas y procedimientos

dictados dentro del ámbito del control interno con el propósito de salvaguardar el patrimonio público y procurar la eficacia y legalidad de los procesos y operaciones institucionales.

Así las cosas, estima la Sala que el numeral 29 del artículo 91 de la normativa impugnada, se ajusta a las tendencias más recientes que ha asumido la doctrina respecto al principio de la legalidad de las penas y las infracciones, por cuanto el ilícito administrativo que da lugar a la responsabilidad ha sido especificado por el legislador de manera clara y cierta, con lo que se logra que el administrado conozca anticipadamente el hecho prohibido y las consecuencias de sus actos, a los fines de evitar aquellas conductas que pudieran ser objeto de sanción, y por la otra que no quede a la discrecionalidad de la autoridad contralora de que se trate la determinación arbitraria de la correspondiente figura delictual y la potestad irrestricta para imponer sanciones. En realidad lo que se sanciona es la violación de normas, así como de formas de proceder establecidos, como son las que recogen los manuales de sistemas y procedimientos.

De igual manera alegó el recurrente, que se irrumpía contra el precepto constitucional que establecía el requisito de tipicidad- inherente al principio de legalidad de las infracciones y penas - y con respecto a ello, la Sala observa que en cuanto a las peculiaridades de la tipificación de las infracciones administrativas, en el repertorio de delitos en materia penal es cuantitativamente limitado, de tal manera que los catálogos del Código Penal y demás leyes penales, por muy amplios que parezcan son fácilmente cognoscibles, mientras que el repertorio de infracciones administrativas es literalmente indominable y si se pretendiera ser exhaustivo, comprendería bibliotecas enteras. Lo cual obedece a una razón más profunda de naturaleza cualitativa: la enumeración de los delitos es autónoma en cuanto a que no remite a otras normas. Por ello no puede haber, como regla, más delitos que los tipificados. Los tipos sancionadores administrativos por el contrario, no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o prohibición, cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen, por ende, un pre-tipo, que condiciona y predetermina el tipo de la infracción. Y por ello si se quisiera ser riguroso, la descripción literal de un tipo infractor habría de consistir en la reproducción de la orden o la prohibición del pre-tipo con la advertencia añadida de la sanción que lleva aparejada su incumplimiento.

Por lo que la Sala desestima el alegato esgrimido por el recurrente respecto a la inconstitucionalidad del numeral 29 del artículo 91 de la Ley

Orgánica de la Contraloría General de la República y en consecuencia se declara sin lugar el recurso ejercido. Así se decide.

V DECISIÓN

Por las razones antes expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, **DECLARA SIN LUGAR** la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad interpuesta por el abogado FREDDY J. ORLANDO S., contra los artículos 11 y 91 numeral 29 de la Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Publíquese y regístrese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 30 días del mes de marzo dos mil cuatro. Años: 193° de la Independencia y 145° de la Federación.

El Presidente de la Sala,
IVÁN RINCÓN URDANETA

EL Vicepresidente-Ponente,
JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Los Magistrados,
JOSÉ MANUEL DELGADO OCANDO

ANTONIO JOSÉ GARCÍA GARCÍA
PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

El Secretario,
JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp. N°: 02-1957
JECR/

El Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, discrepa de la mayoría que suscribió la decisión que antecede; en consecuencia, salva su voto, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La sentencia que precede declaró sin lugar la demanda de nulidad que se intentó contra los artículos 11 y 91, cardinal 29, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

La decisión de la mayoría sentenciadora concluyó que el último de dichos artículos no viola los principios de legalidad ni de tipicidad de las infracciones y sanciones en materia sancionadora administrativa y, en consecuencia, no se verifican las denuncias de inconstitucionalidad que contra esa norma se realizaron. En este sentido, el fallo señala que *“por razones de técnica legislativa, ante la multiplicidad de normativas dictadas en esta materia y el dinamismo que pudieran revestir los mecanismos utilizados por los organismos o entidades para regular su sistema de control interno el artículo 91 de la Ley no puede enumerar todas y cada una de dichas normas, bajo el riesgo de excluir alguna de ellas o de que pierda su vigencia en el tiempo cuando se modifique, o elimine alguna de ellas”*.

Ahora bien, conviene transcribir el artículo 91, cardinal 29, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal:

“Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras Leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

(...)

29. Cualquier otro acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno”.

Quien disiente considera que la Sala ha debido estimar la denuncia de inconstitucionalidad de esa norma, pues esta última es violatoria del principio de legalidad en materia sancionadora y, en concreto, del principio de tipicidad de las infracciones y sanciones administrativas, por las siguientes razones:

El principio de tipicidad consiste en *la exigencia de descripción específica y precisa, por la norma creadora de las infracciones y sanciones, de*

las conductas concretas que pueden ser sancionadas, y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras (cfr. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, 2001, p. 385).

Este principio, que consigue su origen en el Derecho Penal, se aplica ciertamente, y como se afirma en la decisión, con ciertas matizaciones en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, pero siempre debe respetar el núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso, uno de cuyos atributos es precisamente la garantía de tipificación legal de las faltas y sanciones, que consigue fundamento en el artículo 49, cardinal 6, de la Constitución de 1999 de la siguiente manera: *“Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes”*.

Así, la matización que se acepta respecto de la aplicación de este principio, para que mantenga el respeto de ese núcleo esencial, lo que permite es que la Ley acuda a descripciones genéricas de las conductas censurables, dejando a la Administración la determinación de ciertos aspectos de las mismas; descripción genérica de conductas que exige, evidentemente, que se establezca en la Ley cuál es esa conducta, es decir, que se tipifique, pues de lo contrario se incurriría en violación del principio de tipicidad. En consecuencia, las normas sublegales lo que pueden es complementar o precisar el supuesto de hecho que debe, siempre, derivar suficientemente de la Ley.

En el caso de autos, la norma que se impugnó no describe, ni siquiera de manera genérica, cuáles son los ilícitos administrativos que pueden dar lugar a sanciones administrativas, ni cuáles son, concretamente, las normas cuya violación comporta una infracción, y deja al arbitrio de la Administración la absoluta determinación del contenido de esa conducta como hecho generador de responsabilidad administrativa. Con ello, es evidente que se trata de una norma en blanco que no se respeta el núcleo esencial de la garantía fundamental de la tipicidad de las infracciones y sanciones administrativas que preceptúa la norma constitucional y, por tanto, ha debido declararse su nulidad.

En abundancia, este voto salvante advierte que, en este caso, la Sala se apartó de su propia jurisprudencia en relación con el principio de legalidad y de tipicidad de las sanciones administrativas. Así, en sentencia de 11-6-02 (caso la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre

Competencia) la Sala anuló el artículo 52 de esa Ley porque no se adecuaba al principio constitucional de tipicidad de las sanciones administrativas e implicaba una norma en blanco. En esa oportunidad esta Sala estableció:

“si bien el Derecho Sancionatorio se nutre de los principios básicos del Derecho Penal que regula el *ius puniendi* del Estado contra las infracciones al orden jurídico cuyo ejercicio implica la imposición de penas corporales y que se efectúa a través de la jurisdicción penal; sin embargo, tales principios no tienen la misma rigidez que presentan en su fuente originaria, por cuanto están adaptados a las actividades de la Administración. Así, **el principio de tipicidad de los delitos y las penas que se consustancia con el principio general de la legalidad, admite en el Derecho Sancionatorio la delegación que haga el legislador en normas de rango sublegal, de algunos de los elementos que configuran el ilícito administrativo y, asimismo, éste, puede configurarse con contornos menos rígidos que los que rigen en el campo del Derecho Penal.** Sin embargo, existe una gran dificultad para delimitar las diferencias sustentadas por gran parte de la doctrina, entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

(...)

Considera esta Sala que poco provecho se obtendría al pretender generar la discusión con base al órgano que ejecuta el *ius puniendi* (judicial o administrativo), ya que **las diferencias existentes entre el derecho penal y el derecho sancionador son sólo relevantes en cuanto se refieren a su ámbito de aplicación**, siendo en consecuencia necesario entrar a analizar la finalidad de las mismas, pues las diferencias que pudiesen existir en ese orden, serán las que permitan establecer los parámetros de interpretación de tales ramas del derecho.

(...)

En este orden de ideas, **la discrecionalidad de la Administración sólo es admitida en la esfera del ejercicio de la potestad sancionatoria para determinar la gravedad de los hechos a los fines de la sanción, y siempre sometido a las reglas de la racionalidad y proporcionalidad. No abarca la discrecionalidad, en consecuencia, la posibilidad de tipificar el hecho ilícito, ni de desprender de una circunstancia determinados efectos en relación con los sujetos sometidos a un ordenamiento en el cual no exista una relación fija de *supremacía especial*.** En consecuencia, im-

porta destacar que **la facultad genérica otorgada a la administración mediante una norma que la autoriza a establecer caso por caso los elementos constitutivos de un ilícito sancionable, configura lo que se denomina *norma en blanco*, situación ésta, que ha sido objeto del total rechazo por parte de la jurisprudencia**". (Destacado añadido).

Con fundamento en esas consideraciones, la Sala anuló el artículo 52 de la Ley Para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, norma esta que disponía, de manera similar a la que se impugnó en esta oportunidad, lo siguiente: *Artículo 52: Toda infracción a esta ley y a sus reglamentos no castigado expresamente será castigado con multa de hasta tres millones de bolívares según la gravedad de la falta a juicio de la Superintendencia*". En relación con el alcance de esa norma la Sala agregó:

"La modalidad de remisión adoptada por el legislador en el artículo 52 de la Ley Para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, el cual ha sido impugnado en autos, excede de los métodos de técnica legislativa mencionadas *supra*, pues la identificación de los supuestos de hecho sancionables no se hacen mencionando a ninguno de los artículos, secciones o capítulos en los que están contenidos, sino utilizando una fórmula residual.

(...)

Analizado lo anterior, observa esta Sala que **el sistema de remisión residual otorga una potestad sancionatoria tan amplia que el administrado podría quedar sometido a la multa contemplada en el artículo por cualquier conducta que se juzgue como "infracción" a la Ley, esto es, como violatoria de una exigencia contenida en la Ley.**

A las consideraciones que anteceden ha de agregarse la relativa a **la amplitud de la facultad que el artículo le otorga a la Administración, al incluir como sancionables no sólo a las infracciones de la ley, sino a las infracciones del reglamento, lo cual permite una apertura indefinida de los supuestos ilícitos administrativos, ya que cualquier conducta exigida por vía reglamentaria que es incumplida por el administrado daría lugar a la sanción que la norma prevé.**

Analizada la situación en la forma que antecede, **no puede menos que estimarse que el artículo 52 contempla una norma en blanco, esto es, facultativa en forma total y completa a la Superintendencia para crear el supuesto de hecho constitutivo del acto ilícito y por ello**

violatoria del principio de tipicidad, lo cual implica su nulidad por inconstitucionalidad. Así se declara”. (Destacado añadido).

En consecuencia, quien disiente considera que la Sala, en aras del mantenimiento de la uniformidad y constancia de su jurisprudencia, y en atención a la importancia de los valores constitucionales que se lesionaron en este caso, ha debido reiterar su postura en relación con el alcance del principio de legalidad y tipicidad de las sanciones administrativas y, en consecuencia, declarar la nulidad, por inconstitucionalidad, del artículo 91, cardinal 29, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, porque la misma lo que contempla es una norma en blanco que no respeta el núcleo esencial de dichas garantías constitucionales y, en consecuencia, del derecho al debido proceso.

En los términos que anteceden, queda expuesto el criterio de este disidente.

Fecha *ut supra*.

El Presidente,
IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vicepresidente,
JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

JOSÉ MANUEL DELGADO OCANDO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ GARCÍA GARCÍA
Magistrado

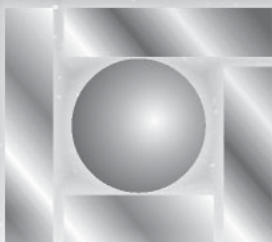
PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ
Magistrado Disidente

El Secretario,
JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

PRRH.sn.fs.

Exp n° 02-1957

OLACEFS



TRIGÉSIMO NOVENO ANIVERSARIO DE LA OLACEFS

La OLACEFS tiene una rica historia cuyos orígenes se remontan al año 1953, fecha desde la cual se fue estructurando como un organismo internacional, cuya misión panorámica nos muestra una evolución de crecimiento continuo que permite proyectar con realismo la consecución gradual de los objetivos trazados.

En atención a la recomendación derivada del III Incosai, celebrado en Brasil, en 1959, respecto a la creación de grupos regionales en los cinco continentes, podemos mencionar que fue en el I Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (I Cladefs) realizado en Caracas, Venezuela, del 23 de septiembre al 2 de octubre de 1963, cuando se recomendó 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 entidades fiscalizadoras. Esta propuesta se cristalizó 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)*.

Fueron designadas sede del extinto Ilacif las EFS de Venezuela (1965-1972), Perú (1973-1975), Ecuador (1976-1978), Colombia (1979-1984), y Perú (1985-1990), según se detalla en el cuadro N° 1.

En 1986 la Carta Constitutiva del Ilacif fue objeto de algunas modificaciones, entre ellas el cambio de denominación a *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras*.



**CUADRO N° 1
PRESIDENCIA DEL ILACIF
PERÍODO 1965-1990**

PERÍODO	EFS	TITULAR
1965-1972	Contraloría General de la República de Venezuela	Doctor Luis Antonio Pietri (1965-1969) Doctor Manuel Vicente Ledezma (1969-1972)
1973-1975	Contraloría General de la República del Perú	General Óscar Vargas Prieto General EP Guillermo Schroth Carfín General EP Leoncio Pérez Tenaud
1976-1978	Contraloría General del Estado República de Ecuador	Doctor Luis Hidalgo López Coronel EM Aníbal Solón Espinosa Coronel Edmundo Rea Castillo
1979-1981	Contraloría General de la República de Colombia	Doctor Aníbal Martínez Zuleta
1982-1984	Contraloría General de la República de Colombia	Doctor Rodolfo González García
1985-1990	Contraloría General de la República del Perú	Ingeniero Miguel Cussiánovich (1985-1987) Doctora Luz Sáenz Arana (1987-1990)

En sesión extraordinaria del 11 de octubre de 1990, celebrada en Buenos Aires, Argentina, la Asamblea General Extraordinaria acordó que la institución cambie de nombre por la actual de *Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS*. El término Organización se consideró más apropiado para una entidad que congrega a los funcionarios del más alto nivel en materia de control y fiscalización, además de adecuarse a la mejor definición de grupos regionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI.

Desde enero de 1991 hasta 1996, la Contaduría Mayor de Hacienda de México fue sede de la OLACEFS por un período de seis años, conforme lo señalado en los estatutos de la Organización para la fecha; y la Contraloría General de la República del Perú fue

nuevamente elegida como sede para el período 1997-2002.

Las modificaciones introducidas a la Carta Constitutiva y al Reglamento de la OLACEFS, aprobadas en la XI Asamblea General de la Organización celebrada en la Ciudad de Panamá en agosto de 2001, concreta la aspiración de contar con una institución más participativa, más descentralizada, sustentada en dos importantes principios: la democratización y la descentralización de actividades. De esta manera se propicia la posibilidad de acceso de todos sus miembros activos a su conducción, al separar el ejercicio de las facultades de los órganos de la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva, así como al adecuar los comités y las comisiones como órganos al nuevo modelo organizativo, que recoge la visión conceptual de una Organización que fomenta la partici-



pación de nuestras distintas Entidades de Fiscalización Superior en su propio desarrollo y perfeccionamiento.

En la XII Asamblea General Ordinaria de nuestra Organización regional, celebrada en México, en septiembre de 2002, se designó a la Contraloría General de la República de Panamá para asumir la Sede de la OLACEFS por el período 2003-2008, y a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela para ejercer la Presidencia por los años 2003 y 2004.

Los nombres de los presidentes de nuestra Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) se suministran en el cuadro N° 2.



Vista panorámica de la sala donde se realizaron las sesiones de trabajo del II CLADEFS.

**CUADRO N° 2
PRESIDENCIA DE LA OLACEFS
PERÍODO 1991-2004**

PERÍODO	EFS	TITULAR
1991-1996	Contaduría Mayor de Hacienda de los Estados Unidos Mexicanos	C.P.C. Javier Castillo Ayala
1997-2002	Contraloría General de la República del Perú	C.P.C. Víctor Enrique Caso Lay (1997 hasta junio de 2000) Doctora Carmen Higaonna de Guerra (junio 2000 –septiembre 2001) Doctor Jorge Guzmán Rodríguez (junio de 2001-octubre 2001) Doctor Genaro Matute Mejía (octubre 2001-diciembre 2002)
2003-2004	Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela	Doctor Clodosbaldo Russián Uzcátegui (2003-2004)



Merece destacar que desde 1965 hasta 1993, nuestra organización celebró diez Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Cladefs) actualmente extintos (ver cuadro N° 3).

Desde 1991 hasta el año 2003, se han realizado trece Asambleas Generales, una por año, según se aprecia en el cuadro N° 4.

CUADRO N° 3
CONGRESOS LATINOAMERICANOS
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (CLADEFS)

VERSIÓN	AÑO	LUGAR
I	1963	Caracas, Venezuela
II	1965	Santiago de Chile, Chile
III	1972	Santafé de Bogotá, Colombia
IV	1975	Lima, Perú
V	1978	Quito, Ecuador
VI	1981	Guatemala, Guatemala
VII	1984	Brasilia D.F. Brasil
VIII	1987	Ciudad de México, México
IX	1990	Buenos Aires, Argentina
X	1993	San José, Costa Rica

CUADRO N° 4
ASAMBLEAS GENERALES ORDINARIAS DE LA OLACEFS



Foto de archivo del II CLADEFS (en primer plano de izquierda a derecha): los doctores Enrique Silva Cimma, Contralor General de la República de Chile; Excmo. Señor Eduardo Frei, Presidente de la República de Chile; y el doctor Luis A. Pietri, Contralor General de la República de Venezuela.

Una de las estrategias enmarcadas dentro del Plan Estratégico de la OLACEFS está referida a la consolidación del posicionamiento institucional y capacidad de liderazgo internacional. La OLACEFS ha enunciado su misión bajo la perspectiva de una corriente unitaria dentro de la diversidad de las EFS que la integran y su misión recoge ese compromiso.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, que cumple funciones de investigación científica especializada y

desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, formación y coordinación al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y del Caribe.

Son órganos de la Organización: la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva, las comisiones y los comités. Su Presidente preside el Consejo Directivo y la Asamblea General, dura dos años en el ejercicio de sus funciones; el Secretario Ejecutivo es el titular de la EFS elegida para conducir la sede de la OLACEFS, pertenece al Consejo Directivo y asume por un período de



seis años, con posibilidad de prorrogar su mandato por cuatro años adicionales; el Consejo Directivo está formado por seis miembros.

Actualmente tiene constituidos dos (2) Comités, el Especial de Revisión (CER) de la Carta Constitutiva y sus Reglamentos, y el Comité de Capacitación Regional (CCR); y cuatro (4) Comisiones, la Comisión Técnica Especial de Ética, Probidad Administrativa y Transparencia (Cepat); la Comisión Técnica Especial de Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras e Indicadores de Rendimiento (Cedeir); la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente Intosai-OLACEFS (Comtema); y la Comisión de Tecnología de Información.

Uno de los grandes aciertos de la OLACEFS es la promoción de su concurso técnico anual de investigación, el cual ha realizado en seis ediciones (ver cuadro N° 5).

Desde hace casi 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.

**CUADRO N° 5
TEMAS TRATADOS EN LOS CONCURSOS ANUALES
DE INVESTIGACIÓN DE LA OLACEFS**

EDICIÓN DEL CONCURSO-AÑO	TEMA
I-1998	Temas vinculados a la Auditoría Gubernamental
II- 1999	<ul style="list-style-type: none">• Auditoría del Medio Ambiente• Independencia de las EFS
III-2000	El Control Gubernamental como medio para la prevención, detección y sanción del fraude
IV-2001	Mecanismos de colaboración de las EFS con organismos constitucionales del Sistema Judicial para una lucha efectiva contra la corrupción
V-2002	Auditoría de Sistemas de Información
VI-2003	Control y Fiscalización de los Ingresos Públicos



COMITÉ de Deuda Pública de la INTOSAI

En respuesta al creciente interés de los miembros de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) sobre los temas relacionados con la deuda pública, manifestado durante el desarrollo del XIII Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (XIII INCOSAI), celebrado en Berlín Occidental, Alemania en 1989, los miembros del Comité Directivo de la INTOSAI autorizaron, en su 35a reunión ordinaria, efectuada en octubre de 1991, la creación de un Comité de Deuda Pública (CDP) con el propósito de “Publicar preceptos, información y lineamientos susceptibles de ser utilizados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores para inducir la correcta elaboración de informes y promover la adecuada administración de la deuda pública”.

En el XIV INCOSAI realizado en 1992 en Washington, D.C., USA, se presen-

taron los Términos de Referencia del referido Comité. Siguiendo el principio de construir sobre el trabajo ya realizado sobre el tema, la Comisión de Normas de Auditoría estudió el material disponible y creó un grupo de trabajo especializado, compuesto por cuatro miembros de la Comisión de Normas de Auditoría: Argentina, México, Reino Unido y los Estados Unidos de América.

El objetivo general del Comité de Deuda Pública estuvo orientado a publicar directrices y material informativo para el uso de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con el fin de fomentar una información adecuada y una gestión competente de la deuda pública y como directrices funcionales se establecieron:

- Identificar e informar al Comité Directivo sobre los temas claves y las



cuestiones que deben ser abordadas, con el fin de definir las responsabilidades y los procedimientos de fiscalización y de evaluación de los compromisos de deuda pública.

- Preparar documentos en los que se analicen cuestiones relativas a la definición, información y evaluación de la deuda pública, con el fin de distribuirlos y someterlos a discusión en las reuniones del Comité Directivo y/o del Congreso.
- Establecer y mantener contacto con otros grupos de investigación y estudio que traten temas relacionados con la deuda pública.
- Favorecer el desarrollo de una literatura internacional específica sobre la fiscalización de la deuda pública, mediante la promoción de estudios especializados.

El recién creado comité se planteó diversos tópicos como estudio: Elementos deben incluirse en la definición de deuda, su medición, indicadores, criterios que utilizan los organismos internacionales que informan sobre deuda pública de los países para medir el nivel de ésta, universo de entidades que constituyen el "sector público"; procedimientos que garanticen una divulgación completa y exacta de la información sobre la deuda pública, tratamiento de la fluctuación de los tipos de cambio, habilidades y adiestramiento necesarios para los auditores, entre otros.

El CDP tomó como base el examen inicial de los asuntos de deuda pública que comenzó en el XIII INCOSAI de Berlín. El trabajo realizado al principio indicó la existencia de una amplia diversi-

dad de experiencias entre los miembros de la INTOSAI con respecto al tipo y nivel de implicación de las EFS en las actividades de deuda pública.

Se comenzó a trabajar aprovechando la experiencia acumulada de los miembros de la INTOSAI y se elaboró un detallado cuestionario sobre deuda pública que comprendió cinco secciones: (1) definición, (2) planificación, (3) gestión y control, (4) medición, y (5) divulgación. El cuestionario también incluyó una sección con información y comentarios en relación con la bibliografía sobre deuda pública.

Una bibliografía en los cinco idiomas oficiales de la INTOSAI de las obras relacionadas con la deuda pública recomendadas por los miembros de la INTOSAI, también fue presentada por el Comité de Deuda Pública.

El trabajo del CDP sobre la creación y la prueba piloto del cuestionario (elaborado en 1991) reveló importantes diferencias en la forma en que los países tratan la cuestión de la deuda pública. Se descubrió incluso que resultaba difícil ponerse de acuerdo sobre una terminología clara y concisa para escribir los conceptos específicos de la deuda pública. Las diversas estructuras constitucionales de los distintos países, los tipos de economía, y las posiciones de la deuda interna o externa son factores todos ellos que contribuyen a estas diferencias. Las diferentes posiciones legales y los enfoques de fiscalización de las EFS también influyen de modo substancial en el tipo y el grado de implicación de las EFS en las actividades relacionadas con la deuda pública.



Para 1995, formaban parte del Comité de Deuda Pública las EFS de los siguientes países: Argentina, Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos de América, Finlandia, Gabón, México (Presidente), Portugal y el Reino Unido.

En ocasión del XV INCOSAI, celebrado en El Cairo, Egipto, en 1995, el Comité presentó, bajo el Tema II Mejorando la Gestión Financiera Gubernamental a través de las Comisiones permanentes de la INTOSAI, subtema II.D Deuda Pública, los avances de su gestión.

El documento sobre directrices, presentado durante el XV INCOSAI, cubrió aspectos de definición y divulgación de la deuda pública. Las sugerencias y recomendaciones que contiene, se fijaron de una manera tal que se las podría utilizar para ayudar a orientar el trabajo de la EFS cuando ésta haga la auditoría de los diferentes aspectos de la deuda pública, evitando ser demasiado específica o prescriptiva, lo cual limitaría la aplicabilidad en vista de la diversidad de las estructuras políticas y administrativas gubernamentales representadas en la INTOSAI. El Comité también consideró el concepto de “documento vivo” utilizado por otros comités permanentes de la INTOSAI al momento de preparar sus propias publicaciones sobre normas y directrices, que consiste en integrar gradualmente en el documento general otras guías adicionales sobre definición y divulgación de la deuda pública y sobre otros aspectos de la deuda pública, según lo vaya desarrollando el Comité en el futuro.

En Montevideo (1998) y en Seúl (2001) ciudades en las que se realizaron el XVI y XVII INCOSAI, respectivamente, el CDP de conformidad con el procedimiento previsto, consignó a las plenarios los avances de su gestión.

Con más de una década de trabajo tras de sí, el CDP se ha embarcado en un nuevo curso de acción que incluye asociaciones con otras organizaciones y un plan de capacitación regional.

Desde su creación, el CDP ha desarrollado y publicado una diversidad de orientaciones para estimular la información adecuada y una sana administración de la deuda pública. En su reunión de junio de 2002, en Estocolmo, el Comité de Deuda Pública hizo un recuento de sus logros y acordó ampliar su trabajo comenzando a construir redes regionales de expertos en deuda para ayudar a los miembros de la INTOSAI a fortalecer sus capacidades para la conducción de auditorías de deuda pública.

El núcleo del plan adoptado en Suecia está dedicado a la capacitación, investigación y colaboración internacional. Los miembros del comité adoptaron los siguientes objetivos:

1. Preparar una orientación técnica seleccionada para la conducción de auditorías de deuda pública,
2. promover la diseminación de documentos técnicos entre los miembros de la INTOSAI, y
3. mejorar la pericia técnica y profesional de las EFS ofreciéndoles programas de capacitación relacionados con la deuda, organizados por



regiones y diseñados en colaboración con otros miembros de la INTOSAI, la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y organizaciones internacionales con el tema de la pericia en deuda pública.

Estos objetivos apoyan dos objetivos de larga tradición de la INTOSAI, ellos son el establecimiento de la capacidad profesional de las EFS mediante la capacitación y el estímulo de las EFS para que incrementen sus esfuerzos de cooperación en relación con el intercambio de conocimientos entre sí y con la comunidad internacional vinculada a la rendición de cuentas.

Operacionalmente, el CDP se remitió a elementos del proyecto del marco de planificación estratégica de la INTOSAI, para trabajar con mayor efectividad con grupos regionales, expandir el uso de la tecnología en la disseminación de la pericia sobre temas de deuda, y colaborar con organizaciones internacionales que compartan intereses similares a los de la INTOSAI. Las decisiones del CDP en Estocolmo también apoyan el plan de trabajo del comité para mejorar las auditorías financieras y de valor por dinero de la deuda pública, el cual se adoptó en el Congreso de la INTOSAI en Corea, el año 2001.

El CDP se anticipó a estos objetivos invitando a los representantes de la IDI y representantes de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) a la reunión de Estocolmo, para discutir áreas de interés mutuo y colaboración

potencial. Este esfuerzo es el fruto del éxito de una asociación existente con el Banco Mundial que, en el año 2000, resultó en un seminario patrocinado conjuntamente, que tuvo lugar en el Banco Mundial, el cual reunió a los gerentes y auditores de deuda, para discutir temas y retos comunes. El programa del CDP para el 2002-2004 aprobado en Suecia, pondrá el énfasis en la provisión de la capacitación regional, en la conducción de investigación específica para llenar las brechas en la orientación sobre la auditoría de la deuda, y en la formación de asociaciones con la IDI y otras organizaciones que disponen de la infraestructura para impartir la capacitación regionalmente.

Con el fin de lograr este ambicioso programa, el CDP planificó crear una red de auditores, expertos e instructores de deuda en los siete grupos de trabajo regional de la INTOSAI. Esta red facilitará el intercambio de conocimientos mediante la identificación de las necesidades específicas de capacitación y de expertos en la deuda en cada región. Los siguientes miembros del comité acordaron evaluar las necesidades de capacitación en sus regiones respectivas: Zambia (AFROSAI), Jordania (ARABOSAI), Corea (ASOSAI), Reino Unido (EUROSAI), México (OLACEFS), y Fiji (SPASAI).

Con el propósito de evaluar mejor las necesidades de capacitación de las EFS, desarrollar materiales sobre temas de deuda, e identificar expertos en cada región, el CDP trabajó conjuntamente con la secretaría general de la IDI en Noruega que ha estado ponien-



do en práctica un plan estratégico para impartir capacitación a las EFS en cada región. El CDP concertó contactos con organizaciones multilaterales que proporcionan capacitación a gerentes de deuda en países de ingresos bajos y medios. Basándose sobre el modelo de asociación usado para el seminario conjunto con el Banco Mundial en el 2001, el CDP hizo contactos para trabajar conjuntamente con la Secretaría de la Comunidad Británica de Naciones en Londres, y la UNCTAD en Ginebra, con el fin de ofrecer capacitación a grupos que incluyen auditores de las EFS y gerentes de deuda de los gobiernos.

Actualmente el Comité de Deuda Pública está integrado por EFS de 19 países, 14 miembros activos y 5 colaboradores externos. Los 13 países miembros activos son: Argentina, Brasil, Canadá, Corea, Estados Unidos de América, Gabón, Islas Fiji, Lituania, México (Presidente), Portugal, Reino Unido, Federación de Rusia, Suecia y Zambia. Los 5 países que participan en el Comité como colaboradores externos son: Chile, Egipto, Finlandia, Jordania y Yemen.

El Comité de Deuda Pública ha celebrado 21 reuniones y ha ofrecido orientación sobre conducción de auditorías de deuda y estudios de antecedentes sobre compromisos fiscales e indicadores fiscales. Los documentos de orientación se han elaborado para ayudar a los auditores a definir las obligaciones de deuda pública, examinar los controles internos en la administración de deuda y las normas para la elaboración de informes recomendados

para la deuda pública. Entre los documentos publicados por el Comité de Deuda Pública podemos citar los siguientes:

1. **Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública**

Esta guía proporciona una orientación detallada sobre dos temas: la definición y la presentación para el conocimiento público de la deuda pública. Ayuda a proporcionar una mejor comprensión de este complejo aspecto de las finanzas públicas.



2. **Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles internos de la Deuda Pública**

Esta guía asocia dos estudios –uno de ellos concerniente a la auditoría de gestión de la administración de la deuda pública y el otro sobre los



controles internos de la deuda pública. El documento proporciona un conjunto de conceptos de auditoría, economía, presupuesto y finanzas, y de indicadores que se usan en las evaluaciones de las operaciones de deuda.

3. Guía para la Presentación de Informes sobre la Deuda Pública

Esta guía cubre los siguientes temas acerca de la deuda pública: el rol de las EFS en la información de la deuda pública, orientación general sobre su definición, identificación y medición de la deuda pública y orientación general acerca de su divulgación. Este documento identifica un grupo de factores que las EFS deberían considerar al establecer juicios en cuanto a la naturaleza y extensión de sus exámenes e informes sobre deuda pública.

Adicionalmente, el CDP elaboró ponencias sobre compromisos fiscales e indicadores de riesgos fiscales, con el fin de aumentar la capacidad de las EFS para el seguimiento de programas fiscales que hayan desencadenado aumentos inesperados de la deuda. Estos productos del CDP son:



1. La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS

En este trabajo se examinan, entre otros aspectos, las tareas que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podrían desempeñar para reducir la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos y el riesgo de crisis financieras. Se considera que las EFS podrían promover la adopción de las mejores prácticas para la administración de la deuda, normas apro-

piadas para la divulgación de la información y regímenes para regular eficazmente los servicios financieros.



2. Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el Papel de las EFS

Este documento proporciona un análisis de las “contingencias fiscales” que pudieran tener implicaciones para la sustentabilidad fiscal de largo plazo y consecuentemente para la administración de la deuda y, explora posibles roles para las EFS con respecto a estos temas.

Como parte de la tarea para continuar desarrollando investigaciones sobre temas de interés para la INTOSAI, los miembros del Comité de Deuda Pública están elaborando los siguientes documentos:

- **Auditoría del desempeño a la deuda pública y sus términos de referencia**

A cargo de la Auditoría Superior de la Federación de México, EFS que se apoyará en la experiencia de otros miembros de la INTOSAI en la materia, en particular en la de los Estados Unidos de América y Canadá.

- **Análisis comparado sobre las legislaciones en materia de deuda pública.**

El Tribunal de Cuentas de Portugal realizará este estudio sobre las legislaciones de los países miembros de la INTOSAI.

- **Deuda pública contingente**

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido realizará una investigación al respecto en los países miembros de la INTOSAI.



En síntesis, podemos decir que durante la reunión del Comité en el año 2001, celebrada en Seúl, Corea, y de acuerdo con los lineamientos proporcionados por el INCOSAI y el Consejo Directivo, el Comité de Deuda Pública delimitó su programa de trabajo a largo plazo, el cual como se señaló anteriormente tiene como objetivos prioritarios:

1. Fomentar la elaboración y difusión de los documentos técnicos sobre Auditoría de la Deuda Pública entre los miembros de la INTOSAI, y
2. promover el mejoramiento técnico y profesional del personal de las EFS en materia de auditoría de Deuda Pública, a través de los programas de capacitación especialmente diseñados para fomentar la cooperación con otros Comités de la INTOSAI, Grupos de Trabajo, Grupos Regionales de Trabajo y con el apoyo de la Iniciativa para el Desarrollo (IDI) de la INTOSAI.

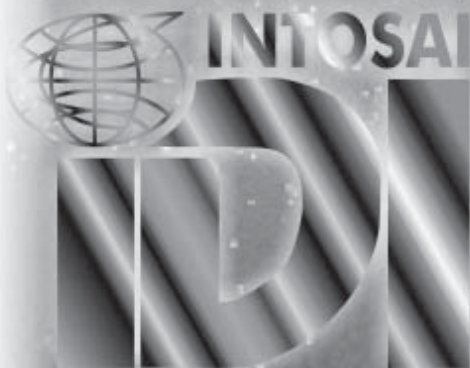
En relación con el segundo objetivo, el Comité decidió emprender la ambiciosa tarea de iniciar un programa piloto de capacitación sobre Auditoría de la Deuda Pública dentro de la OLACEFS, en coordinación con la IDI.

Como primera fase de dicho programa piloto de capacitación en la materia, se planeó un taller para auditores de deuda pública con el fin de capacitar a los instructores, de tal forma que la OLACEFS pudiera contar con un grupo de expertos que transmitiera sus conocimientos a otros colegas en sus respectivos países y regiones.

TALLER REGIONAL PARA AUDITORES DE DEUDA PÚBLICA Y REUNIÓN DE DISEÑO DEL CURSO REGIONAL

En diciembre de 2002, en Ottawa, Canadá y en febrero de 2003 en la Ciudad de Panamá, Panamá, a iniciativa de la Presidencia del Comité de Deuda Pública, se llevaron a cabo reuniones con los representantes de Canadá, Estados Unidos de América, México, la IDI y la OLACEFS, cuyos representantes participaron para definir los temas y el programa de trabajo del Taller.

El Taller Regional para Auditores de Deuda Pública se celebró durante cinco semanas, del 28 de abril al 30 de mayo del 2003, en la Ciudad de México, el cual reunió a 24 representantes de 12 Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región de América Latina y el Caribe, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.





Posteriormente, en la reunión anual del Comité, celebrada los días 23 y 24 de junio de 2003 en la Ciudad de México, y con el propósito de difundir la experiencia en materia de auditorías de deuda pública a toda la región, se acordó seleccionar siete de los 24 expertos que asistieron al Taller Regional para participar en una Reunión de Diseño para el Curso Regional, la cual fue celebrada en Brasilia D.F., Brasil, del 18 al 29 de agosto de 2003.

Los objetivos principales de la reunión de Diseño fueron:

- Definir la participación de los siete expertos en cursos subsecuentes dentro del programa de capacitación.
- Preparar los documentos necesarios para impartir cursos futuros sobre auditoría de deuda pública.

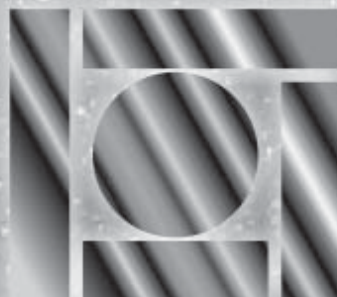
Los documentos resultantes de esta reunión fueron circulados entre otros

expertos en materia de deuda pública para su minuciosa revisión y mejoramiento, siendo el principal objetivo mantener un alto estándar de calidad en el programa de capacitación.

Estos documentos revisados se utilizaron durante el primer curso del programa de capacitación, celebrado en Cartagena, Colombia, del 27 de octubre al 7 de noviembre de 2003.

Estas actividades representan un incentivo para continuar con el desarrollo de programas de capacitación en coordinación con la IDI, y aumentar el potencial de las EFS de la INTOSAI en relación con las auditorías de la deuda pública. De hecho, en la reunión del Comité de Deuda Pública en el año 2002, se acordó que una vez que el programa piloto de capacitación finalizara, el Comité debería desarrollar los programas subsecuentes para las diferentes regiones interesadas de la INTOSAI, en coordinación con la IDI.

INTOSAI



OLACENS



AUDITORÍA PILOTO DE LA DEUDA PÚBLICA DE LA OLACEFS

Como parte del programa de cooperación de la IDI con el Comité de Deuda Pública de la INTOSAI y con la OLACEFS, en febrero de 2004 se asumió una auditoría piloto sobre deuda pública. La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela fue seleccionada para realizar la auditoría piloto. Dicha auditoría duró tres semanas y sus principales objetivos fueron comprobar la metodología usada para comunicar la auditoría de la deuda pública y mejorar la calidad del curso de auditoría de la deuda pública dictado previamente. Las experiencias obtenidas se usarán en un taller regional de dos semanas en auditoría de deuda pública que se celebrará en la República Dominicana.

Cabe destacar que se conformó un grupo de trabajo integrado por las EFS de Canadá, el Reino Unido, México y Estados Unidos de América para supervisar la calidad del contenido del curso de capacitación (traducción de

materiales, revisión de programas y coordinación con expertos con el propósito de recibir sus comentarios). La primera participación de este grupo tuvo lugar en la Reunión de Diseño del Curso Regional en Brasilia D.F., Brasil.

Los resultados del programa de capacitación desarrollado en la OLACEFS en materia de deuda pública, serán difundidos a todos los miembros del Comité de Deuda Pública y del resto de los miembros de la INTOSAI, con el fin de que el modelo seguido pueda ser utilizado en cualquier región y por cualquier Comité o Grupo de Trabajo dentro de la Organización. Asimismo, las valiosas opiniones y sugerencias pueden servir de base para generar un proceso de mejora continua en subsecuentes programas de capacitación emprendidos por el Comité.

Información adicional sobre el Comité de Deuda Pública de la INTOSAI y su gestión están a disposición en su página web <http://www.intosaipdc.org.mx> y en la página web de la INTOSAI <http://www.intosai.org/>.

www.intosaipdc.org.mx

LA DEUDA PÚBLICA EN LOS CONGRESOS DE EFS

A continuación suministramos a nuestros lectores las conclusiones y recomendaciones que sobre el tema de Deuda Pública han sido aprobados en el seno de los congresos internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

I CLADEFS

CARACAS, VENEZUELA
del 23 de SEPTIEMBRE
al 2 de OCTUBRE de 1963

TEMA II "INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS EN LAS OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO".

1. La competencia en la fiscalización de las operaciones de crédito público que corresponda a los Tribunales de Cuentas y Contralorías, no difiere de la que tienen para ejercer-
la respecto a los demás recursos y erogaciones que realiza el Estado, cualesquiera que sea el origen y destino de los mismos. El análisis del mérito y la oportunidad del uso del crédito público debe estar reservado a los órganos técnicos del gobierno, por configurar esencialmente aspectos de su conducción política, financiera, económica y administrativa.
2. En aquellos países en que el órgano de control externo dependa del Poder Legislativo o constituya un auxiliar técnico del mismo, resulta conveniente que dicho Poder, antes de otorgar la correspondiente aprobación legislativa a las operaciones de crédito público, solicite a los organismos de control las informaciones pertinentes, referidas en lo fundamental, a la situación de Tesorería, ejecución del presupuesto y disponibilidades fiscales.



3. Los órganos de fiscalización externa deberán ejercer la aplicación del control perceptivo en las diferentes etapas que configuran los compromisos de crédito y, especialmente, en la inversión de fondos procedentes de empréstitos con destinación específica tanto de las esferas nacional, regional y municipal como de las entidades descentralizadas y en cuanto corresponde según la organización jurídica e institucional de cada país.

4. La unificación de los registros contables del crédito público dentro de cada país, así como el intercambio técnico entre las naciones latinoamericanas, que facilite la realización de estudios comparativos internacionales sobre el particular.



VIII CLADEFS

México D.F., México
Del 18 al 24 de OCTUBRE
de 1987

TEMA III "La deuda pública y la fiscalización superior"

El VIII Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en la ciudad de México, Distrito Federal, luego de haber examinado la relatoría correspondiente, así como las ponencias que le sirvieron de apoyo,

CONSIDERANDO:

Que la deuda pública en los países latinoamericanos ha adquirido en los últimos tiempos una gran relevancia, en virtud de que los recursos captados por



este concepto se han convertido en una importante fuente de financiamiento del gasto público;

Que el endeudamiento público no sólo constituye un problema económico, político y social, sino también representa un problema de control, por lo que es necesario que las entidades fiscalizadoras superiores establezcan un adecuado sistema de fiscalización sobre el crédito público;

Que la fiscalización superior de la deuda pública debe tener como propósito fundamental verificar que las operaciones de financiamiento público cumplan con los principios de legalidad, economía y eficiencia;

Que las entidades fiscalizadoras superiores deben tener pleno conocimiento de las operaciones de deuda pública, con el fin de que estén en condiciones de efectuar una adecuada revisión de las operaciones de financiamiento público y que, por tal motivo, es necesario que el Ejecutivo proporcione información oportuna, completa, resumida, clara y coherente sobre el endeudamiento público; y

Que la fiscalización superior sobre el crédito público presupone la existencia de adecuados mecanismos de control interno,

Ha tenido a bien formular las siguientes

RECOMENDACIONES

1. Se estima conveniente que las entidades fiscalizadoras superiores incrementen sus acciones de revisión

de la deuda pública, y que aquellas que no practiquen dicha revisión la incluyan en sus programas de fiscalización.

2. Se considera adecuado que, en la revisión de la deuda pública, las entidades fiscalizadoras superiores no se limiten a la auditoría de regularidad, sino que practiquen la auditoría operacional para determinar la economía y eficiencia con que se efectuaron las operaciones correspondientes.
3. Se sugiere que la revisión de la deuda pública, a cargo de las entidades fiscalizadoras superiores, comprenda lo relativo a su contratación, aplicación de los recursos, servicio y registro.
4. Se considera necesario que la entidad superior de fiscalización revise especialmente que en las operaciones de endeudamiento público las dependencias y entidades estatales observen los preceptos legales sobre la materia, así como las reglas y demás criterios que en forma general o particular emita el Ejecutivo con apoyo en aquéllos.
5. En caso de que el Ejecutivo no haya instituido reglas para la contratación de deuda pública, aplicación de los recursos, servicio y registro, se estima conveniente que la entidad fiscalizadora superior le recomiende que las establezca de conformidad con las disposiciones legales.
6. Las entidades fiscalizadoras superiores deben tratar de obtener que los informes que presente el Ejecutivo



sobre el estado de la deuda pública sean completos, congruentes, oportunos y veraces.

7. Ante la necesidad de que las entidades fiscalizadoras superiores tengan un pleno conocimiento del financiamiento público, que les permita ejercer un adecuado control externo en este campo, se propone que emprendan intensivos programas de capacitación en la materia.
8. Con el propósito de facilitar la fiscalización del crédito público, se sugiere la automatización del registro de la deuda pública, ya que la utilización del computador permitirá que dicho registro cuente con información completa y actual sobre la situación de los financiamientos públicos, así como una gran capacidad de respuesta al pedirle informes.

BERLIN XIII INTOSAI 1989

XIII INCOSAI

Berlín Occidental, Alemania
Del 12 al 21 de junio de 1989

*TEMA II "Fiscalización
de la Deuda Pública"*

**SUBTEMA II A "El papel
de las EFS y el alcance
de la fiscalización"**

**SUBTEMA II B "Métodos
y técnicas"**

Introducción

El rápido crecimiento de las funciones estatales desde comienzos del siglo XX ha conducido a un aumento extraordinario del gasto público. Y dado que los ingresos por concepto de impuestos y otros tributos públicos a menudo no corren paralelos con gastos, el desequilibrio presupuestario se ha convertido en un problema serio para los países afectados.

Debido a su gran volumen, la deuda pública debe ser sometida continuamente no sólo al examen crítico de las instancias parlamentarias y gubernamentales competentes, sino también y, ante todo, de las EFS.



No hay técnicas o métodos específicos que puedan aplicarse exclusivamente al control de la deuda pública. Por eso es necesario emplear los métodos que se usan generalmente. La manera como deben ser aplicados depende de las facultades de las EFS.

Fiscalización de la Deuda Pública

Se subrayó la importancia de la contratación de créditos para el presupuesto nacional y para toda la economía del país. Se hizo especial hincapié en el fuerte aumento de la contratación de créditos en los últimos años. Por eso la fiscalización de la deuda pública se ha convertido en una de las tareas principales de las EFS.

Se llegó a la conclusión de que el alcance de la fiscalización de la contratación de créditos depende en cada país de la definición del "sector público".

La fiscalización de la regularidad legal de la gestión financiera del sector público es una tarea tradicional de las EFS.

Se discutió especialmente la necesidad de comprobar si los créditos contraídos han sido aprobados por los organismos estatales competentes y se declaró como deseable establecer indicadores o términos de referencia para cifrar el monto del endeudamiento público.

En general, se acentuó la importancia de la fiscalización de la veraci-

dad, exactitud, regularidad y puntualidad de los registros contables de la deuda.

Se habló también de las dificultades que se originan en las fluctuaciones del tipo de cambio en relación con los créditos del exterior.

La fiscalización de la eficacia, eficiencia y economía fue considerada por una parte de las EFS como complemento necesario de la fiscalización de la legalidad y de la regularidad contable de la deuda pública. Los instrumentos para esta fiscalización más amplia no se han desarrollado todavía suficientemente en todos los países.

Todo compromiso de endeudamiento debe ser debidamente registrado. Para asegurar una mejor contabilidad, debe impulsarse al gobierno para que elabore un marco económico explícito para el endeudamiento, revelando todos los compromisos e indicando el objetivo y los supuestos de que parte, así como el posible impacto en la economía.

Debe ponerse atención al aspecto de la capacitación. El disponer de personal calificado para la fiscalización es esencial para poder aplicar técnicas y métodos específicos en el control de la deuda pública.

RECOMENDACIONES

Dado que la deuda pública tiene una importancia creciente en todos los países, las EFS deben intensificar sus actividades de fiscalización en este ámbito.



La actividad de las EFS debe comprender no sólo el control de la deuda contraída y formalizada por los gobiernos y las entidades estatales, sino que debe extenderse también a la deuda contraída por cualesquiera otras entidades públicas y, en particular, en el caso de la deuda externa, por las instituciones públicas de carácter regional y local (gobiernos regionales, corporaciones locales, municipios, etc.).

Para que las EFS puedan ejercer su cometido fiscalizador de la deuda pública de un modo eficaz, su actividad de control no se debe limitar al examen y verificación de las cuentas de la Administración Central en sentido estricto. Necesitan disponer, además, de presupuestos agregados y de cuentas de liquidación presupuestaria consolidada en los que se recojan las previsiones de endeudamiento y sus realizaciones, así como los gastos autorizados para atender los servicios de la deuda de todas las instituciones del Estado que tengan capacidad para endeudarse. En este sentido, una reforma de la legislación presupuestaria y contable y una modernización de los sistemas de contabilidad pública parecen necesarias en la mayoría de los países para que la información contable a disposición de las EFS sea omnicompreensiva y lo suficientemente sistemática y ve-raz de la actividad económico-financiera del Estado.

Mientras estas reformas de la legislación presupuestaria y contable del Estado y la modernización de sus

sistemas de contabilidad pública no se hagan efectivas, las EFS deben vigilar de un modo especial aquellas operaciones de endeudamiento del sector público que no tengan reflejo contable (o lo tengan, pero sólo parcialmente) en los Presupuestos Generales del Estado ni, por consiguiente, en las correspondientes cuentas anuales de liquidación presupuestaria.

Las EFS deben conceder especial atención a los avales o garantías prestados por el Estado a las empresas y demás instituciones, tanto públicas como privadas, pues cuando estas empresas devienen insolventes es el Estado quien tiene que hacerse cargo de la devolución de esos créditos. El riesgo asumido por el Estado como consecuencia de los avales prestados no concluye hasta que los correspondientes préstamos o empréstitos hayan sido devueltos o amortizados en su totalidad. Las EFS han de verificar que no se han superado los límites de créditos máximos a avalar fijados por las Leyes de Presupuestos de cada año. A la hora de cifrar el montante de créditos avalados o garantizados por el Estado durante el año, se recomienda que las EFS incluyan también en ese importe los créditos avalados por el Estado en años anteriores pendientes de vencimiento.

Las EFS deben vigilar el cumplimiento estricto de las condiciones de emisión de la deuda pública, así como de todos los pormenores relativos a su gestión y devolución o reembolso.



Sería deseable que los gobiernos llevaran un registro de todos los elementos que constituyen la deuda del país en cuestión. Las EFS deben garantizar que toda la deuda pública, los intereses respectivos, el pasivo, etc. sean dados a conocer en forma completa y veraz. Esto podría garantizarse de la mejor manera por un organismo central encargado del registro y del servicio de la deuda.

Las EFS deben garantizar que las autoridades gubernamentales elaboren indicadores numéricos de la deuda pública, tales como el montante total de la deuda como porcentaje del PNB, la relación entre el montante total del servicio de deuda y el PNB o el gasto total anual del servicio de la deuda.

Las técnicas y métodos que han de aplicarse dependen del alcance de la fiscalización de las EFS. La fiscalización de la deuda pública por parte de las EFS debería comprender la verificación del grado de cumplimiento de los principios de legalidad y regularidad contable, extendiéndose, además, en aquellos países en donde se aplique el control de racionalidad económica, al análisis del grado de sometimiento a los principios de eficacia, eficiencia y economía.

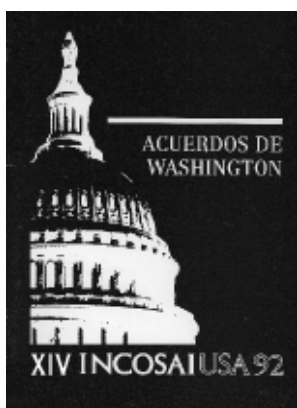
Para un análisis integral y riguroso de la deuda pública es imprescindible contar con la información que obra actualmente en forma dispersa en poder de los Bancos Centrales y Ministerios de Economía y Hacienda. También se requieren conocimientos específicos en finanzas, economía y administración,

por lo cual sería deseable que existiera en el seno de las EFS un grupo especial interdisciplinario que llevase a cabo tal cometido.

Las EFS deben formar a su personal con el fin de obtener buenos resultados en la fiscalización de la racionalidad económica en el campo de la deuda pública. Se estimula a la IDI y a las instituciones nacionales de formación a que incluyan estas necesidades en la planificación de sus programas de capacitación.

Dado que la deuda pública constituye una carga para las generaciones presentes y futuras, es el Poder Legislativo quien debe establecer el marco para su aplicación. Las EFS deben informar al Parlamento de las conclusiones a las que arriben de la forma más adecuada en cuanto a contenido y oportunidad, de tal modo que esta información sirva para una mejor toma de decisiones.





XIV INCOSAI

WASHINGTON D.C., USA
DEL 18 AL 23 DE OCTUBRE
DE 1992

*TEMA II Posibilidades de
MEJORAR LA GESTIÓN FINANCIERA
DEL SECTOR PÚBLICO A TRAVÉS
DE LAS COMISIONES
PERMANENTES DE LA INTOSAI*

SUBTEMA II D: INFORME SOBRE LA DEUDA PÚBLICA

Después de considerar el trabajo que la Comisión de Deuda Pública ha realizado hasta la fecha y el que se propone realizar en el futuro, y teniendo en cuenta las opiniones de los miembros manifestadas en las sesiones de trabajo sobre deuda pública, se proponen a la Comisión las siguientes recomendaciones:

1. La Comisión debe continuar con la labor de sondeo y proseguir con sus planes de analizar las respuestas recibidas e informar sobre ellas. Se sugirió que el plazo para someter el

sondeo sea el 15 de enero de 1993. En sus análisis e informes sobre las diversas secciones del cuestionario, la Comisión debe prestar una atención especial a las respuestas de las EFS referentes a sus funciones y atribuciones en materia de deuda pública en sus correspondientes países.

2. La Comisión debe continuar la labor de elaborar una bibliografía explicada de los libros y artículos clave sobre deuda pública en los idiomas oficiales de la INTOSAI. Esto debe incluir información concreta sobre el trabajo realizado por las EFS. Asimismo, debe tenerse en cuenta la automatización de este material.
3. La labor de sondeo realizada por la Comisión debe servir de base para desarrollar directrices y para prestar asesoramiento a las EFS en materia de deuda pública. Los miembros esperan que la Comisión desarrolle directrices y asesore a las EFS sobre la manera de promover en sus respectivos países una gestión competente de la deuda pública, incluyendo la fiscalización profesional de la misma. El aspecto de las adecuadas prácticas de contabilidad con respecto a la gestión de la deuda pública también debe afrontarse de la manera adecuada.





X CLADEFS

SAN JOSÉ, COSTA RICA
DEL 15 AL 19 DE AGOSTO DE 1993

TEMA III "SITUACIÓN ACTUAL y PERSPECTIVAS de LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA"

1. **Conclusión:** Existe consenso sobre la necesidad de que se establezca un marco de normas o lineamientos que oriente en forma más efectiva a las EFS para la fiscalización y en su caso para el control de la deuda pública.
Recomendación: Conviene presentar los acuerdos ratificados por esta Asamblea, que en el presente instrumento se recogerán, a la Comisión de Deuda Pública de la INTOSAI para que considere y aproveche el producto de los trabajos de este X CLADEFS en la preparación del documento de lineamientos y orientaciones que le ha encomendado el Comité Directivo de aquel organismo.
2. **Conclusión:** Se aprecia el deseo de que haya una mayor similitud entre los marcos jurídicos y atributivos de las distintas EFS por lo que corresponde a sus facultades para la fiscalización de la deuda pública.
Recomendación: Procede constituir un grupo de trabajo para que analice los marcos jurídicos vigentes y prepare un modelo que sirva de guía a las EFS para que promuevan la adecuación de sus respectivos marcos jurídicos.
3. **Recomendación:** Existe el sentir de que los sistemas y procedimientos para el control y fiscalización de la deuda pública deben abarcar a todas las instancias, entidades y dependencias gubernamentales que contraen deuda.
4. **Conclusión:** En muchos países no se aprecian reglas claras para los gobiernos estatales y locales, para normar la contratación y manejo de la deuda pública.
Recomendación: Se considera deseable que se revisen los procedimientos establecidos para regular la contratación y administración de la deuda por parte de los gobiernos estatales y locales.
5. **Conclusión:** Se observa un interés creciente para que las EFS realicen más auditorías operacionales en relación con la deuda pública y no solamente las tradicionales auditorías de legalidad y de regularidad.
6. **Conclusión:** Se aprecia en la mayoría de los países una preocupación especial en las EFS que componen la OLACEFS por lo que respecta a



la fiscalización del proceso relacionado con la aplicación de los recursos provenientes de la deuda pública, incluyendo la racionalidad en la selección de los proyectos, las metodologías de evaluación ex-ante y ex-post, y los efectos económicos y sociales que pudieran derivarse de esos proyectos, una vez concluidos.

7. **Conclusión:** La mayoría de las EFS reconocen que no se ha avanzado suficientemente en la automatización de los sistemas administrativos y contables que se utilizan para el control de la deuda pública.

Recomendación: Conviene sugerir a las autoridades financieras de cada país la implantación de un proyecto integral para el registro y flujo automatizado de la información relacionada con la contratación, desembolso, aplicación y servicio de la deuda pública.

8. **Conclusión:** Existe una preocupación por falta de capacitación especializada dentro de las EFS para fiscalizar eficientemente la deuda pública.

Recomendación: Se propone que la OLACEFS incluya en sus programas de capacitación cursos especializados para la formación de técnicos auditores que se encarguen de revisar las operaciones de deuda pública.

9. **Conclusión:** La mayoría de las EFS se enfrentan a limitaciones de tipo presupuestal, que se reflejan en insuficiencia de recursos humanos y materiales para atender las tareas de fiscalización de la deuda pública

con la amplitud que exige este tipo de revisión.

10. **Conclusión:** Se observa en muchos países una excesiva imprecisión respecto a los compromisos financieros que constituyen deuda pública (valores, garantías, créditos bancarios y otros).

Recomendación: Se recomienda que dentro de la OLACEFS se constituya un grupo de trabajo que proponga una metodología para analizar qué instrumentos y compromisos podrán ser considerados dentro de la definición de deuda pública.

Se recomienda también que las EFS promuevan ante sus gobiernos la adopción de una definición clara y precisa de deuda pública y que esta se aplique en forma consistente.

11. **Conclusión:** Se observan importantes discrepancias en relación con el alcance, naturaleza, periodicidad y difusión de los informes sobre deuda pública que emiten tanto las autoridades financieras como las EFS.

Recomendación: Se solicita a la OLACEFS la designación de un grupo de trabajo de tres países con el fin de que prepare, en un plazo determinado, un esquema de carácter indicativo para elaborar y difundir informes sobre deuda pública, que podría proponerse a las autoridades financieras y a las EFS, con objeto de que lo apliquen en lo que les competa.

Se sugiere también que dicho esquema incluya formatos con propósitos informativos, que muestren comparaciones entre lo real y lo programado y, en su caso, explicaciones de



las desviaciones; una relación de las instituciones destinatarias de esos formatos; la periodicidad con que se distribuirá cada uno de ellos; y un ejemplo de su aplicación al caso concreto de un país.

12. Conclusión: Muchos países consideran deseable limitar el uso de los recursos provenientes del endeudamiento a inversiones públicas productivas, a la atención de situaciones de emergencia y a fines de regulación monetaria.

13. Recomendación: Algunas EFS opinan que, aunque no es conveniente una intervención directa en el proceso de planeación de la deuda, sí es necesario llevar a cabo revisiones de sistemas para verificar si los procedimientos internos de planeación de la deuda de gobierno se aplican adecuadamente.

En ese contexto, la planeación de la deuda comprendería el establecimiento de objetivos y metas concretos que servirán como referencias para informar en forma clara y oportuna, con el fin de facilitar a las EFS el análisis de las desviaciones registradas en el cumplimiento de esos objetivos y metas para evaluar el desempeño gubernamental en materia de deuda pública.

14. Recomendación: Se propone fortalecer el control de la deuda pública mediante el establecimiento de un orden de prioridades para efectuar la revisión, empezando por los préstamos externos y la deuda interna en bonos y valores gubernamentales.

15. Recomendación: Se sugiere integrar

un grupo de trabajo que formule y proponga a la membresía un modelo referencial de sistemas y procedimientos de control interno para la deuda pública que incluya los siguientes proyectos de estudio.

a. La secuencia de instancias por lo que representa a la presentación de solicitudes de autorización para la emisión de instrumentos de deuda pública y su inserción en el proceso de planeación presupuestaria gubernamental.

b. La secuencia de instancias por lo que concierne a la evaluación de dichas solicitudes por parte de las dependencias responsables de su autorización que, en el caso de los préstamos, verificarían entre otros aspectos cláusulas limitativas que condicionen o comprometan desfavorablemente al prestatario.

c. La secuencia de instancias respecto a la emisión y registro de los distintos instrumentos de deuda pública y la verificación de las autorizaciones correspondientes.

ch. La secuencia de instancias por lo que corresponde al registro y canalización de los recursos provenientes de la colocación de los distintos instrumentos de deuda pública cuya emisión haya sido aprobada (ya sea que generen liquidez directamente o se incluyan en la deuda pública por la vía de las garantías otorgadas por agentes financieros gubernamentales).



- d. La secuencia de instancias en cuanto al seguimiento y evaluación ex-post del destino específico que se dé a los recursos provenientes de la deuda pública.
- e. La estructura de los mecanismos relacionados con el almacenamiento y transmisión de información, para alimentar a las instancias de control y fiscalización de la deuda pública, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo.
- f. La estructura deberá incluir un registro o banco de información centralizado donde se consignen las operaciones, sus términos y condiciones, el destino de los recursos, los antecedentes de su autorización, los acreedores, los programas y estado de servicio, y así como cualquier otro dato relevante.

Dicho registro deberá estar sistematizado electrónicamente y diseñado en forma tal que la EFS pueda verificarlo fácilmente.

Criterios para medir el peso relativo de la deuda pública y su servicio sobre las finanzas públicas y la economía del país en general, y su repercusión en las perspectivas de desarrollo.



XV INCOSAI

El CAIRO, EGIPTO
DEL 25 DE SEPTIEMBRE AL 2 DE
OCTUBRE DE 1995

*TEMA II MEJORANDO LA GESTIÓN
FINANCIERA GUBERNAMENTAL A
TRAVÉS DE LAS COMISIONES
PERMANENTES DE LA INTOSAI*

SUBTEMA 2-D: INFORME SOBRE DEUDA PÚBLICA

Tras considerar el trabajo del Comité de Deuda Pública hasta la fecha y el trabajo futuro propuesto, y tomar en cuenta las opiniones de los participantes expresadas en las sesiones de discusión de la deuda pública, se propuso al Comité las siguientes recomendaciones:

1. que el Comité siga su trabajo de estudio de los pasivos contingentes, con el propósito de desarrollar directrices que ayuden a la EFS a entender su naturaleza y traten de manera adecuada la Auditoría de sus varios componentes. Hay que tener cuidado de que el referido cuestionario-estudio sea apropiado para obtener una respuesta sencilla;



2. estudio de las maneras posibles de incluir sugerencias específicas de formas de fiscalizar los diferentes aspectos de la deuda pública de una manera referencial no prescriptiva, dentro de los documentos de guía que el Comité de Deuda Pública prepare en el futuro;
3. análisis de los aspectos de medición de la deuda pública externa e interna y la exposición de su monto real, en términos del costo de sus servicios y el riesgo, en vista de los recientes desarrollos de los mercados monetarios y financieros y la factibilidad de considerar techos para su monto y servicio;
4. seguir con las secciones restantes de entrega del proyecto sobre auditoría de rendimiento de la deuda pública;
5. continuar poniendo al día su Guía sobre definición y divulgación de la deuda pública;
6. estudio de la auditoría financiera y de conformidad con la deuda pública, en vista de las varias prácticas de contabilidad en uso.



XVI INCOSAI

MONTEVIDEO, URUGUAY
9 AL 14 DE NOVIEMBRE DE 1998

TEMA II "MEJORA DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA LABOR DE LOS COMITÉS PERMANENTES Y GRUPOS DE TRABAJO DE LA INTOSAI"

A continuación se transcriben las recomendaciones del Subtema IID-Comité de Deuda Pública, recogidas en el documento *Los acuerdos de Montevideo* (también denominado Declaración de Montevideo).

1. Que los manuales de guía elaborados por el Comité de Deuda Pública para ayudar a las EFS en la Planificación y ejecución de su auditoría de la deuda pública, contribuyen a detectar el fraude y la corrupción en las operaciones de dicha deuda pública.
2. Que los documentos de guía presentados sean publicados por el Comité de Deuda Pública y distribuidos entre los miembros, una vez que se hayan recibido y tomado en





consideración las sugerencias y aportes sobre los mismos recibidas con anterioridad al 28 de febrero de 1999, y que los continúe ampliando y actualizando a los efectos de indicar nuevas formas en que las EFS podrían participar en la auditoría y evaluación de los diversos aspectos de las operaciones de deuda pública.

3. Las EFS deberían alentar el establecimiento de un sistema sólido de control interno y externo para la gestión de las operaciones de deuda pública, como forma de contribución adicional a la prevención y detección del fraude y la corrupción en las cada vez más complejas operaciones de deuda que se han tornado necesarias para complementar los gastos presupuestales sin poner en peligro la estabilidad de los mercados financieros local e internacional.
4. El Comité de Deuda Pública debería esforzarse en confeccionar una guía para las EFS relativa a la elaboración de estudios que contribuyan a una mayor toma de conciencia por parte de los órganos legislativos y del gobierno con respecto a los efectos de la política fiscal sobre los resultados de la gestión de la deuda pública.
5. Que el Comité de Deuda Pública analice la naturaleza, gestión y riesgo de los principales pasivos contingentes y compromisos públicos, con miras a brindar a las EFS una guía sobre la forma en que podrían fomentar su propia identificación, registro, evaluación y control para

garantizar que el gobierno pueda tomar en cuenta en forma adecuada el riesgo que dichas obligaciones potenciales representan frente a sus responsabilidades generales financieras y fiscales en general.

6. El Comité de Deuda Pública deberá continuar estudiando la forma para que los miembros y otras partes interesadas pudieran tener acceso a sus productos de la mejor manera posible (distribución en versión impresa, revistas especializadas, distribución por medios electrónicos, página web permanente, etc.).





XIII Asamblea General de la OLACEFS

Organización Latinoamericana y del Caribe
de Entidades Fiscalizadoras Superiores

10 al 14 de noviembre de 2003
La Habana, Cuba

XIII ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA OLACEFS

**DEL 10 AL 14 DE NOVIEMBRE
DE 2003**

LA HABANA, CUBA

TEMA I: AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA

La presentación y consideraciones al Tema I contemplaron los elementos que a continuación se resumen:

Exposición de motivos

En relación con la evaluación de la deuda pública, se estableció que las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina, por regla general se han limitado a la práctica de auditorías de regularidad, mismas que incluyen verificaciones sobre la legalidad y el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables, 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.

Que existen limitados avances 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.

Asimismo, se convino en que un examen más equilibrado de los costos 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.

Enfoque para la fiscalización de la deuda pública

El enfoque para la fiscalización de la deuda pública propuesto, 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 calidad de la información que al respecto se genere.



Los conceptos clasificados dentro del 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.

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 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.

En lo referente a la deuda contingente, las entidades fiscalizadoras superiores pueden desempeñar un papel activo en su monitoreo y control.

Entre las acciones propuestas para tal efecto se encuentran:

- 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 espe-

rados de la deuda pública contingente.

- Examinar y opinar sobre la idoneidad de las reservas y prevenciones constituidas para hacer frente a las eventuales obligaciones.
- Impulsar 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 otra parte, 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, la información que se genere, así como otro tipo de datos económicos y financieros necesarios para evaluar el desempeño de las finanzas públicas, tengan la calidad requerida, 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 competencias, deben llevar a cabo la fiscalización permanente de la deuda pública titulada y contingente, asegurando que la contratación, utilización, administración, registro, control de pagos y rendición de cuentas, sea transparente, clara y oportuna.

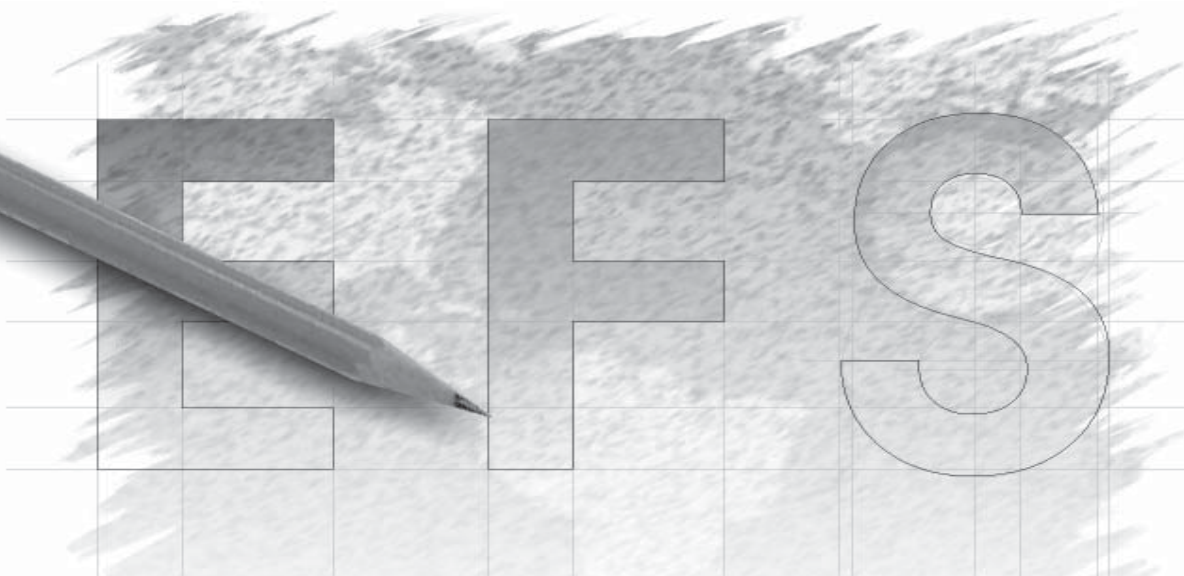


Por último, debe recordarse que la deuda pública, titulada y contingente, forma parte de los instrumentos de que disponen los gobiernos para potenciar el desarrollo de los países en el largo plazo, y su adecuada administración, necesariamente inicia con la canalización eficiente de estos recursos hacia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

Las EFS deben informar siempre a los congresos, parlamentos o asambleas legislativas, y a la sociedad en general, el estado que guarda el endeudamiento del país y su efecto en el tiempo, así como la manera en que afectará a las futuras generaciones, para arraigar la cultura de la rendición de cuentas y promover la actitud responsable de los gobiernos, en este tema de trascendencia e impactos transgeneracionales.



CELEBRADAS REUNIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA INTOSAI SOBRE AUDITORÍA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

El Grupo de Trabajo ad hoc sobre Auditoría de las Instituciones Internacionales, establecido en el año 2001, a raíz del XVII INCOSAI realizado en Seúl, Corea, celebró en este cuatrimestre del año dos de sus reuniones programadas.

En Funafuti, capital de Tuvalu, del 8 al 12 de enero 2004, tuvo lugar la V reunión del citado grupo a la cual asistieron representantes de la Entidades Fiscalizadoras Superiores de Arabia Saudita, Austria, Corea del Sur, Dinamarca, India, Japón, Nepal, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Venezuela.

Para continuar con la programación de actividades prevista, el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de las Instituciones Internacionales celebró su VI reunión en Copenhague, Dinamarca,

del 22 al 24 de abril de 2004, con el propósito de revisar y afinar los contenidos de los documentos que serán presentados en el XVIII INCOSAI, previsto a celebrarse en el mes de octubre, en Budapest, Hungría. Los documentos a presentar son los siguientes:

- Principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales.

Dirigidos primariamente a las instituciones internacionales, a su gerencia, cuerpos directivos y autoridades. Los principios finalmente acordados y comentados más ampliamente en el documento son los siguientes:

1. Todas las instituciones internacionales financiadas o mantenidas con fondos públicos deben ser auditadas por las EFS, con el



fin de promover un mejor gobierno y una mayor transparencia y rendición de cuentas, y que el auditor externo:

2. sea totalmente independiente en la realización de la auditoría,
 3. tenga suficiente autoridad para llevar a cabo la auditoría, conforme a la mejor práctica de auditoría del erario público,
 4. disponga de los recursos adecuados para realizar la auditoría,
 5. tenga el derecho de informar sobre los resultados de la auditoría a los Estados miembros involucrados a través del cuerpo directivo,
 6. se ajuste a las normas éticas y profesionales más relevantes,
 7. sea designado de un modo abierto, honesto y transparente.
- Auditoría de las instituciones internacionales: Guía para las EFS.
Se trata de un conjunto de recomendaciones (guía) para la implemen-

tación de los principios por las EFS.

Está destinado a las EFS con el fin de ayudarlas a promover las mejores prácticas y prepararse para asumir asignaciones como auditores externos de las instituciones internacionales.

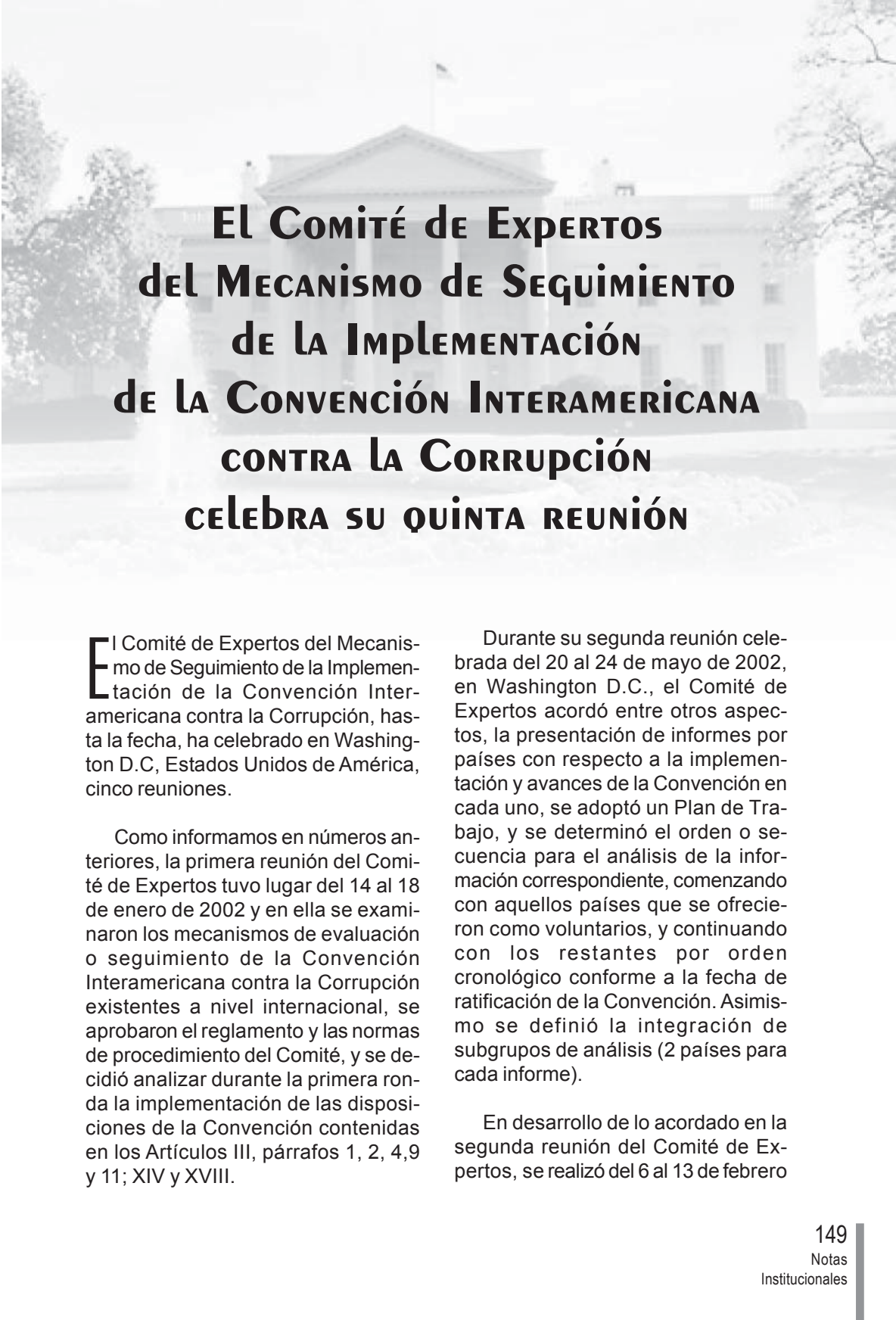
- Ejemplo de normas y regulaciones referentes a las prácticas de auditoría de las instituciones internacionales.

Está destinado para ser distribuido en las instituciones internacionales y sus miembros.

Basado en la definición acordada de institución internacional, el citado grupo también elaboró una lista de instituciones internacionales relevantes que presentará en su cita en Budapest. La lista no es exhaustiva y puede ser complementada con las instituciones internacionales de las cuales otros países son miembros y que pudieran eventualmente ser auditadas por las EFS.



El arquitecto Marcelo Cartaya, Director de Información y Cooperación Técnica de esta Contraloría General (el primero de izquierda a derecha) junto con otros asistentes a la V reunión celebrada en Funafuti.



EL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN CELEBRA SU QUINTA REUNIÓN

El Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, hasta la fecha, ha celebrado en Washington D.C, Estados Unidos de América, cinco reuniones.

Como informamos en números anteriores, la primera reunión del Comité de Expertos tuvo lugar del 14 al 18 de enero de 2002 y en ella se examinaron los mecanismos de evaluación o seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción existentes a nivel internacional, se aprobaron el reglamento y las normas de procedimiento del Comité, y se decidió analizar durante la primera ronda la implementación de las disposiciones de la Convención contenidas en los Artículos III, párrafos 1, 2, 4,9 y 11; XIV y XVIII.

Durante su segunda reunión celebrada del 20 al 24 de mayo de 2002, en Washington D.C., el Comité de Expertos acordó entre otros aspectos, la presentación de informes por países con respecto a la implementación y avances de la Convención en cada uno, se adoptó un Plan de Trabajo, y se determinó el orden o secuencia para el análisis de la información correspondiente, comenzando con aquellos países que se ofrecieron como voluntarios, y continuando con los restantes por orden cronológico conforme a la fecha de ratificación de la Convención. Asimismo se definió la integración de subgrupos de análisis (2 países para cada informe).

En desarrollo de lo acordado en la segunda reunión del Comité de Expertos, se realizó del 6 al 13 de febrero



La Subcontralora, doctora Adelina González, quién asistió a la quinta reunión en representación de Venezuela.

de 2003 la tercera reunión, en la cual nuestro país presentó como resumen de sus avances la aprobación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.522, el 6 de septiembre de 2002, y se informó acerca del Seminario Internacional "Por una Convención Mundial contra la Corrupción: la Visión venezolana" realizado los días 2 y 3 de septiembre en Caracas, con el auspicio del Poder Ciudadano y la Cancillería.

Entre los puntos tratados en esta tercera reunión del Comité conviene destacar que los representantes de los Estados Partes informaron sobre los avances dados en cada uno de ellos en la implementación de la Convención,

desde la celebración de la segunda reunión del Comité.

Además el Comité adoptó el informe de la República Argentina y se acordó que el lenguaje empleado en este informe servirá de guía para la elaboración de los demás informes en el marco de la primera ronda, especialmente con el fin de garantizar la observancia de los criterios que orientan la metodología para el análisis de la presente ronda y, en particular, el que se refiere al tratamiento igualitario entre los Estados.

Asimismo se consideraron los proyectos de informes preliminares de Paraguay, Colombia y Nicaragua, cuyas versiones de proyectos de informes fueron tratados en la cuarta reunión ple-



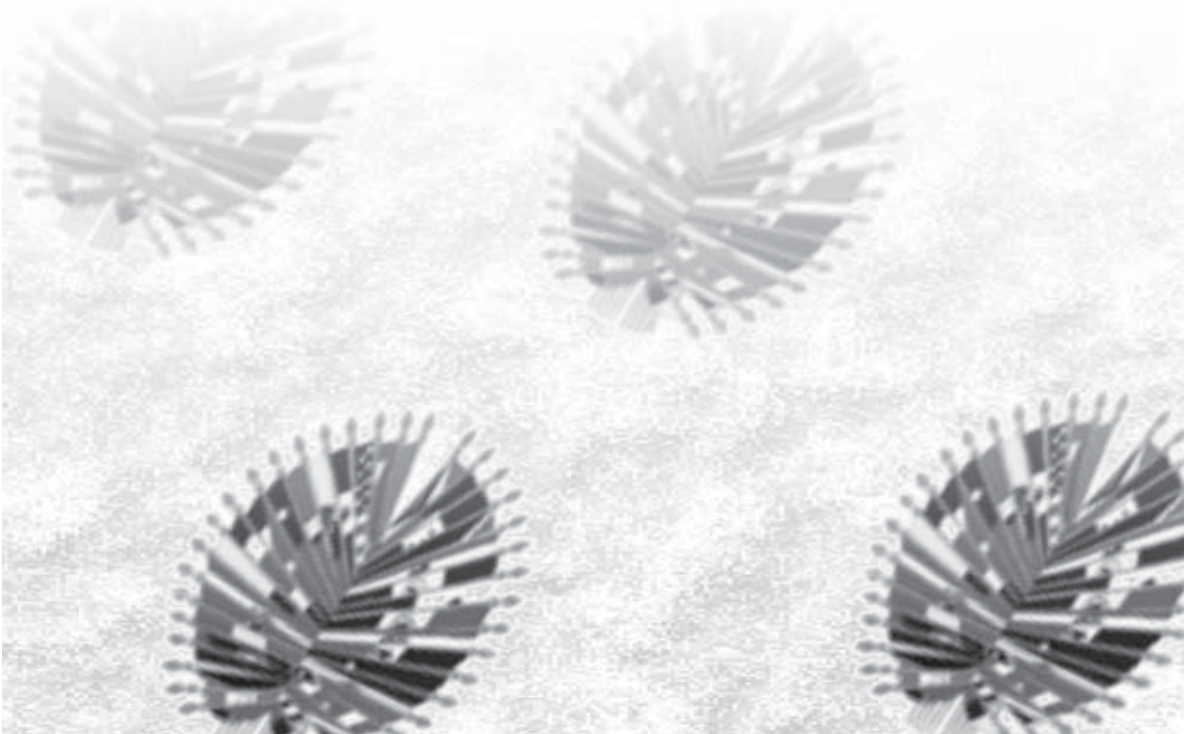
naria, realizada del 14 al 18 de julio de 2003.

Del 2 al 6 de febrero del año 2004, se celebró la quinta reunión del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Allí, procediendo conforme a lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento de dicho Comité, se analizó la implementación de la Convención y se adoptaron los informes de Uruguay, Panamá, Ecuador y Chile, además se realizaron presentaciones y discusiones que permitieron a los expertos intercambiar información, experiencias y prácticas óptimas para prevenir la ocu-

rrencia de actos de corrupción en las diferentes etapas de los procesos de contratación pública.

En esta quinta reunión, nuestra Subcontralora, doctora Adelina González, informó sobre los avances dados en la implementación de la Convención en nuestro país, desde la celebración de la cuarta reunión del Comité, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 del Reglamento.

En la próxima reunión del Comité de Expertos, prevista para el mes de julio de 2004, se analizarán los informes de Bolivia, Perú, Costa Rica y Venezuela.



AUDITORÍA PILOTO EN DEUDA PÚBLICA

En el marco del proyecto de capacitación en el tema de Auditoría en Deuda Pública, entre la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI), el Comité de Deuda Pública de la INTOSAI (CDP) y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), se llevó a cabo del 2 al 20 de febrero de 2004, en esta Contraloría General, el Plan Piloto de Auditoría a la Deuda Pública, con el fin de mejorar los conocimientos, y habilidades de quienes se desempeñan como entrenadores, y probar la metodología originada del Taller Regional para Auditores en Deuda Pública, la reunión de rediseño y desarrollo del Curso en Auditoría en Deuda Pública, y del Curso Regional de Auditoría de la Deuda Pública.

El equipo de trabajo estuvo conformado por entrenadores, expertos y

auditores. Como entrenadores participaron 8 funcionarios: Lic. Alberto Carvajal, de la Contraloría General de la República de Costa Rica; Lic. Ariana Fernández, de la Contraloría General de la República de Panamá; licenciados Carlos Forero y Teresa Rojas, de la Contraloría General de la República de Colombia; Lic. Elías López, de la Auditoría Superior de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos; Lic. Gabriel Etchelet, del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay; Econ. Laercio Mendes, del Tribunal de Cuentas de la Unión de la República de Brasil; y la doctora Lic. Eyra Brito, de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

Como expertos participaron en este programa piloto M.E. Adolfo Rivera, de la Auditoría Superior de la



Federación de los Estados Unidos Mexicanos y Anderson Caputo, del Ministerio de Hacienda de la República del Brasil.

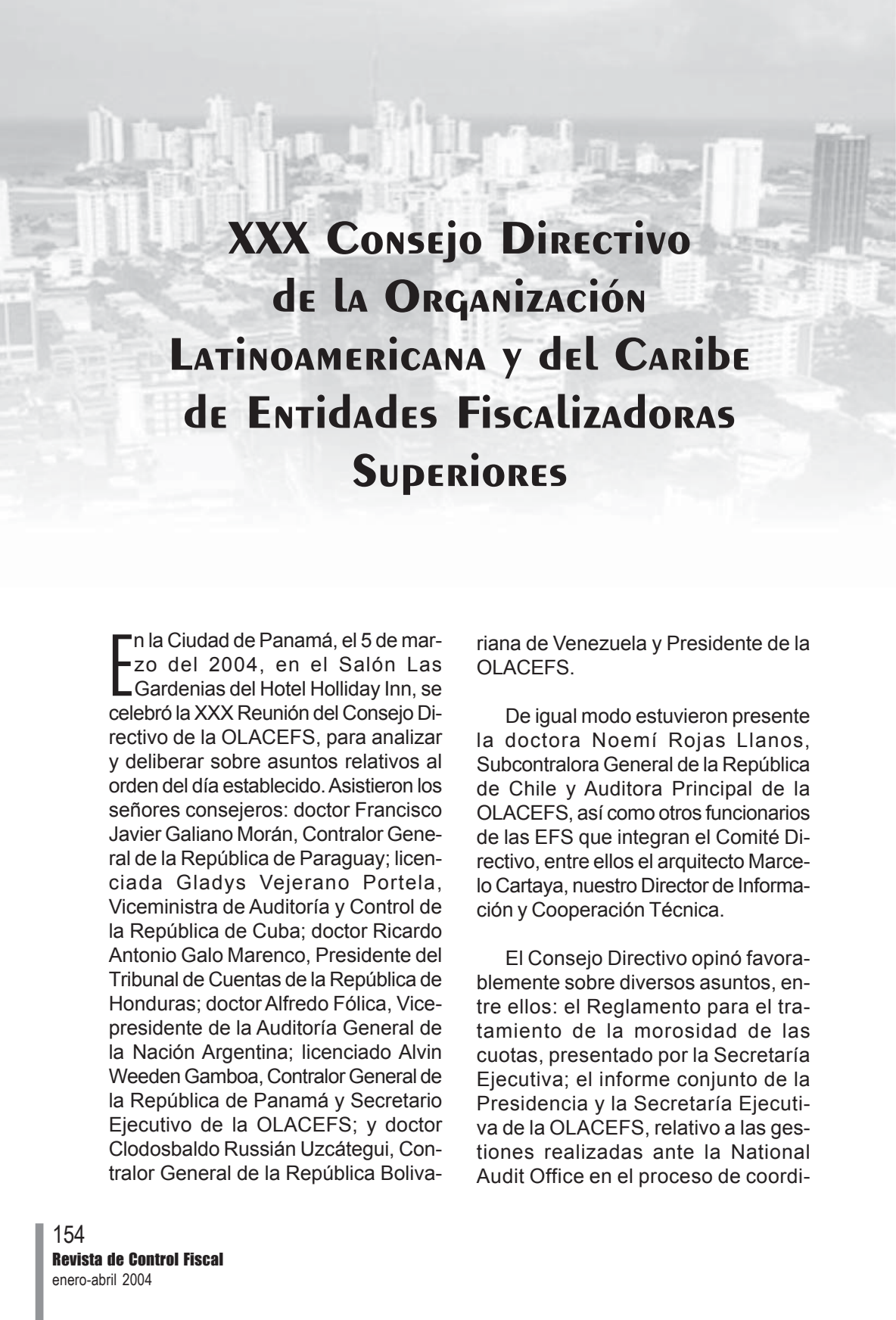
Cabe destacar que como auditores participaron los siguientes funcionarios de esta Contraloría General: Antonio Marsicano, José Gregorio Salazar, Jesús Ramón Rojas, Sandra Mollegas, Luz Marina Prieto, Alexis Herrera y Daniela Delgado; y como abogado participó nuestro funcionario Fernando Pulgar.

La IDI estuvo representada por el licenciado Luis Esteban Arrieta Castelar, Gerente de Programas de la IDI para la región OLACEFS.

Para la ejecución de este proyecto se seleccionó un caso de deuda pública específico que permitiera medir la aplicabilidad de la metodología diseñada y, posteriormente, los auditores realizaron el informe de auditoría, con el cual los entrenadores y expertos revisaron y ajustaron el material del curso sobre la base de la experiencia obtenida.



La gráfica recoge a los auditores, entrenadores y expertos que participaron en la Auditoría Piloto en Deuda Pública.



XXX Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

En la Ciudad de Panamá, el 5 de marzo del 2004, en el Salón Las Gardenias del Hotel Holliday Inn, se celebró la XXX Reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS, para analizar y deliberar sobre asuntos relativos al orden del día establecido. Asistieron los señores consejeros: doctor Francisco Javier Galiano Morán, Contralor General de la República de Paraguay; licenciada Gladys Vejerano Portela, Viceministra de Auditoría y Control de la República de Cuba; doctor Ricardo Antonio Galo Marengo, Presidente del Tribunal de Cuentas de la República de Honduras; doctor Alfredo Fóllica, Vicepresidente de la Auditoría General de la Nación Argentina; licenciado Alvin Weeden Gamboa, Contralor General de la República de Panamá y Secretario Ejecutivo de la OLACEFS; y doctor Clodosbaldo Russián Uzcátegui, Contralor General de la República Boliva-

riana de Venezuela y Presidente de la OLACEFS.

De igual modo estuvieron presente la doctora Noemí Rojas Llanos, Subcontralora General de la República de Chile y Auditora Principal de la OLACEFS, así como otros funcionarios de las EFS que integran el Comité Directivo, entre ellos el arquitecto Marcelo Cartaya, nuestro Director de Información y Cooperación Técnica.

El Consejo Directivo opinó favorablemente sobre diversos asuntos, entre ellos: el Reglamento para el tratamiento de la morosidad de las cuotas, presentado por la Secretaría Ejecutiva; el informe conjunto de la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, relativo a las gestiones realizadas ante la National Audit Office en el proceso de coordi-



nación de las III Jornadas EUROSAL-OLACEFS; el Proyecto de Términos de Referencia elaborado por la Secretaría Ejecutiva, para la creación de un Comité permanente EUROSAL/OLACEFS para el análisis y desarrollo de programas de control coordinados; la compilación de las informaciones relativas al Origen, Fundamentos Legales y Perspectivas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Región; el informe presentado por la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS en torno al impacto económico de las Asambleas Generales en los países que actúan como sede y acoger las recomendaciones del mismo; el proyecto de Glosario de Terminología de Control Gubernamental, realizado por la Se-

cretaría Ejecutiva; el informe presentado por la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS en torno a la notificación de admisión de la Cámara de Cuentas de República Dominicana; el Plan de Trabajo y Presupuesto presentado por la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS; el informe de auditoría de los Estados Financieros de la OLACEFS correspondiente al año de 2003, elaborado por la EFS de Chile en su condición de Auditor Principal de la OLACEFS; sobre el Informe presentado por el Comité Especial de Revisión de la Carta Constitutiva y Reglamentos (CER); y el Programa Anual de Capacitación de la OLACEFS para el año 2004, presentado por el Comité Regional de Capacitación Regional (CCR).



Los asistentes a la XXX Reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS.



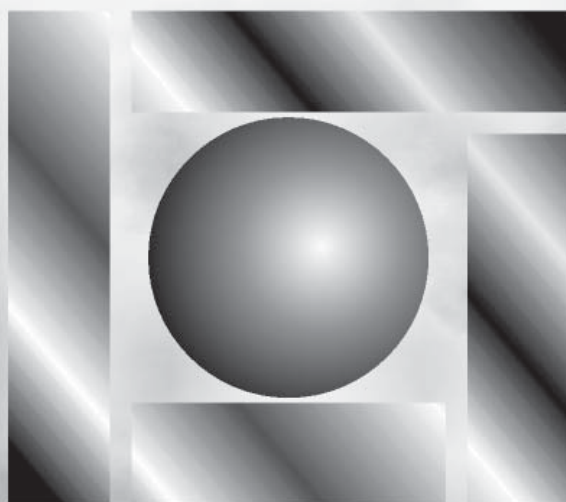
Correspondió también al Consejo Directivo de nuestra organización regional opinar sobre los temas técnicos que serán debatidos en la XIV Asamblea General de la OLACEFS y designar a sus coordinadores, aprobándose así: Tema 1 Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (coordinador EFS de Venezuela), Tema 2 El Control de los Servicios Municipales y Locales (Coordinador EFS de Chile), y Tema 3 La Rendición de Cuentas (Coordinador EFS de Panamá).

Con respecto al tema base para el VII Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS, se seleccionó el tema Deuda Pública.

Se aprobó también circular entre todos los miembros activos de la OLACEFS la nota de la INTOSAI, para que los interesados expresen su interés de postularse como candidatos a representar a la OLACEFS en el Consejo Directivo de la INTOSAI.

Con respecto al Informe sobre la elaboración de los lineamientos generales que deben ser considerados por los Comités y Comisiones para la elaboración de los Términos de Referencia que regulen su funcionamiento y las propuestas sobre las modificaciones a la Carta Constitutiva de la OLACEFS presentadas por las EFS de Perú y Venezuela, el Consejo Directivo acordó remitirlos al Comité Especial de Revisión de la Carta Constitutiva y Reglamento, para su consideración y análisis correspondiente.

Los señores consejeros establecieron que del 16 al 18 de noviembre de 2004, se realizará la XIV Asamblea General, en Buenos Aires, Argentina y acordaron efectuar dos reuniones del Consejo Directivo en lo que resta del año, una en ocasión de las III Jornadas OLACEFS-EUROSAI en Londres y la otra el día antes del inicio de la XIV Asamblea General.



OLACEFS



17 SEMINARIO NACIONES UNIDAS / INTOSAI

El Centro Internacional de las Naciones Unidas en la ciudad de Viena sirvió de escenario del 17 Seminario Naciones Unidas / INTOSAI “Simposio sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, el cual fue celebrado del 19 al 23 de abril de 2004.

El XXIX Consejo Directivo de la OLACEFS realizado en la ciudad de La Habana, Cuba, en noviembre de 2003, aprobó la participación de las EFS de Brasil, Nicaragua y Venezuela a este 17 seminario (acuerdo 468/11/2003). En representación de la región, asistieron por esta Contraloría General el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República y Presidente de la OLACEFS y el arquitecto Marcelo Cartaya, Director de Información y Cooperación Técnica.

En el seminario, representantes de la INTOSAI, el sub-comité de independencia y los grupos regionales de la INTOSAI expusieron sus experiencias y puntos de vista sobre la independencia de las EFS. Así mismo intervinieron como conferencistas especiales, los delegados de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

En este evento se realizó un intenso debate del cual se sacaron conclusiones y recomendaciones, así como una Carta de la Independencia de las EFS acerca de los 8 Principios Básicos que deben fundamentar dicha independencia, de los cuales destacan los siguientes: La independencia de la autoridad superior de la EFS (y miembros en los organismos colegiados), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones, un mandato



suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS y la libertad de decidir sobre el contenido y el momento de sus informes, y sobre su publicación y divulgación.

Se consideró que el gobierno electrónico es una evolución importante. Puede mejorar la calidad de los servicios públicos para los ciudadanos y las empresas, haciendo que los servicios de información sean más accesibles y de uso más conveniente, propiciando un gobierno sea más abierto y transparente.

Esta tecnología crea oportunidades para que las EFS mejoren la eficiencia, pero crea el desafío de capacitar a personal para que la utilice. Así, en la jornada se trataron los desafíos a los que hacen frente las EFS al intentar proporcionar a los auditores estatales los conocimientos y las aptitudes que necesitan para desempeñar su función. Los debates también se refirieron a la contratación de nuevo personal y su capacitación, así como a la planificación, realización y evaluación de actividades de desarrollo profesional.



De izquierda a derecha, de pie: el doctor Gerardo Peña, Contralor General del Estado de la República de Ecuador; señora Mónica González-Koss, funcionaria de la secretaría de la INTOSAI; doctor Francisco Guerrero, responsable de asuntos internacionales de la Contraloría ecuatoriana; arquitecto Marcelo Cartaya, Director de Información y Cooperación Técnica de la Contraloría venezolana; y señor Alexandre Valente Xavier, funcionario del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. Sentados: doctor Santiago Fonseca Muñoz, ponente en el seminario y funcionario del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay, y el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela y Presidente de la OLACEFS.



Frente a la sede de la ONU en Viena, el doctor José Pasos Marcial, Vice-Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República de Nicaragua, y el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela.



Un aspecto de las sesiones llevadas a cabo durante el seminario.



LAS EFS de DINAMARCA y VENEZUELA SUSCRIBEN MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO

La Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca, representada por el señor Henrik Otbo, Auditor General, y la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, representada por el doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General, suscribieron el 23 de abril de 2004, en Copenhague, un Memorando de Entendimiento.

Ambas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) manifestaron su interés de desarrollar un programa de relaciones bilaterales dirigido al fortalecimiento mutuo de sus respectivas EFS y al mejoramiento de las capacidades y habilidades de su personal.

Con tal propósito convinieron cooperar en las siguientes áreas:

- Intercambio de información y documentación técnica y profesional.
- Participación en conferencias, seminarios, pasantías y otras actividades especiales de capacitación de carácter internacional.
- Giras de estudios entre el personal de la Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca y esta Contraloría General, en las instituciones de cada entidad para intercambiar experiencias técnicas y profesionales.
- Intercambio de personal calificado entre ambas EFS.
- Cualesquiera otros asuntos que eventualmente se consideren de mutuo beneficio.

En el Memorando suscrito también se contempló que cada una de las partes será responsable de sufragar sus propios gastos al llevar a cabo las actividades de cooperación establecidas.