

RÉGIMEN DE BUEN GOBIERNO DE LA AGENCIA DE GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE (*)

GRZEGORZ GOLEBIOWSKI (**)

KAMILLA MARCHEWKA-BARTKOWIAK (***)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.—CONTROL DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y DEFINICIÓN DE LA LABOR AUDITORA.—AUDITORÍA INTERNA DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.—AUDITORÍA EXTERNA DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.—CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

(*) Texto original en inglés: *Governance of the Public Debt Management Agency in selected OECD countries*.

Traducción del Letrado de las Cortes Generales Mariano Daranas Pelaez.

(**) Grzegorz GOLEBIOWSKI (Escuela de Economía de Varsovia) Dieta (Sejm RP) del Parlamento de la República de Polonia, Oficina de Investigación.

(***) Kamilla MARCHEWKA-BARTKOWIAK, Universidad de Economía de Poznan, Dieta del Parlamento de la República de Polonia, Oficina de Investigación.

En la mayoría de los países la gestión de la Deuda Pública es, entre las actividades financieras de mayor crecimiento, una de las que exigen gran atención del Estado. Hace falta, por consiguiente, extenderle el régimen de buen gobierno (public governance), así como ampliar las soluciones de tipo procedimental.

Los autores han analizado los principios de funcionamiento de las actividades de auditoría y de control en las instituciones de gestión de la Deuda Pública en varios países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). La investigación se ha basado en cuestionarios e informes obtenidos de una selección de entidades de gestión de la deuda pública y de organizaciones de auditoría.

Por último, basándose en una investigación sobre los aspectos internacionales de la gestión del endeudamiento público, los autores proponen unos modelos de organismo auditor que a su juicio deberían llevar a una mayor eficacia en el funcionamiento de los entes de gestión de la Deuda Pública.

INTRODUCCIÓN

La gestión de la Hacienda Pública es condición inseparable e indispensable para el buen gobierno y funcionamiento de un país, especialmente en una economía de mercado que participe en una economía mundial generalmente integrada y globalizada, y desde esta perspectiva la gestión de la deuda del sector público ha pasado

a ser un punto importante, y más especialmente los Presupuestos del Estado.

A día de hoy los criterios convencionales en materia de gestión de la Deuda Pública recogen las soluciones individuales aplicadas por diversos países de todo el mundo. Tienen la finalidad de garantizar unos medios efectivos y eficientes para minimizar, y eliminar si cabe, las cargas adicionales sobre los Presupuestos. En la actualidad la importancia de la materia se traduce en el hecho de que los elementos indispensables de comprobación y evaluación aceptados y aplicados en el sector de la Hacienda Pública están localizados en la institución de control y auditoría.

En el presente documento los autores han analizado básicamente la organización de auditoría estatal de la Deuda Pública en un grupo de países seleccionados(1). La investigación se ha desarrollado utilizando un cuestionario preparado, así como informes recibidos de organismos de gestión del endeudamiento público, incluyendo informes de oficinas de auditoría externa.

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial definen la gestión de la Deuda Pública (*public debt management*) como las estrategias para asegurar que las necesidades de financiación del Estado y sus obligaciones de pago se cubran con el mínimo coste posible a medio y largo plazo, de un modo compatible con un grado prudente de riesgo, así como para conseguir sus objetivos de desarrollo y mantener un mercado líquido y eficiente de valores del Tesoro (FMI y Banco Mundial, 2003, 9). En las publicaciones de la OCDE se define análogamente la gestión del endeudamiento público como un grado en la consecución de cuatro elementos del objetivo: cubrir las necesidades de endeudamiento público, minimizar los costes del

(1) Hay al final de la primera página una nota 1 que enumera los países seleccionados (por el orden en que se citan) a saber Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Países Bajos, Irlanda, Alemania, Suecia, Reino Unido, Italia, Eslovenia, Hungría, Australia, Japón, Canadá y Nueva Zelanda.

servicio de la deuda, mantener los riesgos en un nivel aceptable y apoyar al mercado nacional de capitales (OCDE, 2002, 51).

En este punto los objetivos principales de la gestión del endeudamiento, por lo que se refiere especialmente al nivel de financiación de déficits en los Presupuestos planeados por el Gobierno para un año determinado (o a largo plazo), son definidos por los respectivos departamentos del Estado (Ministerio de Hacienda, Tesoro). Hay que subrayar que el nivel de endeudamiento del Estado puede quedar limitado por las condiciones que establezcan instituciones (internacionales) de rango superior, como es el caso de la Unión Monetaria Europea —UME— (criterios de déficit presupuestario y de endeudamiento público incluidos en el Tratado de Maastricht y en el Pacto de Crecimiento y Estabilidad). Pueden también los órganos estatales competentes (Ministerio de Hacienda, Tesoro) fijar límites (niveles de tolerancia como patrones de referencia) a la escala de costes o de riesgo en el servicio de la Deuda Pública (p. ej., en Nueva Zelanda). Sin embargo, los objetivos citados se fijan frecuentemente según las sugerencias hechas por los propios organismos de gestión de la Deuda Pública.

Encontramos un ejemplo de la primera solución organizativa que se propone, entre otros fines, formular y establecer objetivos para la gestión del endeudamiento público, en la Comisión Estratégica Belga, compuesta por el Administrador General del Tesoro, representantes del Ministerio de Hacienda y titulares de tres Direcciones Generales del organismo de gestión de la Deuda Pública. También operan grupos de consultores en países como Australia, Francia, Irlanda, el Reino Unido (RU) y Nueva Zelanda (*Currie, Deither y Togo, 2003, 49-50*).

En lo que atañe a los objetivos operativos de mercado, la estrategia y el procedimiento más comunes se fijan por la propia dirección. Esto se aplica al nivel de los costes de servicio de la Deuda Pública, así como a la puesta en práctica de supuestos razonables de política de diferenciación de los riesgos (p. ej., riesgo de intereses, riesgo de divisa) que puedan surgir en un período determinado. Se definen por encima de todo objetivos detallados sobre el funcionamiento del mercado de títulos del Tesoro.

Las características de mercado para la financiación de los Presupuestos del Estado, en particular el papel creciente de la gestión de riesgos en los instrumentos de la cartera de valores públicos, imponen la necesidad de ofrecer un buen régimen de gestión. En el caso del riesgo de servicio de la Deuda Pública, la entidad gestora emprende una operación basada en un análisis con criterios múltiples de los factores de riesgo. La vigilancia de la selección adecuada del método de estimación de los riesgos, la ejecución de los procedimientos consagrados y el respeto a las limitaciones establecidas, así como las técnicas empíricas (*know-how*) de utilización de las soluciones óptimas en la cuestión del personal, deben formar parte del sistema global de gestión.

La consecución de los objetivos adoptados para la gestión del endeudamiento público para un año o para un lapso más largo debe exigir no sólo un alto nivel de informes financieros, sino también una evaluación que habrá de garantizar que la política sea digna de crédito.

El proceso de comprobación de la gestión realizada debe desarrollarse en varios niveles: por el Gobierno (formulación del objetivo), en una operación interna del organismo gestor de la Deuda Pública (formulación o ejecución de los objetivos) y también mediante una organización externa independiente (órgano de control estatal o bien una compañía auditora). Desde un punto de vista subjetivo el proceso debe abarcar la acción desarrollada en el control institucional y en el funcional, así como la auditoría interna y externa.

Actualmente se subraya la importancia de la autonomía de los órganos de gestión de la Deuda Pública, debido a su participación en el mercado financiero en pie de igualdad. Se concede gran atención a las cuestiones de independencia política y operativa que debe garantizar el máximo grado de realización de los objetivos y de la estrategia de gestión en el endeudamiento pública a medio y largo plazo.

La fórmula comúnmente aceptada —organismo gestor de la Deuda Pública— es aplicable a los principios de funcionamiento de los modelos institucionales de todo el mundo. Teniendo en cuenta

la evolución y la experiencia de diversos países, cabe distinguir tres soluciones principales:

CUADRO 1. MODELOS INSTITUCIONALES DE GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

<i>Tipo de modelo</i>	<i>Características</i>
<i>Modelo ministerial</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Las funciones de gestión de la Deuda Pública se localizan en un departamento ministerial (o en más de uno). — Los objetivos de la gestión se indican y realizan en el marco de los objetivos de la política presupuestaria. — Posibles conflictos de objetivos.
<i>Modelo bancario</i>	<ul style="list-style-type: none"> — El organismo gestor está localizado en la estructura del Banco Central. — La gestión de la Deuda Pública (objetivos, estrategia, operaciones) se subordina a objetivos superiores de política monetaria. — Posibles conflictos de objetivos.
<i>Modelo agencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> — La función gestora se concentra en un organismo independiente. — Alto nivel de transparencia operativa y política abierta de información. — Los objetivos operacionales y la estrategia de la gestión se formulan y realizan dentro del propio organismo previa aprobación ministerial. — Posibilidad de conflicto entre el departamento superior y el organismo.

Fuente: K-MARCHEWKA-BARTKOWIAK, *Public debt management, Theory and practice in the EU countries* (Zarządzanie długiem publicznym, Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej), PWN, Varsovia, 2008, pp. 139-141.

La visión crítica de los dos primeros modelos disponible desde hace algún tiempo versa principalmente sobre la dependencia de los objetivos y estrategias de gestión de la Deuda Pública respecto a los

objetivos de la política fiscal o monetaria, y ha abocado a que en la práctica se aplique por lo común un modelo mixto debido al *status* de incardinación de la gestión del endeudamiento público (2). Se representan en el cuadro 2 las soluciones institucionales adoptadas en los países objeto de este análisis.

La menos eficaz de todas estas fórmulas es la de localizar la función individual y básica de gestión de la Deuda Pública en diferentes organismos — ministerio, Banco Central y agencia—. La descentralización afecta normalmente a tareas relacionadas como la gestión de la deuda interna y externa, la gestión de los pagos e ingresos presupuestarios, la de los activos o de pasivos de carácter eventual o las funciones de emisión y de amortización. Es obligado, pues, subrayar que la concentración de las funciones operativas básicas en una agencia separada de gestión de la Deuda Pública constituye actualmente tanto una exigencia de las instituciones internacionales (FMI, Banco Mundial, OCDE) como un imperativo político.

La centralización de las tareas relacionadas con la gestión de la situación ampliamente conocida de los Presupuestos del Estado (obligaciones a corto y a largo plazo, flujos internos y exteriores del momento, pasivos de índole eventual, formas de inversión estatal, etc.) reviste asimismo significación importante desde el punto de vistas del control del endeudamiento total del Estado y de la auditoría o incluso de una gestión más amplia de los activos y pasivos del Estado.

De los diecisiete países analizados diez tienen agencias cuya función se basa en textos legales específicos que definen su forma, su ámbito de competencia y su jerarquía. En cuatro casos — Alemania, Hungría, Irlanda y Suecia —, existen organismos incardinados separadamente, con *status* de entidad autónoma (*agency status*), en los

(2) Hay una nota 2 que dice:»2. Ver: WHEELER, GRAEME.2004. *Sound practices in the Government Debt Management*, Banco Mundial, Washington, 5057 o bien ANSDERSON, PHILIP, 2006, *Should public debt be managed by a separate agency?* en

Government Debt Management:New Trends and Challenges, editado por M.WILLIAMS, P.-BRIONE, Central Banking Publications, Londres, 79-92.

CUADRO 2. VARIANTES INSTITUCIONALES DE GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES DE LA OCDE

<i>Criterios de incardinación</i>	Dentro del Ministerio de Hacienda/Tesoro	Australia, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido.
	Dentro del Banco Central	Dinamarca
	Organismo separado	Alemania, Hungría, Irlanda y Suecia
<i>Criterios de status jurídico</i>	Texto legislativo separado por el que se establecen los principios de funcionamiento del organismo gestor independiente (organismos estatal, sociedad anónima con participación del Estado)	Alemania, Hungría, Irlanda y Suecia
	Documento interno que especifica el <i>status</i> de una agencia gestora dentro de la estructura ministerial y su área de competencia	Australia, Bélgica, Francia, Nueva Zelanda, Países Bajos y reino Unido.
	Departamento separado que se concentra en la función gestora de la Deuda Pública	Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Italia y Japón
	No existe organismo gestor del endeudamiento público	Canadá

Fuente: Respuestas a los cuestionarios e informes de los países seleccionados.

dos primeros países, mientras que se trata de sociedades anónimas en los otros dos.

Dinamarca es un caso especial en el que la transferencia en 1991 de las funciones de gestión de la Deuda del Estado desde el Ministerio de Hacienda al Banco Central se hizo por recomendación de los auditores del Estado. Estos últimos instaron, en efecto, al cambio considerando la necesidad de una estrecha coordinación entre la gestión de la reserva de divisas y la Deuda Exterior del Estado. Aparte de ello se prestó atención a las ventajas de un personal especializado, así como de que las operaciones de mercados fuesen organizadas a cargo del Banco Central. En la actualidad se hace claramente hincapié en la significación de un principio formal de coordinación entre gestión de la deuda y política monetaria en Dinamarca, así como en que exista un alto grado de transparencia en la política desarrollada, basado en una información abundante, meridiana y frecuente, en informes detallados y en operaciones de control y auditoría (Oficina de Gestión de la Deuda del Banco Nacional de Dinamarca, 2008).

En resumen cabe decir que la agencia de gestión de la Deuda Pública se ha convertido en todo un patrón de institución estatal moderna, cuyo *status* ha forzado la introducción de procedimientos concretos y más adecuados de auditoría interna y externa.

CUADRO 3. PERÍODO DE FUNCIONAMIENTO DE LA AUDITORIA DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>Período de formación de la auditoría</i>	<i>Período de formación de la agencia gestora</i>
<i>Alemania</i>	Desde que se fundó la República Federal	Desde el año 2000
<i>Australia</i>	Desde 1901	Desde 1999
<i>Bélgica</i>	Desde 2001	Desde 1998

<i>País</i>	<i>Período de formación de la auditoría</i>	<i>Período de formación de la agencia gestora</i>
<i>Canadá</i>	Más de 120 (ciento veinte) años)	—
<i>Eslovenia</i>	Formalmente desde 1999, en la práctica desde 2001	—
<i>Finlandia</i>	Desde comienzos del s. xx (desde que se fundó la Tesorería)	—
<i>Francia</i>	Auditoría externa desde 2000	Desde 2001
<i>Hungría</i>	Auditoría externa desde 1990, interna desde 2001	Desde 2001
<i>Irlanda</i>	Desde 1990	Desde 1990
<i>Italia</i>	Desde 1994	—
<i>Nueva Zelanda</i>	Desde 1988	Desde 1988
<i>Países Bajos</i>	Desde 1841 (mil ochocientos cuarenta y uno)	Desde 1841 (mil ochocientos cuarenta y uno)
<i>Reino Unido</i>	Desde 1998 para auditoría tanto externa como interna	Desde 1998
<i>Suecia</i>	Más de 50 años	Desde 1789, con reformas en 1998

Fuente: Contestaciones de los países seleccionados a los cuestionarios

Los resultados de las especificaciones en este cuadro muestran una convergencia entre el período de introducción del «modelo agencia» en la gestión de la Deuda Pública y el de introducción de la función auditora en la mayoría de los países escogidos. Otras operaciones de verificación, aparte de la tarea de racionalizar las operaciones de un organismo en particular, vienen a confirmar la base de su independencia.

CONTROL DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO
Y DEFINICIÓN DE LA LABOR AUDITORA

El control es un conjunto de actividades que comprende las siguientes:

- definir un *status* obligatorio (delimitar cómo debe ser el control);
- fijar el *status* efectivo (ejecución, es decir, realización de las actividades);
- comparar la ejecución con las delimitaciones establecidas previamente con el fin de comprobar tanto la ejecución como la formulación, y explicando las razones que hayan abocado a las diferencias entre una y otra.

El control se distingue en que se priva de toda decisión sobre formulación, así como la ejecución. El control abarca la investigación, los pagos, el cotejo, sobre la formulación de aplicaciones y la evaluación.

La auditoría es hasta cierto punto un término novedoso al que se califica como el control de los documentos financieros. Según el *Webster's New Word Dictionary*, la auditoría (auditar) es, conforme a la ley, la forma más frecuente de investigación y comprobación periódica de datos y documentos financieros (*financial statements*), con el fin de comprobar su corrección (*Webster's New Dictionary* 1988, 89). La palabra «auditar» se deriva del vocablo latino «*auditor*», que significa oyente. La auditoría es una actividad independiente y objetiva de seguridad y de consulta a cargo de un grupo de expertos, destinada a añadir valor y eficacia a las operaciones de una organización. Se desarrolla en conformidad con un modelo declarado, con unas directivas y unos patrones, verificando libros de cuentas y documentos. Su finalidad es comprobar si los documentos ofrecen o no una imagen clara y fiel de la situación económica de una compañía y señalar posibles deficiencias. La auditoría existe desde el siglo XIX.

Inicialmente la auditoría sólo tenía una capacidad externa. La auditoría externa se define generalmente como el tipo de auditoría realizada por un organismo independiente que no tiene relación al-

guna con la dirección de la entidad auditada, sin que haya, por tanto, conflicto de intereses.

El desarrollo económico de compañías en el mercado —mayor nivel de organización, complejidad creciente de la gestión, así como unas operaciones técnicas y especializadas— ha abocado a la introducción de la auditoría interna, *i. e.*, a emplear auditores en régimen de jornada completa en la propia organización. Las primeras unidades de auditoría interna se introdujeron tras la Segunda Guerra Mundial y se centraban generalmente en los libros de cuentas. Con posterioridad empezaron a abarcar las cuestiones de financiación de las entidades. En este caso la auditoría interna ofrecía servicios de seguridad y consultoría. La auditoría ayuda a las entidades a cumplir sus objetivos introduciendo una perspectiva sistemática y ordenada para la evaluación y la mejora de la efectividad en los procesos de gestión de riesgos, control y buena dirección. Se introdujo por vez primera en el seno de sociedades privadas y más tarde se ha generalizado en el sector público (GOLEBIEWSKI, 2003, 134).

En el presente estudio se examinan la auditoría y el control como una área específica de las finanzas públicas, concretamente la gestión del endeudamiento. La centralización de las funciones de gestión de la Deuda Pública es hoy en día un modelo de objetivo para una solución de tipo institucional que permite una mayor eficiencia en la superación de los problemas que se hayan fijado como metas de solución. Sin embargo, numerosos países encuentran aún serias dificultades en concentrar la gestión del endeudamiento presupuestario del Estado. Siempre existen aspectos o bien políticos o bien organizativos. La única excepción a la consecución de este principio es la descentralización de las funciones de control y de auditoría, allá donde exista división clara entre la interna y la externa.

Se puede apreciar la significación emergente de las operaciones auditoras en la gestión de la Deuda Pública en las publicaciones de los organismos internacionales, así como en la orientación y análisis basados en la experiencia de muchos países de todo el mundo.

Las funciones de control del endeudamiento público se han desarrollado por la experiencia de países seleccionados entre los de la

OCDE en los años noventa. Las más significativos abarcan dos tipos de sectores, como se refleja en el cuadro 4(3).

CUADRO 4. DIVISIÓN DE FUNCIONES EN LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

<i>Formulación de la política y función planificadora</i>	<i>Función organizadora del mercado de valores públicos</i>
<ul style="list-style-type: none"> — Realización de la política acordada mediante la formulación de objetivos, el ajuste de los instrumentos. la coordinación de la política monetaria y la aprobación del endeudamiento público. — Planificación, incluyendo prever las necesidades de endeudamiento en el futuro y diseñar programas para su financiación, dentro de la gestión de la liquidez de los Presupuestos del Estado, incluyendo el pronóstico de flujos de caja. — Función de asesoramiento. 	<ul style="list-style-type: none"> — Organización y gestión del mercado primario. — Función emisora, es decir. organizar y seleccionar procedimientos de emisión. — Organización del mercado secundario expandiendo su liquidez y su ámbito. — Función administrativa (pago y depósito).

Fuente: con base en L. KALDEREN, *Debt management Functions and their Location*, en V. SANDARAJAN, P. DATTELS, H. J. BLOOMENSTEIN, *Coordinating Public Debt and Monetary Management*, FMI, 1997, pp. 79-96.

Los autores han hecho hincapié en la significación y las ventajas de las agencias independientes de gestión de la Deuda Pública, y son conscientes asimismo de que sus principios de organización y de funcionamiento deberían basarse más bien en trabajadores económicamente motivados (con un sueldo) que estén más cerca

(3) *Nota del Traductor* (en lo sucesivo, *N. del Tr.*).— Se dice erróneamente —cuadro 3— en el original, error que se repite en los cuadros siguientes dándoles los números 4, 5, 6 y 7, que deberían ser respectivamente 5,6,7 y 8.

de las operaciones comerciales que el control ejercido por un organismo público.

Los principios y características de las funciones recién citadas de gestión del endeudamiento público responden a lo formulado en las publicaciones del Banco Mundial y del FMI, en las que estas instituciones internacionales, basándose en la experiencia de los países miembros, exponen propuestas para la aplicación de una política clara de buena administración, incluyendo las auditorías anuales externas (FMI y Banco Mundial, 2003, 16).

El papel de la auditoría y del control en la gestión del endeudamiento público ha sido subrayado por los autores de publicaciones del Banco Mundial, quienes concluyen que las funciones descritas contienen una de las cinco condiciones para el funcionamiento de un modelo eficaz de agencia (CURRIE, DETHER y TOGO, 2003, 13).

Las exigencias formuladas por la OCDE dan a entender que la gestión moderna de la Deuda Pública, basada en la práctica de los últimos tiempos, debe también subrayar los métodos y los controles de la gestión de riesgos. También se suelen desarrollar funciones de auditoría, particularmente en el ámbito de la propia entidad de gestión de la Deuda. En este punto se presta asimismo atención a la necesidad de ampliar las funciones de los organismos analizados con tareas adicionales en las áreas siguientes: selección y mayores cualificaciones del personal y desarrollo de operaciones de análisis y de investigación, así como creación de unidades especiales que se ocupen de las novedades informáticas (IT) (OCDE, 2002, 115).

Hay que subrayar que la función auditora en el sistema actual de gestión de la Deuda Pública requiere la determinación de una de sus funciones esenciales como parte integrante de las misiones del área objeto de investigación. Actualmente hay una amplia gama de objetivos y funciones de la gestión del endeudamiento público que exigen verificación cuidadosa, profunda, transparente y profesional.

La definición plenamente aceptada del control de gestión de la Deuda Pública deriva de los criterios del Comité de Organizaciones Patrocinadoras (*Committee of Sponsoring Organizations*) de la Comisión TREADWAY (*COSO*), que definen el control interno como un proceso que se desarrolla por el Consejo de Administración (*Board of directors*), los directivos y otros miembros del personal. El proceso se proyecta con el fin de alcanzar un grado razonable de seguridad en el logro de los objetivos en las categorías siguientes:

1. efectividad y eficacia de las operaciones;
2. credibilidad de los informes financieros y
3. observancia de las leyes y reglamentos aplicables.

En lo que atañe a la definición de auditoría interna de gestión de la Deuda Pública, se analiza la definición del Instituto de Auditores Internos (*IIA* en inglés) en Criterios Internacionales de Práctica Profesional (*International Standards for Professional Practice*). La auditoría interna es una operación independiente, objetiva, que da seguridad y consejo, y cuya finalidad consiste en mejorar las actividades operativas de un organismo. Ayuda a éste a lograr sus objetivos aportándole un planteamiento sistemático y ordenado para la evaluación y la mejora de su efectividad en los procesos de gestión de riesgos, control y buen gobierno (*governance*).

En el contexto de la gestión del endeudamiento público se pone el acento en la verificación (comprobación, evaluación), tomándose en consideración diversos criterios, las actividades de organismos gestores dirigidas a asegurar una dirección eficiente (posiblemente para minimizar los riesgos existentes y racionalizar los sistemas de control) y alcanzar los objetivos planeados. En otras palabras, la auditoría interna así entendida redundaría en la mejora del organismo gestor, aumentando su eficiencia y eficacia operativas y causando un impacto indirecto en la calidad de la gestión del endeudamiento público. Por lo demás, la auditoría no se aplica únicamente a los métodos de gestión.

CUADRO 5. TIPOS DE AUDITORÍA Y DE CONTROL
EN LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

<i>País</i>	<i>Tipo de control</i>	<i>Ambito de la auditoría</i>
<i>Alemania</i>	Parte de la actividad operativa consiste en ofrecer directrices a los directivos renovados	Investigación independiente de los procesos operativos, con toma en consideración de todos los aspectos, incluyendo el sistema de control
<i>Australia</i>	Vigilar que una operación asegure un uso eficiente, efectivo y ético de los recursos públicos y fomentar la gestión del uso de esos recursos	Actividad independiente que asegure la existencia y el funcionamiento de un de un control
<i>Bélgica</i>	Definido conforme al modelo COSO	Definido conforme al modelo IIA
<i>España</i>	No hay datos	Comprobación de la gestión económica para determinar si ésta se ajusta a los requisitos legales o tradicionales
<i>Italia</i>	No hay definición clara del control, pero resulta análogo a la fórmula presentada por INTOSAL	Los auditores del Departamento del Tesoro comprueban (según diversos criterios) la economicidad y eficiencia de la gestión del endeudamiento público, así como el grado de <i>cumplimiento de los objetivos de gestión establecidos en un documento especial del Gobierno (Directrices Ministeriales Generales Anuales)</i>

<i>País</i>	<i>Tipo de control</i>	<i>Ambito de la auditoría</i>
<i>Países Bajos</i>	El control se concibe como noción <i>más amplia que la auditoría y significa asimismo la estimación y gestión los riesgos que surjan en la Agencia Estatal Holandesa de Tesorería.</i>	Comprobar si las transacciones financieras se regulan y contabilizan según los procedimientos.
<i>Reino Unido</i>	La observancia de los procedimientos de seguimiento se ha establecido por el Consejo de Administración de la Oficina de Gestión de la Deuda (<i>DMO</i> en inglés) para asegurar que las operaciones de este organismo <i>alcancen los objetivos asignados.</i>	Proceso independiente de examen de la adecuación y efectividad del funcionamiento del sistema de control interno en el <i>DMO</i> y del proceso de gestión de riesgos.
<i>Suecia</i>	Se realizan actividades de control que conducen a la comprobación de procedimientos de investigación, al análisis y al desarrollo de sistemas de control.	En nombre del Consejo de Administración de la Oficina Nacional Sueca de la Deuda (<i>SNDO</i> en inglés) se examinan las operaciones desarrolladas <i>por la citada Oficina y se asegura una gestión efectiva para la consecución de los objetivos marcados.</i>

Fuente: Contestaciones de los países seleccionados a los cuestionarios.

La definición de la auditora y del control de la gestión del endeudamiento público, así como el papel de ambas instituciones en los diversos países, son los mismos, si bien hay fórmulas en las que coexisten auditoría interna y control interno en el proceso de gestión de la Deuda Pública. Se dan casos en que, por el contrario, la auditoría es

externa y el control es interno (p. ej., Francia), Mientras no se llegue a una fórmula uniformizadora de control y auditoría, faltará diferenciación entre las dos instituciones (p. ej., Irlanda y Nueva Zelanda).

AUDITORÍA INTERNA DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Si se toman en consideración todas las clasificaciones de los organismos de gestión de la Deuda Pública, se aprecia que en el caso de las agencias independientes (*status* e incardinación) existe a menudo una unidad específica de auditoría interna, y a menudo gestionada precisamente como una agencia. La auditoría interna funciona de modo individual en la órbita de una agencia, así como en un ministerio, si bien con otra jerarquía de dependencia.

En algunos países, a pesar de existir un modelo de organismo de gestión de la Deuda Pública, la auditoría interna no funciona dentro de la estructura del organismo (p. ej., Canadá, Japón y Países Bajos). En este caso a una unidad de este tipo incardinada en la esfera de un ministerio se la considera como auditoría interna, que queda incluida, por consiguiente, en el complejo ministerial y opera para el propio departamento. Este tipo de fórmula debe, sin embargo, calificarse como menos eficaz. La uniformidad de los procedimientos de auditoría en las unidades ministeriales puede dar lugar a operaciones superficiales e inapropiadas en un sector financiero concreto (especialmente en la gestión de la Deuda Pública).

Cabe, a juicio de los autores, proponer dos soluciones: primera, la colocación de personas individuales (funcionarios públicos) dentro de las estructuras existentes de auditoría interna del ministerio, el cual podría así seguir de cerca la gestión de la Deuda Pública en consonancia con unos procedimientos adaptados, y segunda y más adecuada, crear una unidad separada de auditoría interna dentro de la agencia de gestión de la Deuda Pública y dotarla de competencia para desarrollar los procedimientos necesarios con su propio personal auditor.

La primera propuesta puede considerarse aceptable a condición de que se establezca una jerarquía adecuada. El Auditor Interno Ge-

neral del sector de la Hacienda Pública que coordine la auditoría de unidades concretas (ministeriales o departamentales) debería estar subordinado a un órgano de mayor rango, por ejemplo, el Parlamento, y no sólo bajo el control del Ministerio de Hacienda o del Tesoro. En su ámbito propio de competencia debería el Parlamento, eso sí, apoyar fórmulas procedimentales, estructurales y de personal.

Con la introducción de este modelo la auditoría interna de la gestión del endeudamiento público quedaría sometida al Auditor General Interno. En este caso, si surgiese algún conflicto en materia de actividades auditoras, el Director General de la agencia de gestión de la Deuda Pública podría recibir el asesoramiento final del Auditor Interno General.

En Bélgica, por ejemplo, la coordinación de la auditoría interna (unidades del Tesoro) corre en todos sus niveles a cargo del Administrador General del Tesoro.

Uno de los otros organismos posibles de gestión de la Deuda Pública sería una Comisión Auditora aparte, cuyo papel y función consistiría en asesorar y en vigilar el sistema de control interno y su evaluación. Puede encontrarse este tipo de entidad en la estructura de las agencias de Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

La auditoría interna debe ser desempeñada por un auditor (o auditores) independiente, independencia que es consecuencia de las Normas Internacionales (*International Standards*). La prueba de la autonomía de principio de los auditores internos debe reflejarse en la posición de éstos en la escala jerárquica del organismo de que se trate. Con la mirada puesta en el análisis presentado antes, la solución más beneficiosa para llevar a cabo operaciones de auditoría interna es separar la unidad dentro del marco de la agencia gestora de la Deuda Pública y ponerla bajo la autoridad inmediata del Auditor Interno General. Esta fórmula garantiza la independencia de los auditores internos, sin perjuicio de que deban coordinar y consultar sus operaciones con el director de la agencia. Debería ser preceptiva, además, la transmisión de informes por los auditores al director de la agencia con el fin de que atienda peticiones y propuestas de auditoría, así como la ejecución de éstas. A cambio de esto, el mando

directo del equipo gestor de la agencia sería capaz de influir en la evaluación y las opiniones de los auditores en el funcionamiento del organismo en su conjunto.

Un auditor interno no es el equivalente de un jefe de contabilidad (al que se considera más bien un auditor externo). En otras palabras un auditor puede ser interno o externo, siendo cada uno de ellos competente para una actividad distinta. Por ejemplo, un auditor externo en los Países Bajos comprueba si las transacciones financieras se han formalizado y se han contabilizado conforme al procedimiento establecido, y si los asientos contables coinciden con las actividades financieras desarrolladas y consumadas. Aparte de lo que antecede, el trabajo de un auditor externo consiste en determinar la regularidad con que aplican los principios de contabilidad. Si un auditor externo no es una entidad que opere fuera del sector público, debe quedar sometido a control parlamentario.

CUADRO 6. NÚMERO DE EMPLEADOS DE AUDITORÍA INTERNA EN LOS ORGANISMOS

<i>País</i>	<i>Número de empleados</i>	<i>Comentarios</i>
<i>Alemania</i>	Dos	—
<i>Bélgica</i>	Tres	La posibilidad de ampliar la función a las operaciones de gestión de riesgos podría obligar a aumentar el número de auditores.
<i>Eslovenia</i>	Tres	—
<i>Finlandia</i>	Tres Uno y un suplente	Empleados en el departamento de Hacienda y responsables del proceso de control. Deber de elevar informes al Director de Gestión.
<i>Francia</i>	Tres auditores	—
<i>Hungría</i>	Uno	—

<i>País</i>	<i>Número de empleados</i>	<i>Comentarios</i>
<i>Italia</i>	Veinte aproximadamente	Empleados en todo el departamento (siete directores). El nuevo procedimiento va a hacer necesario que haya dos representantes del Estado con plena jornada.
<i>Países Bajos</i>	Cuatro-Cinco	Empleados durante dos a tres meses en la realización del control.
<i>Reino Unido</i>	Tres	—
<i>Suecia</i>	Dos	—

Fuente: Contestaciones a los cuestionarios.

Como se aprecia en este cuadro 6, el número de auditores en cada país va de uno (Hungría) a veinte (Italia), mientras que en el caso de auditorías internas en los organismos de gestión de la Deuda Pública el número promedio de empleados es de dos a tres. Dentro de la auditoría interna cabe además emplear auditores externos (personal contratado), por ejemplo Canadá y Países Bajos. Merece subrayarse que en opinión de los expertos del SIGMA (*Support for Improvement in Governance and management*), la Comisión Europea recomienda que haya como mínimo dos auditores internos en todas las unidades auditoras de cada organismo.

Los auditores internos deben tener acceso a los informes de control hechos en las unidades individuales y a los informes de auditores externos. Los informes de las auditorías realizadas se suelen elevar directamente a la dirección del organismo gestor de la Deuda Pública (p.ej. en Finlandia al Director General del Tesoro; en Suecia al Consejo directivo de la Agencia, y en Canadá a la alta dirección en el Ministerio de Hacienda). Sin embargo, de conformidad con las soluciones que se proponen en el presente estudio, los informes sobre las operaciones de la agencia de auditoría interna deben resumirse en una memoria anual y remitirse para información y comprobación

al Auditor General Interno, como responsable de auditar todas las unidades estatales.

Los informes de auditoría interna de la gestión del endeudamiento público en la mayoría de los países no se publican oficialmente (cuadro 7), si bien hay excepciones (como la de las agencias sueca y neozelandesa), en las que los informes constituyen documentos públicos o forman parte de una auditoría resumida publicada por el Ministerio.

CUADRO 7. POLÍTICA DE INFORMACIÓN SOBRE AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

<i>Alemania</i>	No se publican los informes de auditoría.
<i>Australia</i>	Se publican los informes de auditoría externa.
<i>Bélgica</i>	Los informes de auditoría interna se elevan directamente al Administrador General del Tesoro, responsable del desarrollo de las auditorías. <i>Los informes se presentan a un organismo auditor superior (Panel de Auditores) y luego se publican.</i>
<i>Canadá</i>	Tanto los informes de auditoría externos como los internos tienen carácter de documentos oficiales.
<i>Dinamarca</i>	Se publican los informes de auditoría externa.
<i>Eslovenia</i>	No se publican los informes de auditoría interna, pero sí se hacen públicos los del grupo de auditoría externa.
<i>España</i>	No se publican los informes.
<i>Finlandia</i>	Los informes son secretos y exclusivamente de uso interno.
<i>Francia</i>	Los informes son publicados por el panel de auditores.
<i>Hungría</i>	Se publican los informes.
<i>Irlanda</i>	Los informes de auditoría interna son secretos, pero se incluye la opinión del auditor externo en la memoria anual de la agencia.

<i>Italia</i>	No se publica el informe del panel de auditores. Sólo quedan anualmente disponibles los anexos estadísticos en la página <i>web</i> del Tesoro.
<i>Japón</i>	Se publican los informes de auditoría externa.
<i>Nueva Zelanda</i>	Se publican anualmente los informes del Controlador y Auditor General. Todo informe de auditoría tiene carácter oficial.
<i>Países Bajos</i>	No se publican los informes elaborados por los auditores ministeriales.
<i>Reino Unido</i>	Los informes de auditoría externa forman parte de la Memoria, publicada anualmente, de la agencia DMO (<i>Debt Management Office</i>) y Contabilidad. Los informes de auditoría interna se utilizan por las agencias auditoras y los comités, cuyos miembros son representantes del organismo de auditoría externa y de las unidades auditoras del Tesoro.
<i>Suecia</i>	Los informes de auditoría interna se consideran como documentos oficiales y se publican como tales por la agencia.

Fuente: Contestaciones a los cuestionarios.

No se deben publicar, sin embargo, los informes de auditoría interna, ya que difieren por su naturaleza de los de auditoría externa. El informe de un auditor interno es un documento operativo que contribuye a elevar el nivel de eficiencia de una unidad gestora y cuyo principal destinatario es la dirección misma. En su informe los auditores internos aseguran al gestor de una unidad (contrariamente a los auditores externos, que certifican para destinatarios exteriores, p. ej., el Parlamento, los gestores mismos de la Deuda Pública) si funcionan correctamente o no determinados procesos o bien informan sobre posibles infracciones, y proponen en consecuencia las recomendaciones pertinentes. Se presta, a menudo atención, por lo tanto, a la significativa función asesora realizada por el auditor interno. Según los criterios internacionales y la definición IIA, sus operaciones consisten en incrementar el valor añadido.

AUDITORÍA EXTERNA DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

La auditoría externa se incardina y organiza de modo diferente según los países seleccionados. En general se centra el esfuerzo en el control de las finanzas y de la administración de los bienes públicos. En otras palabras, la finalidad de la auditoría externa (el control) es a menudo certificar la transparencia y la legalidad de las operaciones, pero también que las operaciones de evaluación o de la propia gestión permitan la realización de modo económico y productivo de los objetivos marcados. Es, pues, una combinación de auditoría financiera y de auditoría de la gestión (*performance auditing*.) La auditoría financiera consiste en un estudio de credibilidad de los informes financieros confrontándolos con los principios de contabilidad y la conformidad de los asientos en los libros de contabilidad con las pruebas contables. La auditoría financiera analiza los aspectos financieros conocidos como buen gobierno societario (*corporate governance*), esto es, la eficiencia en la función de control interno y el proceso de gestión de riesgos. La auditoría de la gestión se ocupa de evaluar el respeto a los principios de adecuación y de economicidad en el gasto y de obtención de los mejores efectos con los recursos disponibles.

CUADRO 8. ORGANISMOS DE AUDITORÍA EXTERNA
Y ÁMBITO RESPECTIVO DE ACTUACIÓN

<i>País</i>	<i>Organismo</i>	<i>Ámbito de actuación</i>
<i>Alemania</i>	<i>Deloitte&Touche Auditing Company</i>	—
<i>Australia</i>	<i>Australian National Office of Auditors (ANOA)</i>	Auditoría financiera (informes financieros) y de la gestión realizada
<i>Bélgica</i>	Tribunal de Auditores	Controla la legalidad y regularidad de la gestión hacendística y de su adecuación a los Presupuestos del Estado.

<i>País</i>	<i>Organismo</i>	<i>Ámbito de actuación</i>
<i>Canadá</i>	Auditor General de Canadá	Auditoría de informes financieros
<i>Dinamarca</i>	Oficina Nacional de Auditoría	Auditoría financiera
<i>Eslovenia</i>	Colegio de Auditores de la República de Eslovenia	Responsable del control de la legalidad y del funcionamiento de la gestión del endeudamiento público.
<i>España</i>	No existe auditoría externa	—
<i>Finlandia</i>	Oficina Auditora del Estado	Responsable del control de legalidad y regularidad de la gestión del endeudamiento público y de su adecuación a los Presupuestos del Estado, dividido en dos unidades: auditoría financiera y auditoría de la ejecución.
<i>Francia</i>	Colegio de Auditores	Se basa en la perspectiva bancaria del análisis de exposición a riesgos
<i>Hungría</i>	Oficina Nacional de Auditores (<i>Allami Sámvevöszek, ASZ</i>)	La auditoría se hace normalmente con la ejecución de los Presupuestos, aunque la gestión de la Deuda Pública también está sometida a menudo a un control. Además, se efectúan auditorías externas por sociedades auditoras.

<i>País</i>	<i>Organismo</i>	<i>Ámbito de actuación</i>
<i>Irlanda</i>	Controlador y Auditor General del Estado	Responsable de comprobar la legalidad de las transacciones y el sistema interno de vigilancia financiera y de evaluar la gestión realizada.
<i>Italia</i>	Colegio de Auditores	Responsable de comprobar la gestión de la Deuda dentro de los límites fijados y de lo dispuesto en la ley.
<i>Japón</i>	Oficina Nacional de Auditores	—
<i>Nueva Zelanda</i>	KPMG Sociedad de Auditoría por contrato con la Oficina General de Control y Auditoría.	Auditoría financiera.
<i>Países Bajos</i>	Colegio de Auditores	—
<i>Reino Unido</i>	Oficina Nacional de Auditores (NOA)	Tiene a su cargo la auditoría financiera y el examen de legalidad.
<i>Suecia</i>	Organización Nacional de Auditoría	Se compone de dos departamentos: auditoría financiera y auditoría de la gestión

Fuente: Contestaciones a los cuestionarios.

El papel del auditor externo consiste en aprobar y certificar las operaciones de una unidad en particular dentro de un ámbito determinado, generalmente de orden financiero. Del mismo modo que en las sociedades privadas que operan en el mercado, en las entidades del sector público, incluyendo las agencias de gestión de la Deuda Pública, el auditor externo ha de aprobar la regularidad de elaboración de las cuentas y de los informes financieros y su concordancia.

cia con las normas de contabilidad y el ordenamiento financiero, así como la efectividad del control financiero interno, que es un objetivo fundamental.

La asunción de principios según los cuales el papel de la auditoría externa es el mismo —o parecido— que el desempeñado por los auditores profesionales en el caso de las sociedades tiene su fundamento en la práctica real. En Alemania y Nueva Zelanda, dos de los países seleccionados, la función de auditoría externa corre a cargo de las mismas sociedades que certifican las operaciones de compañías privadas. Lo mismo cabe decir de Hungría, donde en el caso de la agencia de gestión de la Deuda Pública la auditoría externa se lleva a cabo además por una sociedad auditora seleccionada entre las que operan en el mercado, que en Australia es, por ejemplo, *Pricewaterhouse Coopers*.

Si se comparan la definición del papel de la auditoría interna y la de la externa cabe sentar una tesis, a saber que hay áreas comunes en el ámbito de sus intereses. Más aun, debe existir entre las dos áreas cierto entendimiento sobre el modo en que actúan —que haya un flujo de información—, de tal manera que su preocupación común, en el caso presente la efectividad de la gestión del endeudamiento público, pueda dar los mejores resultados. Por lo que se refiere al flujo de información, los autores piensan en operaciones susceptibles de permitir la cobertura de las áreas objeto de auditoría y la eliminación de duplicidades allí donde sea posible. Las propuestas formuladas se refieren principalmente a la cooperación en un nivel operativo entre el auditor externo, que censura las cuentas de una unidad durante un lapso breve, y el auditor interno, que toma decisiones a lo largo del año. Al mismo tiempo el auditor interno tiene que trabajar conforme a una memoria ciertamente anual, pero interrelacionada con planes a largo plazo.

Se hace sentir la necesidad de una indicación clara de los campos de actuación de la auditoría interna y de la externa, y una indicación precisa de los principios de cooperación dondequiera que no estén explícitamente fijados. Será todo decididamente más sencillo si se configuran fórmulas concretas, preferentemente en el campo de las operaciones de auditoría interna. La localización organizativa de los

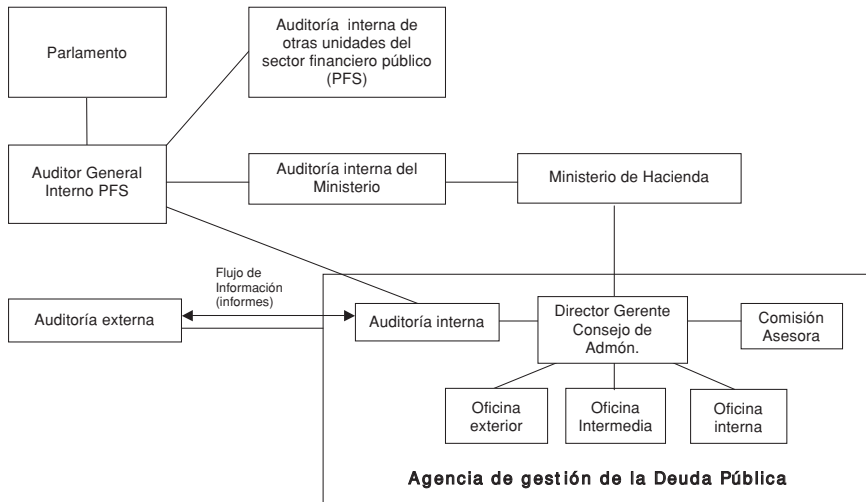
auditores internos en organismos que se ocupen de cierto número de campos, difiere a menudo en gran medida; la formulación de un enfoque individual de problemas específicos es más difícil y no ofrece, pues, una base común para una colaboración estrecha con los auditores externos. Si se considera la gestión de la Deuda Pública como un proceso especial en comparación con otros sectores de actuación de un Ministerio, habrá que contar con unos auditores cualificados para desempeñar las funciones requeridas. Esto se puede conseguir, por un lado, incrementando los efectivos del personal en las unidades de auditoría interna para apoyar al equipo de auditores que esté analizando la gestión de la Deuda Pública, o por otro lado, como recomiendan los autores, separando la gestión de la estructura ministerial y localizándola en una unidad organizativa aparte, verbigracia una agencia donde se pueda establecer una nueva unidad de auditoría interna. Una estructura organizativa de este tipo aumentaría la eficiencia operativa de los auditores internos, así como mejoraría la coordinación de las actuaciones de auditoría interna y las de auditoría externa (ver figura 1).

CONCLUSIÓN

Como han demostrado los autores, en numerosos países el régimen de gestión de la Deuda Pública (auditoría y control) se sigue abordando de modo distinto y con enfoques muy diversos, tanto desde el punto de vista de la definición como en el de la incardinación en la estructura jerárquica del complejo de órganos y procedimientos estatales en general. Las diferencias derivan de muchos factores, de los cuales el más importante es la aplicación de fórmulas institucionales y funcionales en la gestión de la Deuda Pública.

Como argumento a favor del modelo de agencia para la gestión de la Deuda Pública, los autores han expuesto también el modelo operativo de relación entre auditoría y control y de localización que según ellos debería abocar a soluciones más efectivas, modelo que garantizaría el funcionamiento más adecuado dentro del ajuste a un campo específico, concretamente la gestión del endeudamiento respecto a los Presupuestos del Estado.

FIGURA 1. PROPUESTA DE RELACIÓN Y DE ESCALA JERÁRQUICA DE LA AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO



BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Philip, 2006: «Should public debt be managed by a separate agency?», en *Government Debt Management: New Trends and challenges*, ed. por Mike WILLIAMS y Paul BRIONE, Central London Publications, Londres, pp. 79-92.
- CURRIE, Elisabeth; DETHIER, Jean-Jacques, y TOGO Eriko, 2002: *Institutional arrangements for public debt management*, World Bank Research Working Papers 3021, abril de 2003.
- Debt management Office of Denmark's Nationalbank*, 2008, Danish Government Borrowing and Debt.
- GOLEBIOWSKI, Grzegorz, «Internal audit in public administration — controversy of the role (Audyt wewnętrzny w administracji publicznej — kontrowersje wobec jego roli)», *Kontrola Państwowa NIK*, núm. 6/2003, pp. 17-24.
- FMI y BANCO MUNDIAL, diciembre de 2003: *Guidelines for Public Debt Management*.
- KALDEEREN, Lars, 1997: *Debt Management Functions and Their Location*, en V. SANDARAJAN, Peter DATTELS y Hans J. BLOOMESTEIN, *Coordinating Public Debt and Monetary Management*, FMI, pp. 79-95.

- MARCHEWKA-BARTKOWIAK, Kamilla, 2008: *Public debt management. Theory and practice in the EU countries* (Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej), PWN, Varsovia.
- OCDE, 2002: *Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century*.
- OCDE, 2009: *Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, The Institute of Internal Auditors. 2001.
- WHEELER, Graeme, 2004: *Sound Practice in the Government Debt Management*, Banco Mundial, Washington.
- WEBSTER'S NEW WORLD DICTIONARY, 1988: *Third College*, Simon&Schuster Inc., Nueva York.
- Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión TREADWAY (COSO en inglés), 2009. disponible *online* en www.coso.org.