Metodología para la Planeación y Ejecución de Auditorías a la Deuda Pública*

Exposición de Motivos

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

La temática de los mismos prácticamente se ha circunscrito a:

- Los términos de contratación de la deuda titulada (tasas de interés y esquemas de amortización),
- Destino del endeudamiento (gasto corriente o inversión),
- Temporalidad (corto o largo plazos), y
- El peso relativo de la deuda en la economía; es decir, el efecto de su servicio (pago de intereses y principal), respecto de la disponibilidad de recursos financieros.

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

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

---

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

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

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

Enfocar el tema de la deuda pública desde esta perspectiva es imprescindible hoy día, ya que como se puede constatar del comportamiento de la economía mundial, las políticas de saneamiento financiero del sector gubernamental, que en su momento permitieron reducir las tasas de interés y coadyuvaron a mejorar el perfil de los vencimientos de la deuda de muchas naciones con problemas de liquidez, han revertido sus efectos provocando inestabilidad e incertidumbre en los mercados financieros y una contracción del crecimiento económico en general. También lo es porque la deuda pública sirve para financiar el déficit fiscal y el de cuenta corriente de la balanza de pagos, y ha sido –y previsiblemente seguirá siendo– una de las principales fuentes de financiamiento (financiación) para impulsar la expansión de la infraestructura productiva y social en nuestros países, así como un importante catalizador para la formación de capital humano.

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

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

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

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

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

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

Por tanto, se puede afirmar que un factor que ha propiciado la recurrencia, profundidad y prolongación de las crisis económicas, ha sido la inadecuada administración de la deuda pública; entendiendo por administración de la deuda, el diseño e instrumentación de una estrategia orientada a obtener el volumen de recursos necesarios para financiar el desarrollo, en términos de un equilibrio entre el riesgo y los costos asociados a su contratación o colocación. Dicha estrategia debe prever que la trayectoria del endeudamiento del sector público sea sustentable en el corto, mediano y largo plazos.

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

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

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

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

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

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

En busca de todos estos propósitos, el presente trabajo propone a la Asamblea General de la OLACEFS, para su análisis, discusión y enriquecimiento, algunos lineamientos básicos para ser utilizados en la planeación (planificación) y ejecución de las auditorías de la deuda pública.

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

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

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



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

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

Posteriormente, entre el 18 de agosto y el 5 de septiembre se realizó, en Brasilia, una reunión de rediseño y desarrollo del curso, a la que asistieron 7 instructores seleccionados del evento efectuado en México, con el propósito de revisar, afinar y estandarizar el programa de capacitación, a fin de obtener un producto de alto valor agregado para ser difundido extensivamente al interior de las EFS de la OLACEFS, a través del personal entrenado en los talleres.

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

Enfoque para la Fiscalización de la Deuda Pública

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

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

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

Los aspectos referentes al control micro aluden a:

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

En tanto que los relacionados con el control macro incluyen:

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

A. Control Micro

El marco legal y normativo de la deuda pública

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

Por este motivo una de las primeras tareas de las EFS será la de evaluar la transparencia y congruencia de los fundamentos jurídicos y normativos aplicables al endeudamiento público, a la luz de los preceptos constitucionales y objetivos programáticos de cada país.

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

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

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

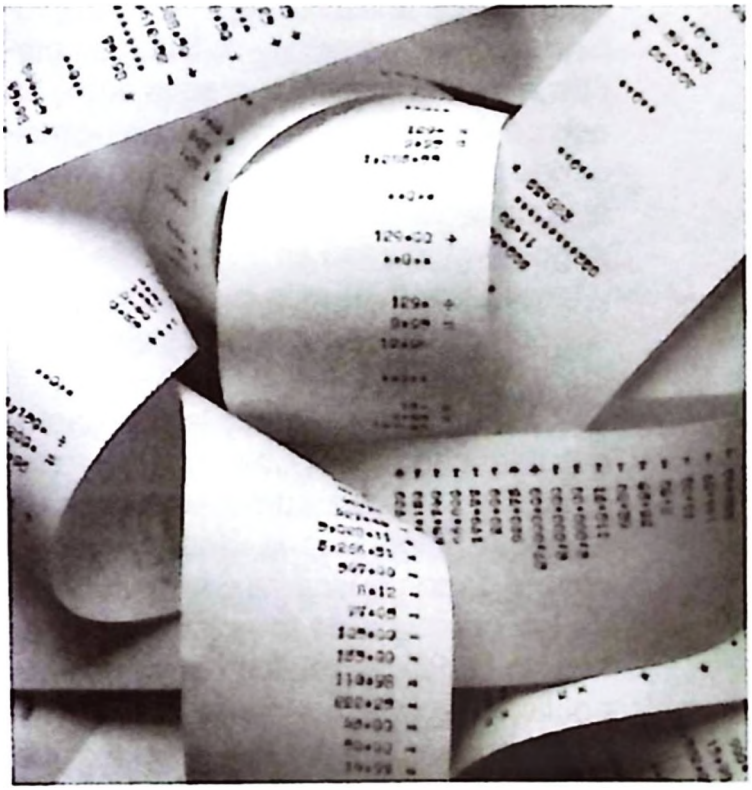
En síntesis, la auditoría de la deuda pública, por cuanto concierne a este primer rubro, debe determinar si el marco legal y normativo es claro, congruente y consistente con las operaciones de deuda que se llevan a cabo; si se precisan claramente los sujetos o entidades que pueden contratarla; y, si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

El control del destino del endeudamiento y su rentabilidad

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

Por consiguiente, resulta relevante para el control del endeudamiento el destino de los fondos obtenidos mediante operaciones de crédito público –multilaterales, con la banca comercial o por la emisión de bonos y certificados, entre otras– ya que se debe fiscalizar que estos recursos se destinen a la formación de capital e incrementen el ingreso y la riqueza nacionales. Adicionalmente, la fiscalización a cargo de las EFS debe orientarse a la evaluación de la eficacia en la utilización de los recursos, la rentabilidad del endeudamiento y su impacto en el crecimiento económico y social del país, máxime cuando se presenta de manera recurrente un elevado número de solicitudes de prórrogas para el ejercicio de los créditos contratados, a causa de las demoras en la ejecución de los proyectos de inversión.

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



El costo administrativo

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

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

B. Control Macro

La gestión de la deuda pública

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

La gestión comprende las obligaciones financieras del gobierno en su conjunto; por ello, los administradores de la deuda y las autoridades del banco central deben buscar la compatibilidad de los objetivos de la política de gestión de la deuda pública con los de las políticas fiscal y monetaria, dada la interdependencia de los instrumentos que utilizan. Esto con el propósito de estimar el impacto macroeconómico del endeudamiento público y, de esta forma, asegurar que exista la disponibilidad de recursos para atender el servicio de la deuda; para este fin, es recomendable que el endeudamiento se canalice preferentemente a proyectos que generen los ingresos suficientes para cubrirlo.

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

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

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

De manera específica los aspectos por considerar son:

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

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

La sustentabilidad fiscal de la deuda pública

En el pasado reciente las economías de la región han experimentado crisis económicas y financieras recurrentes, que se han visto agravadas por el sobre-endeudamiento público; por ello es pertinente analizar de manera frecuente la vulnerabilidad fiscal asociada a la deuda pública y el costo financiero en que puede incurrirse, con base en la formulación de modelos financieros, econométricos o probabilísticos, que permitan vislumbrar los escenarios más factibles que puedan llegar a presentarse, y determinar aquellos que implican la presencia de riesgos máximos.

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

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

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

La deuda con vencimiento promedio a largo plazo reduce los riesgos, pero puede ser muy costosa si los rendimientos tienden a elevarse. La deuda en moneda extranjera con vencimiento a corto plazo es atractiva desde el punto de vista del costo de su servicio, pero puede ser riesgosa y aumentar la vulnerabilidad fiscal de un gobierno, si prevalecen condiciones de expectativas inflacionarias o volatilidad financiera y cambiaria.

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

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

Indicadores de la Deuda Pública Total	Objetivo
Deuda Pública Total y Servicio de la Deuda / PIB	Determina la proporción de la deuda pública y su servicio en el total de la economía. La sustentabilidad depende de que el crecimiento de la deuda y su servicio no superen de forma continua el crecimiento de la economía.
Déficit Presupuestal y Costo Financiero / PIB	Mide la tendencia del endeudamiento público y la capacidad de la economía para hacer frente a las obligaciones de pago (corto y largo plazos).
Servicio de la Deuda Pública / Ingresos por Exportaciones	Indica la capacidad de hacer frente a las obligaciones con los ingresos corrientes provenientes del exterior.
Promedio de los plazos de vencimiento y duración	Permite conocer qué tan líquida es la estructura de contratación de la deuda.

Indicadores de la Deuda Pública Externa	Objetivo
Deuda Pública Externa y su Servicio / PIB	Determina el peso o proporción que la deuda pública externa y su servicio tienen en el total en la economía. La sustentabilidad depende de que el crecimiento de la deuda y de su servicio no superen de forma continua al de la economía.
Servicio de la Deuda Externa / Deuda Externa	Mide la proporción de recursos que se pagan por concepto de intereses y amortizaciones del principal, respecto del saldo de la deuda externa.
Deuda Pública Externa a Corto Plazo / Exportaciones Totales Deuda Externa y Servicio / Exportaciones Totales	Determinan las tendencias de la deuda, la capacidad de pago en el corto y largo plazos. Cuando el crecimiento de las exportaciones es mayor al crecimiento de la deuda externa y al servicio de la misma, la deuda es sustentable.
Deuda Externa a Corto Plazo / Reservas Internacionales y Exportaciones	Mide la capacidad de la economía para operar sin financiamiento externo en el corto plazo. A medida que la deuda de corto plazo crece en mayor proporción que las exportaciones y reservas internacionales, el país experimentará problemas de liquidez.
Cuenta de Capital de la Balanza de Pagos / Cuenta Corriente	Mide la capacidad del país para financiar el déficit de la cuenta corriente a través del ahorro externo. Mientras dicho déficit sea financiado en mayor proporción con el superávit de la cuenta de capital, no se ejercerá presión a la economía.

Paralelamente a la evaluación de los indicadores de vulnerabilidad, es conveniente que se lleve a cabo el análisis de la flexibilidad y estructura de la deuda pública –riesgos de la composición de la cartera crediticia, en las tasas de interés, en el tipo de cambio, en el refinanciamiento y en las coberturas–, a partir de considerar escenarios pesimistas factibles de ocurrir.

Para dar seguimiento a los signos de deterioro de los mercados y medir las consecuencias de los desequilibrios

Indicadores de la Deuda Pública Interna	Objetivo
Deuda Interna y Deuda de Corto Plazo / Ingresos Ordinarios	Mide la sustentabilidad fiscal para hacer frente a la deuda. A medida que el crecimiento de los ingresos fiscales sea menor que el de la deuda, se enfrentarán problemas de sustentabilidad.
Servicio de la Deuda Interna / Ingresos Ordinarios	Muestra la capacidad del sector público para afrontar el pago por servicio de la deuda. En la medida en que el servicio crezca de manera continua, en mayor proporción que los ingresos públicos, se presentarán problemas para sustentar la deuda interna.
Intereses de la Deuda Interna / Ingresos Ordinarios	Identifica la suficiencia de los ingresos públicos para cubrir el pago de intereses. Refleja si el manejo de las finanzas públicas es sano o se está deteriorando. La disminución en los ingresos y una alza en el monto de intereses, implicarán problemas de sustentabilidad.
Intereses de la Deuda Interna / Gasto Neto	Muestra qué proporción del gasto se destina al pago de intereses. Cuando los gastos aumentan en mayor proporción que los intereses, no habrá problemas de sustentabilidad.

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

Asimismo, los administradores deben definir la estructura o composición del saldo de la deuda pública interna y externa. Esto es importante porque la obtención de financiamientos en los mercados foráneos, mediante instrumentos de deuda denominados en moneda extranjera y sin coberturas, puede resultar inadecuada ante los riesgos y sus posibles consecuencias.

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

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

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

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

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

Adicionalmente, las EFS deben promover la realización continua de análisis sobre la sustentabilidad fiscal, ya que es importante evaluar si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos, bajo las condiciones en que se desarrollarán las finanzas públicas y la macroeconomía. En caso de presentarse fenómenos económicos y financieros no previstos, las entidades fiscalizadoras superiores deben alertar a los congresos, parlamentos o asambleas legislativas, sobre la magnitud de los eventuales ajustes fiscales requeridos para regresar a una situación de estabilidad.

Los pasivos y obligaciones contingentes

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

Indicadores de la Deuda Pública Contingente	Objetivo
Saldo Total de los Pasivos Contingentes / PIB	Determina la proporción de los pasivos contingentes en el total de la economía. La sustentabilidad depende de que el crecimiento de la deuda, susceptible de convertirse en obligaciones presupuestarias, no supere de forma continua el crecimiento de la economía.
Saldo Total de los Pasivos Contingentes / Saldo Total de la Deuda Directa	Indica el peso relativo de las obligaciones adquiridas, respecto de la deuda titulada.
Saldo Total de los Pasivos Contingentes / Gasto Neto Total del Sector Público	Determina qué proporción del flujo anual del gasto neto se destinaría a cubrir el saldo de la deuda contingente, en caso de que se convierta en obligaciones presupuestarias.
Pago Estimado por Pasivos Contingentes / Ingresos Ordinarios del Sector Público (1,5 y 10 años)	Determina la capacidad de pago del sector público para cubrir esas obligaciones en el corto, mediano y largo plazos. La sustentabilidad depende de que el crecimiento de los ingresos supere de forma continua a los compromisos asumidos.
Pago Estimado del Costo Financiero de los Pasivos Contingentes / Pago Estimado del Costo Financiero de la Deuda Pública Directa (1,5 y 10 años)	Determina el costo financiero que se pagaría por las garantías y obligaciones asumidas, respecto del correspondiente a la deuda titulada.
Pago Estimado del Costo Financiero de los Pasivos Contingentes / Gasto Neto Total del Sector Público (1,5 y 10 años)	Muestra la proporción del gasto que se canalizaría al pago de intereses. Cuando el gasto aumenta en mayor proporción que lo intereses, no habrá problemas de sustentabilidad.
Pago Estimado del Costo Financiero de losPasivos Contingentes / Ingresos Ordinarios Esperados del Sector Público (1,5 y 10 años)	Identifica la suficiencia de ingresos presupuestarios para cubrir el pago de intereses esperados. Una disminución en los ingresos y alza en el monto de intereses, implicarán problemas de deterioro de sustentabilidad fiscal.

La calidad y oportunidad en la rendición de cuentas

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Agradecimientos

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

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

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

