

## **CAPITULO I**

### **LA DEUDA PUBLICA, GENERALIDADES Y DEFINICIONES**

#### **1.1 LA DEUDA PUBLICA**

##### **1.1.1 QUE ES LA DEUDA PUBLICA**

Los gobiernos para cumplir con los roles que les son consagrados al Estado en las cartas políticas de constitución, en materia de salud, seguridad social, infraestructura o educación, efectúan adquisiciones de bienes y servicios como son materiales, equipos, asesoría, tecnología, entre otros rubros. Adicionalmente, deben asignar recursos para los gastos de funcionamiento del Estado. Todos estos desembolsos deben estar contemplados en los presupuestos del gobierno, los mismos se financian a través de los ingresos por impuestos, ventas de bienes y servicios, derechos y otros (en el caso ecuatoriano, el artículo 10 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, establece la integridad de los ingresos y egresos a ser incluidos en los presupuestos de las entidades públicas).

El gobierno cuenta con la política fiscal para buscar el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y por otros conceptos con los gastos gubernamentales. Consideremos que la política fiscal es el conjunto de instrumentos y medidas que realiza el Estado con el objeto de recaudar los ingresos para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica, que pueden estar dirigidos a la distribución de las riquezas o al crecimiento, entre otros.

De igual manera, no podemos dejar de lado la política monetaria que se orienta a las políticas de estabilización que aplica el gobierno a través de la banca central,

mediante cambios en la oferta de dinero. En el caso ecuatoriano, una vez institucionalizado el dólar de los Estados Unidos de América como unidad monetaria (enero de 2000), debe obviarse este elemento de política económica debido a que esta moneda no es de emisión local.

Entonces, es importante que exista una adecuada política fiscal que permita el mencionado equilibrio entre ingresos y gastos del presupuesto del Estado. El Ecuador no cuenta con políticas de Estado, institucionalizadas o de largo plazo en materia económica e inclusive, las de los gobiernos actuantes, no han sido oficialmente declaradas o no han guardado consistencia con las líneas de acción promocionadas en las campañas electorales.

Si en la formulación de los presupuestos, los gastos son mayores a los ingresos, se produce un déficit presupuestario, lo que conlleva a que se efectúen ajustes a las estimaciones presupuestarias sobre todo a los gastos, y, en caso de no llegar a cubrir el déficit, una de las opciones a escoger es la de el gobierno debe tomar la de financiarlo a través de nuevos tributos o incurrir en deuda.

Si el déficit fiscal se financia a través deuda, ya sea con emisión de obligaciones o préstamos, se debe tener en cuenta el impacto que este incremento pueda tener sobre la economía del país, y como el financiamiento de la deuda incide sobre la política fiscal.

La definición de la deuda pública puede variar de acuerdo al informe que se requiere presentar, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, que presenta sus definiciones de deuda pública para la presentación de sus informes.

#### **1.1.1.1 Algunas definiciones de Deuda Pública**

La Deuda Publica, es definida de diferente manera por varias organizaciones, e inclusive, en cada uno de los países se define de diferente forma. A continuación presentamos algunas definiciones de la Deuda Publica

#### **1.1.1.1.1 Deuda Pública según el Fondo Monetario Internacional**

*“El Fondo Monetario Internacional establece que la deuda se compone de todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras. Por consiguiente, todos los pasivos del sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) son deuda, excepto las acciones y otras participaciones de capital y los derivados financieros.”<sup>1</sup>*

#### **1.1.1.1.2 Deuda pública según INTOSAI**

*“La deuda pública puede incluir las obligaciones en que incurren entes públicos tales como un gobierno central o federal las autoridades de un estado, provincia, condado, región municipio o localidad empresas propiedad del Estado o controladas por el Estado y otras entidades consideradas públicas o cuasi-públicas.- Cada uno de esos entes contrae una variedad de compromisos que pueden considerarse deuda pública, como los derivados de la emisión de valores negociables, préstamos bancarios, pasivos por arrendamiento a largo plazo, garantías de préstamos, créditos al interior de la entidad, emisión de moneda, recursos provenientes de planes públicos de ahorro, créditos de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, pasivos por concepto de pensiones y servicios de salud de empleados públicos, y cuentas por pagar.”<sup>2</sup>*

#### **1.1.1.1.3 Chile**

*“La deuda pública está constituida por la del Fisco y por la de los demás organismos del sector público comprometido directamente a su pago.- La indirecta es aquella que cuenta con la garantía o aval del Estado o de algún organismo del sector público autorizado legal mente para otorgarlo y en la que el deudor principal es una persona natural o jurídica del sector privado.- La garantía o aval del Estado o de algún organismo del sector público otorgado a una entidad del sector público, constituirá siempre sólo deuda pública directa.- Garantía del Estado es la operación en virtud de la cual el Tesorero General de la República, en representación del Estado y previamente autorizado por decreto supremo cauciona la obligación contraída por un organismo del sector público o por un tercero”.<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> INTOSAI, El Porqué de la Deuda Pública, 2002

<sup>2</sup> INTOSAI, COMISION DE DEUDA PUBLICA, Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de Los Controles Internos De La Deuda Pública, pg. 4.

<sup>3</sup> Ley 1263 de 1975

#### ***1.1.1.1.4 México***

*"...la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las entidades Estatales, federales y las empresas de participación estatal mayoritaria".<sup>4</sup>*

#### ***1.1.1.1.5 Deuda pública con fines presupuestarios y estadísticos***

La definición de deuda pública, con fines presupuestarios y estadísticos, plantea que corresponde al saldo insoluto (pendiente de pago) de los préstamos contratados y de los bonos emitidos directamente por el gobierno central y los préstamos garantizados por él, como también los préstamos contratados y los bonos emitidos por entidades pertenecientes al gobierno central.

El servicio de la deuda de los préstamos contratados y los bonos emitidos directamente por el gobierno central proviene del presupuesto del gobierno central. Los préstamos garantizados por el gobierno central se consideran en su presupuesto como pasivos contingentes asumidos voluntariamente. Los préstamos contratados y bonos emitidos por entidades pertenecientes al gobierno central y gobiernos locales se consideran implícitamente como pasivos contingentes del presupuesto del gobierno central.

Como se puede observar, la amplitud de las definiciones es sustancialmente diferente, esto puede explicarse en el uso que se le quiera o deba dar al concepto. Por ejemplo, los economistas al efectuar una definición, se inclinarán por obtener una en los términos más amplios para considerar inclusive los efectos o la contribución de la deuda a la economía de un país. Por el contrario, tratándose de rendición de cuentas, la definición se restringirá a la deuda en que haya incurrido una entidad gubernamental con la debida autoridad. Para efectos de la presente investigación, manejaremos el siguiente concepto de la deuda:

---

<sup>4</sup> Ley General de Deuda Pública, artículo 1.

***La Deuda Pública se constituye en los resultados del proceso de adquisición de pasivos a nombre del Estado, con la ejecución de actos administrativos conformes con las asignaciones de autoridad y responsabilidad legalmente reconocibles y vigentes.***

FUENTE: Concepto aportado por el autor.

La adquisición de la Deuda Pública puede provenir de varias fuentes externas o internas, lo que nos lleva a efectuar varias clasificaciones al concepto general de ésta.

### **1.1.2 CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA**

Los criterios para la clasificación de la Deuda Pública están relacionados con: la residencia del acreedor, por acreedor, moneda en que está la deuda, plazo de vencimiento, tipo de deudor, tasas de interés.

La clasificación permite organizar la información sobre la deuda pública de manera consistente, para la realización de análisis específicos y globales, sobre la distribución y composición, así como el comportamiento o tendencia pasada y futura de la misma.

En el siguiente cuadro se resume la clasificación general de la Deuda Pública para luego, explicar las generalidades de sus detalles:

**Cuadro No. 1.1**

#### **CLASIFICACION GENERAL DE LA DEUDA PUBLICA**

<b>CLASIFICACION</b>	<b>SUBCLASIFICACION</b>	<b>POR CARACTERISTICA</b>
<b>1. Por Residencia del Acreedor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deuda Pública Interna</li> <li>• Deuda Pública Externa</li> </ul>	
<b>2. Por Acreedor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acreedores Oficiales</li> <li>• Acreedores Privados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Bancos Privados</li> <li>• Los Tenedores Bonos</li> </ul>
<b>3. Por Moneda</b>		
<b>4. Por Plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corto Plazo</li> <li>• Mediano Plazo</li> <li>• Largo Plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plazo de Vencimiento Residual</li> <li>• Plazo de Vencimiento</li> </ul>

		Original
<b>5. Por Deudor</b>		
<b>6. Por Tasas de Interés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas Fijas</li> <li>• Tasas Variables</li> </ul>	

Fuente: Cuadro resumen elaborado a base de teoría de Curso Regional de Auditoría de Deuda Pública, Módulo I

#### **1.1.2.1. Por residencia del acreedor**

Bajo el criterio de residencia del acreedor, la deuda pública se divide en interna y externa:

##### ***1.1.2.1.1 Deuda Pública Interna***

La definición de deuda interna tiene el criterio de residencia del país, como base para su aplicación.

Complementariamente, se puede definir la deuda "interna" o "doméstica", como aquella adeudada a los acreedores que son residentes en la misma economía en que reside el deudor.

La Guía de Auditoría de la Deuda Pública emitida por la Contraloría General del Estado en 1996 define a la Deuda Pública Interna, de la siguiente forma:

*“Está constituida por las obligaciones que el gobierno nacional tiene con varias instituciones públicas del país y otros acreedores privados, con vencimientos en plazos superiores al año.”<sup>5</sup>*

##### ***1.1.2.1.2 Deuda Pública Externa***

La definición de deuda externa tiene el criterio de residencia como base para su aplicación. La deuda es "externa" porque se debe a un no residente.

La deuda pública se puede presentar como deuda bruta o neta, por ejemplo, la deuda externa bruta, es el saldo insoluto de los pasivos vigentes, no contingentes, que requieran pago(s), en el futuro, de principal y/o intereses por parte del deudor y que son adeudados por gobierno de un país a un no residente.

<sup>5</sup> Guía de Auditoría de la Deuda Pública, Contraloría General del Estado, pg.68

La Guía de Auditoría de la Deuda Pública emitida por la Contraloría General del Estado en 1996 define a la deuda Pública Externa, de la siguiente forma:

*“Está constituida por las obligaciones del gobierno nacional y de los entes públicos con vencimientos superiores a un año, contraídas con organismos del exterior y son exigibles fuera del territorio nacional.”*<sup>6</sup>

Es importante el citar el concepto de Deuda Externa aportado por el economista Alberto Acosta, en los siguientes términos:

*“Conjunto de obligaciones e un país contraídas con gobiernos o residentes del exterior (empresas, entes oficiales, bancos privados u organismos internacionales), que se derivan de las operaciones de crédito internacional. Se habla de una deuda a corto plazo cuando la obligación está fijada a un plazo menor o igual a un año. Dependiendo de las condiciones se puede hablar de deuda concesional, cuando el plazo cuando el plazo y los intereses son mejores que los del mercado; y, de deuda no concesional, cuando el plazo y los intereses son similares a los del mercado, por ejemplo.”*<sup>7</sup>

#### **1.1.2.2. Por acreedor**

La deuda pública del gobierno de mediano y largo plazo se clasifica por cualidad de acreedor en oficial o privada.

##### **1.1.2.2.1 Acreedores oficiales**

Instituciones del sector público que otorgan crédito. Los acreedores oficiales se dividen en "bilaterales" y "multilaterales". La diferencia entre estos dos tipos de acreedores radica básicamente en la fuente de recursos y que se destinan para otorgar créditos. En el caso de los acreedores bilaterales, la fuente es el presupuesto de un solo gobierno, por ejemplo, los préstamos del gobierno de Francia hacia otro país. En el caso de un acreedor multilateral, la fuente viene a ser el presupuesto de varios gobiernos contribuyendo a la "agencia multilateral" para el otorgamiento de los recursos en préstamos. El Banco Mundial es un ejemplo de un

---

<sup>6</sup> Guía de Auditoría de la Deuda Pública, Contraloría General del Estado, pg.68

<sup>7</sup> Acosta Alberto, Breve Historia Económica del Ecuador, 2da. Edición 2003, pg. 85.

acreedor multilateral, el cual recibe recursos de diferentes gobiernos con el fin de conceder créditos.

Otra gran diferencia es que los créditos bilaterales son elegibles para ser reestructurados, bajo algunas condiciones, en el Club de París; mientras que los créditos multilaterales, por su prioridad, el servicio de la deuda debe asegurarse en cualquier caso.

#### *1.1.2.2 Acreedores privados*

Los acreedores privados se descomponen en bancos privados, tenedores de bonos y otros.

- **Los bancos privados**

Los bancos privados pueden proporcionar recursos a un país en muchas formas, una de estas, es a través de los créditos de compradores. Los créditos de compradores son un arreglo financiero que involucra por lo menos tres actores: un exportador (proveedor), un importador (comprador), y un banco que financia la operación a través de un préstamo. Para que los créditos de los bancos privados sean clasificados como deuda externa, estos deben ser residentes en el exterior.

- **Tenedores de bonos**

Los tenedores de bonos son personas naturales o jurídicas (incluyendo los bancos privados extranjeros), que adquieren esos títulos de crédito que representa la participación individual en un crédito colectivo a cargo del emisor. Los bonos pueden ser emitidos a la orden del portador y deben expresar la obligación de pagarlos a los tenedores en los plazos, términos y demás condiciones relativas a su emisión.



Entre otros créditos privados, podemos mencionar los créditos a proveedores. Los cuales son un arreglo financiero que involucra por lo menos dos actores: un exportador (proveedor), un importador (comprador), el proveedor financia el monto de la operación a través de un préstamo.

#### **1.1.2.3 Por moneda**

La clasificación de la deuda por moneda es importante porque permite el análisis de riesgos cambiarlos.

Los gobiernos determinan la composición cambiaría de sus pasivos teniendo en cuenta las características financieras de sus activos, por ejemplo: Reservas internacionales, ingresos tributarios.

Por otro lado, permite presentar una canasta de monedas, por ejemplo: Dólares de EE.UU., Yenes Japoneses, Euro, Franco Suizos, entre otras.

Cuando se requieran cifras agregadas, es imprescindible determinar la denominada "moneda del informe", es decir, que las diferentes monedas de los diversos préstamos deben convertirse en una sola moneda con el fin de que los agregados tengan sentido. No hay muchas posibilidades de moneda de informe, las posibilidades son: la moneda nacional del país deudor (por ejemplo, para informar sobre la deuda pública al Congreso), en dólares USD para las estadísticas internacionales y acreedores extranjeros, en derechos especiales de giro DEG para el FMI y la balanza de pagos.

#### **1.1.2.4 Por plazo**

Existen tres tipos de plazos de un préstamo: corto, mediano y largo plazo. Los de corto plazo son aquellos préstamos cuyo plazo original es de un año o menos. Los de mediano plazo son préstamos con un plazo de un mínimo de un año y un máximo de cinco años. Los de largo plazo tienen un plazo mayor a cinco años.

La clasificación de la deuda por plazos conlleva a dos categorías: vencimiento residual y plazo de vencimiento original. El primero es más importante porque es un factor clave de riesgo de refinanciamiento, el segundo permite evaluar la tendencia en las condiciones de financiamiento.

#### ***1.1.2.4.1 Plazo de Vencimiento Residual***

El plazo de vencimiento residual de un préstamo es el tiempo que resta para que un préstamo sea completamente reembolsado. Se mide desde la fecha en la cual se desea dicho plazo, hasta la fecha del último pago, por concepto de principal.

#### ***1.1.2.4.2 Plazo de Vencimiento Original***

El plazo de vencimiento original de un préstamo es la duración de vida del préstamo y se mide a partir de su desembolso hasta la fecha del último pago de principal. Se cuenta desde el desembolso porque esta información sirve para calcular la vida promedio y perfil de la deuda.

#### **1.1.2.5. Por deudor**

El gobierno central es el núcleo del sector público en el sentido de que sus pasivos directos se pagan a través del presupuesto gubernamental. Los otros pasivos con garantía del gobierno o pasivos pertenecientes a entidades de carácter público (propiedad del gobierno central) representan pasivos contingentes implícitos dentro del presupuesto del gobierno.

#### **1.1.2.6. Por tasas de interés**

##### ***1.1.2.6.1 Tasa Fija***

Es aquella tasa de interés que permanece fija durante la vida del crédito.

#### ***1.1.2.6.2 Tasa Variable***

Es aquella tasa de interés que se ajusta periódicamente de acuerdo a una tasa de referencia. Por ejemplo, los créditos que se fijan con una tasa LIBOR (London Interbank Offering Rate) o PRIME más uno o varios puntos básicos de adición.

#### ***1.1.2.6.3 Tasa Nominal***

Cuando se realiza una operación financiera, se pacta una tasa de interés anual que rige durante el lapso que dure la operación. Por ejemplo, los créditos concedidos por multilaterales, en las que se establecen tasas de interés anual que de forma independiente a las variaciones de las condiciones del mercado financiero, se mantiene.

La deuda pública clasificada en los criterios antes señalados, es de utilidad para realizar análisis desde diferentes puntos de vista, que permitan llegar a conclusiones más acertadas.

### **1.1.3 RIESGOS FISCALES QUE PUEDEN AFECTAR A LA DEUDA PÚBLICA**

Es importante comprender que, asociados a las definiciones y clasificaciones de la Deuda Pública, existen los de: pasivos contingentes y otros riesgos fiscales,

Los pasivos contingentes se generan cuando el Gobierno Central, o una entidad autorizada, garantizan una obligación crediticia de un tercero, que se mantiene como deudor directo, con la responsabilidad de amortizar y dar servicio a la misma. Estos pasivos contingentes sin embargo de no registrarse como parte de la Deuda Pública hasta que se produzca la obligación de honrar la garantía, deberían mantenerse como partidas informativas o datos agregados.

Un tipo común de pasivos contingentes del gobierno general es la garantía del pago a terceros que se crea cuando el gobierno garantiza el reembolso de un préstamo por parte de otro prestatario.

Estos arreglos son contingentes porque el garante debe reembolsar el préstamo únicamente si el prestatario incumple su obligación. Otros ejemplos de pasivos contingentes incluyen garantías del Gobierno Central para la inversión privada, cobertura de seguros estatales, las cartas de crédito, las líneas de créditos, las indemnizaciones contra los pasivos tributarios no previstos que surgen en contratos del gobierno con otras unidades, y los daños y otras indemnizaciones contra el gobierno correspondiente a juicios pendientes. Las contingencias deben ser analizadas desde el punto de vista de los registros contables, efectos en los presupuestos, y, en las estadísticas.

Los otros riesgos fiscales están relacionados a programas y actividades de un gobierno que podrían demandar recargos futuros, como pueden ser los programas de jubilación de seguridad social en general, los reajustes de precios en los contratos de obra pública, los incrementos de sueldos del sector público derivados de compromisos no programados, y otros imprevistos.

Claramente los riesgos fiscales varían significativamente en términos de su magnitud, posibilidad de ocurrencia y fuerza de la obligación legal gubernamental.

Estos riesgos fiscales pueden ocasionar pueden crear aumentos no anticipados en el financiamiento de gastos y deuda, sobrecargar presupuestos futuros y restringir la flexibilidad fiscal en forma que socavan los objetivos de la política económica y fiscal gubernamental.

Los riesgos fiscales pueden atenuarse con la conformación de una política fiscal de largo plazo, fundamentada en el estudio técnico y profundo de las condiciones sociales y económicas del país, proyectando los escenarios futuros desde los más a los menos favorables para la economía. Es en este punto en que se puede hablar de la administración del riesgo, ya que ninguna herramienta técnica puede evitar la existencia de los riesgos, pero al menos puede minimizar su incidencia.

Con reportes completos y sumamente claros de las contingencias potenciales, quienes toman decisiones están mejor posicionados para atender los costos futuros y ayudar a evitar cambios inesperados en las necesidades financieras. Sin embargo, al ir más allá del mejoramiento del conocimiento contribuye a asegurar buenos indicadores del costo y la integración eficaz de esos indicadores en un reporte financiero, presupuesto y otros procesos de políticas son pasos importantes en la creación de incentivos que apoyen una mejor toma de decisiones respecto a cómo financiar o impedir dichas contingencias.

Para una mejor comprensión de los pasivos contingentes y otros riesgos fiscales, en el siguiente cuadro, se presenta una comparación entre los pasivos directos y los contingentes, con ejemplos que permiten formarse un criterio claro de cada uno de ellos, y clasificados en pasivos explícitos e implícitos.

**Cuadro No. 1.2  
PASIVOS DIRECTOS Y CONTINGENTES**

Pasivos	Directos (se asumen en cualquier caso)	Contingentes (se asumen si un evento particular se produce)
<p><b>EXPLÍCITOS</b></p> <p>Pasivos públicos reconocidos por ley o por contrato.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deuda pública externa e interna (préstamos y bonos).</li> <li>• Gastos aprobados por la ley de presupuesto.</li> <li>• Gastos presupuestarios representando un compromiso legal a largo plazo (nómina y pensiones de los funcionarios públicos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Garantías: avales explícitos del gobierno central a entidades públicas, a gobiernos locales y a entidades privadas.</li> <li>•Garantías de cobertura gubernamental para ciertos préstamos (hipotecarios, de estudios, micro créditos, etc.).</li> <li>•Garantías comerciales y cambiarias emitidas por el gobierno central.</li> <li>•Garantías o avales del gobierno nacional para préstamos de un gobierno extranjero.</li> <li>•Garantías del gobierno central para la inversión privada</li> <li>•Cobertura de seguros estatales (depósitos de seguros, retorno mínimo de fondos de pensiones, seguros de campaña agrícola, de inundación, contra guerras, etc.)</li> </ul>
<p><b>IMPLÍCITOS</b></p> <p>Una obligación "moral" del gobierno que refleja principalmente expectativas y/o presiones de los intereses de ciertos grupos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos recurrentes futuros de los / proyectos de inversión pública.</li> <li>• Pensiones futuras de funcionarios públicos no pertenecientes al gobierno central, en caso de que no se asuman por ley.</li> <li>• Coberturas de seguro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantías: avales implícitos, por omisión, del gobierno central a entidades públicas, a gobiernos locales y a entidades privadas.</li> <li>• Pasivos subrogados de empresas privatizadas.</li> <li>• Quiebra de bancos (no cubiertas por los seguros estatales).</li> <li>• Falla en inversiones de fondos de pensiones, de empleo, o de seguro social (protección a pequeños inversionistas).</li> </ul>

	social, si no se asumen por ley. • Gastos futuros de salud, si no se asumen por ley.	• Impago de las obligaciones del Banco Central (contratos en divisas extranjeras, estabilización del tipo de cambio, estabilización de la balanza de pagos). • Rescatos después de un cambio en flujos de capital. • Daños al medio ambiente. catástrofes naturales, gastos militares.
--	---	--

**Fuente:** Resumen elaborado a base de contenido del Taller de Auditoría de Deuda Pública, IDI-INTOSAI.

Respecto de estas contingencias, se puede sugerir que el papel de los órganos de control, debe concentrarse en:

- Auditar y ayudar a mejorar la comprensión de las contingencias reportadas en los informes financieros;
- Estimular prácticas de reportes definidos para las contingencias fiscales, incluyendo aquellas no capturadas en reportes presupuestarios y financieros convencionales.
- La evaluación de los costos y riesgos asociados esperados con las contingencias fiscales específicas.
- Estimular las mejores prácticas en el manejo de riesgo.

## 1.2. EL MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA

Se debe precisar las funciones relacionadas a la deuda Pública, para este efecto, las clasificaremos en la gestión ejecutiva o aspectos institucionales y la gestión operacional. En el primer caso, nos referiremos al marco legal en el cual se establece de quién es la competencia para endeudarse, así como, las funciones que delimitan la labor de los involucrados, los objetivos de la gestión y la transparencia de las operaciones; y, en el segundo caso, nos concentraremos en las funciones de la Oficina de Administración de la Deuda OAD como unidad que administradora fundamentada en las prácticas sanas aplicables y a el ordenamiento jurídico correspondiente.

### 1.2.1. GESTIÓN EJECUTIVA O ASPECTOS INSTITUCIONALES

La gestión ejecutiva o de negociación es atribución del Presidente de la República y los Secretarios de Estado directamente relacionados con la Deuda como el caso del Ministro de Economía y Finanzas y Presidente del Banco Central. Comprende tres funciones: los objetivos, la política, de reglamentación y de dotación.

#### 1.2.1.1. Los Objetivos

Los objetivos del manejo de la deuda son el elemento esencial para la implementación de una adecuada estrategia de endeudamiento propuesta por un gobierno. Se deben definir claramente y darse a conocer al público, con explicación de las medidas sobre costo y riesgo.

El objetivo principal de la gestión de la deuda pública consiste en asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfacen, en el mediano y largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con un nivel prudente de riesgo. Por ello, diversos países incorporan estos objetivos en sus marcos normativos:

**Argentina:** *"...administrar adecuadamente la deuda contraída y atender las necesidades de financiamiento del Estado en las mejores condiciones posibles."*

**Brasil:** *"...minimizar los costos de largo plazo, tomando en cuenta el mantenimiento de niveles prudentes de riesgo."*

**Colombia:** *"...asegurarla satisfacción de las necesidades de financiamiento, a un costo reducido. dentro de una óptica de largo plazo y una trayectoria sostenible, y con un nivel de riesgo prudencial. Los riesgos que se consideran son de refinanciamiento, de mercado, de crédito, operativo y jurídico."*

**Ecuador:** " *...el manejo de la deuda implica: conocer el nivel de la deuda; tomar una decisión de lo que sería un nivel aceptable; mantener la deuda dentro de los límites deseados; y, obtenerlos mejores términos posibles para la deuda contratada...*"

**Irlanda:** " *...contener el nivel y la volatilidad del costo del servicio de deuda fiscal anual, contener la exposición del gobierno al riesgo...*"

**México:** " *Cubrir el déficit fiscal; ampliar el vencimiento promedio de las obligaciones gubernamentales; reducir el costo de financiamiento; reducir la vulnerabilidad de la deuda pública ante cambios en el entorno internacional; captar recursos para el refinanciamiento de la deuda pública*".

**Nueva Zelanda:** " *...identificar un bajo riesgo de portafolio de los pasivos netos en consistencia con la aversión del gobierno al riesgo, teniendo en cuenta el costo esperado de reducir el riesgo...*"

**Perú:** " *...impulsar el mercado local de capitales en soles, manteniendo un perfil de endeudamiento óptimo con niveles de riesgo aceptables, (...) reducir el riesgo cambiarlo y de tasas de interés, aumentarla liquidez de los bonos soberanos, reducir el costo del financiamiento y mejorar el perfil de deuda sin aumentar el tamaño del stock.*"

**Reino Unido:** " *...minimizar el costo de largo plazo en conjunto con las necesidades de financiamiento del gobierno y tomando en cuenta el riesgo...*"

**Suecia:** " *...minimizar el costo de los préstamos dentro de un nivel tolerable de riesgo...*"

Henry Mintzberg establece acerca de los objetivos, lo siguiente:

*"Las metas (u objetivos) establecen qué es lo que se va a lograr y cuándo serán alcanzados los resultados, pero no establecen cómo serán logrados. Todas las organizaciones, coexistiendo en una compleja jerarquía, poseen múltiples metas (Simon, 1964): desde objetivos en lo que se refiere a valores, mismos que expresan las amplias premisas de valores que habrán de regir a la compañía; pasando por objetivos organizacionales generales, los cuales establecen la naturaleza deseada de la empresa y las direcciones en que habrá de dirigirse hasta una serie de metas*



*menos permanentes.....Las metas principales –aquellas que afectan la dirección general y viabilidad de la entidad-se llaman metas estratégicas.”<sup>8</sup>*

### **1.2.1.2. La política**

Se relaciona con la formulación de políticas y estrategias nacionales en materia de deuda y debe guardar coordinación con los agentes u organismos a los que corresponde la gestión económica de un país.

Henry Mintzberg define a las políticas de la siguiente manera:

*“Las políticas con reglas o guías que expresan los límites dentro de los que debe ocurrir las acción. Estas reglas, muchas veces toman la forma de decisiones de contingencia para resolver los conflictos que existen y se relacionan entre objetivos específicos. Por ejemplo: “El inventario de cada uno de los artículos no podrá exceder, sin la autorización corporativa, el lapso de tres meses.” Al igual que lo que pretenden los objetivos, las políticas, las políticas existen en una jerarquía y en todos los niveles de organización. Las políticas principales –aquellas que guían la dirección general y la posición de la entidad y que también determinan su viabilidad- se denominan políticas estratégicas.”<sup>9</sup>*

Entonces, debemos entender a la política como el criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones, al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional.

Las estrategias contemplan los principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Se pueden distinguir tres tipos de estrategias, de corto, mediano y largo plazo. Las estrategias se identifican con las operaciones fundamentales tácticas del sistema económico, constituyen la ruta a seguir para alcanzar los propósitos, objetivos y metas planeadas.

El mismo autor, establece acerca de las estrategias, lo siguiente:

*“Una estrategia es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de*

<sup>8</sup> El Proceso Estratégico, Henry Mintzberg, James Brian Quinn y John Voyer, pg. 7.

<sup>9</sup> El Proceso Estratégico, Henry Mintzberg, James Brian Quinn y John Voyer, pg. 7.

*una organización, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes.”<sup>10</sup>*

### **1.2.1.3. La reglamentación**

Comprende la elaboración, discusión y aprobación de las leyes y reglamentos por parte de los niveles competentes del gobierno. Su principal resultado es la implantación y continua revisión del marco legal y administrativo. Se establece a quién se le asigna la competencia para contraer deudas, realizar transacciones en nombre del gobierno y aseguran la adecuada articulación de mandatos y funciones, respectivamente. La importancia del marco legal radica en el hecho de proporcionar, a los inversionistas y prestatarios, certeza de que los administradores de la deuda están jurídicamente facultados para realizar transacciones y que las mismas están respaldadas por el gobierno.

Debemos entender al marco legal corresponde al conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a los que debe apegarse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

El marco legal debe establecer claramente la asignación de la competencia para contraer deuda, entendiéndose por competencia la facultad atribuida a un órgano para realizar determinados asuntos específicamente. Debe estar en coordinación con las políticas de estado.

En cuanto al marco institucional puede asumirse como una porción del marco legal, toda vez que está constituido por la normativa legal, reglamentaria y de procedimientos y funciones que regula las operaciones que lleva a cabo la Oficina de Administración de la Deuda OAD y sus gestores

---

<sup>10</sup> El Proceso Estratégico, Henry Mintzberg, James Brian Quinn y John Voyer, pg. 7.

#### 1.2.1.4. La dotación

Consiste en motivar, contratar y capacitar al personal con el objeto de retenerlo, y por ende, disponer de un equipo especializado.

Idalberto Chiavenato conceptúa a los recursos humanos de la siguiente manera:

*“Personas que ingresan, permanecen y participan en la organización, en cualquier nivel jerárquico o tarea. Los recursos humanos están distribuidos en el nivel institucional de la organización (dirección), en el nivel intermedio (gerencia y asesoría) y en el nivel operacional (técnicos, auxiliares y operarios además de los supervisores de primera línea). El recurso humano es el único recurso vivo y dinámico de la organización y decide el manejo de los demás que son físicos o materiales.”*<sup>11</sup>

En general, todas esas funciones se relacionan con las "reglas del juego" o, lo que es lo mismo, con las estrategias y marcos legal e institucional de la deuda, pilares fundamentales para un manejo eficaz de la misma.

Para la realización de la Auditoría de la Deuda Pública, los auditores deberán tener en cuenta estas funciones a fin de establecer si el manejo de la deuda se está realizando de acuerdo con el marco legal e institucional establecido.

Consideramos que a efectos del marco normativo, se debe incluir aspectos que promuevan la transparencia en el manejo y administración de la deuda, que consistiría básicamente en la difusión a la ciudadanía de las políticas, objetivos, estrategias para el ameno de la Deuda Pública, además de la actividad presupuestaria pasada y presente (con información sobre flujos y saldos de la deuda), el volumen y la composición de sus activos financieros y deuda, entre otros aspectos. Esta información le otorgaría mayor credibilidad al programa de gestión de la deuda, a nivel de la sociedad del país deudor como de la comunidad financiera, reduciendo la incertidumbre entre los inversores.

---

<sup>11</sup> Administración de Recursos Humanos, Adalberto Chiavenato, pg. 128.

Como resultado del creciente interés que ha despertado el concepto de transparencia, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico elaboraron el Manual de Transparencia Fiscal y el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, de los cuales se muestran algunos extractos en Anexo No. 1.1.

### **1.2.2. LA OFICINA DE ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA (OAD)**

La responsabilidad del manejo y administración de la Deuda está en manos de la Oficina de Administración de la Deuda (OAD); la cual, desde el punto de vista operacional, se encarga de las funciones de registro, análisis y coordinación/vigilancia.

La OAD puede ser una oficina integrada para ocuparse de todos los aspectos de la administración de la deuda o puede ser una entidad que coordina la labor de todos los organismos que participan en la gestión de la deuda.

#### **1.2.2.1. Las funciones de administración de la deuda**

Normalmente, la OAD se encarga de las funciones operacionales y proporciona información que sirve de base a las funciones ejecutivas o de negociación, para que éstas ajusten las estrategias y/o el marco jurídico, si es el caso.

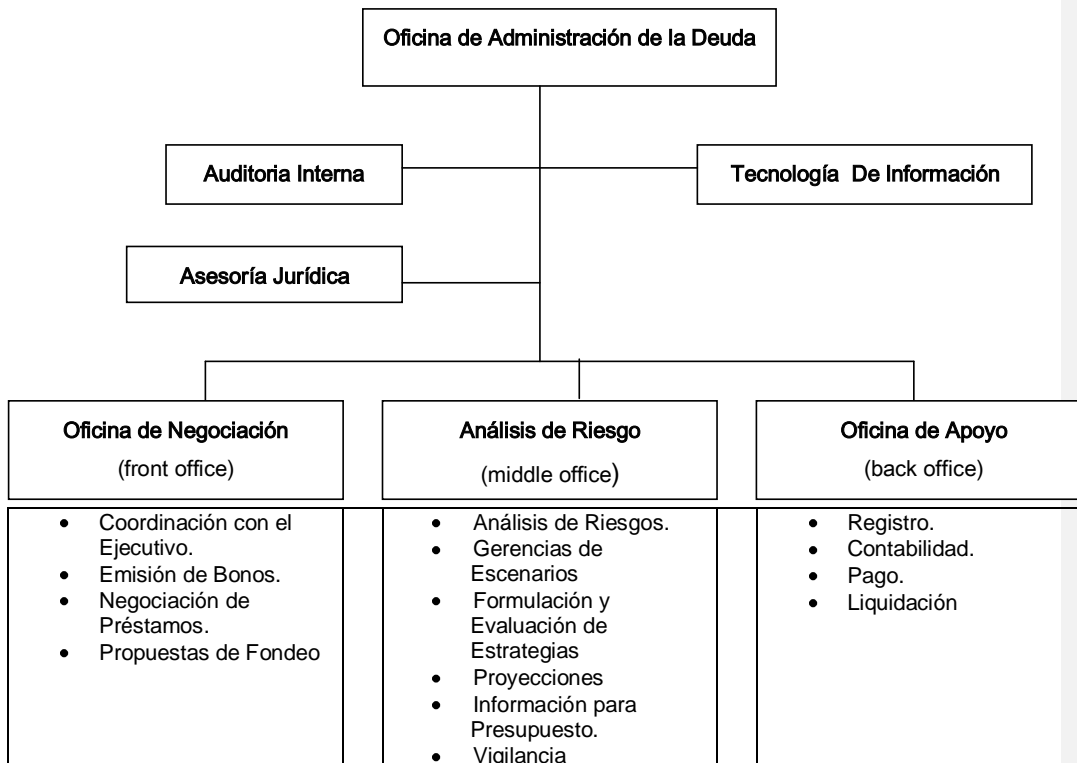
La OAD puede dividir sus funciones así:

- La Oficina de Apoyo (*back office*) está constituida por las dependencias encargadas del registro, control, gestión y utilización de la deuda;

- Análisis de Riesgos ("*middie office*"), encargada de la estadística y análisis; así como de las proyecciones y estrategias; así como, las relaciones con las agencias de riesgo, donde deben estar claros los efectos de la transparencia de manera de no afectar la evaluación del riesgo país.
- la Oficina Ejecutiva o de Negociación ("*front office*"), a quien compete la coordinación con el Poder Ejecutivo, efectúa la negociación o transacción de deuda en representación del gobierno.

En el siguiente gráfico se presenta una estructura básica de la OAD:

**Cuadro No. 1.3**  
**Propuesta Organización de la Oficina de Administración de la Deuda**



FUENTE: Curso Regional de Auditoría de Deuda Pública, IDI-INTOSAI

Uno de los aspectos importantes a ser tomados en cuenta por los auditores, será el de evaluar si la OAD ha cumplido sus objetivos, revisar el impacto de las diversas opciones de gestión de la deuda sobre las cuentas macroeconómicas y el presupuesto nacional y los distintos instrumentos de préstamo o la selección de los vencimientos y las nuevas técnicas financieras como las operaciones de cobertura, canje de deuda y gestión de riesgos.

Las funciones que debe llevar a cabo la OAD, así como los conocimientos necesarios para hacer el trabajo deben estar manifiestamente identificados. Por ello, toda oficina de deuda debe disponer de un organigrama, de manuales de procedimientos y de funciones y tareas, que muestren claramente la estructura organizacional y las responsabilidades del personal; el cual debe ser capacitado periódicamente para efectuar las labores. Además, la oficina de la deuda debe disponer de personal especializado y con la capacitación requerida; en razón de lo cual, y a los fines de atraer y retener a los funcionarios con tales características, es preciso que el salario y las oportunidades de carrera en esta dependencia sean competitivos con otras opciones en los sectores público y privado. Igualmente, debe prestar atención a la capacitación, ya que, una rotación de personal muy alta puede poner en peligro las posibilidades de éxito de la OAD.

Otros aspectos de vital importancia, que se deben tener en cuenta en la organización de la OAD, son la infraestructura física y la tecnología. En este sentido, es necesario evaluar las necesidades de espacio y de equipos, ya que, el personal debe contar con oficinas que garanticen el carácter confidencial de las operaciones de crédito público; además, de computadores y programas apropiados. Finalmente, y no por ello de menos relevancia, el apoyo jurídico y un mecanismo eficiente de recolección de datos para efectuar el trabajo con buenos resultados.

La OAD deberá tener un estrecho vínculo con los elementos de los medios interno y externo que le permita disponer de información en tiempo real y confiable, esto dependerá de la distribución de funciones, la delegación de poderes y la configuración de las responsabilidades entre los distintos ministerios y organismos del Estado. En cuanto a su ubicación, deberá constar dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda o en el caso del Ecuador, en el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, al respecto, en varios países, la OAD depende del Banco Central e inclusive se constituye como una oficina totalmente autónoma en lo administrativo, técnico y financiero como en los casos de Irlanda y Portugal.

### **1.2.3 SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE LA DEUDA**

Kenneth Laudon define a un sistema de información de la siguiente manera:

*“Un sistema de información se puede definir técnicamente como un conjunto de componentes interrelacionados que reúne (u obtiene), procesa, almacena y distribuye información para apoyar la toma de decisiones y el control en una organización. Además de apoyar la toma de decisiones, la coordinación y el control, los sistemas de información también ayudan a los administradores y trabajadores a analizar problemas, visualizar aspectos complejos y crear productos nuevos....Los sistemas de información contienen información acerca de personas, lugares y cosas importantes dentro de la organización o en su entorno...El término información se refiere a datos a los que se les ha dado una forma que tiene sentido y es útil para los humanos. Los datos, en cambio, son flujos de hechos en bruto que representan sucesos ocurridos en las organizaciones o en el entorno físico, antes de ser organizados y acomodados de tal forma que las personas pueden entenderlos y usarlos.”<sup>12</sup>*

Es indispensable que los usuarios de la información dispongan puedan apoyarse en un sistema informático que capte y genere información pertinente y confiable sobre el endeudamiento.

---

<sup>12</sup> Sistemas de Información Gerencial, Kenneth C. Laudon y Jane P. Laudon, pg. 8.

El procesamiento de datos sobre la deuda, gana en flexibilidad y rapidez con el uso de las computadoras. En pocos minutos, los sistemas informáticos pueden calcular los saldos de cientos de préstamos, combinar datos de deuda con variables económicas de la economía real, a fin de calcular proyecciones de las necesidades financieras para disminuir el déficit de la balanza de pagos y/o del presupuesto e imprimir informes organizados por prestamista, prestatario, divisa, se puede plantear diferentes escenarios sobre el perfil de pagos futuros si las tasas de interés o los tipos de cambio varían, por lo que tienen la posibilidad de analizar rápidamente los cambios en la carga de la deuda del país, producida por cambios hipotéticos en los mercados financieros.

La información que generan los sistemas de gestión de deuda se obtiene con mayor facilidad cuando existen las siguientes condiciones:

- Para el registro de las operaciones presupuestarias, de tesorería y de deuda pública se utiliza de manera consistente un único sistema de contabilidad gubernamental.
- Una base de datos integrada proporciona información consistente sobre el efectivo, el presupuesto y la deuda pública y facilita el flujo de la información entre las distintas unidades operativas y a su interior.
- El cuerpo encargado de prescribir las normas de contabilidad ha establecido un sistema contable uniforme; así como, los requisitos que deben cumplir los informes, tanto en su forma como en su contenido.
- Grupos de las distintas dependencias se coordinan para administrar la evolución de los sistemas de información de manera integral y eficiente.
- Apoyo de los funcionarios de nivel superior a las necesidades informáticas de la oficina de la deuda. De lo cual derivará la asignación de personal capacitado y competente para manejarlo.



Por todas estas razones, actualmente es imposible administrar eficazmente deuda nacional sin un sistema informático; el cual debe enlazarse con los diferentes actores, es decir constituirse en sistema de gestión de la información.

Hoy en día, hay por lo menos dos sistemas probados, el programa SIGADE, de la Conferencia de las Naciones Unidas (UNCTAD) y el CSDRMS, del Commonwealth. Cabe destacar que, independientemente del sistema de gestión de deuda que se utilice, lo importante es que exista una interfase con el Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF (que consiste en un sistema de registro y control de las operaciones financieras de cada país), a los fines de dar información integral. En cuanto al SIGADE, está instalado en 58 países, incluyendo 76 instituciones. Los países de Latinoamérica que han adoptado este sistema informático para gestionar su deuda se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 1.4**  
**PAÍSES DE LATINOAMÉRICA QUE UTILIZAN EL SIGADE PARA SU GESTIÓN DE DEUDA PÚBLICA**

N°	País	Fecha de instalación	Ubicación	Status del Proyecto
1	Argentina	1993	Ministerio de Finanzas	Activo
2	Bolivia	1993	Ministerio de Finanzas y Banco Central	Activo
3	Costa Rica	1988	Ministerio de Finanzas y Banco Central y Eléctrica de C. R.	Activo
4	República Dominicana	1996	Banco Central	Activo
5	Ecuador	1995	Ministerio de Finanzas y Banco Central	Terminado
6	El Salvador	1988	Ministerio de Finanzas	Activo
7	Guatemala	1988	Ministerio de Finanzas y Banco Central	Activo
8	Haití	1985	Banco Central	Activo
9	Honduras	1988	Ministerio de Finanzas y Banco Central	Terminado
10	Nicaragua	1988	Ministerio de Economía y Banco Central	Terminado
11	Panamá	1996	Ministerio de Economía y Finanzas	Activo
12	Paraguay	1995	Ministerio de Finanzas (Conectado con el Banco Central)	Activo
13	Perú	1998	Ministerio de Economía y Finanzas	Terminado
14	Trinidad y Tobago	1985	Banco Central	Activo
15	Venezuela	1998	Ministerio de Finanzas	Terminado

FUENTE: Curso Regional de Auditoría de Deuda Pública, IDI-INTOSAI

Laudon pone énfasis en la importancia de los sistemas de información al expresar lo siguiente:

*“La tecnología de la información ha tenido que ver en el cambio gerencial, al proporcionar herramientas más potentes con que los administradores desempeñan sus roles tanto tradicionales como modernos. Los sistemas de información contemporáneos permiten a los administradores, analizar y comprender con rapidez montañas de datos. Los administradores del nivel medio y superior pueden usar sistemas de información gerencial (MIS) y sistemas de apoyo a ejecutivos (ESS) para monitorear las operaciones cotidianas con cualquier nivel de detalle necesario, desde el más general hasta la transacción, el empleado o el cliente específico.”<sup>13</sup>*

Los sistemas de información deben ser evaluados por la Auditoría de Deuda Pública para validar la capacidad de proceso de la información y la confiabilidad en la salvaguarda y producción de información oportuna y confiable.

### **1.3 EL CICLO OPERACIONAL DE LA DEUDA**

En esta parte de nuestro trabajo se presentará una visión global del ciclo operacional de la deuda, el que se integra a su vez con los ciclos de endeudamiento, de servicio de la deuda y de reestructuración de la deuda. Asimismo se explicarán terminología y conceptos comunes a los tres ciclos mencionados.

Esta sección tiene como objetivo el conocer el ciclo operacional de la deuda pública, hasta el punto de interpretar la terminología.

Haremos énfasis en el ciclo de endeudamiento en el mercado de capitales con la emisión de bonos y del endeudamiento con bilaterales y multilaterales con la contratación de créditos externos.

---

<sup>13</sup> Sistemas de Información Gerencial, Kenneth C. Laudon y Jane P. Laudon, pg. 117.

### 1.3.1 CONCEPTOS BÁSICOS

Las definiciones básicas que debemos tener antes de iniciar el desarrollo del tema de la introducción al ciclo operacional de la deuda pública, corresponden a las de la deuda externa y deuda interna, y de allí, sus respectivas subclasificaciones, en el siguiente cuadro se presenta la clasificación y luego, la explicación general:

**Cuadro No. 1.5  
Clasificación Deuda Interna y Externa**

TIPO DE DEUDA	CLASIFICACION	SUBCLASIFICACION	DETALLE
<b>DEUDA PUBLICA EXTERNA</b>  Está constituida por las obligaciones que el Gobierno Nacional tiene con gobiernos o residentes del exterior que se derivan de las operaciones de crédito internacional.	<b>DEUDA PUBLICA BILATERAL</b>  Está constituido por las obligaciones del Gobierno y de los entes público que tienen vencimientos superiores a un año contraídas con organismos del exterior y exigibles fuera del territorio nacional	a. Banca privada y refinanciamiento b. Refinanciamiento Club de París. c. Préstamos de Gobiernos y Proveedores. d. Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos USAID	
	<b>DEUDA PUBLICA MULTILATERAL</b>  Integra las operaciones realizadas con los organismos financieros internacionales, que otorgan préstamos para el desarrollo económico y social de los países.	a. Organismos Mundiales. b. Organismos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BIRF</li> <li>• FMI</li> <li>• BID</li> <li>• CAF</li> <li>• FIDA</li> <li>• FLAR</li> </ul>
<b>DEUDA PUBLICA INTERNA</b>  Está constituida por las obligaciones que el Gobierno Nacional tiene con varias instituciones públicas del país y otros acreedores privados, con vencimientos en plazos mayores a un año.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Central del Ecuador</li> <li>• Banco Nacional de Fomento</li> <li>• Banco Ecuatoriano de la Vivienda</li> <li>• Banco Ecuatoriano de Desarrollo</li> <li>• Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social</li> <li>• Varios Acreedores (emisión de bonos y CETES o Certificados de Tesorería)</li> </ul>		

FUENTE: Cuadro resumen propuesto por el Autor

### 1.3.1.1 Deuda Pública Externa - Bilateral

#### 1.3.1.1.1 Banca Privada y refinanciamiento

Esta modalidad fue utilizada hasta la década de los 90's y suspendida por los bancos privados internacionales debido a la moratoria de la deuda. Se negoció acuerdos de pago con los acreedores, lo que se constituyó en el Plan Brady y los denominados Bonos Brady, lo que luego se transformarían en Bonos Globales.

#### 1.3.1.1.2 Refinanciamiento Club de París

El origen de este endeudamiento se encuentra en los préstamos otorgados al Estado Ecuatoriano, en las modalidades de préstamos de gobiernos o proveedores y que fueron satisfechas las obligaciones por concepto de intereses, comisiones y amortización de capital. Frente al retraso en el pago se constituyó el Club de París que está integrado por los siguientes países: Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Estados Unidos, Italia, Inglaterra, Israel, Japón, Suiza, Noruega y Korea. Más adelante se explica con mayor detalle el significado del Club de París.

#### 1.3.1.1.3 Préstamos de Gobiernos y Proveedores

En esta modalidad el Estado Ecuatoriano recibe créditos en dinero, bienes o servicios especializados de los gobiernos amigos, los que son canalizados de las siguientes formas:

**Cuadro No. 1.6**  
**Canalización de Préstamos de Gobiernos y Proveedores**

Banca-Gobiernos	Mediante la celebración de protocolos con los gobiernos que financian operaciones, en las cuales se establece el financiamiento de los proyectos en dos partes, una por el gobierno prestamista y otra por la banca privada del mismo país; suscribiéndose dos contratos, uno por el crédito oficial de gobierno a gobierno y otro con la banca privada.
Gobierno y Proveedores	Los gobiernos y los fabricantes de bienes y servicios técnicos especializados negocian préstamos con los organismos financieros para la adquisición de sus productos.

FUENTE: Elaborado por el Autor

#### **1.3.1.1.4 Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos USAID**

El Gobierno de los estados Unidos de América mantiene programas de cooperación técnica y económica con el Ecuador y otros países de la región. El objetivo fundamental es la formulación de una estrategia de apoyo al plan nacional de desarrollo y a la elaboración de proyectos específicos de cooperación técnica económica. Para cumplir con dicha misión, USAID dispone de los siguientes mecanismos:

- Préstamos a Largo Plazo.
- Fondos o Aportes no Reembolsables.
- Garantías a Inversionistas para la construcción de vivienda de interés social.
- Distribución de Alimentos.

#### **1.3.1.2 Deuda Pública Multilateral**

##### ***1.3.1.2.1 Organismos Mundiales***

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, o Banco Mundial, otorga préstamos solamente para fines productivos y para estimular el crecimiento económico de los países en desarrollo. En general los créditos son otorgados a plazos de hasta 20 años con 5 años de gracia. Más adelante se explica con mayor detalle el origen y funcionamiento del BIRF. Además se incluye a los créditos del Fondo Monetario Internacional que generalmente son otorgados para resolver problemas de financiamiento de balanza de pagos.

##### ***1.3.1.2.2 Organismos Regionales***

En esta clasificación se encuentran los créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo BID y la Corporación Andina de Fomento CAF, que en ambos casos, se explica con mayor detalle su origen y funcionamiento.

Con la explicación anterior, nos concentraremos en la descripción general del ciclo de la deuda con énfasis en la emisión de bonos y la deuda pública multilateral.

### 1.3.2 CICLO DE ENDEUDAMIENTO – BONOS

Entre las etapas que deben surtirse en la negociación del endeudamiento a través de bonos podemos mencionar:

- Los requisitos que deben cumplir los gobiernos cuando deciden utilizar el mercado de capitales como medio de financiación.
- La definición de los objetivos en los cuales se establecen las necesidades y fuentes de financiación y la selección y posterior contratación del banco de inversión;
- La preparación de la documentación legal.
- La promoción de la emisión.
- La fijación de los términos y condiciones financieras a que estarán sujetas las partes.

Pero antes de continuar debemos familiarizarnos con los conceptos de mercado de capital y de bonos.

El mercado de capitales se define como:

*“Es el mercado donde se negocian activos financieros (títulos fiduciarios: por ejemplo acciones) a mediano y largo plazo, va directamente ligado con la capacidad productiva y con los activos de mayor pertenencia.”<sup>14</sup>*

En tanto que los bonos, que son una forma de generar flujos de efectivo para el gobierno, y aprovechando varias acepciones comunes en el mercado ecuatoriano, tienen las siguientes conceptualizaciones, de acuerdo al economista Alberto Acosta:

---

<sup>14</sup> Breve Historia Económica del Ecuador, Alberto Acosta, pg. 296.

**Cuadro No. 1.7**  
**CONCEPTOS DE VARIOS TIPOS DE BONOS**

<b>BONO</b>	<b>CONCEPTO</b>
<b>BONO</b>	Título de deuda, que conlleva la obligación de cancelar un préstamo en una fecha determinada. Los gobiernos y otras entidades emiten bonos cuando desean obtener dinero.
<b>BONO DE ESTABILIZACION MONETARIA</b>	Título emitido y colocado por el Banco Central con la finalidad de regular la liquidéz de la economía, de conformidad con su programación monetaria y financiera. Estos bonos no generan un interés fijo, su rendimiento está dado por el margen de descuento con el cual se realizan las negociaciones.
<b>BONO DEL ESTADO</b>	Título emitido por el gobierno central, a través del Ministerio de Finanzas, con el fin de financiar el déficit del Presupuesto del Estado o ciertos proyectos de inversión. Los montos, plazos e intereses a devengarse, se establecen en el correspondiente decreto de emisión.
<b>BONO FLOTANTE</b>	Cuando el rendimiento financiero del bono no es fijo, sino que depende de las condiciones fluctuantes del mercado.
<b>BONO GLOBAL</b>	Los bonos emitidos para sustituir los Bonos Brady y los Eurobonos, a raíz de la renegociación de la deuda del Ecuador en el año 2000, se conocen como los Bonos Global.
<b>EUROBONOS</b>	Son aquellos bonos negociados en el mercado europeo, se trata de bonos soberanos de un país

FUENTE: Glosario de Términos de la obra Breve Historia Económica del Ecuador de Acosta Alberto.

Entonces, siendo el Mercado de Capitales en lugar no geográfico donde se negocian títulos valores, también incluye la negociación de los títulos emitidos por el Gobierno Central con la figura de Bonos del Estado. Está constituido por el conjunto de instituciones financieras que canalizan la oferta y la demanda de préstamos financieros a mediano y largo plazo: bancos, bolsa de valores y otras instituciones financieras. El mercado de capitales reúne a prestatarios, prestamistas, oferentes y demandantes de títulos nuevos o emitidos con anterioridad. Cuando se trata de transacciones a corto plazo suele hablarse de un mercado de dinero, aunque no existen diferencias conceptuales o prácticas nítidas entre éste y el mercado de capitales.

La existencia de un vigoroso mercado de capitales es esencial para el desarrollo económico de un país, pues es a través de éste que las empresas obtienen los recursos financieros que necesitan para sus operaciones y que el ahorro de las personas puede ser canalizado hacia las actividades productivas

El desarrollo del mercado de capitales en mercados emergentes supone una amplia gama de actividades, incluyendo el desarrollo institucional, la creación de nuevos instrumentos y mecanismos, además de crear y mejorar los marcos jurídicos y normativos.

Del lado institucional, la labor abarca sectores tales como los de banca comercial y de inversión, seguros y fondos de pensiones, entidades calificadoras de riesgo y compañías aseguradoras de bonos (garantes financieros), capital de riesgo, financiamiento estructurado, instrumentos derivados, titularización y mercados de valores.

La ampliación y diversificación de las fuentes de financiamiento mediante las colocaciones de títulos en diversas monedas y plazos, consiste fundamentalmente en evitar la saturación y concentración de los mercados y monedas, previendo la posibilidad de que problemas en algún mercado en particular no afecten al programa financiero del país en su conjunto.

En Anexo No. 1.2 se presentan algunas sugerencias para desarrollar el régimen regulatorio del mercado de valores como respaldo de la emisión y negociación de valores públicos.

#### **1.3.2.1 Tipos de Bonos**

Un modelo alternativo de financiación para un gobierno es emitir bonos en los mercados de capitales nacionales o internacionales. En este caso, el emisor recibe directamente los recursos financieros de la venta de los bonos y no están sujetos a un monitoreo constante de la construcción del proyecto. Las agencias calificadoras de riesgo, que ayudan a determinar la tasa de interés, son plenamente independientes, por lo cual la misma no es determinada unilateralmente por los bancos.

Uno de los principales argumentos utilizados en favor de la emisión de bonos es que permite que la deuda madure durante un período de tiempo más largo. Largos períodos de madurez permiten minimizar los riesgos presupuestarios y crea mayor estabilidad financiera para los gobiernos.



Los bonos tienen adheridos uno o varios cupones despegables que especifican el valor del interés pagadero a una fecha y lugar determinado. Se puede despegar el cupón y presentarlo para el pago. Mientras que en Estados Unidos de América se pagan los cupones dos veces al año (semestralmente) en el mercado de los Euro bonos generalmente los pagos por cupón son anuales. La fecha de vencimiento es la fecha para la cual la totalidad del capital y los intereses se ha pagado. Debido a que la mayoría de los bonos tienen cupones, los pagos de intereses (y algunos de capital) se cancelan durante el plazo del bono. Sin embargo, hay excepciones al bono prototipo como por ejemplo, [el bono cero cupón que no paga intereses ni capital hasta la fecha de vencimiento](#), [el bono sin fecha de vencimiento que paga los intereses perpetuamente pero solo se recupera el capital cuando se lo negocia en el mercado](#), y, [el bono bullet que no se cancela solo hasta la fecha de vencimiento pero en su duración paga los intereses](#).

### **1.3.2.2 Etapas en la negociación del endeudamiento a través de Bonos**

La decisión de utilizar títulos públicos como herramienta para el financiamiento del Estado, reporta ventajas relativas en términos de costos, plazos, flexibilidad y transparencia y a su vez implica exigencias en materia de disciplina fiscal y estricta formalidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

#### ***1.3.2.2.1 Requisitos***

Al acceder a los mercados de capitales los gobiernos deben cumplir una serie de etapas y requisitos que en términos generales, ya que pueden variar dependiendo de la normatividad de cada Estado, se describen a continuación: y se refieren a contar con la documentación requerida para acceder rápidamente a los mercados.

- El Registro (Shelf Registration) ante la comisión de valores de los Estados Unidos (SEC - Securities Exchange Commission) es una autorización para hacer ofertas públicas de bonos o acciones en los Estados Unidos, consiste en el registro de un monto estimado a ser emitido en una o varias emisiones durante un lapso de dos años, sin necesidad de posterior autorización de la

SEC. El objetivo de la Comisión es proteger a los pequeños y medianos inversionistas, y para ello los potenciales emisores deben presentar un prospecto informando detalladamente sobre su situación económica - financiera, política, social, etc., información que es evaluada por la SEC para proceder al registro correspondiente.

- El Programa de Euro letras de Mediano Plazo es un procedimiento similar al registro ante la SEC y configura un marco legal para acceder a distintos mercados bajo diversos instrumentos (plazos, monedas, tasas de interés, amortización), a cuyos efectos y para facilitar el procedimiento, varias plazas europeas aceptan que se haga un registro único en alguna Bolsa de Valores y se emitan en los demás países bajo las Leyes del Reino Unido.

#### ***1.3.2.2.2 Definición de objetivos de la emisión y selección del banco de inversión***

Los objetivos de la emisión contemplan las necesidades y fuentes de financiamiento disponibles y definen el monto a emitir en función de la ejecución presupuestaria y los vencimientos del servicio de la deuda existente, y consecuentemente el esquema deseado de amortizaciones y vencimiento final, la moneda elegida y otros aspectos como ser tasa máxima deseada, plazos para recibir los fondos, etc.

Sobre la base de los mismos, se reciben de los Bancos de Inversión o eventualmente de Inversores Institucionales, las correspondientes ofertas de financiamiento, que contienen propuestas de montos y condiciones legales y financieras de la operación, las que en general incluyen tasa de interés; comisiones y gastos; calendario de amortizaciones y su período de gracia; moneda de la operación; garantías y jurisdicción aplicable y requisitos legales exigidos en los distintos mercados, condiciones que en buena medida estarán determinadas por la percepción del riesgo crediticio de la operación.

Es muy importante el proceso de selección y contratación del banco de inversión o banco líder de la colocación que asesorará al Gobierno en la preparación del programa y en la presentación de la emisión ante el mercado. Estos bancos antes de comprometerse con el emisor deben realizar un proceso previo denominado "*due diligence*", con el objetivo de poner en conocimiento de su cartera de clientes e

inversores, el estado general en que se encuentra la economía del deudor. De otro lado, será muy relevante a la hora de seleccionar al Banco de Inversión calificar su capacidad de negociación en el mercado secundario y el compromiso institucional con la región y en particular con el país. En relación con la selección del Asesor Legal, por lo general la misma se orienta a estudios de profesionales experimentados en transacciones similares, con manejo de los idiomas requeridos y con excelente reputación.

#### 1.3.2.2.3 Preparación de la Documentación Legal y del Prospecto (Documento de Oferta)

La información básica a ser preparada, es la siguiente:

**Cuadro No. 1.8  
DOCUMENTACION NECESARIA PARA EMISION DE BONOS**

DOCUMENTO	CONTENIDO
<b>PROSPECTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La descripción general de la economía del emisor y de la situación económico -financiera de las finanzas públicas.</li> <li>• Estructura de la deuda (existente y propuesta), análisis crediticio e historial del cumplimiento del emisor e información relevante de ingresos y egresos presupuestarios de los últimos periodos.</li> <li>• Garantías, compromisos y legislación aplicable a la emisión que se promueve.</li> </ul>
<b>DESCRIPCION DE LA EMISION A OFRECER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características del título a ofrecer.</li> <li>• Destino de los fondos.</li> <li>• Precisión de los gastos y comisiones, consideraciones impositivas, la jurisdicción y marco legal aplicable, los derechos de ejecución y otros factores de riesgo.</li> </ul>
<b>CONTRATO DE AGENCIA FINANCIERA ("Fiscal Agency Agreement")</b>	Puede contener la mecánica operativa de la negociación de los títulos en los mercados autorizados, asimismo por ciertas necesidades es posible que deba precisarse la emisión en distintas series separadas periódicamente y a su vez que el agente actuará como depositario del certificado global y su transferencia a terceros será indicada por la República. Como por ejemplo al DTC (The Depositary Trust Company) o la Euroclear o Cedel Bank (mercado de eurobonos).
<b>CONTRATO DE UNDERWRITING</b>	<p>Es básicamente el contrato por el cual un país se compromete a emitir títulos de deuda y él o los bancos colocadores se comprometen a comprarle los mismos. El contrato regula los términos y condiciones legales que rigen la transacción, entre las que se destacan las condiciones bajo las cuales los títulos serán emitidos y comprados por los suscriptores (underwriters) Estos títulos serán con posteridad revendidos a inversores institucionales o privados.</p> <p>A su vez dicho contrato prevé cláusulas por incumplimiento de las partes como por ejemplo incumplimiento cruzado (cross default); falta de pago, representaciones falsas, etc.</p>

FUENTE: Elaborado por el Autor

#### ***1.3.2.2.4 Promoción de la emisión ("Road Show" y otras acciones)***

Se constituye en las acciones para la promoción de la emisión, en algunos casos mediante la realización de reuniones con potenciales inversores (roadshow), para cuyo fin una delegación de autoridades del gobierno viaja al exterior a los efectos de explicar personalmente a los potenciales inversionistas la situación del emisor y evacuar sus dudas.

Complementan las acciones de promoción, la difusión y los contactos que realizan las representaciones financieras en el exterior, la atención local a los inversores, la participación en foros internacionales, la información económica que permanentemente se suministra a través de páginas Web u otros medios, etc.

#### ***1.3.2.2.5 Fijación de Términos, Condiciones y Cierre***

Una vez concluido el proceso descrito, se cierra la operación, lo que implica fijar las condiciones financieras a que estarán sujetas las partes, tanto si se trata de un proceso licitatorio, de un concurso o de una negociación directa.

### **1.3.3 CICLO DE ENDEUDAMIENTO DE LA BANCA MULTILATERAL.**

En el caso ecuatoriano el endeudamiento multilateral más notable, es aquel contraído con el Banco Interamericano de Desarrollo BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF o Banco Mundial. Los Estados que requieran acceder al financiamiento de esta banca multilateral, deben cumplir estrictamente con los requisitos que ellos imponen y que constan en sus normas de procedimientos. En el sección 1.5. se presenta en general las características de estos entes financieros.

#### **1.3.3.1 Ciclo de endeudamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).**

*"El Grupo BID financia programas de desarrollo en América Latina y el Caribe por medio de préstamos, donaciones, garantías e inversiones.- Los préstamos,*

*donaciones y garantías financian proyectos de inversión públicos y privados, reforma de políticas, iniciativas para apoyar a los países miembros durante crisis financieras o catástrofes, y operaciones de cooperación técnica a escala nacional y regional.- La mayoría de los proyectos y programas de cooperación técnica del Banco se financian con préstamos a tasas de mercado o con recursos concesionarios y tienen términos y condiciones estándares.- La institución otorga un número limitado de donaciones, principalmente a las microempresas.- El Banco proporciona además garantías para préstamos privados que ayudan a los países prestatarios a tener acceso a los mercados internacionales de capital.- La elegibilidad para conseguir financiamiento depende del tipo de proyecto, el instrumento de financiamiento y el fondo que se va a utilizar.- El BID invierte, además, en proyectos del sector de la pequeña empresa a través del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), un fondo independiente que administra el Banco. La Corporación Interamericana de Inversiones (CII), entidad que forma parte del Grupo BID, también invierte en la pequeña y mediana empresa, directamente o a través de fondos de participación en el capital.”<sup>15</sup>*

Entonces, el financiamiento de los proyectos a través de préstamos del BID, dependerán de la “elegibilidad” o viabilidad de los proyectos que se presenten.

Desde que se origina la idea de un proyecto y a través de sus diferentes etapas, el Banco examina la necesidad del proyecto y su factibilidad, a través de análisis y evaluaciones preliminares de tipo técnico, socio-económico, financiera, jurídica y ambiental; analiza la capacidad institucional del prestatario y/o ejecutor para alcanzar las metas deseadas; establece las acciones necesarias y define las medidas de política requeridas para el procesamiento de la operación; busca el acuerdo final del proyecto con el país; lo somete a la aprobación de las autoridades del banco; vigila la ejecución del proyecto y administra la respectiva operación.

En general se puede reconocer las siguientes etapas para el financiamiento de los proyectos por parte del BID

- Programación (*Programa Operativo del Banco "PIPELINE"*).
- Identificación
- Preparación
- Análisis
- Negociación y aprobación
- Ejecución y Supervisión

---

<sup>15</sup> [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

En Anexo No. 1.3 se presenta los términos del BID para la negociación de su financiamiento.

### **1.3.3.2 Ciclo de Endeudamiento con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF),**

El BIRF dispone de dos tipos de instrumentos de financiamiento que son: los préstamos para proyectos de inversión y para políticas de desarrollo.

***“Préstamos para proyectos de inversión:** Permiten financiar la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios para proyectos de desarrollo económico y social en una amplia variedad de sectores. Suelen abarcar un período de cinco a diez años. Inicialmente concentrados en el financiamiento de componentes físicos, servicios de ingeniería y proyectos de "ladrillo y argamasa", los préstamos para proyectos de inversión están ahora más relacionados con el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y la infraestructura de políticas públicas necesarias para facilitar la actividad privada.”*<sup>16</sup>

***“Préstamos para políticas de desarrollo:** Los préstamos para políticas de desarrollo proporcionan asistencia de rápido desembolso a países que requieren financiamiento externo, con el propósito de apoyar la introducción de reformas estructurales. Estos préstamos son a corto plazo (de uno a tres años). Inicialmente, los préstamos estaban diseñados para proporcionar apoyo a reformas de la política macroeconómica, inclusive reformas de las políticas comerciales y agrícolas. Con el tiempo, han evolucionado hasta concentrarse más en las reformas estructurales, del sector financiero y de las políticas sociales, y en el mejoramiento de la administración de los recursos públicos.”*<sup>17</sup>

Entonces, el financiamiento del BIRF se dirige a proyectos específicos, cuidadosamente seleccionados y preparados, evaluados a fondo, supervisados muy de cerca y sometidos sistemáticamente a evaluación expost. Estos proyectos se refiere a aquellos de inversión y a los que podríamos denominar de ajuste.

Como en el caso de los préstamos del BID, en forma general podrían identificarse las siguientes etapas:

---

<sup>16</sup> [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

<sup>17</sup> [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

- Identificación
- Preparación
- Evaluación Inicial (aspectos técnicos, institucionales, económicos y financieros.)
- Redacción y negociación
- Ejecución y Supervisión
- Evaluación ex post

### 1.3.3.3 El Servicio De La Deuda Pública

Una vez legalizados los instrumentos, convenios o contratos para la concesión del crédito multilateral, los desembolsos se efectúan conforme a la modalidad y cronogramas establecidos. En el siguiente cuadro se presenta, las modalidades de desembolsos usualmente acogidos por el BID y el BIRF.

**Cuadro No. 1.9**

<b>MODALIDADES DE DESEMBOLSOS</b>	
<b>BID</b>	<b>BIRF</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo Rotativo</li> <li>• Reembolso de Pagos Efectuados</li> <li>• Pago Directo a Proveedor o Contratista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos Directos</li> <li>• Retiros de Asignación Autorizada</li> <li>• Reposición a la Cuenta Especial</li> </ul>

FUENTE: Elaborado por el Autor

El servicio de la deuda se define de la siguiente manera:

*“Comprende las amortizaciones y los intereses que se tienen que realizar, en forma periódica, al contraer una deuda”.*<sup>18</sup>

De igual forma, la amortización de la deuda se establecerá en los instrumentos que la formalizaron.

<sup>18</sup> Breve Historia Económica del Ecuador, Acosta Alberto, 2da. Edición 2003, pg. 308

El gobierno debe efectuar las previsiones presupuestarias para honrar el servicio de la deuda, en el caso ecuatoriano, de conformidad a la Ley de Presupuestos del Sector Público, su Reglamento y las Políticas de Presupuesto que son emitidas al efecto por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Existen dos aspectos, además de los riesgos fiscales que pueden afectar al presupuesto para el servicio de la deuda, que son: la variación de la tasa de interés y la variación del tipo de cambio, debido en el segundo caso, a que no todos los créditos son adquiridos en moneda local o en dólares americanos.

La vigilancia fiscal de la ejecución del Presupuesto del Estado le corresponde a la Entidad Fiscalizadora Superior, EFS, de cada país, en el caso del Ecuador, a la Contraloría General del Estado.

Desde el punto de vista de la Auditoría de la Deuda Pública, será importante identificar todos los procesos involucrados desde la identificación de la necesidad de endeudamiento, desarrollo de proyectos, negociaciones, adquisición de la deuda, recepción, registro de operación, pago y cierre de operaciones. Deberá además contemplarse el análisis del impacto de la deuda en el desarrollo y en las finanzas del país.

#### **1.4 LA ADMINISTRACION DEL RIESGO DE LA DEUDA**

La administración del riesgo de la deuda es una parte del proceso de administración de la deuda soberana que es de gran importancia y normalmente es de competencia del Ministerio de Hacienda o del Banco Central en algunos países. Para este efecto se debe tener en cuenta el significado y elementos generales de la gestión de activos y pasivos (GAP) como un método útil para el examen de las características financieras del flujo de caja de los activos y para la selección de pasivos con características coincidentes que permitan suavizar el impacto presupuestario que una perturbación pueda tener en el costo del servicio de la deuda y la medición de riesgos.



### 1.4.1 GESTIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS

La Gestión de Activos y Pasivos o GAP se fundamenta en efectuar el calce o matching entre los activos o posibles flujos futuros provenientes de los ingresos o impuestos esperados y los pasivos o los flujos futuros para la cobertura de los gastos del gobierno incluido el servicio de la deuda. Habrá que entender que los términos de activos y pasivos no tienen la misma acepción para el análisis de GAP que para la contabilidad comercial.

La posición deseable entonces será que los activos sean iguales a los pasivos o que los activos sean superiores a los pasivos. Si sucediera que los pasivos son inferiores a los pasivos, entonces se podrá prever la existencia del riesgo fiscal debido a la falta de capacidad de cobertura de los gastos del gobierno.

En el siguiente cuadro, se presenta en resumen como debe entenderse el análisis GAP:

**Cuadro No. 1.10**  
**GESTION DE ACTIVOS Y PASIVOS GAP**

ACTIVOS	PASIVOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor Presente de Impuestos Futuros</li> <li>• Reservas Internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor Presente de Gastos Futuros</li> <li>• Deuda</li> </ul>
En un modelo sencillo, los activos del gobierno son los valores presentes de impuestos futuros	y los pasivos del gobierno son los valores presentes de los gastos futuros (excluyendo el servicio de la deuda) más la deuda. En esta estructura se considera que deuda es equivalente a impuestos diferidos.

FUENTE: Curso Regional de Auditoría de Deuda Pública, IDI-INTOSAI

Si bien algunos gobiernos han tratado de elaborar un balance que incluya y cuantifique todos los activos y pasivos que tiene el gobierno, y la mayor parte de los gobiernos quizás intente hacerlo en el futuro, no es algo esencial a los efectos del método GAP. Más bien, el alcance de dicho método se limita a los principales activos

y pasivos que tiene el gobierno y que son relevantes para el manejo de la deuda pública. Pero además deberán observarse con precisión los siguientes aspectos:

- las características financieras de los activos fiscales
- la correlación entre las variables macroeconómicas y las variables financieras.

#### 1.4.2 EL RIESGO EN LA ADMINISTRACION DE LA DEUDA PUBLICA

Se entiende por riesgo la posibilidad de sufrir un daño, entendido el daño como una pérdida de valor económico, a continuación se presentan las definiciones de los riesgos relacionados con la gestión de la deuda pública teniendo en cuenta que los riesgos no se eliminan y solo en algunos casos se pueden minimizar.

A, se presentan las definiciones de algunos tipos de riesgos que deben ser considerados tanto por el gobierno o la OAD como por el prestamista. Estos riesgos deben ser gestionados o administrados con el fin de minimizar el impacto en las finanzas públicas por los efectos en la administración fiscal.

**Cuadro No. 1.11**  
**Conceptos de Riesgos asociados a la Deuda Pública**

TIPO DE RIESGO DE LA DEUDA	CONCEPTO
• <b>Riesgo de mercado (Market Risk)</b>	Es el vinculado con la variación de los precios de mercado; por ejemplo las tasas de interés, los tipos de cambio, los precios de los productos básicos, etc., que se refleja en el costo del servicio de la deuda.
• <b>Riesgo de renovación (Rollover Risk)</b>	Es el riesgo a que da lugar el hecho de que la deuda deba renovarse a un costo inusualmente alto debido a factores como crisis económicas o políticas.
• <b>Riesgo de liquidez (Liquidity Risk)</b>	Se refiere a la situación en que el volumen de activos líquidos se reduzca rápidamente ante obligaciones imprevistas de flujo de caja, a posibles dificultades para la obtención de efectivo mediante empréstitos de corta duración, o ambas cosas.
• <b>Riesgo crediticio (Credit Risk)</b>	Es el riesgo de incumplimiento, por parte de los prestatarios.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Riesgo operativo (Operational Risk)</b></li> </ul>	<p>De forma general podemos definir el riesgo operacional como la posibilidad de que se produzca una pérdida financiera debida a acontecimientos inesperados en el entorno operativo y tecnológico de una entidad.</p>
--	--

*Fuente:* Directrices para la Gestión de la Deuda Pública, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial.

Un concepto muy utilizado en el argot de la deuda es el de Riesgo País, que lo podemos definir de la siguiente manera:

*“Medida de incertidumbre asignada a un país y que limita el ingreso de capitales externos. Se calcula en base a una serie de indicadores que miden la capacidad de pago de la deuda, especialmente, y no expresa el nivel de bienestar de una sociedad.”<sup>19</sup>*

La medición del Riesgo País se logra con base en los índices de riesgo país, los cuales son calculados por empresas especializadas como Euromoney e Institutional Investor, y las calificaciones de riesgo que le asignan a las emisiones de deuda pública, las reconocidas agencias: Moody's, Standard & Poors, Fitch Ratings, Duff & Pheips, entre las más importantes.

El análisis de riesgo país requiere un amplio y comprensivo conocimiento de la economía internacional y de la macroeconomía, así como de las instituciones sociopolíticas y de la historia del país objeto de estudio.

La utilidad de tales mediciones y calificaciones descansa en el hecho de que las mismas se asocian a una tendencia y/o orientación en el comportamiento del riesgo país y, por lo tanto, a la toma de decisiones.

<sup>19</sup> Breve Historia Económica del Ecuador, Acosta Alberto, Segunda Edición 2003, pg. 307.

## **1.5 LOS PRESTAMISTAS INTERNACIONALES Y LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA**

En esta parte de nuestra investigación y para entender de mejor forma a la Deuda, haremos una presentación de la información básica de los principales organismos multilaterales de crédito, de la renegociación de la deuda, acompañados de de una introducción a los Principios del Comité de Basilea.

### **1.5.1 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

*“Es un banco de fomento y desarrollo, conformado en diciembre de 1959, que empezó sus operaciones el 1 de octubre de 1960, con sede en Washington. Forman parte de él los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Su objetivo es fomentar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros. Su objetivo es fomentar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros. En este sentido, el BID lleva a cabo diversas funciones: el financiamiento de proyectos, la promoción de inversiones de capitales públicos y privados, la consecución de recursos adicionales para financiar proyectos en la región y, en especial a raíz de la “crisis de la deuda externa”, acolita al FMI y al Banco Mundial en la imposición de condicionalidades cruzadas a los países latinoamericanos y caribeños.”<sup>20</sup>*

*“Las operaciones del BID incluyen préstamos de inversión, préstamos de política, préstamos al sector privado, Programa de Empresariado Social, préstamos de emergencia, garantías, cooperación técnica, financiación para la preparación de proyectos y donaciones. Asimismo, el Banco otorga financiamiento para operaciones de comercio exterior a través de su departamento del sector privado y financiamiento para inversiones a través del Fondo Multilateral de Inversiones y la Corporación Interamericana de Inversiones.”<sup>21</sup>*

### **1.5.2 BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO BIRF**

*“Banco de fomento internacional, con sede en Washington, fundado el 27 de diciembre de 1945 a raíz de la Conferencia de Breton Woods, celebrada en julio de*

<sup>20</sup> Breve Histórica Económica del Ecuador, Alberto Acosta, Segunda Edición 2003, pg. 273.

<sup>21</sup> Página web del BID, [www.iadb.org](http://www.iadb.org).

1944. Su objetivo inicial fue aportar asistencia financiera para la reconstrucción de los países destruidos en la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, su actividad se centró principalmente en la asistencia financiera a los países subdesarrollados, a través de préstamos con fines productivos y/o de desarrollo de infraestructura económica. Pone énfasis en promover el comercio internacional buscando la reducción de las barreras arancelarias y para-arancelarias, siempre en función de los intereses de los países más influyentes en su seno, según la opinión de algunos expertos. Al igual que el FMI, se ha convertido en una suerte de consultora supranacional, que representa los intereses de los acreedores internacionales: países industrializados, banca internacional y empresas transnacionales.<sup>22</sup>

“El Banco Mundial no es un banco; es más bien un organismo especializado. El Banco Mundial no es un "banco" en el sentido ordinario del término. Es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas y está integrado por 184 países miembros. Estos países son conjuntamente responsables de la manera en que se financia la institución y del destino que se da a los fondos. El Banco Mundial, igual que el resto de la comunidad dedicada a la tarea del desarrollo, centra sus iniciativas en lograr que se alcancen los objetivos de desarrollo del milenio, que fueron acordados en 2000 por los miembros de las Naciones Unidas para lograr una reducción sostenible de la pobreza.”<sup>23</sup>

### 1.5.3 CORPORACION ANDINA DE FOMENTO CAF

“Organismo financiero de la Comunidad Andina de Naciones, creado en febrero de 1968, que centra su acción en proyectos nacionales y multinacionales a nivel de la subregión andina, principalmente aquellos que requieren de la participación de factores de producción, servicios, asistencia técnica y financiamiento. Su objetivo es, entonces, impulsar el proceso de integración andina, para lo cual efectúa una labor de identificación de proyectos, cooperación financiera, asistencia técnica y captación de recursos dentro y fuera de la subregión.”<sup>24</sup>

“La Corporación Andina de Fomento (CAF) es una institución financiera multilateral que apoya el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración regional. Atiende a los sectores público y privado, suministrando productos y servicios financieros múltiples a una amplia cartera de clientes, constituida por los gobiernos de los Estados accionistas, instituciones financieras y empresas públicas y privadas. En sus políticas de gestión integra las variables sociales y ambientales e incluye en sus operaciones criterios de ecoeficiencia y sostenibilidad.”<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Breve Historia Económica del Ecuador, Acosta Alberto, Segunda Edición 2003, PG.273.

<sup>23</sup> Página web del Banco Mundial, [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

<sup>24</sup> Breve Historia Económica del Ecuador, Alberto Acosta, Segunda Edición 2003, pg. 279.

<sup>25</sup> Página web de la Corporación Andina de Fomento CAF, [www.caf.com](http://www.caf.com)

*“La CAF está conformada actualmente por diecisiete países de América Latina y el Caribe. Sus principales accionistas son los cinco países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN): Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, accionistas de las series "A" y "B", además de doce socios: Argentina, Brasil, España, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad & Tobago y Uruguay, accionistas de la serie "C" y 16 bancos privados de la región andina, también representantes de la serie "B".”<sup>26</sup>*

#### **1.5.4 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL FMI**

*“Organismo fundado el 27 de diciembre de 1945, como consecuencia de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas celebrada en julio de 1944, en Breton Woods, Estados Unidos. Es hermano gemelo del Banco Mundial, inició sus operaciones en 1947, con sede en Washington. De acuerdo a su convenio constitutivo, entre sus objetivos más importantes figuran los siguientes: estimular la cooperación monetaria, establecer un sistema multilateral de pagos en relación con las transacciones comerciales entre los países asociados y proporcionar recursos a los países miembros para corregir los desajustes en sus balanzas de pagos. Los recursos del FMI están formados por oro, monedas (divisas) de los países miembros y DEG (ver Derecho Especial de Giro), lo que se denomina la cuota de cada país. El FMI constituye así una reserva de monedas de los países asociados. Las resoluciones en el FMI se determinan por votación, que se fija por el volumen de la cuota aportada por cada país miembro, con lo cual el poder en su interior se concentra en los países industrializados, que son los que dominan en casi todos los organismos multilaterales de crédito.”<sup>27</sup>*

*“El Artículo IV del Convenio Constitutivo confiere a la institución el mandato de ejercer una supervisión de la política cambiaria de los países miembros a fin de velar por el eficaz funcionamiento del sistema monetario internacional. En 1977, en virtud de una decisión del Directorio Ejecutivo, se reconoció que la evaluación de la política cambiaria por parte del FMI requiere un análisis integral de la situación económica general y de la estrategia de política económica de cada país miembro. Esta decisión también subraya que, en última instancia, el objetivo de la supervisión es ayudar a los países miembros a lograr la estabilidad financiera y promover un crecimiento económico sostenido.”<sup>28</sup>*

<sup>26</sup> Página web de la Corporación Andina de Fomento CAF, [www.caf.com](http://www.caf.com)

<sup>27</sup> Breve Historia Económica del Ecuador, Alberto Acosta, Segunda Edición 2003, pg. 291

<sup>28</sup> Página web del Fondo Monetario Internacional FMI, [www.imf.org](http://www.imf.org)

### **1.5.5 LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA Y EL CLUB DE PARIS**

Las posibilidades ciertas e incluso que se han llegado a materializar, de que los Estados dejen en un momento dado de honrar el servicio de la deuda, obligó al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a buscar alternativas que permitan disminuir ese riesgo. De estas alternativas, será que trataremos en esta sección.

Se debe destacar que la reestructuración o la renegociación de la deuda externa, en este caso, tiene varios frentes y corresponden a:

- La Deuda Comercial, es decir, la deuda adquirida por los Estados con la Banca Comercial.
- La Deuda adquirida con los países.
- La Deuda con los organismos multilaterales de crédito.

Desde el Plan Brady, el Club de París y los bonos globales, son las estrategias que se han implementado y que describiremos a continuación.

#### **1.5.5.1 Plan Brady**

A principios de los años setenta, muchos países emergentes se endeudaron fuertemente con la banca comercial internacional dada su prosperidad como resultado del incremento de los precios de las materias primas, sus principales exportaciones. Sin embargo, a principios de los ochenta, esta situación cambió debido a la caída de los precios de las materias primas.

Lo que inicialmente se consideró como una crisis de corto plazo, se convirtió en una década de crisis y de incumplimientos en el pago a la banca comercial internacional por parte de los países emergentes. El alza de las tasas de interés contribuyó a agravar esta situación.

En un principio los bancos comerciales intentaron resolver solos esta situación, sin embargo pronto quedó claro que necesitaban alcanzar una solución coordinada entre todos los prestamistas y prestatarios.

En este escenario, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicolás Brady, anunció en marzo de 1989 un esquema para la reducción de la deuda de los países emergentes. Este programa conocido como Plan Brady, buscaba reestructurar la deuda a tasas de interés menores y/o a través de la reducción de la deuda, y luego intercambiarla por bonos.

Como requisito, los países debían implementar un Programa de Ajuste Estructural en coordinación con el Fondo Monetario Internacional FMI.

Este programa consistía en ajustar las principales variables económicas (inflación, crecimiento del Producto Bruto Interno -PBI), promover la privatización de empresas públicas y las inversiones . nacionales o extranjeras, promover el ahorro y la repatriación de capitales. Por lo general, el país debía tener entre dos y tres años de éxito bajo este Programa como requisito para participar en un Plan Brady.

Asimismo, los países debían negociar su deuda con los organismos multilaterales y el Club de París.

El Plan Brady incluye tres opciones para los países deudores: la primera es la recompra de su deuda, adquiriéndola en el mercado a un valor menor a su valor nominal, la segunda es presentar a los deudores un menú de alternativas para reestructurar su deuda y la última emitir bonos Brady.

Desde la adopción del primer Plan Brady por parte del Gobierno Mexicano en el año 1990, este esquema se ha transformado adecuándose a las condiciones propias de cada país.



Los bonos Brady fueron emitidos de acuerdo a las alternativas escogidas por los acreedores, e intercambiados por la deuda original del país y negociados en el mercado secundario, es decir, pudieron ser adquiridos o vendidos por cualquier inversionista del mundo. Esto permitió a los bancos acreedores venderlos y recuperar sus préstamos originales.

Debido a la falta de credibilidad en los países emergentes, la mayoría de los Bonos Brady tuvieron una garantía parcial del Tesoro de los Estados Unidos, o por activos de elevada calificación crediticia. De esta manera, se protegió a los inversionistas en caso que un país incumpla en el pago de sus obligaciones.

La emisión de Bonos Brady representó para el país emisor: El retorno a la comunidad financiera internacional; La posibilidad de restaurar su credibilidad y por tanto poder atraer inversión extranjera.

El economista Alberto Acosta en su obra Breve Historia Económica del Ecuador resume el Plan Brady de la siguiente manera:

*“Ante la persistencia de los problemas de la deuda, los Estados Unidos, a través de su secretario del tesoro Nicholas F. Brady, propuso en marzo de 1989 un nuevo plan, el mismo que tomó su nombre. El elemento trascendente consiste en la necesidad de reducir por parte del acreedor en forma voluntaria algo del monto de la deuda externa o de su servicio, siempre y cuando los países deudores profundicen y continúen aplicando los esquemas de ajuste, a cambio de garantías para el pago del saldo restante y de los correspondientes intereses. Este esquema se aplica con la supervisión del Banco Mundial y del FMI, que mantienen un control rígido solo sobre la economía de los países desarrollados. El Ecuador alcanzó una negociación de tipo Brady entre 1994 y 1995, que apenas duró cinco años antes de entrar nuevamente en moratoria. Luego de la renegociación de la deuda del año 2000, los Bonos Brady y Los Eurobonos fueron sustituidos por los llamados Bonos Global.”<sup>29</sup>*

---

<sup>29</sup> Breve Historia Económica del Ecuador, Acosta Alberto, Segunda Edición 2003, pg. 302.

### 1.5.5.2. El Club de París.

Se le ha denominado club de París pues no se trata de un organismo oficial sino que es un grupo países acreedores, integrado principalmente por países industrializados, que vienen reuniéndose regularmente desde 1956, las funciones de Secretaría las desempeña el Tesoro de Francia, no tiene miembros fijos ni una estructura institucional, mas bien representa un conjunto de prácticas y procedimientos, el Club cuenta con el apoyo permanente del FMI para analizar la situación de los países deudores, proponer políticas de ajuste y publicar los resultados de los reprogramaciones.

Esta integrado por los siguientes países acreedores permanente: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE.UU., España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Rusia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, y Suiza.

Han participado en algún momento como acreedores: Abu Dhabi, Argentina, Brasil, Corea del Sur, Israel, Kuwait, Marruecos, México, Nueva Zelanda, Portugal, Trinidad y Tobago y Turquía

Los acreedores se reúnen con países deudores para acordar formas de reestructurar sus deudas en el marco del respaldo financiero que brinda la comunidad internacional a países con problemas para atender el servicio de la deuda y que apliquen programas de ajuste respaldados por un acuerdo con el FMI.

La principal acción del Club consiste en llegar a la **Minuta de acuerdo**, que sirve de marco a los acuerdos bilaterales entre los países acreedores y deudores, para lo cual el mecanismo de reestructuración utilizado es la reprogramación de pagos, con la posibilidad de una reducción en el principal o en los intereses de los préstamos en casos extremos.

El país prestatario que desee acceder al Club de París debe demostrar a los acreedores que la deuda no podrá ser cancelada a menos que se refinance e

implementar los pasos necesarios para eliminar las causas de las dificultades de pagos, con el objetivo de mejorar ostensiblemente su posición de pagos externos.

El amplio uso del Club como mecanismo de renegociación se debe a las ventajas que el mismo ofrece a acreedores y deudores. Para los acreedores, la negociación multilateral significa un tratamiento equitativo, y permite repartir entre todos el peso de una eventual reducción de la deuda y de plazos más largos de amortizaciones. Para los países deudores, permite evitar múltiples negociaciones simultáneas que, además, resultan en acuerdos bilaterales con condiciones dispares.

Por la precisión en sus conceptualizaciones volvemos a citar el economista Acosta sobre este tema:

*“Grupo ad hoc de representantes de los Estados industrializados acreedores –un club de acreedores de la deuda- que sostienen reuniones, normalmente en París, con los representantes de un país deudor para negociar la deuda externa bilateral, es decir de gobierno a gobierno. Solo considera negociable la deuda de las agencias oficiales, gobiernos y proveedores que tengan sus créditos protegidos con algún tipo de seguro estatal en el país acreedor. Estas reuniones se realizan a solicitud del país deudor. El Club de París complementa el trabajo que realizan en este sentido el FMI y el Banco Mundial. En la práctica estos organismos son juez, asesor, consultor y ejecutor a la vez, en procesos donde falta de transparencia esté a la orden del día.”<sup>30</sup>*

## **1.6 LOS PRINCIPIOS BASICOS DEL COMITÉ DE BASILEA**

Para identificar normas relativas al control de la deuda, queremos identificar también entre aquellas, a los Principios Básicos del Comité de Basilea que tienen incidencia sobre el control y supervisión bancaria.

En el proceso de liberalización y desregulación financiera, las autoridades a nivel mundial y las de cada país, han concedido una especial importancia al diseño y ejecución de normas que deben cumplir las instituciones financieras y que contienen

---

<sup>30</sup> Breve Historia Económica del Ecuador, Acosta Alberto, Segunda Edición, pg. 278.

disposiciones de carácter preventivo que buscan asegurar su solvencia, liquidéz y una adecuada dispersión de sus riesgos.

*“El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria creado en 1.974, por los Gobernadores de los Bancos Centrales del Grupo de los Diez (G-10) y Luxemburgo, propuso en 1988 normas mínimas entre otros asuntos de regulación financiera, sobre la adecuación de capital de las entidades bancarias y cuya aceptación posterior ha sido de recibo mundial, puesto que se trata de reglas de capital dinámicas, toda vez que en la medida en que crecen las entidades sus accionistas deben ofrecer una mayor garantía patrimonial.”<sup>31</sup>*

Se ha sugerido que el FMI, el Banco Mundial y otras organizaciones, utilicen los principios para ayudar a los países a fortalecer sus procedimientos de supervisión en conexión con su trabajo, teniendo por objetivo promover la estabilidad financiera y macroeconómica en una forma global.

Los 25 principios, hacen relación a:

- Condiciones previas para una efectiva supervisión bancaria. (1)
- Autorizaciones y Estructura. (4)
- Regulaciones Prudenciales y Requerimientos. (10)
- Métodos de Supervisión Bancaria Progresiva. (5)
- Requisitos de Información. (1)
- Poderes Formales de los Supervisores. (1)
- Bancos Extra Fronterizos. (3)

Es de notar que las Normas referentes a Bancos Extra Fronterizos establecen que deba ejercerse control sobre los bancos con representaciones en el país en lo que se incluiría las de los organismos multilaterales de crédito.

---

<sup>31</sup> Metodologías “Off Site” de Análisis y Supervisión Financiera, Almeida José Luis y Chiriboga Luis Alberto, pg. 22

## CAPITULO II

### LA DEUDA PUBLICA EN EL ECUADOR

En el presente capítulo, daremos una visión sobre la realidad de la deuda en el Ecuador, desde sus orígenes y los hitos más notables hasta la actualidad. Es necesario realizar una descripción de la composición o estructura de la deuda ecuatoriana, la que puede ser interna o externa y cuyas clasificaciones, según el punto de vista del analista, fueron revisadas en el Capítulo I. Además, haremos un acercamiento hacia las entidades del Estado que se relacionan a la deuda, desde las obligaciones y su ejercicio, que les asigna la Constitución Política de la República del Ecuador.

#### 2.1. LA DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA EN EL ECUADOR

La deuda ecuatoriana, como la mayoría de los países de la región y en especial los países bolivarianos, localiza su origen en el proceso de independencia de la corona española y se formaliza luego de la separación del Distrito del Sur, el 13 de mayo de 1839, que dió paso al nacimiento de la República del Ecuador.

*“Desde las primeras horas de la nueva República, el tema de la deuda se hizo presente. Sí, la primera Constitución, en su artículo 26, numeral 2, expresaba claramente, entre las atribuciones del poder legislativo: “establecer derechos e impuestos; y contraer deudas sobre el crédito público”. Desde entonces, los asuntos de la deuda externa estuvieron siempre estrechamente ligados a las resoluciones parlamentarias, toda vez que los Congresos o las varias Convenciones realizadas tenían que conocer y aprobar la contratación de empréstitos y las negociaciones que podían efectuarse.”<sup>32</sup>*

---

<sup>32</sup> La Deuda Eterna, Acosta Alberto, Cuarta Edición 1994, pg. 51

Ha sido materia de análisis profundo y demostrado históricamente, las condiciones de usura en las que se concedió los créditos a los fines independentistas, como también demostrado que países como los Estados Unidos, rechazaron la posibilidad de conceder crédito a esas líneas y más bien demostraron apoyo a los fines coloniales de la corona española. Es de mencionar que las fuentes de los créditos tampoco fueron en muchos casos de fuentes confiables y oficiales y dieron a profundas reflexiones y críticas a los mismos gestores de la independencia.

Al materializarse la separación de la Gran Colombia en 1829, los representantes de los nuevos estados procedieron a efectuar la distribución de la deuda utilizando una asignación a base del número de la población estimada en cada uno de los países y sin considerar aspectos importantes como la capacidad económica de las familias, el desarrollo del comercio y del intercambio con otros países. Es resultado de esta distribución que al novel Estado ecuatoriano le correspondería:

*“Al Ecuador, que mucho antes de su Independencia asumió parte en una deuda contratada por Colombia y Venezuela –en forma separada y conjuntamente-, le tocó el 21,5 por ciento de la deuda total, o sea la suma de 1´424.579 libras esterlinas y 5 chelines; a Venezuela el 28,5 por ciento ‘1´888.395 libras esterlinas y 15 chelines y a la Nueva Granada (Colombia) el 50% por ciento -3´312.975 libras esterlinas-. La negociación se concretó el 23 de diciembre de 1834, con la firma del convenio Pombo-Michelena.”<sup>33</sup>*

Un hecho, como era de esperarse, también desventajoso para el naciente Ecuador, fue la distribución de material de guerra que quedó luego de terminado el proceso independentista pues, salvo la vieja fragata Colombia y 16.000 pesos le correspondieron al país. No se debe dejar de recordar que las negociaciones del material bélico con los proveedores correspondieron a condiciones por decir los menos, vergonzosas para nuestros países.

En el siguiente cuadro, se presenta la distribución de la deuda grancolombiana, en libras esterlinas:

---

<sup>33</sup> La Deuda Eterna, Acosta Alberto, Cuarta Edición 1994, pg. 52

**Cuadro No. 2.1**  
**DISTRIBUCION DE LA DEUDA GRANCOLOMBIANA**

PRESTAMO	ECUADOR	NUEVA GRANADA	VENEZUELA
Herring. Graham y Ponles (13.3.1822)	430.000	1'000.000	570.000
B.A. Goldschmidt (15.5.1824)	994.579,05	2'312.975	1'318.395,15
Préstamo Mejicano (V. Rocafuerte)	13,545	31.500	17.955
	<b>PESOS</b>		
Deuda Consolidada,3%, Interés al 31.12.1829	1'492.097,25	3'479.993,72	1'977.896,37
Deuda Consolidada, 5%, Interés al 31.12.1829	1'152.261,50	2'679.677,87	1'527.416,37

• Fuente: La Deuda Eterna, Acosta Alberto, Cuarta Edición 1994, pg. 55

Esta deuda fue pagada en 1974 con los fondos provenientes del ensayo auge petrolero.

*“La deuda antigua –la Inglesa, convertida luego en la del ferrocarril- representa 1,5 por ciento del total. Tenía todavía un valor de 3,2 millones de dólares que serían cancelados recién en 1976 –después de más de 160 años de su contratación inicial-, cuando el país vivía la euforia petrolera.”<sup>34</sup>*

Posterior a la aceptación de las deudas de la independencia, factores políticos, económicos internos y mundiales, de fenómenos naturales y otras condiciones han marcado el proceso de endeudamiento del país y las diversas crisis de la deuda.

La historia del país registra, en la búsqueda de las crisis conyunturales de la deuda, opciones como la entrega de importantes superficies de territorio a colonizadores europeos (1837), la enajenación de las Islas Galápagos (Gobierno de Antonio Flores Jijón 1865, propuesta de Neptalí Bonifaz en 1929 y la ocupación del ejército de los Estados Unidos de Norteamérica a la Isla Seymour y la Puntilla de Santa Elena en 1941) y la sucretización de las deudas del sector privado con los bancos comerciales del exterior (gobierno del doctor Oswaldo Hurtado Larrea 1983).

De igual forma en este proceso histórico de la era republicana se han sucedido hechos que han afectado al incremento de la deuda, entre otros importantes,

<sup>34</sup> La Deuda Eterna, Acosta Alberto, cuarta Edición 1994, pg. 204

podemos mencionar los siguientes: la incorporación del Ecuador a los mercados mundiales, la construcción del ferrocarril (inicio el 10 de julio de 1899), la crisis del cacao (iniciada en 1914 con el inicio de la 1era. Guerra mundial y el cierre del puerto de Hamburgo), la gran de depresión (década de 1930), la construcción de varias obras de infraestructura como la carretera Latacunga-Quevedo-Manta y los aeropuertos de Quito y Guayaquil, la construcción del ferrocarril Ibarra-San Lorenzo y la rehabilitación del ferrocarril Quito Guayaquil, el inicio y conclusión de la Segunda Guerra Mundial y el proceso de fondomonetarización de la economía mundial, la primera crisis del banano (los precios de intercambio mundiales empezaron a declinar en 1955 alcanzando el nivel más crítico en 1963 y 1965), el inicio del boom petrolero (15 de agosto de 1972 cuando zarpó el buque "TEXACO Ana Cortez"), la guerra de la Cordillera del Cóndor (1981), fenómenos naturales como terremotos y en especial el fenómeno de El Niño (1982), la guerra del Cenepa (1995), la crisis financiera (que sin embargo de haber presentado síntomas con anterioridad se oficializó con el feriado bancario y el congelamiento de depósitos en 1999).

En estos últimos aspectos debemos poner cierta atención en dos hitos importantes como son el efecto del boom petrolero y la sucretización, sobre el crecimiento de la deuda externa.

*"En 1975 se debilitó el proceso "revolucionario nacionalista", entre otras razones, por la acción de las compañías petroleras internacionales que, apoyadas por sus intermediarios y recaderos criollos, procuraron desestabilizar la estrategia petrolera nacionalista desarrollada desde 1972...Cabe recordar aquí las presiones de la Gulf, que retuvo sistemáticamente las divisas provenientes de la exportación de petróleo, llegando a incautar 82 millones de dólares del mismo origen –suma que coincidía con el valor de sus acciones-, cuando negociaba su paquete accionario con el gobierno....Estas compañías afectaron el flujo petrolero, sobre todo en el bombeo de crudo, a raíz de lo cual la economía sufrió un debilitamiento que hizo necesario recurrir a créditos externos para mantener el ritmo de crecimiento anterior y solventar algunas necesidades fiscales....Pero la necesidad de contratar con relativa facilidad nuevos créditos, se convirtió rápidamente en un mecanismo de financiamiento fácil y sin mayores complicaciones....Las facilidades que otorgaba el mercado financiero internacional, sumadas a las nunca satisfechas necesidades de recursos financieros de una sociedad rentística, que se orientaba rápidamente al consumismo y al desperdicio, crearon el ambiente propicio para el endeudamiento*



*agresivo....Paulatinamente , los flujos de crédito comenzaron a incrementarse en medio de un notable liberalización financiera en las relaciones externas, al tiempo que se recuperaban los ingresos por las exportaciones petroleras. Esta situación se dio con marcada intensidad en los años 1976-79, conocidos como los del “agresivo endeudamiento externo”<sup>35</sup>*

Entonces, el bloqueo al flujo de recursos por parte de la empresa norteamericana Gulf en 1975 y los intereses económicos criollos vinculados a las transnacionales extranjeras y a la banca mundial, empujaron al endeudamiento externo que al tener características de fácil acceso debido al inicio de la bonanza petrolera, se convirtieron en carta de todos los días y más aún con el advenimiento del Consejo Supremo de Gobierno que relevó del mando al General Guillermo Rodríguez Lara en 1976. El economista Acosta, aporta con las siguientes cifras para demostrar este efecto en el crecimiento de la deuda:

*“En efecto, durante el gobierno del triunvirato, la deuda del sector público pasó de 456,5 millones de dólares en 1975 a 2.847,8 millones en 1979. Mientras tanto, la deuda privada experimentó un incremento explosivo de 56,2 millones de dólares al finalizar el año 1975 a 796,3 millones en 1979.- El endeudamiento del sector privado no superó los sesenta millones hasta 1976; pero, a partir de 1977, su incremento fue notorio: en dicho año registró una elevación de casi 57 por ciento, llegando a crecer, en el año siguiente, en 452 por ciento. Ese mismo año, el sector público aumentó su nivel global de la deuda en un 111 por ciento, que representaba apenas un cuarto del ritmo del endeudamiento privado. Al finalizar 1979 –año compartido por el triunvirato militar y el gobierno del presidente Roldós- la deuda del sector privado alcanzó los 076,3 millones de dólares, con un incremento de 55 veces desde 1971 y de 12,5 veces desde 1975.”<sup>36</sup>*

En relación a la denominada sucretización, ésta fue el resultado de la intervención del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, como fue probado en intervenciones anteriores y actuales en el país, ya constituidos en árbitros de la economía mundial. La sucretización se constituyó en lo siguiente:

*“Con el criterio de que el estado es mejor garante que los particulares, luego del proceso de negociaciones iniciado en el año 1982 y como parte de la condicionalidad*

<sup>35</sup> La Deuda Eterna, Acosta Alberto, Cuarta Edición 1994, pg. 216.

<sup>36</sup> La Deuda Eterna, Acosta Alberto, Cuarta Edición 1994, pgs. 216 y 217.

del FMI y del Banco Mundial –una suerte de chantaje a favor de los agentes económicos privados ecuatorianos, aliados del capital financiero internacional-, el gobierno, presionado internamente por la situación económica y los grupos de poder afectados, decidió en 1983 que el Estado asuma la deuda del sector privado, estabilizando los créditos de dicho sector frente a la banca internacional, bajo el mecanismo conocido como “créditos de estabilización”, “créditos de sucretización” o, simplemente, “sucretización”. Las obligaciones en dólares se convirtieron en obligaciones en sucres.- Aquello determinó que, a partir de 1983, la mayoría de la deuda externa del sector privado se convirtiera en forma indiscriminada –sin analizar la situación de cada uno de los deudores, sus posibles disponibilidades de depósitos en el exterior, la existencia de garantías o el destino de los fondos- en deuda del sector público.....- La conversión de casi 1.500 millones de dólares de deuda externa a sucres, significó un subsidio al sector privado, superior a 1.300.000 millones de sucres (1.300 millones de dólares, al tipo de cambio de mil sucres por dólar como promedio para el periodo de pago), si solo se considera el efecto del diferencial cambiario. **¡La mayor subvención puntual de la historia republicana!**<sup>37</sup>

En el siguiente cuadro se puede observar que el crecimiento de la deuda pública del Ecuador en casi 43 veces en un período de 30 años, tiempo en el que pasa de un saldo de US\$325 millones en 1972 a US\$15.044 millones a diciembre de 2005.

**Cuadro No. 2.2**  
**ECUADOR-EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA TOTAL 1972-2005**  
**(en millones de US\$)**

AÑO	DEUDA EXTERNA	DEUDA INTERNA	DEUDA TOTAL
1972	325	—	325
1976	636	—	636
1980	3.530	434	3.964
1985	7.955	781	8.736
1990	12.052	273	12.325
1991	12.629	240	12.869
1992	12.537	845	13.382
1993	13.025	1.213	14.238
1994	13.758	1.218	14.976
1995	12.379	1.252	13.631
1996	12.628	1.471	14.099
1997	12.579	1.322	13.901
1998	13.185	2.461	15.646
1999	13.760	3.112	16.872
2000	11.229	2.830	14.059
2001	11.367	2.809	14.176
2002	11.430	2.771	14.201
2003	11.226	2.826	14.052
2004	11.059	4.194	15.253
2005	10.850	4.194	15.044

38

<sup>37</sup> La Deuda Eterna, Acosta Alberto, Cuarta Edición 1994, pgs. 243 a 245.

<sup>38</sup> Apunte de Economía No. 28, Banco Central del Ecuador, Junio 2003 y actualización de estadísticas en página web del Banco Central del Ecuador, [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)

La deuda ecuatoriana también fue sujeta del Plan Brady, y como se explicó en el Capítulo I de esta investigación, permitió que la deuda comercial disminuyera en un 42% del principal cuando, luego del proceso de negociación, emitió los denominados Bonos Brady en el año 1995.

Adicionalmente, se obtuvo un nuevo descuento del 40% cuando el país, sustituyó los bonos Brady y los Eurobonos (bonos negociados en los mercados europeos) por los denominados Bonos Globales en el año 2000.

En el siguiente cuadro se puede observar los efectos mencionados en los dos párrafos anteriores, sobre la deuda comercial ecuatoriana.

**Cuadro No. 2.3**  
**ECUADOR-CONVERSION A BONOS BRADY Y BONOS GLOBALES 1982-2000**

CONVENIO	Fecha de Suscripción	Monto en millones de US\$
Acuerdo de Extensión y Refinanciamiento 1983 (ERA 83)	12-10-1983	980
Facilidad de Depósito (Deuda Privada)	12-10-1983	1.600
New Money 1983	12-10-1983	431
Acuerdo de Extensión y Refinanciamiento 1984 (ERA 84)	07-08-1984	339,9
Acuerdo Multianual de Refinanciamiento (1985-1989 (MYRA)	19-12-1985	2.465,7
New Money 1985	14-08-1985	200
Acuerdo de Consolidación 1/	15-08-1986	1.400
<b>Total Convenios Deuda Comercial</b>		5.816,6
Total Bonos Brady Descuento	28-02-1995	1.434,7
Total Bonos Brady Par	28-02-1995	1.913,9
<b>Total Bonos Brady Descuento y Par</b>		3.348,6
Bonos Brady IE 2/	04-10-1994	191
Bonos Brady PDI 2/	28-02-1995	2.417,1
Eurobonos 2002	25-04-1997	350
Eurobonos 2004	25-04-1997	150
<b>Total Bonos Brady y Eurobonos</b>		6.456,7
Bonos Globales 2012		1.250
Bonos Globales 2030		2.700
<b>Total Bonos Globales</b>		3.950
Reducción de Deuda Comercial a Brady en Millones de US\$		2.468
Reducción de Deuda Comercial a Brady en %		42,4
Reducción Deuda Brady a Bonos Globales en millones US\$		2.506,7
Reducción Deuda Brady a Bonos Globales en %		38,8

<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Apunte de Economía No. 28, Banco Central del Ecuador, Junio de 2003.

Al respecto, creemos importante añadir la siguiente opinión:

*“Con la banca comercial se repitieron en otras tantas ocasiones las negociaciones y se vivió un largo periodo de moratoria desde enero de 1987, hasta conseguir en 1994 un arreglo tipo Brady; empero desde agosto de 1999, ante la manifiesta incapacidad de pago, volvieron a surgir problemas y el país se vio forzado a declarar la moratoria de los bonos Brady y de los Eurobonos, con la complicidad del FMI y del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, tal como se manifestó más arriba. De esta situación el Ecuador salió con una nueva fórmula de arreglo, a través de la cual garantiza una amplia gama de beneficios a los tenedores de los nuevos Bonos Global.”<sup>40</sup>*

En cuanto a la deuda con el club de París, el Ecuador ha efectuado desde 1983 varias rondas de negociaciones de la deuda, llegándose a obtener los acuerdos que se detallan en los siguientes cuadros:

**Cuadro No. 2.4**  
**ECUADOR-CONVENIOS DE NEGOCIACION CLUB DE PARIS**

ACUERDO	En millones de US\$				
	FECHA MINUTA	CAPITAL	INTERES	TOTAL	SALDO A FIN DE AÑO POR CADA MINUTA
Acuerdo I	28-07-1983	87,5	26,6	114,1	73,3
Acuerdo II	24-04-1985	319,9		319,9	245,5
Acuerdo III	20-01-1988	307,0	146	453,0	835,5
Acuerdo IV	24-09-1989			395,0	
Acuerdo V	20-01-1992	205,1	135,5	340,6	1.179,4
Acuerdo VI	27-06-1994	232,3	120,4	352,7	1.309,2
Acuerdo VII	15-08-2000	512,6	349,3	861,9	1.318,7
		<b>Saldo al 31 de marzo de 2003</b>			1.233,3

41

<sup>40</sup> Breve Historia Económica del Ecuador, Acosta Alberto, Segunda Edición 2003, pg. 228

<sup>41</sup> Apunte de Economía No.28, Banco Central del Ecuador, Junio de 2003.

**Cuadro No. 2.5  
ECUADOR-DEUDORES CLUB DE PARÍS**

<b>PAIS</b>	<b>Total en millones de US\$</b>
Italia	390,1
Israel	235,2
Japón	151,4
Inglaterra	115,1
Francia	113,5
Estados Unidos	74,7
Alemania	51,0
Noruega	46,7
Canadá	29,2
España	26,3
<b>TOTAL</b>	<b>1.233,3</b>

42

Por último, la deuda con los organismos multilaterales de crédito, se ejecuta y se renegocia de acuerdo a los procedimientos y normas específicas de cada uno de ellos. Su composición, junto a la de toda la estructura de la deuda ecuatoriana, se tratarán en el siguiente subcapítulo.

Durante toda la vida republicana, los procesos de endeudamiento público han carecido de transparencia debido a que la información ha sido reservada para los círculos exclusivos de poder. Las condiciones en que se ha efectuado la emisión de deuda, el canje, renegociación o reestructuración, sea esto en tasas de interés, plazos, periodos de gracia, garantías, costos de endeudamiento, son hasta hoy, información poco compartida y que ha sido manipulada por los gobiernos en beneficio de su administración, sin pensar en los efectos futuros o en las próximas generaciones de ecuatorianos. De allí que se busca una explicación al crecimiento de la deuda a pesar del cumplimiento de los pagos luego de la moratoria de 1999 y de allí que creemos que no ha existido un manejo transparente de la Deuda Pública.

<sup>42</sup> Apunte de Economía No.28, Banco Central del Ecuador, Junio de 2003.

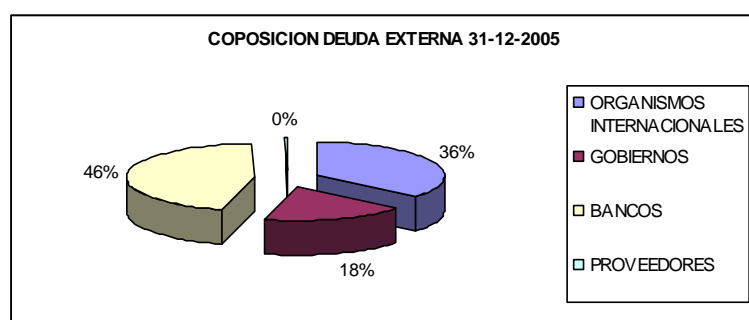
## 2.2. LA DEUDA PUBLICA ECUATORIANA EN LA ACTUALIDAD

Al efecto de explicar las condiciones actuales de la deuda pública ecuatoriana, recurriremos a las estadísticas del Banco Central del Ecuador.

Al 31 de diciembre de 2005, la deuda pública externa asciende a aproximadamente 10.851 millones de dólares americanos y se encuentra compuesta de la siguiente forma:

**Cuadro No. 2.6**

<b>ECUADOR-COMPOSICION DEUDA EXTERNA AL 31-12-2005</b> (En miles de US\$)		
	<b>US\$</b>	<b>%</b>
<b>TOTAL DEUDA EXTERNA</b>	<b>10.850.534,00</b>	<b>100,00</b>
<b>I. TOTAL PRESTAMOS EXTERNOS</b>	<b>10.850.534,00</b>	<b>100,00</b>
<b>ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>	<b>3.888.008,00</b>	<b>35,83</b>
Banco Mundial	816.860,00	7,53
BID	1.819.753,00	16,77
CAF	1.154.675,00	10,64
FIDA	18.103,00	0,17
FLAR	69,00	0,00
FMI	78.548,00	0,72
<b>GOBIERNOS</b>	<b>1.999.548,00</b>	<b>18,43</b>
Contratos Originales	986.671,00	9,09
Deuda Diferida	0,00	0,00
Club de París	1.012.877,00	9,33
<b>BANCOS</b>	<b>4.934.516,00</b>	<b>45,48</b>
Contratos Originales	211.858,00	1,95
Refinanciamiento Brady	4.722.658,00	43,52
<i>Bonos Par</i>	<i>50.183,00</i>	
<i>Bonos Descuento</i>	<i>12.343,00</i>	
<i>Bonos PDI</i>	<i>60.132,00</i>	
<i>Bonos Global 2012</i>	<i>1.250.000,00</i>	
<i>Bonos Global 2015</i>	<i>650.000,00</i>	
<i>Bonos Global 2030</i>	<i>2.700.000,00</i>	
<b>PROVEEDORES</b>	<b>28.462,00</b>	<b>0,26</b>
<b>II. TOTAL FINANCIAMIENTO BALANZA DE PAGOS</b>	<b>0,00</b>	
FMI	0,00	
<b>Fuente:</b> Página web Banco Central del Ecuador <a href="http://www.bce.fin.ec">www.bce.fin.ec</a>		



Como se puede apreciar, los mayores acreedores del país son aquellos incluidos en la deuda comercial con un 46%, seguido de un 36% por concepto de préstamos de organismos multilaterales y 18% de préstamos de gobiernos. Estas cifras dan la pauta acerca de la importancia de la negociaciones de la deuda con el Club de París (gobiernos) y el Plan Brady con la emisión de los Bonos Brady y luego los Bonos Global que sustituyeron a los Bonos Brady y a los Eurobonos.

En lo relacionado al endeudamiento interno con la emisión de títulos del gobierno nacional, ésta deuda asciende a aproximadamente 4.194 millones de dólares americanos y su composición se describe en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 2.7**

**ECUADOR-DEUDA PUBLICA INTERNA  
EMISIONES DEL GOBIERNO NACIONAL AL 31-01-2006**

DECRETO	DESTINO DE LA EMISION	VALOR EMISION (en miles)	VALOR COLOCADO (en miles)	FECHA INICIO DECRETO	PLZ.	VENCIM.
<b>EMISIONES SUCRES</b>						
3803	Cons.Carr.CasaMaq-Men.	110.000.000	110.000.000	01-jun-96	10.5	01-dic-06
3871	Acreencias Ecuatoriana A.	26.840.000	26.829.000	01-sep-95	20	01-sep-15
805	Cons.Carr.CasaMaq-Men.	200.000.000	200.000.000	01-oct-97	10.5	01-abr-08
<b>TOTALES</b>		<b>236.840.000</b>	<b>236.829.000</b>			

TOTALES US\$ a 25.000 cada USD		9.474	9.473			
<b>EMISIONES DOLARES</b>						
355	Proyecto Riego Zapotillo	88.887,000	86.373,000	01-ene-99	2.5-10	01-ene-09
1111	Finan.Prog. Ciencia Tecnol.Senacyt	10,000	10,000	22-may-00	15	22-may-15
1524-7	Finan.Proy.Inver.Presu.Estado	1,000	1,000	01-jul-98	7	01-jul-05
1586-B	Finan.Programa "PROENCA"	13,000	13,000	06-ago-98	10	06-ago-08
Ley 9817	Bonos AGD	1,410,224	1,410,224	26-nov-98	15	
484	Reestruc.Deuda Pública Interna	441,000	441,000	11-ene-99	2 a 7	
Ley 9817-7	Capitalizar CFN	212,457	212,457	13-dic-99	7	13-dic-06
Ley 9817-10	Capitalizar CFN	212,457	212,457	13-dic-99	11	13-dic-10
992	Reestruc.Deuda Pública Interna	241,000	241,000	23-nov-00	7	23-nov-07
1517	Capitalizar a Filanbanco	300,000	299,517	22-may-01	2 a 6	
2110-A	Carretera Ibarra-San Lorenzo	8,000	8,000	01-ene-02	5	01-ene-07
2277	Carretera Cuenca Azoguez Biblián	18,166	18,166	01-jul-02	5	01-jul-07
433	Varios Proyectos de Inversión	440,000	439,550	23-jul-03	3 a 10	23-jul-13
433	Varios Proyectos de Inversión		23,350	23-jul-03	3	23-jul-06
433	Varios Proyectos de Inversión		20,000	23-jul-03	4	23-jul-07
433	Varios Proyectos de Inversión		120,000	23-jul-03	5	23-jul-08
433	Varios Proyectos de Inversión		85,300	23-jul-03	6	23-jul-09
433	Varios Proyectos de Inversión		54,900	23-jul-03	7	23-jul-10
433	Varios Proyectos de Inversión		61,250	23-jul-03	8	23-jul-11
433	Varios Proyectos de Inversión		30,000	23-jul-03	9	23-jul-12
433	Varios Proyectos de Inversión		44,750	23-jul-03	10	23-jul-13
1788	Preservación Capital Deuda Pública	1,035,000	622,000			
1788	Preservación Capital Deuda Pública		135,000	14-jul-04	3	14-jul-07
1788	Preservación Capital Deuda Pública		135,000	30-jul-04	4	30-jul-08
1788	Preservación Capital Deuda Pública		325,000	18-ago-04	5	18-ago-09
1788	Preservación Capital Deuda Pública		6,010	26-jul-04	6	26-jul-10
1788	Preservación Capital Deuda Pública		20,990	04-nov-04	10	04-nov-14
1788-2263	Preservación Capital Deuda Pública	117,150	117,150			
1788-2263	Preservación Capital Deuda Pública		100,000	16-dic-04	3	16-dic-07
1788-2263	Preservación Capital Deuda Pública		15,500	29-dic-04	4	29-dic-08
1788-2263	Preservación Capital Deuda Pública		1,650	17-dic-04	5	17-dic-09
3533	Finan parcial Carretera Cumbaya	6,000	6,000	01-oct-03	5	01-oct-08
1906	Terminación de la Carretera Guamote-Macas	4,000	4,000	30-dic-04	5	30-dic-09
451	Terminación Proyecto Riego Zapotillo	27,169	27,169	05-sep-05	6	05-sep-11
607	Terminación de la Carretera Guamote-Macas	15,531	15,531	20-oct-05	6	30-dic-09
	<b>TOTAL EMISIONES USD</b>	<b>4.601.041</b>	<b>4.184.594</b>			
	<b>TOTAL EMISIONES SUCRES MAS USD</b>	<b>4.610.515</b>	<b>4.194.067</b>			

Fuente: página web del Banco Central del Ecuador [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)



En consecuencia, al 31 de diciembre de 2005 y conforme a la información del Banco Central del Ecuador, la deuda pública interna y externa asciende a aproximadamente 15.045 millones de dólares americanos.

Debemos anotar que según la misma fuente de información, es decir, las estadísticas del Banco Central del Ecuador, la deuda externa privada asciende a aproximadamente 5.101 millones de dólares americanos, clasificada por vencimiento, de la siguiente forma:

<b>Cuadro No. 2.8</b>	
<b>ECUADOR-DEUDA EXTERNA PRIVADA AL 31-12-2003</b>	
<b>(en miles de US\$)</b>	
Corto Plazo	1.771.278
Mediano y Largo Plazo	3.330.626
<b>TOTAL DEUDA EXTERNA PRIVADA</b>	<b>5.101.904</b>
<b>Fuente:</b> página web Banco Central del Ecuador <a href="http://www.bce.fin.ec">www.bce.fin.ec</a>	

Varios analistas coinciden que para un apropiado análisis y cuantificación de la deuda pública, se debe tomar en cuenta la deuda del Estado con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con el Banco Ecuatoriano de Desarrollo BEDE, Banco Ecuatoriano de la Vivienda BEV y otras entidades del sector público financiero, aspecto que coincide con nuestro criterio pero que sin embargo no es analizado en nuestra investigación pues ésta se orienta a los créditos bilaterales y multilaterales, además que el servicio de esas deudas se registran en los presupuestos institucionales respectivos o en el Presupuesto General del Estado.

### **2.3. EFECTOS DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO**

El endeudamiento público ha permitido superar las condiciones coyunturales que se le han presentado al país, sin embargo, es el servicio de la deuda el que provoca

desequilibrios en las finanzas públicas, pues se debe sacrificar la atención de los servicios e salud, educación, seguridad, obra pública, para destinar mayores contingentes financieros a los también crecientes compromisos de la deuda.

Uno de los efectos importantes del endeudamiento en la economía del país, se puede notar en la relación del Producto Interno Bruto, el mismo que se define como el valor total de la producción de un país dentro de sus fronteras geográficas.

**Cuadro No. 2.9**  
**ECUADOR-RELACION DEUDA PUBLICA/PIB**  
**1972-2005**  
**(en millones de US\$)**

<b>AÑO</b>	<b>DEUDA EXTERNA %</b>	<b>DEUDA INTERNA %</b>	<b>DEUDA TOTAL %</b>
1972	16,8	-	16,8
1976	11,2	-	11,2
1980	29,7	3,6	33,3
1985	67,2	6,6	73,8
1990	116,4	2,6	119,1
1991	111,3	2,1	113,5
1992	104,6	7,0	111,6
1993	86,5	8,1	94,6
1994	74,1	6,6	80,6
1995	61,3	6,2	67,5
1996	59,4	6,9	66,3
1997	53,2	5,6	58,8
1998	56,7	10,6	67,3
1999	82,5	18,7	101,2
2000	70,5	17,8	88,2
2001	51,6	12,8	64,4
2002	43,7	10,6	54,4
2003	39,1	9,8	48,9
2004	36,5	13,8	50,3
2005	34,2	13,2	47,4
<b>Fuente:</b> página web Banco Central del Ecuador <a href="http://www.bce.fin.ec">www.bce.fin.ec</a>			

Se puede notar el crecimiento de la relación desde el 16,8% en 1972 al 47,4% en el 2005. En el año 1990 el nivel de endeudamiento representó el 119,1% del PIB es decir que la producción del país en ese año fue superada en 19,1% por el total del endeudamiento público.

Sin embargo, el efecto más importante del nivel de endeudamiento se puede identificar en la relación del servicio de la deuda al total del presupuesto de cada ejercicio fiscal. En el siguiente cuadro se presenta la evolución de la relación mencionada de 1990 a 2005.

**Cuadro No. 2.10**  
**RELACION SERVICIO DE LA DEUDA VS. PRESUPUESTO DEL ESTADO**  
**1990-2005**  
**(En millones de US\$)**

AÑO	SERVICIO DEUDA		TOTAL	PRESUPUESTO	PIB	% DEL PRESUP	% DEL PIB
	CAPITAL	INTS.					
1990	381,4	245,6	627,0	1.703,0	10.351	36,8	6,1
1991	298,7	282,9	581,6	1.767,5	11.343	32,9	5,1
1992	296,5	347,2	643,7	1.941,7	11.991	33,2	5,4
1993	264,1	296,3	560,4	2.257,3	15.056	24,8	3,7
1994	408,8	358,7	767,4	2.876,6	18.573	26,7	4,1
1995	809,5	996,4	1.805,8	3.919,0	20.195	46,1	8,9
1996	632,0	1.168,4	1.800,4	4.669,8	21.268	38,6	8,5
1997	726,5	1.285,2	2.011,7	4.634,9	23.365	43,4	8,5
1998	586,5	859,5	1.446,0	4.281,3	23.255	33,8	6,2
1999	850,2	1.175,2	2.025,4	4.044,1	16.675	50,1	12,1
2000	714,1	844,2	1.558,3	4.340,0	15.933	35,9	9,8
2001	857,8	984,1	1.841,9	4.932,4	22.020	37,3	8,4
2002	868,4	1.218,0	2.086,4	5.847,0	26.126	35,7	8,0
2003	862,0	1.336,9	2.198,9	6.701,0	28.746	32,8	7,6
2004	1.838,4	814,0	2.652,4	6.951,0	30.282	38,2	2,2
2005			1.970,0	7.343,0	31.722	26,8	6,2

*Fuente: página web Banco Central del Ecuador [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec) y actualización de información de ejecución presupuestaria de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas [www.minfinanzas.ec-gov.net](http://www.minfinanzas.ec-gov.net)*

Es notable que en el año 1999, el 50% del presupuesto general del estado estuvo dirigido al pago del servicio de la deuda pública. Sin embargo que se ha producido desde ese año una disminución en la relación porcentual de la carga en el presupuesto para el pago de la deuda, que para el 2005 fue de 26,8%, aún sigue siendo importante pues aproximadamente la tercera parte del presupuesto debe dirigirse al pago de la deuda, por lo tanto, cualquier iniciativa para la reducción del

servicio de la deuda podría liberar recursos del presupuesto para la inversión en el sector social y el desarrollo.

Entonces, el Ecuador necesitará consolidar su posición fiscal a futuro a través del mejoramiento de las finanzas públicas y no esperar únicamente que el crecimiento de su economía permita mejorar la relación comparada con el nivel de endeudamiento, o que el precio de petróleo se mantenga lo suficientemente alto para apuntalar la posición fiscal y la sostenibilidad de la deuda en el futuro. Además, el nivel de endeudamiento que registra el país, no permitiría continuar con una política de financiamiento de déficits presupuestarios por la vía del endeudamiento, sea interno o externo, pues lo primero estaría condicionado a reformas estructurales bajo el recetario del FMI y el Banco Mundial y lo segundo, agravaría la posición de las finanzas públicas en el futuro inmediato con la consecuente elevación del riesgo país o la confianza de la comunidad financiera internacional.

## **2.4. LAS ENTIDADES BANCARIAS Y DE CONTROL DEL ESTADO RELACIONADAS A LA POLÍTICA CREDITICIA**

En la determinación de las necesidades de contraer la deuda pública, la contratación o emisión, el registro, el control y la transparentación, entre otras actividades, intervienen varias entidades públicas, cuyas responsabilidades en relación a la deuda, serán revisadas en las siguientes líneas:

### **2.4.1. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**

#### **2.4.1.1. Reseña Histórica**

La Revolución Juliana (9 de julio de 1925) inició el proceso de fundación de un banco nacional emisor. El Banco Central del Ecuador sería el organismo llamado a controlar las emisiones sin respaldo, la inflación, la especulación, el abuso del crédito, el



#### **2.4.1.3. Funciones del Banco Central del Ecuador en el esquema de dolarización**

El artículo 261 de la Constitución de la República de la República del Ecuador establece que:

*“El Banco Central del Ecuador deberá establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado”.*

El artículo 263 de la misma Carta Magna, dispone que:

*“El Banco Central del Ecuador expedirá regulaciones de carácter general y presentará informes semestrales al Presidente de la República y al Congreso Nacional”.*

Luego de adoptada la dolarización a principios de 2000, el Banco Central del Ecuador redefinió sus funciones en el nuevo esquema monetario. A tal efecto, se expidió el Decreto Ejecutivo No. 1589 del 13 de junio de 2001, a través del cual se emitió el nuevo Estatuto Orgánico de esta Institución, en el que se establece las funciones específicas que se detallan en Anexo No. 2.1 y, que su misión es:

*“Promover y coadyuvar a la estabilidad económica del país, tendiente a su desarrollo, para lo cual deberá: realizar el seguimiento del programa macroeconómico; contribuir en el diseño de políticas y estrategias para el desarrollo de la nación; y, ejecutar el régimen monetario de la República, que involucra administrar el sistema de pagos, invertir la reserva de libre disponibilidad y, actuar como depositario de los fondos públicos y como agente fiscal y financiero del Estado”.*<sup>43</sup>

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador, en su artículo 1 se establece lo siguiente:

---

<sup>43</sup> Registro Oficial 356 de 27 de junio de 2001

*“El Banco Central deberá ser el ejecutor del régimen monetario de la República”<sup>44</sup>*

El artículo 3 de esta última ley señala que

*“El Banco Central del Ecuador podrá realizar operaciones de reporto en dólares de los Estados Unidos con el fin de recircular la liquidez del Sistema Financiero”.<sup>45</sup>*

La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal de junio de 2002, le facultó al Banco Central del Ecuador actuar como fiduciario mercantil para manejar el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público FEIREP y al mismo tiempo actuar como Secretario Técnico de dicho fondo.

Las funciones del Banco Central del Ecuador por el modelo de dolarización ya tiene las funciones de emisor monetario pero se han mantenido las funciones tradicionales de la banca central, además de tener la responsabilidad legal de velar por mantener la sostenibilidad y viabilidad de largo plazo al modelo económico.

Por otro lado, hay que resaltar que, con ciertas especificidades, el Banco Central del Ecuador al igual que los bancos centrales europeos que igualmente renunciaron a su moneda propia, conserva la facultad de realizar política monetaria activa bajo dolarización. En este sentido, existen varios mecanismos sobre los cuales el Banco Central del Ecuador tiene control directo e indirecto como son el reciclaje de la liquidez, el encaje bancario, el fondo de liquidez, el fondo de estabilización petrolera, el sistema de pagos, y eventualmente una línea de crédito contingente que opere posiblemente a través de un organismo internacional.

El Banco Central del Ecuador en su página web <sup>46</sup> resalta como sus funciones más importantes, las siguientes:

---

<sup>44</sup> Registro Oficial 34 de 13 de marzo de 2000

<sup>45</sup> Registro Oficial 34 de 13 de marzo de 2000

- Posibilita que las personas dispongan de billetes y monedas en la cantidad, calidad y en las denominaciones necesarias.
- Facilita los pagos y cobros que todas las personas realizan en efectivo, o a través del sistema financiero privado.
- Evalúa, monitorea y controla permanentemente la cantidad de dinero de la economía, para lo que utiliza distintas herramientas de política monetaria como el encaje bancario y las operaciones de mercado abierto.
- Garantiza la integridad, transparencia y seguridad de los recursos del Estado.
- Recomienda los niveles adecuados de endeudamiento público.
- Ofrece a las personas, empresas y autoridades públicas información para la toma de decisiones financieras y económicas.

## **2.4.2. MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**

### **2.4.2.1. Reseña Histórica**

Los orígenes del Ministerio de Economía y Finanzas de la República Ecuador se pueden ubicar en la Constitución de 1830 cuyo artículo 38 determinó que:

*“El Ministerio de Estado sea administrado por un Ministro Secretario y que su despacho se dividiría en dos secciones: la de Gobierno Exterior e Interior y la de Hacienda”.*

Sin embargo, debido a la necesidad operativa de segregar las actividades de hacienda, el 3 de noviembre de 1831 el Congreso Nacional creó el Ministerio de Hacienda. En 1843 el Presidente Juan José Flores, autorizó al Ministerio de Hacienda todo lo relativo a los ingresos y gastos del Tesoro Público, a la cobranza e inversión de las contribuciones ordinarias, impuestos y rentas, las casas de moneda de encaje y de rescate que existe o se establecieron en la República.

El 26 de septiembre de 1944, el Ministerio cambia su denominación de Ministerio de Hacienda a Ministerio del Tesoro que el 29 de noviembre de 1963 durante la Junta Militar de Gobierno, pasa a llamarse Ministerio de Finanzas.

---

<sup>46</sup> Pagina web del Banco Central del Ecuador, [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)



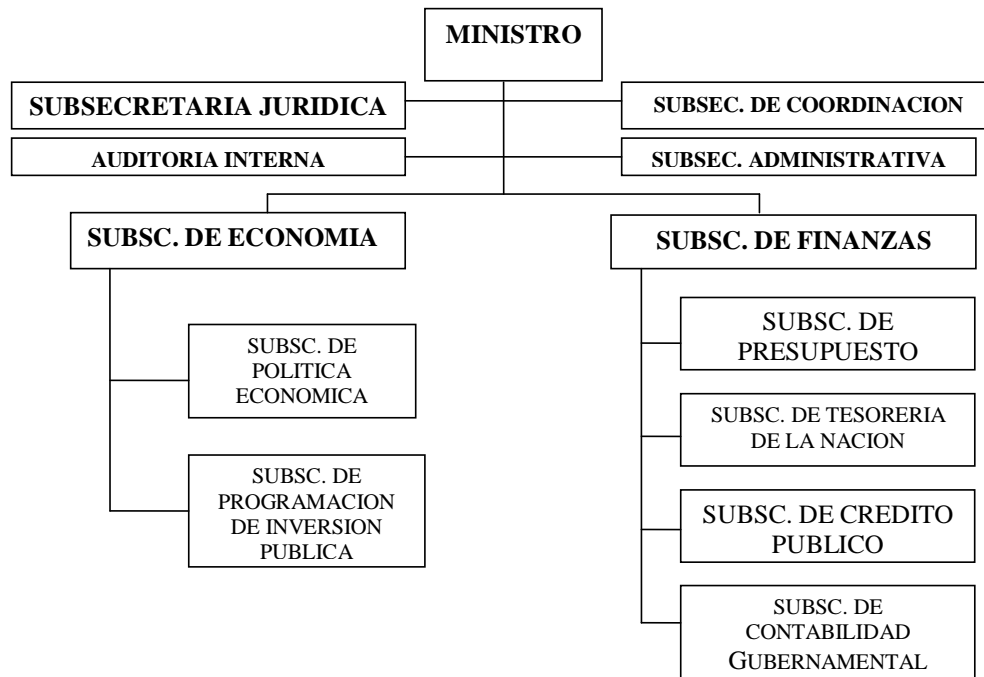
El 10 agosto de 1988 se agrega a la denominación de Ministerio de Finanzas el nombre de Crédito Público. En ese mismo año, la Dirección General de Rentas del Ministerio del Finanzas y Crédito Público es separada de esta institución y pasa a convertirse en el actual Servicio de Rentas Internas.

La denominación de Ministerio de Finanzas y Crédito Público tuvo una duración de 12 años, hasta que el 10 de mayo de 2000 adopta el nombre de Ministerio de Economía y Finanzas.

Históricamente, esta cartera de Estado, ha manejado las actividades desarrolladas en lo concerniente a impuestos de todo orden y origen, gravámenes, cargas, tasas, tributos, deuda interna y externa, Presupuesto General del Estado, administración financiera, entre otras.

#### **2.4.2.2. Organigrama**

De conformidad al Texto Unificado de la Principal Legislación Secundaria del Ministerio de Economía y Finanzas, publicado en Registro Oficial No. 5 del 22 de enero de 2003, la estructura actual de esa Cartera de Estado, se presenta en la página siguiente:



#### 2.4.2.3. Atribuciones del Ministro de Economía y Finanzas

El artículo 24 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control LOAFYC promulgada en el Registro Oficial 337 de 16 de mayo de 1977 establece las atribuciones y deberes del Ministro de Finanzas y se presentan en Anexo No. 2.2.

Los numerales 9 y 10 del mencionado artículo precisan las responsabilidades de determinar las necesidades de préstamos de corto plazo y la administración del Crédito Público, es decir, que tienen bajo su responsabilidad la administración de la deuda pública, por consiguiente todos los procesos relacionados al endeudamiento público deberán identificados en los de esa cartera de Estado.

## **2.4.3 SUPERINTENDENCIA DE BANCOS**

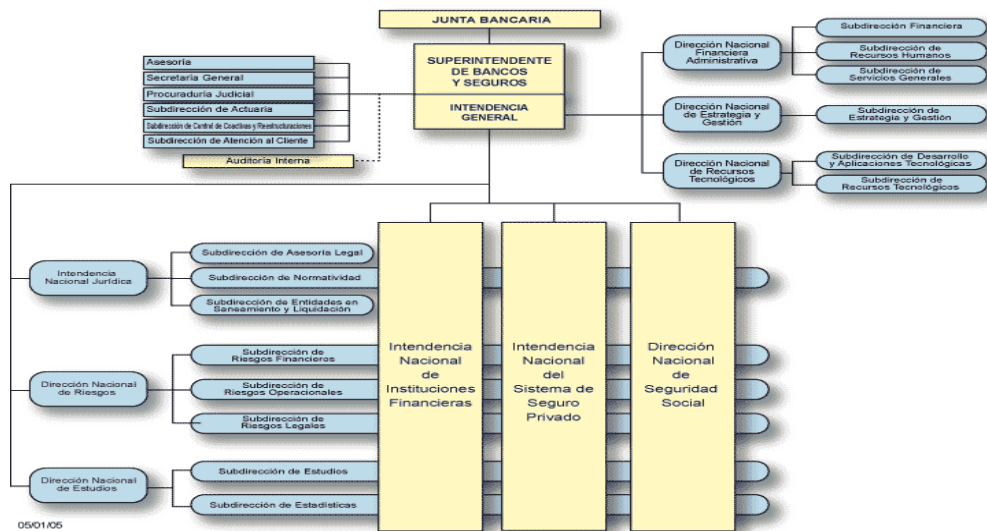
### **2.4.3.1 Reseña Histórica**

Los antecedentes de la actual Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador se pueden identificar en la necesidad de crear un órgano controlador y regulador de las actividades financieras, tal es el caso que en lo albores de la República en 1830, la economía no era monetizada como en la actualidad pues circulaban monedas de oro y plata acuñadas de acuerdo con sucesivas leyes de moneda y que al no estar controladas, se permitían la exportación del metal, la falsificación e incluso la emisión de billetes por establecimientos particulares. Esto determinó que en 1832 se dicte por primera vez una Ley de Monedas en la República del Ecuador, para regular la acuñación de dinero y plata y que en 1869 se promulgara la Ley de Bancos Hipotecarios que a pesar de sus deficiencias, se mantuvo durante más de cincuenta años.

Fue en 1899 cuando se elaboró una Ley de Bancos que disponía lo concerniente a los bancos de emisión, que operaban en la fabricación de moneda y en el manejo de los negocios bancarios del país. Llegaron a ser seis las entidades que emitían dinero. Pero, solo hasta 1914, con Decreto Ejecutivo, se creó el cargo de Comisario Fiscal de Bancos cuya misión fue la de vigilar la emisión y cancelación de los billetes de bancos, medida que entonces se dictó como de emergencia.

En 1927, con las recomendaciones de la Misión Kemmerer se emitieron la Ley Orgánica de Bancos, la Ley Orgánica del Banco Hipotecario (Banco Nacional de Fomento) y la Ley Orgánica del Banco Central, que afianzaron el sistema financiero del país, así como otras leyes que regularon el manejo de la Hacienda Pública. Desde entonces, se estableció la supervisión de las operaciones bancarias mediante la creación de la Superintendencia de Bancos el 6 de Septiembre de 1927.

### 2.4.3.2. Organigrama



47

### 2.4.3.3. Funciones de la Superintendencia de Bancos

El artículo 1 de la Codificación de la Ley general de Instituciones del Sistema Financiero emitida el 10 de enero de 2001, establece lo siguiente:

*“Esta Ley regula la creación, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las instituciones del sistema financiero privado, así como la organización y funciones de la Superintendencia de Bancos, entidad encargada de la supervisión y control del sistema financiero, en todo lo cual se tiene presente la protección de los intereses del público. En el texto de esta Ley la Superintendencia de Bancos se llamará abreviadamente “la Superintendencia”.- Las instituciones financieras públicas, las compañías de seguros y de reaseguros se rigen por sus propias leyes en lo relativo a su creación, actividades, funcionamiento y organización. Se someterán a esta Ley en lo relacionado a la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y al control y vigilancia que realizará la Superintendencia dentro del marco legal que regula a estas instituciones en todo cuanto fuere aplicable según su naturaleza*

<sup>47</sup> Página web Superintendencia de Bancos y Seguros, [www.superban.gov.ec](http://www.superban.gov.ec)

*jurídica. La Superintendencia aplicará las normas que esta Ley contiene sobre liquidación forzosa, cuando existan causales que así lo ameriten.”*

Entonces la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador se encarga del control del sistema financiero privado y de las entidades financieras del sector público en lo que a la ley corresponda. Las entidades financieras del sector público son: Corporación Financiera Nacional (CFN), Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), Banco Nacional de Fomento (BNF), Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) y el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE).

El artículo 180 de la codificación de la ley mencionada, establece las funciones del Superintendente de Bancos y se presentan en Anexo No. 2.3. Fundamentalmente se refieren a los controles dentro del marco de las normas prudenciales o de buenas prácticas del sistema financiero..

En lo relacionado a la deuda pública, directamente la Superintendencia de Bancos no actúa, pero el ejercicio adecuado de sus controles permitirá la producción de información para toma de decisiones en los órganos públicos que si tienen relación, tal es el caso, de operaciones de comercio exterior, cartas e crédito, garantías, operaciones en divisas, relacionadas más a la deuda externa privada. En el ámbito del sector financiero público, las operaciones de canalización de los créditos internacionales para proyectos de inversión como banca de segundo piso y el crédito directo interno, son controlados por esta Superintendencia, pero como se ha dicho, su ingerencia en la deuda pública interna o externa no es mandataria.

#### **2.4.4. SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS**

##### **2.4.4.1. Funciones**

El artículo 430 de la Codificación de la Ley de Compañías publicada en Registro Oficial 312 de 5 de noviembre de 1999, establece que:

*“La Superintendencia de Compañías es el organismo técnico y con autonomía administrativa, económica y financiera, que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías y otras entidades en las circunstancias y condiciones establecidas por la ley.”*

Las compañías a las que se refiere, según el artículo 431 de la misma codificación, son:

*“ a) De las compañías nacionales anónimas, en comandita por acciones y de economía mixta, en general;”*

*“b) De las empresas extranjeras que ejerzan sus actividades en el Ecuador, cualquiera que fuere su especie;”*

*“c) De las compañías de responsabilidad limitada; y,”*

*“d) De las bolsas de valores y sus demás entes, en los términos de la Ley de Mercado de Valores.”*

La Ley de Compañías establece además que la vigilancia y control sobre las compañías comprende los aspectos jurídicos, societarios, económicos, financieros y contables, pudiendo ser la de forma total o parcial, según corresponda.

La página web de la Superintendencia de Compañías y Seguros del Ecuador precisa la siguiente declaración de Misión organizacional:

*“La Superintendencia de Compañías será una entidad autónoma, proactiva y sólida que cuente con mecanismos eficaces y modernos de control, supervisión y de apoyo al sector empresarial y de mercado de valores. Una Institución líder, basada en parámetros de eficacia, calidad, transparencia y excelencia, fundamentada en la planificación y en la aplicación de sistemas de alta calidad.”<sup>48</sup>*

De forma directa, la Superintendencia de Compañías, no tiene relación con los procesos de deuda pública, sin embargo a través del ejercicio de sus controles sobre las sociedades de su ámbito, produce información que es relacionada con aquella de la deuda privada.

---

<sup>48</sup> Página web de la Superintendencia de Compañías, [www.supercias.gov.ec](http://www.supercias.gov.ec)

## **2.4.5. COMISIÓN DE CONTROL CÍVICO DE LA CORRUPCIÓN**

### **2.4.5.1. Reseña Histórica**

Con Decreto Ejecutivo 107-A de 4 de marzo de 1997 creó la denominada Comisión Anticorrupción como resultado de las presiones sociales derivadas de la destitución del expresidente Abdalá Bucarm Ortiz. La creación de esta comisión fue ratificada por el mismo presidente interno con Decreto Ejecutivo 506 de 30 de julio de 1997 pero precisando que su existencia sería hasta agosto de 1998.

En sesión del 30 de Abril de 1998, la Asamblea Nacional Constituyente creó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción como un órgano de control en representación de la Ciudadanía con la misión de investigar y prevenir el cometimiento de actos de corrupción, organismo que sustituyó a Comisión Anticorrupción y se instituyó en los artículos 220 y 221 de la Constitución Política de la República del Ecuador que entró en vigencia el 10 de Agosto de 1998.

### **2.4.5.2. Organización**

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) se conforma por siete miembros, quienes reunidos en Pleno constituyen la máxima autoridad de la Institución. Cada comisionado es elegido por un colegio electoral que representa un sector de la ciudadanía. Por mandato constitucional, la tarea de la Comisión es investigar y prevenir el cometimiento de actos de corrupción. Está regulada por la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción que fue emitida el 12 de agosto de 1999.

### **2.4.5.3. Funciones**

El artículo 8 de la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción determina las Atribuciones y Facultades del pleno de la Comisión en las que se destacan el conocimiento e investigación de denuncias de corrupción o de hechos que afecten a

las funciones del Estado, cuyos resultados deberán ser puestos en conocimiento del Ministerio Fiscal y la Contraloría General del Estado. Estas atribuciones se presentan en Anexo No. 2.4.

Para el ejercicio de sus funciones, los miembros de la comisión gozan de fuero de corte, es decir que sus actos no pueden ser cuestionados o juzgados sin antes se les levante el fuero conforme a las disposiciones de la ley.

La vinculación con los procesos de la deuda pública se dan por el ejercicio de la potestades de la Comisión mas no por un relación operacional directa que haga que este organismos deba participar en los procesos, sin embargo, es un elemento para transparentar las operaciones y eleva la confianza de los organismos internacionales.

## **2.4.6. CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

### **2.4.6.1. Reseña Histórica**

El 12 de diciembre de 1927 como resultado de la asesoría de la Comisión Kemmerer, entró en vigencia la Ley Orgánica de Hacienda publicada en Registro Oficial 488 de 26 de noviembre de 1927, la que creó la Contraloría General de la Nación como departamento independiente del gobierno con el objeto de realizar el control fiscal, compilar cuentas y constituir la oficina central de la Contabilidad del Estado. En la constitución de 1967 se le asignaron además, funciones de fiscalización y se le cambió al nombre de Contraloría General del Estado.

En 1977 se expidió la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control LOAFYC que sustituyó a la Ley Orgánica de Hacienda, y que contuvo las bases del sistemas de control gubernamental moderno. Esta Ley fue modificada con la emisión de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado publicada en Registro Oficial 595 de 12 de junio de 2002, que separó definitivamente el sistema de control gubernamental de los demás sistemas de administración financiera.



#### 2.4.6.2. Funciones

El artículo 211 de la Constitución Política de la República del Ecuador determina que:

*“La Contraloría General del Estado es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado quien desempeñará sus funciones durante cuatro años.- Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.”*

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado precisa las funciones y atribuciones del órgano técnico superior de control, entre cuyos numerales, con el interés de la auditoría de la Deuda Pública, se pueden destacar los siguientes:

*“2. Examinar los ingresos públicos, provenientes de diferentes fuentes de financiamiento, el control de ingresos no interferirá en las facultades reglamentaria, determinadota, resolutive, sancionadora, recaudadora y otras propias de la administración tributaria.”*

*“4. Examinar y evaluar en términos de costo y tiempo, la legalidad, economía, efectividad, eficacia y transparencia, de la gestión pública.”*

*“5. Examinar y evaluar el sistema de control interno de cada una de las instituciones sujetas a su control.”*

*“29. Auditar todo financiamiento internacional otorgado a favor de las instituciones del Estado, con arreglo a las normas de auditoría de la Contraloría General del Estado y de las de la entidad financiadora, incluyendo las operaciones de ajuste estructural y el destino último de los créditos o préstamos concedidos para el país.”*

Entonces, con las disposiciones citadas, queda claro que el órgano nato para el control externo de los procesos relacionados a la deuda pública, le corresponde a la Contraloría General del Estado.

En varios países de la región, las leyes establecen que sus Entidades Fiscalizadoras Superiores o Contralorías, emitan criterios técnicos previos al inicio de un proceso de adquisición de deuda pública para lo que cuentan con la estructura organizacional competente para emitir esos criterios. En el caso ecuatoriano, la función de la Contraloría se limita al control posterior de esas operaciones.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Información adicional en Página web de la Contraloría General del Estado, [www.contraloria-ec.gov](http://www.contraloria-ec.gov)

### **CAPITULO III**

## **CONCEPTOS GENERALES DE LA AUDITORIA PROFESIONAL**

En el presente capítulo haremos una revisión de las bases teórica y procedimental de la auditoría con el objetivo de entender su enfoque o aplicación hacia la Deuda Pública. Sin embargo de ser una tema de gran amplitud, procuraremos que los aspectos de mayor importancia sean expuestos en el presente capítulo.

El origen de la auditoría como una práctica más no como un oficio o profesión podría asociarse con el ejercicio del control en cualquiera de las cultura antiguas, sin embargo, son las raíces romanas, en las que se puede identificarse con más claridad. Varios autores coinciden que en la Roma antigua, la auditoría está vinculada con las actividades e instituciones del derecho mercantil, característica que sigue siendo notable en la actualidad. Es así, por ejemplo que en la antigua monarquía romana se podía identificar a instituciones como la *Comisio de la Curia* y el *Colegio de Pontífices* que era verdaderos entes contralores de la vida social, política y religiosa de la época; en la República Romana, una de las *magistraturas* más importantes es la del *Censor* cuyo poder especial consistía en examinar, investigar, reconocer y emitir un dictamen favorable o adverso sobre un hecho en especial; en la época del Imperio Romano ya se puede ubicar la existencia de los *auditores, interventores y fiscalizadores* que en particular, los últimos señalados, eran los encargados de promover los intereses del fisco averiguando o delatando las operaciones de los particulares.

Luego de la caída del imperio romano y entrado el Renacimiento, explican los historiadores, se despertó un gran entusiasmo por el estudio del derecho romano y su aplicación en las culturas occidentales que hasta entonces fue olvidado. Es allí que nuevamente aparecen las precisiones de la existencia de los auditores, como el caso de los auditores de guerra y marina en derecho marítimo español en el siglo XIX, y, los auditores eclesiástico en el derecho Canónico.

En la cultura anglosajona, los historiadores han podido determinar que el término de auditoría, es un término reciente que proviene del latín *auditus* que corresponde a un acto de escuchar y que en el idioma inglés es recogido con una fuerte influencia del término francés *audire*.

Con estos antecedentes de la auditoría, vale la pena, proponer un antecedente etimológico de la palabra auditor:

*“Auditor es una palabra cuyo origen y razón de existencia (etimología) se encuentra en el latín auditor, el que oye, dado que proviene del verbo audire, que significa oír. Por consiguiente, auditor es el oyente, el oidor. Tiene cabida en los más importantes idiomas modernos: francés (auditor), alemán (zuhorer), y esperanto (auditoro).”<sup>50</sup>*

En la siguiente página, presentamos un cuadro que resume la visión del autor Samuel Alberto Padilla, sobre la evolución de la auditoría. Cabe destacar que el autor citado, hace mención de los orígenes y características desde la época romana, la edad media, la edad industrial y la informática. Esa clasificación resulta interesante al tomar en cuenta que la mayor parte de autores, hacen sus precisiones respecto de la década de los años 20 en adelante:

---

<sup>50</sup> Auditoría 2005, Mantilla Samuel Alberto, pg. 35

**Cuadro No. 3.1  
EVOLUCION DE LA AUDITORIA**

	<b>EPOCA ROMANA</b>	<b>EDAD MEDIA</b>	<b>EDAD INDUSTRIAL</b>	<b>EDAD INFORMATICA</b>
<b>Componente Principal</b>	Hechos	Inventarios	Legalidad (Estatal, profesional o técnica)	Electrónica (Tecnología de la Información)
<b>Énfasis Organizacional</b>	No existe	Patrimonios	Jerarquías	Procesos (Cadena de valor)
<b>Materia Prima</b>	Hechos	Datos	Información (Estados Financieros)	Conocimiento (Presentación de reportes sobre el valor)
<b>Definición</b>	El que oye y dictamina (informa)	<b>REVISORIA</b> Comprobación verificación del 100% de inventarios (Mercancías, efectivo, títulos, metales y joyas preciosos, valores, etc...) <b>TANGIBLE POR CONTEO</b>	<b>AUDITORIA INDEPENDIENTE</b> Análisis, Pruebas (Estadístico y no Estadístico)  Especialización funcional, formal <b>TANGIBLES EN PAPEL</b>	<b>ASEGURAMIENTO</b> Evaluación de riesgos de negocio (Entorno, mercado, clientes, competencia)  <b>TANGIBLES E INTANGIBLES</b>
<b>Criterio</b>	Complacer al Gobernante	Lo que diga el <b>INVENTARIO</b> Gastos	Lo que diga la <b>NORMA</b> (Legal, profesional, técnica) (Costos)	Lo que aporte al <b>NEGOCIO</b>  Generación de Valor
<b>Resultados orientados por</b>	Gobernante	Propietarios	Accionistas	Stakeholders
<b>Tecnología</b>	Oído	Papel (Manual)	Papel + Máquina	Electrónica
<b>Evidencia</b>	Lo oído	Documentos (Propiedad de los Inventarios)	De hallazgos (Documentos) De trabajo (Papeles de Trabajo)	Los documentos se convierten en datos. Evidencia Analítica
<b>Profesional</b>	No existe (es un oficio)	Contador (persona natural)	Contador Público (persona natural y/o jurídica)	Contador Profesional (Persona natural o persona jurídica)

FUENTE: Auditoría 2005, Samuel Alberto Mantilla, pg. 58

### 3.1. CONCEPTOS Y CLASIFICACIÓN DE LA AUDITORIA

#### 3.1.1. CONCEPTOS DE AUDITORIA

Como se mencionó anteriormente, el concepto de auditoría está vinculado estrechamente con el de control, por que iniciaremos con ese elemento.

*“Control es un conjunto de normas, procedimientos y técnicas a través de las cuales se mide y corrige el desempeño para asegurar la consecución de objetivos y técnicas. Como conjunto constituye un todo, un QUE, esto es, un objetivo. Por ello está muy ligado al poder (social, cultural, político, económico, religioso, etc.). Por eso el control, como tal, busca asegurar la consecución de los objetivos.”<sup>51</sup>*

Entonces, la auditoría involucra necesariamente el ejercicio del control sobre uno o varios aspectos, una o varias operaciones. La auditoría ha evolucionado a campos tan especializados como a la informática, medioambiente, medicina, calidad, que para cada una de esas especializaciones debemos derivar un concepto específico, por lo que se hace necesario el contar con una definición general de auditoría, por lo que proponemos el siguiente:

*“En síntesis, a partir de una perspectiva epistemológica, auditoría es un método que busca acercar una materia sujeto a un criterio, en función de un objetivo superior de control. Su carácter científico depende de las metodologías que utilice para ello.”<sup>52</sup>*

De la práctica profesional del autor de la presente investigación y de la síntesis de los aportes teóricos de varios autores, queremos proponer el siguiente concepto de Auditoría:

**Auditoría es el examen técnico, posterior y profesional de las operaciones administrativas, financieras, técnicas y de otra naturaleza que se efectúa con el fin de emitir un criterio respecto de la razonabilidad del cumplimiento de los presupuestos aplicables a la materia de análisis y dentro de un periodo determinado.**

FUENTE: Elaborado por el Autor

<sup>51</sup> Auditoría 2005, Mantilla Samuel Alberto, pg. 59

<sup>52</sup> Auditoría 2005, Mantilla Samuel Alberto, pg. 6

Respecto de este concepto es importante precisar que es un examen técnico pues se ejecuta a base de diferentes herramientas desarrolladas para el efecto por la profesión contable o por las profesiones de la especialidad a la que se aplica; es posterior pues se efectúa a los hechos, a las consecuencias, a operaciones ejecutadas; es profesional pues los individuos que la realizan deben cumplir con las características profesionales que demande la especialidad y las normas aplicables; y, se habla de la razonabilidad, pues el concepto de riesgo de auditoría supone la posibilidad permanente que las opiniones vertidas por el auditor puedan no incluir efectos de operaciones no analizadas, además que en general la auditoría no efectúa un análisis del 100% de operaciones.

De este concepto general que propone el autor, se puede derivar el concepto de cada tipo de auditoría.

### 3.1.2. CLASIFICACION DE LA AUDITORIA

Los autores O. Ray Whittington y Kurt Pany en su obra Auditoría Un Enfoque Integral, proponen que la auditoría se puede clasificar en tres grandes categorías: auditorías de estados financieros, auditorías de cumplimiento y auditorías operativas. Actualmente el concepto de auditoría operativa ha sido sustituido por el de auditoría de gestión y éste último ha sido mejorado con el de auditoría integral.

*“Auditorías de Estados Financieros. Una auditoría de estados financieros cubre ordinariamente el balance general y los estados relacionados de resultados, ganancias retenidas y flujos de efectivo. La meta es determinar si estos estados han sido preparados de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados.”*<sup>53</sup>

*“Auditorías de Cumplimiento. El desempeño de una auditoría de cumplimiento depende de la existencia de información verificable y de criterios o normas reconocidos, como las leyes y regulaciones establecidas o las políticas y procedimientos de una organización.”*<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Auditoría Un Enfoque Integral, Whittington Ray y Pany Kurt, 12va. Edición 2000, pg. 9

<sup>54</sup> Auditoría Un Enfoque Integral, Whittington Ray y Pany Kurt, 12va. Edición 2000, pg. 9

**“Auditorías Operacionales. Una auditoría operacional es un estudio de una unidad específica, área o programa de una organización, con el fin de medir su desempeño. Las operaciones del departamento receptor de una compañía manufacturera, por ejemplo, pueden ser evaluadas en términos de su efectividad, es decir, de su éxito en lograr sus metas y responsabilidades establecidas. El desempeño también se juzga en términos de eficiencia, es decir, el éxito en utilizar de mejor manera los recursos disponibles para el departamento.”**<sup>55</sup>

Entonces, la mencionada clasificación, hace distinción a base de los objetivos, los insumos y el criterio o normatividad a utilizar y se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 3.2**  
**CLASIFICACION GENERAL DE LA AUDITORIA**

<b>AUDITORIA</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Insumos</b>	<b>Criterio</b>
<b>Financiera</b>	Emitir una opinión sobre la razonabilidad de los saldos de los estados financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados Financieros</li> <li>• Información financiera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PCGA´s.</li> <li>• Normas Ecuatorianas de Contabilidad NEC</li> <li>• Normas Internacionales de Contabilidad NIC</li> <li>• Normas Ecuatorianas de Auditora NEA</li> <li>• Normas Internacionales de Auditoría NIA</li> </ul>
<b>Cumplimiento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Calidad</li> <li>• Tributaria</li> <li>• Ambiental</li> <li>• Forense</li> <li>• Informática</li> <li>• Financiera</li> <li>• Médica</li> <li>• Otras especializadas</li> </ul>	Establecer el cumplimiento de las normas aplicables a la materia de análisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información específica generada por la organización o por terceros</li> </ul>	Normas internas de la organización Leyes especiales Normas o estándares nacionales, internacionales o del sector específico
<b>Operativa (Gestión)</b>	Determinar el nivel de cumplimiento de metas y objetivos en términos de eficiencia, eficacia y economía	Planes estratégicos, operativos, informes de gestión, indicadores de gestión	Normas internas de la organización Leyes especiales Normas o estándares nacionales, internacionales o del sector específico

FUENTE: Elaborado por el Autor

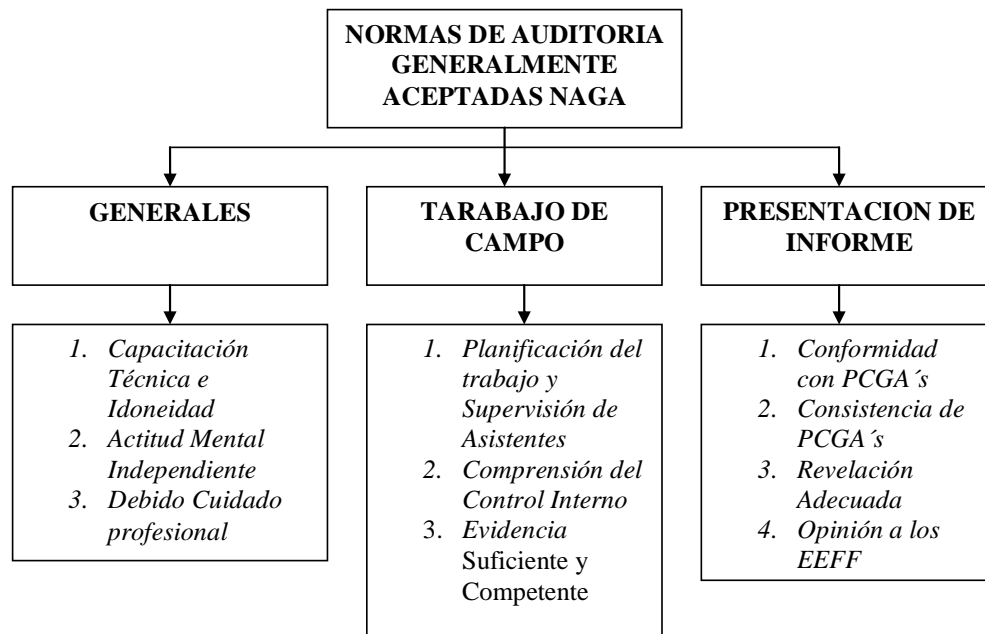
<sup>55</sup> Auditoría Un Enfoque Integral, Whittington Ray y Pany Kurt, 12va. Edición 2000, pg. 9



### 3.1.3. LAS NORMAS DE AUDITORIA

El Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados AICPA (American Institute of Certified Public Accountants) emitió las denominadas Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas NAGA, las mismas que han sido acogidas a nivel mundial y estructuradas en muchos países como el Ecuador, para diseñar a base de éstas normas, las suyas propias. Estas normas se resumen en el siguiente gráfico:

**Cuadro No. 3.3**  
**NORMAS DE AUDITORIA GENERALMENTE ACEPTADAS**



FUENTE: Elaborado por el Autor a base de NEA

Estas normas son actualizadas periódicamente con la emisión de las denominadas Declaraciones sobre las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (Statements on Auditing Standard, SAS), de lo que se encarga la Junta de Normas de Auditoría (Auditing Standard Board ASB). Las SAS se convierten en la instrumentación de las NAGA's.

En el Ecuador, conforme el artículo 27 de la Ley de Contadores, publicada en Registro Oficial 157 de 10 de noviembre de 1966, la Federación Nacional de Contadores del Ecuador, es el órgano máximo que rige la profesión contable y que al término de un arduo esfuerzo profesional conjunto con órganos de control del estado y firmas privadas de servicios contables y auditoría, emitieron las Normas Ecuatorianas de Auditoría NEA publicadas en Registro Oficial de 30 de noviembre de 2002.

Las NEA's fueron realizadas a base de las Normas Internacionales de Auditoría NIA (de aplicación universal) y ajustadas a la realidad y necesidades locales, constan de 31 Normas que recogen los principios de las NAGA's. Estas normas son el eje fundamental para el ejercicio de la auditoría profesional en el Ecuador.

En la perspectiva del sector público, la Contraloría General del Estado como Organismo Técnico Superior de Control, emitió las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental mediante Acuerdo No. 019-CG de 5 de septiembre de 2002. Estas normas son de carácter obligatorio en las entidades y organismos sujetos del Control de la Contraloría.

Como se puede notar, el ejercicio de la auditoría está vinculado estrechamente con el ejercicio de la profesión contable, por lo que las normas en vigencia hacen relación a la realización de las auditorías de tipo financiero, es decir con el objetivo de emitir un criterio profesional respecto de los saldos presentados

en los estados financieros a determinada fecha. Por ello, las normas no contienen precisiones sobre las auditorías de gestión y las de cumplimiento, sin embargo, éstos dos tipos de auditoría en los aspectos aplicables, observan los procedimientos que sugieren las normas antes citadas.

Las Normas de Auditoría deberán ser analizadas y aplicadas, conforme a la naturaleza de la auditoría a realizar, los objetivos, las leyes locales, entre otros aspectos.

### **3.2 EL PROCESO DE LA AUDITORIA**

El proceso de la Auditoría involucra a tres etapas marcadas que son las de: Planificación, Ejecución de Trabajo de Campo e Informe.

Partimos del supuesto que se ha determinado previamente la necesidad de efectuar una auditoría, ésta ha sido contratada, se han fijado los términos de la contratación y de los objetivos que se persiguen, por lo que nos concentraremos en estas etapas, las que a su vez tienen sus propios objetivos, procedimientos y herramientas.

#### **3.2.1. ETAPA DE PLANIFICACION**

La Norma Ecuatoriana de Auditoría No.7 Planificación determina:

*“Planificación significa desarrollar una estrategia general y un enfoque detallado para la naturaleza, oportunidad y alcance esperados de la auditoría. El auditor proyecta efectuar la auditoría de manera eficiente y oportuna.”<sup>56</sup>*

---

<sup>56</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 7 Planificación, párrafo 3

La primera actividad de la auditoría, es llegar a tener un conocimiento pleno del negocio, las operaciones, los documentos, las disponibilidades físicas, la estructura organizacional, los procesos, las normas, las limitaciones, las proyecciones, es decir, conocer a profundidad a la organización en donde se va a efectuar la auditoría.

*“Los auditores analizarán las operaciones del cliente. Este análisis incluirá la obtención de un conocimiento de la posición competitiva del cliente, la estructura organizacional, las políticas y procedimientos de contabilidad, la estructura de capital, las líneas de productos y los métodos de producción y distribución. Estos factores serán considerados en relación con las estrategias de operación y de financiación del cliente.- La combinación del conocimiento de los auditores acerca de la industria y de las estrategias del cliente les ayudará a diseñar de forma competente pruebas de auditoría efectivas para evaluar la razonabilidad de los estados financieros del cliente.”<sup>57</sup>*

*“Un conocimiento del negocio es un marco de referencia dentro del cual el auditor ejerce su juicio profesional. Conocer el negocio y usar esa información apropiadamente ayuda al auditor para:*

- *Evaluar riesgos e identificar problemas.*
- *Planificar y realizar la auditoría en forma efectiva y eficiente.*
- *Evaluar evidencia de auditoría*
- *Proporcionar mejor servicio al cliente.”<sup>58</sup>*

En buena medida, el éxito de una auditoría, se sustenta en un proceso técnico y profundo de planificación, en el que se demuestre las fortalezas y debilidades de los sistemas de control interno.

En el siguiente cuadro se resume las principales actividades y productos dentro de esta fase de planificación:

---

<sup>57</sup> Auditoría Un Enfoque Integral, Whittington Ray y Pny Kurt, 12va. Edición 2000, pg. 131

<sup>58</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No.8 Conocimiento del Negocio, párrafo 9

**Cuadro No. 3.4**  
**ETAPA DE PLANIFICACION DE LA AUDITORIA**

ACTIVIDADES	PRODUCTOS
<p>Buscar información existente en los archivos de los auditores acerca de la organización o procesos a ser auditados (archivo permanente).</p> <p>Contacto con la organización a ser auditada que incluye entrevistas con los directivos más importantes, visita a las instalaciones, revisión de archivos, inspección general.</p> <p>Recopilación de cliente de la información general como son planes, programas, presupuestos, objetivos, metas, estados financieros, reglamentación interna, informes de auditores internos y externos, informes de gerencia, actas de sesiones de Junta General de Accionistas y de Directorio, informes de comisarios y otros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primera impresión acerca del cliente.</li> <li>• Conformación de archivo permanente para ser administrado por los auditores.</li> </ul>
<p>Analizar la información localizada sobre la entidad, referida a su visión sistémica (factores internos, factores entorno remoto, factores entorno próximo) y estratégica (planeas estratégicos, tácticos y operativos) e indicadores (en caso de que los tengan)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis y diagnóstico de la visión estratégica y sistémica de la organización.</li> <li>• Información sobre indicadores.</li> </ul>
<p>Recopilación de información específica para la evaluación del sistema de control interno.</p>	<p>Conocimiento y evaluación del sistema de control interno;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Detección de áreas susceptibles de mejoramiento.</li> <li>• Evaluación y calificación de riesgo.</li> </ul>
<p>Determinación de áreas a evaluar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación de aquellas a ser analizadas a mayor profundidad en la ejecución.</li> <li>• Jerarquización de Áreas críticas.</li> <li>• Selección de Técnicas de Muestreo.</li> <li>• Selección de Muestras a ser analizadas.</li> </ul>
<p>Elaboración de informe de revisión preliminar</p>	<p>Informe interno</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Papeles de trabajo.</li> </ul>
<p>Planificación de la auditoría</p>	<p>Plan de auditoría</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memorando de planificación Precisión y determinación de recursos, tiempo, metas y objetivos de la actuación</li> <li>• Definición del alcance de la auditoría.</li> <li>• Programas de Auditoría.</li> </ul>

FUENTE: Elaborado por el Autor

Varios autores efectúan una subclasificación de la etapa de planificación en dos etapas, la de planificación preliminar y la de planificación específica. En el primer caso se refiere al relevamiento de la información general de la organización y en el segundo caso, es la realización de pruebas específicas a base de la información de la planificación específica. En la práctica y por los tiempos asignados a los proyectos de auditoría, generalmente se efectúa la planificación específica.

Para la ejecución de la etapa de planificación, se cuenta con varias herramientas como son los programas de planificación, hojas de supervisión de la planificación, técnicas de muestreo para planificación, evaluación de control interno, entre otros temas específicos.

Uno de los aspectos de mayor importancia, es que en esta etapa debe efectuarse la evaluación del sistema de control interno de la organización, cuyo objetivo, es el de determinar las fortalezas de los controles que ha implementado la organización y que garanticen que las operaciones administrativas, financieras, técnicas o de otra naturaleza, se ejecuten y registren conforme a los objetivos de los propietarios de la empresa y que además se garantice la protección de sus inversiones.

Entonces, aparece el concepto de *riesgo de auditoría*, asociado a la ejecución de la evaluación del sistema de control interno, y lo analizaremos en forma general en los siguientes renglones

#### **3.2.1.1. El Riesgo de Auditoría**

La administración de los riesgos es una disciplina con una antigua data y que a efectos del ejercicio de la auditoría, ha sido utilizado para desarrollar el denominado "Modelo de riesgos de auditoría"

El riesgo de auditoría ha sido definido como:

*“El riesgo de que los auditores puedan fallar, por desconocimiento, en el modificar apropiadamente su opinión sobre los estados financieros que estén materialmente equivocados.”<sup>59</sup>*

*“Significa el riesgo de que el auditor dé una opinión de auditoría no apropiado cuando los estados financieros están elaborados en forma errónea de una manera importante. El riesgo de auditoría tiene tres componentes: riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de detección.”<sup>60</sup>*

*“Los estándares profesionales del AICPA le asignan al auditor la responsabilidad por diseñar la auditoría de manera tal que provea seguridad razonable en relación con la detección de equivocaciones materiales para los estados financieros. Por lo tanto, los estándares requieren que el auditor considere tanto el riesgo como la materialidad, algo que debe hacer en todo el proceso de la auditoría (desde sus etapas de planeación y hasta el final de la misma)”<sup>61</sup>*

Entonces, el riesgo de auditoría, debe ser considerado por los auditores, pues ellos asumen una posibilidad de que su opinión respecto de la información que ha sido analizada, sea errónea. El modelo de riesgo de auditoría tiene tres componentes: el riesgo inherente, el riesgo de control y el riesgo de detección, y con ello:

*“El análisis de riesgo de auditoría confronta el riesgo inherente, el riesgo de control y el riesgo de detección. Es un enfoque (modelo) de auditoría que intenta identificar aquellas áreas que presentan la probabilidad más alta de errores o fraudes materiales, y aquellas áreas de mayor complejidad de auditoría. El riesgo de auditoría puede verse como la probabilidad conjunta del riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de detección, la cual se expresa a través de la siguiente ecuación:*

$$AR=IR \times CR \times DR$$

Donde:

*AR=riesgo global de auditoría*

*IR=riesgo inherente*

*CR=riesgo de control*

*DR=riesgo de detección”<sup>62</sup>*

<sup>59</sup> Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados AICPA, Normas Profesionales (Standard Boards), sección Au 312.02.

<sup>60</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 10, Evaluación de Riesgo y Control Interno, párrafo 3.

<sup>61</sup> Auditoría 2005, Mantilla Samuel Alberto, pg. 310

<sup>62</sup> Auditoría 2005, Mantilla Samuel Alberto, pg. 331

Normalmente, el riesgo de auditoría debe ser bajo, es decir, que el riesgo a ser asumido por los auditores de poder equivocarse, debe ser bajo, de manera que esto proteja su integridad profesional y sus resultados puedan ser confiables. Varios autores consideran que el nivel máximo de riesgo de auditoría a ser asumido, sea del 5%, en el caso que el riesgo calculado supere ese nivel, los auditores deberán considerar si les es conveniente continuar con el contrato de auditoría o dejarlo ya que el riesgo de equivocarse en la emisión de su opinión es muy alto y puede afectar a su credibilidad profesional.

En el siguiente cuadro se presenta los conceptos de los elementos del riesgo de auditoría, quien los controla y en donde se debe calcularlos:

**Cuadro No. 3.5  
LOS RIESGOS DE AUDITORIA**

<b>RIESGO</b>	<b>Concepto</b>	<b>Control</b>	<b>Cálculo</b>	<b>Método</b>
<b>Inherente</b>	<i>"Es la susceptibilidad del saldo de una cuenta o clase de transacciones a una exposición errónea que pudiera ser de carácter significativo, individualmente o cuando se agrega con exposiciones erróneas en otras cuentas o clases, asumiendo que no hubo controles internos relacionados"</i> <sup>63</sup>	No está bajo el control del auditor.	El auditor lo calcula en el auditado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionarios</li> <li>• Ponderación</li> <li>• Criterio</li> </ul>
<b>Control</b>	<i>"Es el riesgo de que una exposición errónea que pudiera ocurrir en el saldo de cuenta o clase de transacciones y que individualmente pudiera ser de carácter significativo o cuando se agrega con exposiciones erróneas en otros saldos o clases, no sea evitado o detectado y corregido con oportunidad por los sistemas de"</i>	No está bajo el control del auditor.	El auditor lo calcula en el auditado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionarios</li> <li>• Ponderación</li> <li>• Atributos</li> <li>• Flujodiagramación</li> <li>• Hojas descriptivas</li> <li>• Criterio</li> </ul>

<sup>63</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 10, Evaluación de Riesgo y Control Interno, párrafo 4.



	<i>contabilidad y de control interno.</i> <sup>64</sup>			
<b>Detección</b>	<i>"Es el riesgo de que el auditor no detecte las equivocaciones materiales que existen en una asección."</i> <sup>65</sup>	Sí está bajo el control del auditor.	El auditor lo calcula en su propio proceso de auditoría y los propios controles del equipo de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de planificación con cada uno de sus procedimientos ponderados.</li> </ul>

FUENTE: Elaborado por el Autor, a excepción de las citas bibliográficas.

El cálculo del riesgo de auditoría y el de cada uno de los elementos permitirá determinar la materialidad ser considerada en el análisis y además la profanidad de las pruebas a ser realizadas así como el tamaño de las muestras a ser seleccionadas.

### 3.2.1.2. La Evaluación del Sistema de Control Interno

*"El término "Sistema de control interno" significa todas las políticas y procedimientos (controles internos) adaptados por la administración de una entidad para ayudar a lograr el objetivo de la administración de asegurar, tanto como sea factible, la conducción ordenada y eficiente de su negocio, incluyendo adhesión a las políticas de administración, la salvaguarda de los activos, la prevención y detección de fraude y error, la precisión e integridad de los registros contables, y la oportuna preparación de información financiera confiable. El sistema de control interno va más allá de aquellos asuntos que se relacionan directamente con las funciones del sistema de contabilidad..."*<sup>66</sup>

Entonces, los auditores debe efectuar la evaluación del funcionamiento del sistema de control interno, que les permita determinar el nivel de riesgo de control. Si el riesgo de control es alto, entonces el sistema de control interno no está funcionando adecuadamente lo que permite prever que puede existir altas probabilidades de errores y desviaciones significativas y por ello, las pruebas de auditoria serán más profundas y complejas, y, si el riesgo de control es bajo, entonces el sistema de control interno está funcionando adecuadamente lo que permite prever que puede

<sup>64</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 10, Evaluación de Riesgo y Control Interno, párrafo 5.

<sup>65</sup> Auditoría 2005, Mantilla Samuel Alberto, pg. 311.

<sup>66</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No.10, Evaluación de Riesgo y Control Interno, párrafo 8.

existir escasas probabilidades de errores y desviaciones significativas y por ello, las pruebas de auditoría serán más mínimas.

El concepto de riesgo de control se le ha asociado al de “nivel de confianza”, a mayor nivel de riesgo de control, menor nivel de confianza y a menor nivel de riesgo de control, mayor nivel de confianza. Esta asociación nos lleva a la utilización del método más común para el cálculo del riesgo de control o nivel de confianza y es el que se denomina “de atributos.”.

En el cálculo por atributos, a un determinado proceso, operación, cuenta o grupo de cuentas, a ser analizados, se les asignan los atributos positivos que deberían cumplir para considerar que cumplen con las características apropiadas. Se selecciona un número de operaciones a ser probadas si cumplen con los atributos y esa es la ponderación de cada atributo. Se prueba las transacciones u operaciones y se saca una calificación total, como por ejemplo:

<b>ENTIDAD: MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS</b>		
<b>ALCANCE: Evaluación de Control Interno Recursos Humanos</b>		
<b>PROCESO: Contratación de Personal Deuda Pública</b>		
<b>CONTROLES CLAVE (Atributos)</b>	<b>PONDERACION (No. de operaciones seleccionadas)</b>	<b>CALIFICACION (No. de operaciones que cumplen con los atributos)</b>
• El personal del área de Deuda Pública cumple con los requisitos profesionales requeridos.	<b>10</b>	<b>2</b>
• El personal del área de Deuda Pública fu sujeto del proceso de concurso y selección reglamentarios.	<b>10</b>	<b>3</b>
• Los archivos del personal del área de Deuda Pública cuentan con todos los documentos de respaldo (originales o copias certificadas) que acrediten su idoneidad.	<b>10</b>	<b>4</b>
• Se ha efectuado la validación con las fuentes de origen de los documentos presentados por los empleados del área de Deuda Pública.	<b>10</b>	<b>2</b>
<b>TOTALES</b>	<b>40</b>	<b>11</b>

Entonces, nivel de confianza es igual a la calificación total dividida para la ponderación total por 100, es decir:

$$NC = CT/PT \times 100 \quad \text{ó} \quad 11/40 \times 100 = 27,50 \%$$

El resultado deberá ser ubicado en un rango específico para determinar si el riesgo de control o nivel de confianza es adecuado:

<b>RIESGO</b>	<i>Alto</i>	<i>Moderado</i>	<i>Bajo</i>
<b>CONFIANZA</b>	<i>Bajo</i>	<i>Moderado</i>	<i>Alto</i>
<b>NIVEL</b>	<b>1% a 50%</b>	<b>51% a 75%</b>	<b>76% a 100%</b>

Interpretando, tenderemos que el nivel de confianza NC es igual a 27,5% o un NC bajo que significa un riesgo de control RC alto, pues el NC se ubica en el rango del 1% al 50%. Esto quiere decir que los controles para el proceso que se está evaluando no funcionan y por ello se presume la existencia de errores o desviaciones significativos que deben ser evaluados y cuantificados con más amplitud y precisión para minimizar el riesgo de auditoría. Consecuentemente, el proceso evaluado ya es un componente a ser analizado en la auditoría.

Supongamos que el resultado se ubica en el rango de 76% a 100%, quiere decir que el sistema de control interno está funcionado y eso hace presumir que no exista errores o desviaciones muy importantes por lo que las pruebas de auditoría sobre este componente pueden ser escasas e inclusive puede no considerarse para la ejecución de la auditoría.

Este ejercicio deberá ser repetido para cada uno de los procesos, cuentas, grupos de cuentas, operaciones o grupos de operaciones, componentes o subcomponentes a ser evaluados en el sistema de control interno, para así definir los que sí deberán ser analizados por auditoría.

### 3.2.1.3. Programas de Auditoria

Una vez efectuada la evaluación de control interno, determinados los componentes a se analizados por auditoría y seleccionadas las muestras a ser analizadas, se elabora los programas específicos de auditoría con procedimientos a medida que no son otra cosa que la precisión de los procedimientos específicos a realizar sobre las muestras seleccionadas y es lo que deberá efectuar con exactitud el auditor en la próxima etapa de ejecución de trabajo de campo, un modelo de formato se presenta a continuación:

<b>MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS</b> <b>AUDITORIA A LA DEDUA PUBLICA AL 31-12-2005</b>  <b>PROGRAMA DE AUDITORIA</b>  <b>COMPONENTE: Renegociación Club de París Acta VII</b>				
No.	OBJETIVOS/PROCEDIMIENTOS	P/T.	FECHA	Elab. Por
	<b>Objetivos:</b>			
1.				
2.				
3.				
	<b>Procedimientos:</b>			
	Procedimiento No.1			
	Procedimiento No.2			
	Procedimiento No.3			
		Elaborado por:		
		Fecha:		
		Ejecutado por:		
		Fecha:		

Este instrumento dirigirá la ejecución del trabajo de campo y evitará distorsiones en la interpretación de los objetivos, alcance y procedimientos a realizar.

### 3.2.2 ETAPA DE EJECUCION

En esta segunda etapa, se lleva a la práctica o a ejecución los procedimientos de auditoría diseñados en la primera etapa de planificación, todos los procedimientos deberán estar respaldados por los papeles de trabajo o evidencias de auditoría, que respalden tanto la ejecución de los procedimientos y los resultados obtenidos. Los papeles de trabajo pueden ser elaborados por los auditores (PTEA) o proporcionados por la organización auditada (PTPE).

Es necesario revisar en este punto el concepto de evidencia de auditoría:

*“Evidencia de auditoría significa la información obtenida por el auditor para llegar a las conclusiones sobre las que se basa la opinión de auditoría. La evidencia de auditoría comprenderá documentos fuente y registros contables subyacentes a los estados financieros e información corroborativa de otras fuentes.”<sup>67</sup>*

Pero esta evidencia, debe cumplir dos características básicas que son: suficiencia (cantidad de evidencia obtenida) y competencia (o propiedad de la evidencia obtenida es decir que esté íntimamente relacionada con los hechos observados por los auditores).

*“La suficiencia y la propiedad están interrelacionadas y aplican a la evidencia de auditoría obtenida tanto de las pruebas de control como de los procedimientos sustantivos. La suficiencia es la medida de la cantidad de evidencia de auditoría la propiedad es la medida de la calidad de evidencia de auditoría y su relevancia para una particular aseveración y su confiabilidad. Ordinariamente, el auditor encuentra necesario confiar en evidencia de auditoría que es persuasiva y no conclusiva y a menudo buscará evidencia de diferentes fuentes o de una naturaleza diferente para soportar la misma aseveración.”<sup>68</sup>*

---

<sup>67</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 13, Evidencia de Auditoría, párrafo 4.

<sup>68</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 13, Evidencia de Auditoría, párrafo 7.

En la fase de ejecución, entonces, se realizan las siguientes principales actividades y con los correspondientes productos:

**Cuadro No. 3.6**  
**ETAPA DE EJECUCION DE LA AUDITORIA**

ACTIVIDADES	PRODUCTOS
Aplicación de los programas de auditoría (pruebas sustantivas y de cumplimiento) y recopilación de la evidencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Papeles de Trabajo.</li> <li>• Evidencias.</li> <li>• Identificación de desviaciones.</li> </ul>
Determinación de desviaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hallazgos de la auditoría.</li> </ul>
Determinación de causa y efecto de los hallazgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de las causas de los problemas y sus responsables</li> <li>• Identificación de las consecuencias de los problemas y sus afectados.</li> </ul>
Organización de la evidencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legajos de papeles de trabajo.</li> </ul>

FUENTE: Elaborado por el Autor

### 3.2.3 ETAPA DE COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

En esta etapa se realiza las siguientes actividades importantes y los correspondientes productos:

**Cuadro No. 3.7**  
**ETAPA DE COMUNICACIÓN DE RESULTADOS DE LA AUDITORIA**

ACTIVIDADES	PRODUCTOS
Elaboración de estructura de informe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura de informe</li> </ul>
Elaboración del borrador preliminar de informe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe preliminar estructurado</li> </ul>
Comunicación de resultados a la organización auditada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de resultados a la organización auditada.</li> <li>• Informe ajustado</li> <li>• Compromiso de la organización.</li> </ul>
Emisión del Informe Definitivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe final</li> </ul>

FUENTE: Elaborado por el Autor

Pero los procedimientos de auditoría ejecutados y los resultados obtenidos, deben permitir emitir una opinión profesional de los auditores acerca de la conformidad de las operaciones analizadas.

*“La expresión de una opinión independiente y experta sobre la razonabilidad de los estados financieros es el servicio de atestación realizado más frecuentemente por la profesión de contaduría pública. Esta opinión, que está expresada en el informe de los auditores, proporciona a los usuarios de los estados financieros una seguridad razonable de que los estados se preparan o presentan de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados.”<sup>69</sup>*

El informe es la presentación de los resultados de la ejecución de la auditoría a la organización auditada. El concepto de Whittington y Pany, hace relación a la emisión de una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros, esto aplicable a una auditoría financiera. Pero, qué sucede cuando se trata de un examen de tipo de gestión, operativo, de cumplimiento o de otra naturaleza, las normas de auditoría están diseñadas exclusivamente para las auditorías a estados financieros.

Criterio del autor de esta investigación, es que como resultado de la ejecución de cualquier tipo de auditoría, debe emitirse un informe, cuya extensión, organización y contenido, dependerá del tipo de auditoría que se haya realizado, las necesidades de los usuarios de los resultados y la importancia de los resultados en sí.

El aspecto que marcará la diferencia es la carta de presentación del informe u opinión de los auditores, pues éste aspecto se encuentra regulado para las auditorías financieras, en el caso ecuatoriano, por la NEA 25 El Dictamen del Auditor sobre los Estados Financieros.

Entonces el formato propuesto por la NEA 25 puede ser utilizado y adecuado a la necesidad de emitir una carta de dictamen o de opinión sobre la materia que fue sujeta de auditoría.

### **3.2.3.1 Informe Estandar**

---

<sup>69</sup> Auditoría un Enfoque Integral, Whittington Ray y Pany Kurt, 12va. Edición 2000, pg. 535.

*“El informe estándar del auditor establece que los estados financieros presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación de la compañía, los resultados de sus operaciones, los cambios en su patrimonio y los flujos de efectivo, de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados. Esta conclusión puede ser expresada solamente cuando él se ha formado una opinión en base a la auditoría efectuada de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas.”<sup>70</sup>*

Esta opinión es emitida cuando los auditores no han detectado aspectos relevantes que puedan afectar a la razonabilidad de los saldos en los estados financieros. De igual forma, puede ajustarse a otro tipo de auditoría si en el ejercicio no se detectó aspectos que afecten a la confiabilidad o razonabilidad de las actividades u operaciones auditadas. El modelo del informe estandar se presenta a continuación:

**Informe de los Auditores Independientes**

**Fecha**

**Dirigido a**

Hemos auditado el balance general adjunto de Compañía X al 31 de diciembre de 2xxx, y los correspondientes estados de resultados, de cambios en el patrimonio y de flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha. Estos estados financieros son responsabilidad de la Administración de la Compañía. Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre estos estados financieros basados en nuestra auditoría.

Nuestra auditoría fue efectuada de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas en el Ecuador. Estas normas requieren que una auditoría sea diseñada y realizada para obtener certeza razonable de si los estados financieros no contienen exposiciones erróneas o inexactas de carácter significativo. Una auditoría incluye el examen, a base de pruebas, de la evidencia que soporta las cantidades y revelaciones presentadas en los estados financieros. Incluye también la evaluación de los principios de contabilidad utilizados y de las estimaciones relevantes hechas por la Administración, así como una evaluación de la presentación general de los estados financieros. Consideramos que nuestra auditoría provee una base razonable para expresar una opinión.

En nuestra opinión, los estados financieros arriba mencionados presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de Compañía X al 31 de diciembre de 2xxx, los resultados de sus operaciones, los cambios en su patrimonio y sus flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados en el Ecuador.

Firma  
Fecha

<sup>70</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 25, El Dictamen del Auditor Sobre los Estados Financieros, párrafo 3.



### 3.2.3.2 Informe Con Salvedades

*“Algunas circunstancias pueden requerir una opinión con salvedad. Una salvedad establece, que excepto por los efectos del asunto al que se refiere la salvedad, los estados financieros presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera, los resultados de operaciones, los cambios en el patrimonio y los flujos de efectivo de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados. Estas opiniones se expresan cuando.”<sup>71</sup>*

Este tipo de opinión se emitirá cuando existen aspectos o excepciones o “salvedades” que no permiten emitir un informe estandar o no calificado sobre los estados financieros, sin embargo, esas salvedades no afectan de manera importante a los estados financieros por lo que la opinión sobre la razonabilidad sigue siendo positiva pero es una llamada de atención para que la administra corrija desviaciones que un futuro puedan afectar de manera importante a los estados financieros. De igual forma, este tipo de opinión puede ser ajustada a las necesidades de los otros tipos de auditoría.

Un modelo de este tipo de opinión, se presenta a continuación:

<p><b>Informe de los Auditores Independientes</b></p> <p><b>Fecha</b></p> <p><b>Dirigido a</b></p> <p>Hemos auditado el balance general adjunto de Compañía X al 31 de diciembre de 2xxx, y los correspondientes estados de resultados, de cambios en el patrimonio y de flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha. Estos estados financieros son responsabilidad de la Administración de la Compañía. Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre estos estados financieros basados en nuestra auditoría.</p> <p>Excepto por lo que se discute en el párrafo siguiente, efectuamos nuestra auditoría de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas en el Ecuador. Estas normas requieren que una auditoría sea diseñada y realizada para obtener certeza razonable de si los estados financieros no contienen exposiciones erróneas o inexactas de carácter significativo. Una auditoría incluye el examen, con base en pruebas, de la evidencia que soportan las cantidades presentadas en los estados financieros. Incluye también la evaluación de los principios de contabilidad utilizados y de las estimaciones relevantes hechas por la Administración, así como una evaluación de la presentación general de los estados financieros. Consideramos que nuestra auditoría provee una base razonable para expresar una opinión.</p> <p>No hemos podido obtener los estados financieros auditados que soporten la inversión de la Compañía en la subsidiaria “a” registrada por S/.xxx,xxx al 31 de diciembre de 2xxx, ni su participación en las utilidades de la subsidiaria por S/.xx,xxx que se encuentra incluida en la utilidad neta por el año terminado en esa fecha, como se describe en la Nota X a los estados financieros; tampoco pudimos satisfacernos del valor al que se lleva la inversión en la subsidiaria “A” o de la</p>
--

<sup>71</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 25, El Dictamen del Auditor Sobre los Estados Financieros, párrafo 36.

participación en sus utilidades aplicando otros procedimientos de auditoría.

Nuestra opinión, excepto por el efecto de los ajustes, si los hubiere, que pudieran haberse determinado si hubiéramos podido examinar evidencia en relación con la inversión y las utilidades en la subsidiaria "A", los estados financieros arriba mencionados, presentan razonablemente en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Compañía X al 31 de diciembre de 2xxx, los resultados de sus operaciones, los cambios en su patrimonio y sus flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha, de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados en el Ecuador.

Firma

Fecha

### 3.2.3.3 Informe con Opinión Adversa

*“Una opinión adversa establece que los estados financieros no presentan razonablemente la situación financiera a los resultados de las operaciones o los cambios en el patrimonio o flujos de efectivo, de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados. Esta opinión se expresa, cuando a juicio del auditor, los estados financieros tomados en conjunto, no se presenta razonablemente, de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados.”<sup>72</sup>*

Este tipo de opinión se emite cuando los errores o desviaciones detectadas por los auditores afectan de tal forma a los saldos presentados en los estados financieros, que deben expresar una opinión en el sentido que los saldos no son confiables. De igual forma este tipo de opinión podrá presentarse ajustada al tipo de auditoría. Un modelo de esta opinión conforme a la NEA 25, se presenta a continuación:

#### **Informe de los Auditores Independientes**

**Fecha**

**Dirigido a**

Hemos auditado el balance general adjunto de Compañía X al 31 de diciembre de 2xxx, y los correspondientes estados de resultados, de cambios en el patrimonio y de flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha. Estos estados financieros son responsabilidad de la Administración de la Compañía. Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre estos estados financieros basados en nuestra auditoría.

Nuestra auditoría fue efectuada de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas en el Ecuador. Estas normas requieren que una auditoría sea diseñada y realizada para obtener certeza razonable de si los estados financieros no contienen exposiciones erróneas o inexactas de carácter significativo. Una auditoría incluye el examen, a base de pruebas, de la evidencia que soporta las cantidades y revelaciones presentadas en los estados financieros. Incluye también la evaluación de los principios de contabilidad utilizados y de las estimaciones relevantes hechas por la

<sup>72</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 25, El Dictamen del Auditor Sobre los Estados Financieros, párrafo 64.

Administración, así como una evaluación de la presentación general de los estados financieros. Consideramos que nuestra auditoría provee una base razonable para expresar una opinión.

Los principios de contabilidad generalmente aceptados en el Ecuador, requieren que las vacaciones se contabilicen en base de acumulados. Según se explica con más detalle en la nota X a los estados financieros, no se ha registrado acumulación por las variaciones con el efecto de que la utilidad de 2xx1 está sobrestimada en S/.xxx,xxx y el capital de trabajo y el patrimonio de los accionistas al 31 de diciembre de 2xx1 están sobrestimados en S/.xxx,xxx, todo neto de impuesto a la renta correspondiente.

En nuestra opinión, debido al efecto de no acumular las variaciones, según se explica en el párrafo precedente, los estados financieros, arriba mencionados, no presentan razonablemente la situación financiera de la Compañía X al 31 de diciembre de 2xx1, ni los resultados de sus operaciones, ni los cambios en su patrimonio y sus flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados en el Ecuador.

Fecha

Firma

### 3.2.3.4 Abstención de Opinión

*“Una abstención de opinión establece que el auditor no expresa una opinión sobre los estados financieros. Esto es apropiado, cuando el auditor no ha efectuado una auditoría con un alcance apropiado para formarse una opinión sobre los estados financieros. Una abstención de opinión no debe expresarse porque el auditor cree, con base en su auditoría, que existen desviaciones importantes a principios de contabilidad generalmente aceptados.”<sup>73</sup>*

Este tipo de opinión que no es usual y es el más grave, refleja que las limitaciones impuestas por la administración han limitado de tal manera la ejecución de los procedimientos de auditoría, que no le permiten a los auditores el emitir una opinión estandar o no calificada o con salvedades o negativa (calificadas), por ello se abstienen de emitir una opinión sobre la razonabilidad, además que en esas condiciones el emitir una opinión calificada, representaría un alto riesgo profesional para los auditores. Un modelo de este tipo de opinión se presenta a continuación:

<sup>73</sup> Norma Ecuatoriana de Auditoría No. 25, El Dictamen del Auditor Sobre los Estados Financieros, párrafo 67.

**Informe de los Auditores Independientes****Fecha****Dirigido a**

Fuimos contratados para auditar el balance general adjunto de Compañía X al 31 de diciembre de 2xx1, y los correspondientes estados de resultados, de cambios en el patrimonio y flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha. Estos estados financieros son responsabilidad de la Administración de la Compañía

*Debe omitirse el segundo párrafo*

Al 31 de diciembre de 2xx1, la Compañía no efectuó un conteo físico de sus inventarios que se muestran en los estados financieros adjuntos por S/.xxx,xxx. Adicionalmente, la evidencia que soporta el costo de propiedad y equipo adquirido antes del 31 de diciembre de 2xx1, no se encuentra disponible. Los registros de la Compañía no permiten la aplicación de otros procedimientos de auditoría para los inventarios o para propiedad y equipo.

Debido a que la Compañía no tomó inventarios físicos y a que nosotros no pudimos aplicar los procedimientos para satisfacernos de las cantidades de inventario y del costo de la propiedad y equipo, el alcance de nuestro trabajo no fue suficiente para expresar, y no expresamos, una opinión sobre los estados financieros arriba mencionados.

Fecha  
Firma

En las auditorías operativas, de gestión y en las integrales, lo cual es asumido en otros tipos de auditorías, se habla de la etapa de seguimiento como cuarta etapa del proceso de auditoría, la que corresponde a la post evaluación del impacto de los resultados de la auditoría en las materias que fueron analizadas. Esto tiene que ver con el seguimiento de la implementación de las recomendaciones de los auditores para la mejora de las desviaciones encontradas, la ejecución de un plan de mejoramiento continuo por parte de la operación, la medición de la mejora de la gestión. Esta etapa en la práctica, muy poco se ejecuta ya que supone tiempo y costos asociados que las organizaciones y los auditores no están dispuestos a asumir.

Hasta este punto de nuestra investigación, hemos logrado una comprensión global de lo que es el ejercicio de la auditoría profesional y hemos tratado que el proceso de la auditoría explicado, pueda ser ajustado a cualquier tipo de auditoría y por consecuencia al proceso de la Auditoría de la Deuda Pública.

## **CAPITULO IV**

### **INSTRUMENTOS PARA LA AUDITORIA DE LA DEUDA PUBLICA**

Una vez revisados en los capítulos anteriores los conceptos de Deuda Pública, las características y composición en el caso ecuatoriano, y, los aspectos relevantes del ejercicio profesional de la auditoría, en el presente capítulo, nos referiremos a la aplicación de varios instrumentos para realizar la Auditoría de la Deuda Pública y en ellos se incluye el enfoque hacia el control interno con método COSO, el enfoque hacia el proceso con la aplicación de la Normas ISO y el análisis de sostenibilidad, flexibilidad y vulnerabilidad de la deuda.

Las fases de la auditoría revisadas en el capítulo III, son totalmente aplicables a la práctica de la Auditoría de la Deuda Pública, por lo que en este capítulo propondremos la aplicación de énfasis en el control interno, en el proceso y en la sostenibilidad, que fortalecerán los procedimientos normales de cualquier auditoría.

Es importante enfatizar en la utilidad de la auditoría de la Deuda Pública pues ésta se convierte en un instrumento fundamental en el análisis de la actuación de los administradores de la deuda, que permita a las altas autoridades tomar las acciones necesarias en forma oportuna para mejorar o corregir la labor realizada por esos administradores. Este análisis puede ser de tipo financiero, enfocándose básicamente en los registros contables de la deuda, o incluir aspectos de gestión, para medir la eficiencia, eficacia y economía en el manejo de la deuda pública, o ambos, según se considere pertinente por parte de los planificadores de la auditoría.

La auditoría de la deuda pública servirá entonces, por ejemplo, para conocer si el manejo de la deuda pública ha sido apropiado, de acuerdo con las condiciones macroeconómicas y las directrices establecidas por las autoridades superiores del país, y tomar las medidas necesarias para corregir lo actuado, si eso es necesario.

Permitirá también determinar si el saldo de la deuda es razonable, tanto en su valuación como en que se incluya en él todo lo que se define como deuda pública y que esté valuado de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Otro aspecto importante que debe dar a conocer una auditoría de la deuda pública, es lo que concierne a la revelación suficiente de los pasivos contingentes y a la determinación de que no se incluyan dentro de este rubro, partidas que realmente deberían considerarse como deuda real.

En conclusión de esta introducción, las auditorías permitirían a los administradores de la deuda y a los ciudadanos comunes y otros terceros interesados, conocer, entre otros aspectos, la razonabilidad del saldo de la deuda, su exposición al riesgo y la eficiencia, eficacia y economía con que se ha administrado la deuda y, tal vez lo más importante, permitirán a las autoridades superiores y a los administradores de la deuda, tomar las medidas necesarias para mejorar o corregir lo actuado, de manera oportuna.

#### **4.1. ENFOQUE DE LA AUDITORIA DE LA DEUDA PUBLICA HACIA EL CONTROL INTERNO**

La auditoría de la Deuda Pública podría efectuarse como se ha dicho como una auditoría de gestión o una financiera, e inclusive como una combinación de las dos auditorías, en los dos casos se deberá ejecutar las tres etapas de la auditoría. En la primera etapa, la evaluación del sistema de control interno será fundamental para determinar el riesgo de control y los componentes a analizar.

Habrá que tomar en cuenta con claridad los objetivos que se persiguen tanto en la auditoría de gestión o en la financiera de la Deuda Pública y que en general son los siguientes:

**Cuadro No. 4.1**  
**OBJETIVOS DE AUDITORIA DE GESTION Y FINANCIERA DE DEUDA PUBLICA**

AUDITORIA DE GESTION DE DEUDA PUBLICA	AUDITORIA FINANCIERA DE DEUDA PUBLICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La adherencia de los administradores al marco legal y demás normativa y que regula el accionar en cuanto a la deuda pública.</li> <li>• La organización de la oficina de la deuda, especialmente en lo que se refiere a la existencia de una adecuada segregación de funciones.</li> <li>• La existencia de políticas para el manejo de los recursos humanos, que promuevan la especialización de los funcionarios y contratación de personal idóneo.</li> <li>• Que se hayan diseñado estrategias para el manejo de la deuda, que incluyan el análisis de riesgos.</li> <li>• La confiabilidad de los sistemas de información</li> <li>• Analizar la estructura gubernamental para el manejo de la deuda.</li> <li>• La forma en que se ha manejado el portafolio de deuda.</li> <li>• Cómo se han administrado los riesgos.</li> <li>• La adecuada asignación de responsabilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificación del registro de las operaciones de la deuda.</li> <li>• Valuación y exposición de la deuda.</li> <li>• Valuación y exposición de intereses, comisiones y otros gastos.</li> <li>• Integridad de la deuda.</li> <li>• Revelación e integridad de los pasivos contingentes.</li> </ul>

Fuente: Elaborado por el Autor.

Es en esta etapa en que queremos fortalecer la auditoría de la deuda con la propuesta del énfasis del control interno, a base de el denominado informe COSO, que lo analizaremos en esta sección.

#### 4.1.1 EL INFORME COSO

El informe COSO (cuya denominación corresponde a las siglas del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission o COSO, que se encargó de elaborar el informe), es una nueva visión del control interno menos general y más

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial

específica, que apunta hacia los aspectos más importantes que involucran desde la filosofía de la administración hasta las actividades normales de operación. Uno de los aportes importantes es el de comprometer de forma más profunda a la administración en la implementación, mantenimiento y evaluación del control interno. Se podrá concluir que el informe COSO es una visión sino compleja, más integral del control interno.

Posiblemente el informe COSO es la visión más universalizada para el diseño y evaluación del SCI, inclusive ha sido reconocida por organizaciones reguladoras muy importantes como la SEC de los Estados Unidos (La comisión de Títulos-Valores y Cambios o Securities and Exchange Comisión, SEC, es una agencia del gobierno de los Estados Unidos. Esta administra la Ley de Títulos- Valores de 1933, la Ley de Cambio de Títulos-Valores de 1934 y otra legislación relacionada con títulos-valores y con asuntos financieros. La función de la SEC es proteger a los inversionistas y al público, exigiendo la revelación completa de la información financiera por parte de las compañías que ofrecen en venta títulos-valores al público. Un segundo objetivo es evitar la tergiversación, el engaño u otro fraude en la venta de títulos-valores.) como el marco regulador del control interno en la denominada ley Sabarnes-Oxley Act of 2002.

#### **4.1.1.1. Antecedentes**

Para el desarrollo del informe COSO se partió de la necesidad de contar con información fiable como un medio indispensable para llevar a cabo un control eficaz. Los directivos de empresas en expansión han venido dando cada vez más importancia al uso de información financiera y no financiera para controlar las actividades de las mismas. Por ello, se elaboraron sistemas para mejorar la utilidad y la fiabilidad de la información.

Desde el punto de vista de la auditoría se ha reconocido que esta puede ser más efectiva si antes de revisar los efectos de las operaciones, se verifique la fortaleza del funcionamiento de los controles instituidos por la administración para asegurar



que las operaciones se cumplen de acuerdo a los objetivos empresariales. Entonces, se considera de mayor importancia la verificación de los motivos que pueden dar paso al apareamiento de posibles desviaciones.

Los principales aportes previos a la emisión del informe, son los siguientes:

**Cuadro No. 4.2**

**RESUMEN DE LOS APORTES PREVIOS A LA ELABORACIÓN DEL INFORME COSO**

<u>ORGANIZACION</u>	<u>APORTE</u>
<u>Varias Organizaciones</u>	<u>En la década de 1940 las organizaciones profesionales de contadores públicos y de auditores internos emitieron un buen número de informes, guías y estándares, relacionados con las implicaciones del control interno en las auditorías.</u>
<u>Cuerpos Legislativos de los EEUU</u>	<u>Como resultado de las investigaciones sobre el famoso caso Watergate entre 1973 y 1976, comenzaron a prestar atención significativa al control interno pues determinaron que un buen número de las corporaciones más importantes de los EEUU habían realizado importantes contribuciones políticas, pagos ilegales y sobornos.</u>
<u>Foreign Corrupt Practices Act de 1977 (FCPA)</u>	<u>En 1977, se emitió esta ley que incluía estipulaciones que requerían que los administradores corporativos mantengan libros, registros y cuentas reales que presenten todas las operaciones financieras, además de mantener un SCI contable. A base de esta ley se empezó a publicar muchos artículos sobre el tema del SCI.</u>
<u>Instituto Americano de Contadores Públicos certificados AICPA y la Comisión Cohen</u>	<u>La Comisión Cohen fue creada en 1974 por el AICPA para estudiar las responsabilidades de los auditores y una de sus recomendaciones fue que la administración de los auditados presente, unto con los estados financieros, una carta que revele las condiciones del SCI y que los auditores se pronuncien sobre ese documento.</u>
<u>Securities and Exchange Commission, SEC</u>	<u>En 1979 propuso reglas para que los administradores presenten reportes obligatorios sobre los controles contables internos lo que consideró necesario para que los inversionistas puedan asegurarse de la protección de sus inversiones.</u>
<u>Comité Minan</u>	<u>Constituido por el AICPA en 1979 para elaborar orientaciones para los auditores sobre el control interno pero que sirvió también a los administradores para su implementación.</u>
<u>Instituto Americano de Contadores Públicos certificados AICPA y la Comisión Cohen</u>	<u>Entre 1980 y 1985 emitió varias declaraciones de auditoría que permitieron el refinamiento de los estándares relacionados al SCI.</u>

Fuente: Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO)<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO), Coopers & Lybrand e Instituto de Auditores Internos, pgs. 126 a 133.

Con formato: Fuente: Negrita

Con formato: Centrado

Tabla con formato

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto, Inglés (Reino Unido)

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto, Español (alfab. internacional)

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto, Español (alfab. internacional)

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto, Inglés (Reino Unido)

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto, Español (alfab. internacional)

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto, Inglés (Reino Unido)

Con formato

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 10 pto

Estos fueron los antecedentes que llevaron a la creación de la denominada Comisión Treadway, que según la traducción original del informe COSO elaborada por Coopers & Lybrand en 1997, explicó de la siguiente manera:

*“La National Commission on Fraudulent Financial Reporting, más conocida como la Comisión Treadway, fue creada en 1985 bajo el patrocinio conjunto de la AICPA, la American Accounting Association, el FEI, el IIA y el Institute of Management Accountants (IMA, antes National Association of Accountants). El objetivo principal de la Comisión Treadway era identificar los factores causantes de información financiera fraudulenta y emitir recomendaciones para reducir su incidencia. El informe de la comisión, publicado en 1987, incluía recomendaciones para la dirección y los consejos de administración de empresas con cotización en bolsa, para los profesionales de la contabilidad, la SEC y otros organismos de control y legislativos así como académicos.”*<sup>75</sup>

**Con formato:** Fuente: (Predeterminado) Arial, Cursiva

**Con formato:** Fuente: (Predeterminado) Arial, Cursiva

*“En base a esta recomendación, y bajo los auspicios del Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission, se formó un equipo de trabajo para revisar la bibliografía existente sobre control interno. El estudio, publicado por el IMA, recomendaba a las organizaciones patrocinadoras que proporcionaran criterios prácticos y generalmente aceptados para establecer el control interno y evaluar su efectividad. El equipo de trabajo recomendó que los criterios fueran los adecuados para cubrir las necesidades de la dirección, dado que es la última responsable en el establecimiento, supervisión, evaluación e informe sobre el control interno. No obstante, sugirió que los criterios fueran desarrollados de forma que pudieran ser adoptados por otros grupos con interés en el control interno, tales como auditores internos y externos, educadores y organismos de control. Este estudio es el resultado de dicha recomendación.”*<sup>76</sup>

**Con formato:** Fuente: (Predeterminado) Arial, Cursiva

**Con formato:** Fuente: (Predeterminado) Arial, Negrita,

**Con formato:** Fuente: (Predeterminado) Arial, Negrita

**Con formato:** Fuente: (Predeterminado) Arial, Negrita, Cursiva

**Con formato:** Fuente: (Predeterminado) Arial, Negrita, Cursiva

Es importante resaltar que el informe COSO fue formulado conforme al párrafo resaltado en la cita textual anterior, para ser utilizado por quienes hacen el diseño y la implementación del SCI como para los que hacen la evaluación que entre ellos está la misma administración y los auditores.

<sup>75</sup> Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO), Coopers & Lybrand e Instituto de Auditores Internos, pg. 132.

<sup>76</sup> Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO), Coopers & Lybrand e Instituto de Auditores Internos, pg. 133.

**Lectura No.1****Antecedentes del informe COSO**

–Coopers & Lybrand: *Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO)*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos.

Con formato: Numeración y viñetas

**Anexo A****Antecedentes y acontecimientos que condujeron a este estudio**

La necesidad de ejercer un control dentro de las organizaciones fue constatada por los primeros gobernantes, jefes religiosos y dirigentes empresariales. Dada la necesidad de dirigir y supervisar las actividades de la organización, se establecieron controles para asegurar la consecución de los objetivos.

Con el tiempo, la importancia del control interno para el éxito de una entidad ha sido reconocida no sólo por sus responsables sino también por un gran número de terceros. Algunos han acudido al control interno para resolver temas que iban más allá de aquellos que los empresarios consideraban, a priori, relevantes para sus necesidades.

En los últimos años, diversos órganos públicos, privados y profesionales han dedicado una considerable atención al control interno y han propuesto recomendaciones o directrices sobre el tema. De este interés creciente han surgido diversas filosofías que han originado distintas opiniones sobre la naturaleza, el objetivo y la forma de conseguir un control interno eficaz. A título informativo, se presenta a continuación un breve resumen de los desarrollos principales.

Quizás el primer cambio importante en la manera de considerar el control interno surgió de la necesidad de contar con información fiable como un medio indispensable para llevar a cabo un control eficaz. Los directivos de empresas en expansión han venido dando cada vez más importancia al uso de información financiera y no financiera para controlar las actividades de las mismas. Por ello, se elaboraron sistemas para mejorar la utilidad y la fiabilidad de la información. Asimismo, los directivos de sociedades de mayor dimensión, por tamaño y empleados, han ido tomando conciencia de la necesidad de controlar y limitar las decisiones que podían ser tomadas sin consultar a un superior. De ahí el desarrollo de prácticas de dirección eficaces para orientar las actividades de los empleados y ejercer un mayor control sobre sus actuaciones.

Desde el punto de vista de la auditoría, hace tiempo se ha reconocido que una auditoría de los

estados financieros de entidades con sistemas de control interno eficaces se podría llevar a cabo de forma más eficiente centrandose en los controles internos. A partir de los años cuarenta, las organizaciones profesionales de auditoría interna y externa han publicado informes, recomendaciones y normas acerca de las implicaciones del control interno en las auditorías. Estos documentos también incluyen la definición y los elementos del control interno, así como las técnicas para su evaluación y la responsabilidad de las diversas partes implicadas.

### **Watergate**

Hasta mediados de los años setenta, las actividades relativas al control interno predominaban en las áreas de diseño de sistemas y en auditoría, centrándose en cómo mejorar los sistemas de control interno y cómo integrados en las auditorías. No obstante, a partir de las investigaciones del caso Watergate llevadas a cabo entre 1973 y 1976, las autoridades legislativas y de control comenzaron a prestar considerable atención al control interno. Otras investigaciones paralelas, llevadas a cabo por parte de la Oficina del Fiscal especial del caso Watergate y la Securities and Exchange Commission revelaron que varias grandes empresas estadounidenses habían estado involucradas en operaciones ilegales de financiación de partidos políticos y en pagos dudosos o ilegales, entre ellos sobornos a representantes de gobiernos extranjeros. En respuesta a estas investigaciones se creó un comité formado por miembros del Congreso para investigar los pagos indebidos a representantes de gobiernos extranjeros realizados por empresas norteamericanas. Se elaboró un proyecto de ley que finalmente fue aprobado con el nombre de Foreign Corrupt Practices Act, de 1977 (FCPA).

### **Foreign Corrupt Practices Act, de 1977**

Además de las disposiciones contra sobornos, la FCP A contiene disposiciones relacionadas con la contabilidad y el control interno. Según estas disposiciones, el empresario está obligado a llevar libros, registros y cuentas que reflejen de manera fiel y exacta las transacciones y la utilización de los activos de la empresa y a elaborar y mantener un sistema de control interno adecuado para conseguir ciertos objetivos. Esta ley pretendía que un buen sistema de control interno podía actuar como medida disuasoria de pagos ilegales.

Inmediatamente después de la aprobación de esta ley, numerosas entidades empezaron a diseñar sistemas de control interno. Muchas empresas con cotización en bolsa ampliaron el tamaño y las funciones de sus auditorías internas y examinaron cuidadosamente sus sistemas de control interno. Además, varios organismos, tanto profesionales como reguladores, estudiaron diversos aspectos del control interno y emitieron una serie de propuestas y directrices.

### **La Comisión Cohen**

La Commission on Auditors' Responsibilities, más conocida como la Comisión Cohen, fue constituida en 1974 por el AICPA con el fin de estudiar las responsabilidades de los auditores. Una de las recomendaciones de dicha comisión fue que, junto con los estados financieros, la dirección debía publicar un informe sobre el sistema de control interno de la

sociedad. Otra recomendación fue que los auditores opinaran sobre dicho informe. Después de la publicación de las conclusiones de la Comisión Cohen en 1978, el Financial Executives Institute (FEI) dirigió un escrito a sus miembros aprobando la recomendación de la Comisión Cohen en relación a la publicación de un informe sobre el control interno y dando directrices para su aplicación. Dichos informes han aparecido cada vez con mayor frecuencia en las memorias anuales dirigidas a los accionistas.

### **Securities and Exchange Commission (SEC)**

En 1979, la SEC continuó en la línea de la Comisión Cohen y del FEI y propuso la introducción de normas exigiendo a los directivos la publicación de un informe sobre los procedimientos de control interno contable<sup>2</sup>. Las normas propuestas exigían también la presentación de un informe elaborado por un auditor externo.

La propuesta de la SEC fue importante por varias razones. Afirmaba que mantener un sistema de control interno era siempre una responsabilidad importante de la dirección. También sugería que la información relativa a la eficacia del sistema de control interno de una entidad era necesaria para permitir a los inversores evaluar mejor el cumplimiento de las responsabilidades de la dirección así como la fiabilidad de información intermedia y otra información financiera no auditada. Aunque la propuesta fue posteriormente retirada tras las críticas recibidas por el coste que todo ello suponía, la irrelevancia de la información que se daba y su correlación demasiado estrecha con la FPCA en cuanto al requisito de hacer mención del cumplimiento de la ley por las empresas contribuyó a afianzar el reconocimiento de la responsabilidad de la dirección de mantener un sistema eficaz de control interno sobre la información financiera intermedia y demás información no auditada. Al retirar la propuesta, la SEC afirmó que la cuestión de la emisión de un informe sobre el control interno por parte de la dirección sería revisada de nuevo.

### **El Comité Minahan**

En parte como respuesta a la FPCA y a las propuestas de informar sobre el sistema de control interno, en 1979 el AICPA constituyó un comité especial—Special Advisory Committee on Internal Control—, encargado de proponer recomendaciones para establecer y evaluar el control interno. Este comité, que se creó justo antes de la aprobación de la FPCA, fue instaurado para cubrir el vacío detectado en materia de directrices de control interno. Las directrices existentes sólo aparecían en bibliografía relativa a la auditoría profesional y habían sido elaboradas especialmente para los auditores. Se consideró necesario elaborar directrices adicionales para ayudar a la dirección en el cumplimiento de sus responsabilidades sobre el control interno. Si bien ese comité no fue creado específicamente con este fin, declaró que las recomendaciones que contenía su informe ayudarían a la dirección y a los consejos de administración a considerar si sus empresas cumplían con las disposiciones de control interno establecidas por la FPCA.

### **Financial Executives Research Foundation (FERF)**

En respuesta a la FCP A, la FERF contrató un equipo de investigadores para estudiar la

situación del control interno en las empresas estadounidenses. Una aportación importante del estudio<sup>03</sup>, publicado en 1980, fue la catalogación de las características, condiciones, prácticas y procedimientos de control interno y la identificación de los diversos puntos de vista con respecto a la definición, naturaleza y objetivo del control interno, así como la forma de asegurar su eficacia. En 1981, un estudio complementario<sup>04</sup> al anterior identificó criterios conceptuales generales para evaluar el control interno.

### **Pronunciamientos de auditoría**

Entre 1980 y 1985 se produjo un desarrollo y perfeccionamiento de las normas profesionales de auditoría relacionadas con el control interno:

- En 1980, el AICPA publicó una norma sobre la evaluación del control interno y los informes correspondientes, por parte del auditor externo.
- En 1982, el AICPA publicó una revisión de las directrices relativas a la responsabilidad del auditor externo en el examen y evaluación del sistema de control interno en el marco de una auditoría de estados financieros.
- En 1983, el Institute of Internal Auditors (IIA) publicó una norma dirigida a los auditores internos que establecía nuevas directrices sobre la naturaleza del control interno y las funciones de aquellos que intervienen en su establecimiento y evaluación.
- En 1984, el AICPA publicó directrices adicionales relativas al efecto de la informática sobre el control interno.

Con formato: Numeración y viñetas

### **Iniciativas legislativas**

En torno a 1985 el control interno volvió a ser, y con más intensidad, el centro de atención. A causa de una serie de fracasos empresariales y errores de auditoría, un subcomité formado por miembros del Congreso comenzó a indagar sobre diversos acontecimientos relacionados con empresas con cotización en bolsa, que ponían en duda el comportamiento de la dirección, la presentación correcta de la información financiera y la eficacia de las auditorías externas.

Durante estas investigaciones se redactó legislación que intentaba corregir los problemas relacionados con la presentación de la información financiera, incluyendo la obligación de evaluar e informar sobre la eficacia del control interno por parte de la dirección de las sociedades con cotización en bolsa. Uno de los proyectos de la ley contenía una disposición que requería un informe de auditoría sobre el informe presentado por la dirección.

Aunque la citada legislación no fue aprobada, el subcomité amplió el alcance de sus investigaciones para examinar otros aspectos del proceso de presentación de la información financiera y mantuvo el tema de control interno en el centro de la atención pública.

### **La Comisión Treadway**

La National Commission on Fraudulent Financial Reporting, más conocida como la Comisión Treadway, fue creada en 1985 bajo el patrocinio conjunto de la AICPA, la American Accounting Association, el FEI, el IIA y el Institute of Management Accountants (IMA, antes

National Association of Accountants). El objetivo principal de la Comisión Treadway era identificar los factores causantes de información financiera fraudulenta y emitir recomendaciones para reducir su incidencia. El informe de la comisión, publicado en 1987, incluía recomendaciones para la dirección y los consejos de administración de empresas con cotización en bolsa, para los profesionales de la contabilidad, la SEC y otros organismos de control y legislativos así como académicos.

La comisión propuso una serie de recomendaciones referentes al sistema de control interno. Subrayó la importancia del entorno de control, los códigos de conducta, la existencia de comités de auditoría involucrados y competentes y una auditoría interna activa y objetiva. Reiteró la necesidad de emitir informes sobre la eficacia del control interno. Además, la comisión pidió que las organizaciones patrocinadoras trabajaran juntas con el fin de integrar los diversos conceptos y definiciones relacionados con el control interno y desarrollar una base común de referencia. Se sugirió que estas guías generales ayudarían a las empresas con cotización en bolsa a mejorar sus sistemas de control interno y a juzgar su eficacia.

En base a esta recomendación, y bajo los auspicios del Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission, se formó un equipo de trabajo para revisar la bibliografía existente sobre control interno. El estudio, publicado por el IMA, recomendaba a las organizaciones patrocinadoras que proporcionaran criterios prácticos y generalmente aceptados para establecer el control interno y evaluar su efectividad. El equipo de trabajo recomendó que los criterios fueran los adecuados para cubrir las necesidades de la dirección, dado que es la última responsable en el establecimiento, supervisión, evaluación e informe sobre el control interno. No obstante, sugirió que los criterios fueran desarrollados de forma que pudieran ser adoptados por otros grupos con interés en el control interno, tales como auditores internos y externos, educadores y organismos de control. Este estudio es el resultado de dicha recomendación.

### **Iniciativas recientes**

Han surgido otras iniciativas en materia de control interno. En 1988, el Auditing Standards Board del AICPA publicó una nueva versión de las normas de auditoría relativas al control interno 10. Esta versión define de forma más explícita los elementos de la estructura del control interno de una entidad, aumenta la responsabilidad de comprenderlo por parte del auditor y proporciona directrices sobre la evaluación del riesgo de control en una auditoría de los estados financieros.

Asimismo, la SEC confirmó, en 1988, la recomendación de la Comisión Treadway en cuanto a la emisión de un informe sobre el control interno. Propuso un reglamento que, entre otras disposiciones, exigía a la dirección publicar informes estableciendo su responsabilidad en materia de control interno así como su evaluación de la eficacia del sistema. La propuesta requería asimismo cierto grado de participación del auditor externo en el informe presentado por la dirección.

Desde entonces, los legisladores y organismos de control han tomado diversas iniciativas en el ámbito del control interno. Algunas han ido dirigidas a sectores específicos como bancos,

cajas de ahorro y entidades de crédito y empresas dependientes del Ministerio de Defensa mientras que otras han sido más generales, pudiendo afectar a todas las entidades inscritas en la SECO. La legislación propuesta incluía la obligación por parte de la dirección de evaluar e informar sobre la eficacia de sus controles internos y que un auditor externo acreditara la validez de dichos informes. Uno de estos proyectos de ley relativo al sector bancario, fue aprobado por la Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, de 1991. Los interesados en el tema esperan que surjan más iniciativas de este tipo.

También en 1991 se ultimaron dos iniciativas diferentes que contemplaban ciertos aspectos del control interno. En primer lugar, el Institute of Internal Auditors' Research Foundation publicó un informe con directrices sobre el control y la auditoría de los sistemas de información II. En ese mismo año, la US Sentencing Commission aprobó unas directrices<sup>12</sup> para el uso del derecho penal en la determinación de las sanciones correspondientes a delitos cometidos en el entorno profesional. Estas directrices, que permiten reducir considerablemente las sanciones a las entidades que cuenten con sistemas efectivos para prevenir y detectar acciones ilegales, contemplan en gran medida lo que se consideran controles internos relacionados con el cumplimiento de leyes y normas.

### **El estudio**

A lo largo de los años, se ha desarrollado una gran diversidad de conceptos y puntos de vista relacionados con el control interno, materializados en proyectos de ley, reglamentos, normas profesionales y directrices, informes públicos y privados y bibliografía especializada.

El alcance de estos documentos es tan amplio como los posibles objetivos del control interno y las muchas perspectivas desde las que puede ser contemplado. Contienen distintas definiciones del control interno, diferentes opiniones acerca de la función del control interno en una entidad y cómo debe ser establecido, así como opiniones diversas sobre cómo se debe evaluar la eficacia de dicho control.

El mayor énfasis dado al control interno, tanto por el sector público como el privado, ha aumentado la sensibilidad de la dirección, los auditores internos y externos, legisladores y organismos de control y académicos y el público en general hacia la necesidad de un sistema eficaz de control interno para dirigir y controlar las actividades de una entidad. Este estudio se inició para llegar a una interpretación común del control interno por todas las partes implicadas y para ayudar a la dirección a ejercer un control más eficaz sobre las actividades de su organización.

## **Anexo B**

### **La metodología**



La metodología empleada para realizar este estudio tenía por objeto la elaboración de un informe que satisficiera los objetivos siguientes: ayudar a la dirección a mejorar los sistemas de control interno de sus entidades y ofrecer a todas las partes interesadas una interpretación estándar del control interno. Esta metodología tenía como objetivo la obtención de un informe que sentara las bases teóricas del control interno, además de satisfacer las necesidades de los directivos y demás responsables en su implantación a nivel práctico.

Dada la gran diversidad de necesidades, se diseñó el plan del proyecto de forma que contemplara los puntos de vista de todas las personas que pudieran estar interesadas en el control interno, entre ellas, ejecutivos, legisladores, miembros de la administración pública, académicos y auditores. Numerosos directivos de categorías diversas (directores generales, directores financieros, controllers, auditores internos) pertenecientes a sociedades de distintos tamaños, con cotización en bolsa o no, y de diferentes sectores, han contribuido a este proyecto.

El proyecto se realizó en siete fases:

1. *Recopilación de información:* con el fin de identificar los diferentes conceptos, puntos de vista e interpretaciones que existen respecto al control interno.
2. *Entrevistas individuales:* para recoger los puntos de vista de personas bien informadas y de diversa procedencia, sobre cómo controlan las actividades de sus empresas, tanto a nivel teórico como en la práctica.
3. *Cuestionario:* con el fin de obtener aportaciones adicionales respecto a determinados aspectos poco claros en la información obtenida en las fases anteriores.
4. *Grupos de trabajo:* para obtener comentarios y recomendaciones sobre el primer borrador del informe.
5. *Presentación del informe:* con el fin de determinar la validez del informe, su lógica y su utilidad para los directivos de empresas y otras partes interesadas.
6. *Pruebas:* con el fin de obtener respuestas adicionales sobre los criterios de evaluación, las metodologías y las herramientas utilizadas.
7. *Segunda presentación y reuniones:* con el fin de determinar si las modificaciones al primer borrador recogían adecuadamente los problemas identificados.

El proyecto fue diseñado como un proceso acumulativo, por lo que no se trataron todas las materias en cada fase. Los resultados de una fase alimentaban la siguiente y determinaban su desarrollo posterior. De este modo, los conceptos, elementos y criterios recogidos en este informe evolucionaron a lo largo del proyecto, siendo el resultado de informaciones recibidas en cada una de las fases de dicho proyecto.

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

~~Como era de esperar, las opiniones sobre los temas tratados eran diversas y a veces contradictorias, tanto dentro de una fase del proyecto como entre las distintas fases. El equipo del proyecto sopesaba la validez de las distintas posturas, tanto de forma individual como teniendo en cuenta su efecto sobre los temas relacionados, otorgando mayor importancia a aquéllas que facilitasen el desarrollo de criterios pertinentes, lógicos y coherentes.~~

~~A lo largo del proyecto, el equipo recibió el asesoramiento y las recomendaciones del Advisory Council to the Committee of Sponsoring Organizations. Dicho consejo, compuesto por directores financieros, auditores internos y externos y académicos, se reunía periódicamente con el equipo para revisar el plan del proyecto, estudiar los borradores del informe y comentar las cuestiones surgidas. El punto de vista del Advisory Council se refleja sin restricciones en este informe.~~

#### 4.1.1.2. Definición y Componentes

Al habernos familiarizado con los antecedentes del informe COSO, podemos introducirnos a su definición y los elementos que lo componen.

El informe COSO define al control interno como:

**El control interno se define ampliamente como un proceso realizado por el consejo de directores, administradores y otro personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable mirando el cumplimiento de los objetivos en las siguientes categorías:**

- **Efectividad y eficiencia de las operaciones.**
- **Confiabilidad de la información financiera.**
- **Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.**<sup>77</sup>

Entonces, con el nuevo enfoque, el control interno habla de proceso, efectuado por la gente y con seguridad razonable, por los siguientes motivos:

**Cuadro No. 4.3  
ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE CONTROL INTERNO SEGÚN COSO**

<b>PROCESO</b>	<b>GENTE</b>	<b>SEGURIDAD RAZONABLE</b>
<del>Es una actividad continua en permanente renovación, nunca termina. Es un medio y no un fin es sí mismo.</del>	<del>No se constituyen por los manuales o reglamentos o disposiciones, lo efectúa la gente, las máquinas con un medio que responden a los</del>	<del>El control interno por muy bien que esté diseñado e implantado, sólo puede aportar un grado razonable de seguridad acerca de la consecución</del>

<sup>77</sup> Control Interno Informe COSO, Mantilla Samuel Alberto, pg. 14

- Con formato:** Fuente: 12 pto, Negrita, Cursiva, Color de fuente: Automático
- Con formato:** Justificado
- Con formato:** Fuente: 12 pto, Negrita, Color de fuente: Automático
- Con formato:** Justificado, Con viñetas + Nivel: 1 + Alineación: 0,63 cm + Tabulación después de: 1,27 cm + Sangría: 1,27 cm
- Con formato:** Numeración y viñetas
- Con formato:** Fuente: Cursiva, Color de fuente: Automático
- Con formato:** Fuente: Negrita
- Con formato:** Centrado
- Con formato:** Fuente: 8 pto, Negrita
- Con formato:** Fuente: 8 pto
- Con formato:** Justificado
- Con formato:** Fuente: (Predeterminado) Arial, 8 pto, Sin Cursiva
- Con formato:** Fuente: (Predeterminado) Arial, 8 pto, Sin Cursiva

<u>Es parte de un sistema y es un sistema en sí mismo. Involucra a toda la organización.</u>	<u>parámetros que les instituye la gente.</u>	<u>de los objetivos de la entidad, ya que se ve afectado por limitaciones que son inherentes a todos los controles. El control interno que pretendiese dar una seguridad absoluta sería antieconómico y asfixiaría la actividad de la organización.</u>
--	---	---

Con formato: Fuente: 8 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 8 pto, Sin Cursiva

Con formato: Fuente: 8 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 8 pto, Sin Cursiva

Este proceso entonces ayuda al cumplimiento de los objetivos de la organización en las categorías de:

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 8 pto, Sin Cursiva

<u>EFFECTIVIDAD Y EFICIENCIA DE LAS OPERACIONES</u>	<u>CONFIABILIDAD DE LA INFORMACION FINANCIERA</u>	<u>CUMPLIMIENTO DE LEYES Y REGULACIONES APLICABLES</u>
<u>Este elemento se orienta a los objetivos básicos de negocios de una entidad, incluyendo los objetivos de desempeño. Rentabilidad y salvaguarda de recursos.</u>	<u>Este elemento se relaciona con la preparación de estados financieros publicados, confiables y datos financieros seleccionados derivados de tales estados.</u>	<u>Este elemento se refiere al cumplimiento de aquellas leyes y regulaciones a las que está sujeta la entidad.</u>

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 8 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 8 pto, Sin Cursiva

Fuente: Presentación elaborada por el autor

El informe COSO establece que los componentes del SCI, son los siguientes:

Con formato: Fuente: 8 pto

Con formato: Fuente: 8 pto, Negrita

Con formato: Centrado

Con formato: Fuente: 8 pto

Con formato: Justificado

Con formato: Fuente: 8 pto

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 8 pto

Con formato: Fuente: 8 pto

Con formato: Fuente: 8 pto, Sin Negrita

Con formato: Fuente: 8 pto, Sin Negrita

Con formato: Fuente: 8 pto, Sin Negrita

**Cuadro No. 4.4  
RESUMEN DE CONCEPTOS DE LOS COMPONENTES COSO**

<b>COMPONENTES DEL SCI</b>	<b>CONCEPTO</b>
<b>Ambiente de Control (o Entorno de Control)</b>	El ambiente de control marca las pautas de comportamiento en una organización y tiene una influencia directa en el nivel de concienciación en el personal respecto del control. Constituye la base de los demás componentes del SCI aportando disciplina y estructura.
<b>Valoración de Riesgos (o Evaluación de Riesgos)</b>	Toda la organización debe hacer frente a una serie de riesgos tanto de origen interno como externo que deben evaluarse. La evaluación del riesgo consiste en la identificación y análisis de los factores que podrían afectar la consecución de los objetivos y en base a dicho análisis, determinar la forma en que los riesgos deben ser gestionados.
<b>Actividades de Control</b>	Las actividades de control consisten en las políticas y procedimientos que tienden a asegurar que las directrices de la dirección se cumplen. Toman forma de aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, el análisis de los resultados de las operaciones, la salvaguarda de los activos y la segregación de funciones.
<b>Información y Comunicación</b>	Se debe generar información confiable y oportuna para toma de decisiones. Se debe establecer una comunicación en el sentido más amplio, lo cual implica una circulación multidireccional de la información, es decir, ascendente, descendente y transversal.
<b>Monitoreo (o Supervisión)</b>	Resulta necesario realizar una supervisión de los sistemas de control interno evaluando la calidad de su rendimiento. Las deficiencias en el SCI deberán ser puestas en conocimiento de la gerencia y los asuntos de importancia serán comunicados al primer nivel directivo y al consejo de administración.

Fuente: Resumen elaborado por el autor a base de los libros Los Nuevos Conceptos del Control Interno (informe COSO) de Coopers & Lybrand y Control Interno Informe COSO de Mantilla Samuel Alberto.

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Times New Roman, Sin Negrita

Los componentes mencionados son los que forman parte del marco integrado del control interno según COSO, es importante enfatizar que aquellos controles específicos sobre las cuentas contables (para efectos de diseño interno o para auditoría) se incluyen en el Componente ACTIVIDADES DE CONTROL, es allí en que se precisan controles por ejemplo para bancos, cuentas por cobrar, tesorería, presupuesto, costos, inventarios, los demás componentes son la precisión de aspectos que estuvieron atendidos ni en el diseño ni en la evaluación del SCI que tienen que ver con valores morales y ética en los negocios, flujos de información, planificación, control del mismo SCI, es decir es un marco que engloba todas las actividades desde las intelectuales o estratégicas hasta las de operación.

**Con formato:** Fuente:  
(Predeterminado) Arial

**Con formato:** Justificado,  
Interlineado: 1,5 líneas

El informe COSO, a cada uno de los cinco elementos, para facilitar su comprensión y aplicación, los desagrega en varios subcomponentes que se presentan en sus títulos, a continuación:

**Cuadro No. 4.5  
SUBCOMPONENTES DEL INFORME COSO**

<b>COMPONENTES DEL SCI</b>	<b>SUBCOMPONENTES</b>
<b><i>Ambiente de Control (o Entono de Control)</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integridad y Valores Éticos</li> <li>• Compromiso para la Competencia</li> <li>• Junta Directiva o Comité de Auditoría</li> <li>• Filosofía de la Administración y Estilo de Operación</li> <li>• Estructura Organizacional</li> <li>• Asignación de Autoridad y Responsabilidad</li> <li>• Políticas y Prácticas de Recursos Humanos</li> </ul>
<b><i>Valoración de Riesgos (o Evaluación de Riesgos)</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos Globales de la Entidad</li> <li>• Objetivos a Nivel de Actividad</li> <li>• Manejo del Cambio</li> </ul>

<b>Actividades de Control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de Entrada</li> <li>• Operaciones</li> <li>• Actividades de Salida</li> <li>• Mercadeo y Ventas</li> <li>• Servicios</li> <li>• Recursos Humanos</li> <li>• Desarrollo tecnológico</li> <li>• Adquisiciones</li> <li>• Dirección de la Empresa</li> <li>• Dirección de R. Externas</li> <li>• Sumin. de Serv. Administrativos</li> <li>• Dirección Tecnológica</li> <li>• Dirección de Riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Asuntos Legales</li> <li>• Planes</li> <li>• Cuentas por Pagar</li> <li>• Cuentas por Cobrar</li> <li>• Fondos</li> <li>• Activos Fijos</li> <li>• Analizar y conciliar</li> <li>• Beneficios y Jubilación</li> <li>• Nómina</li> <li>• Impuestos</li> <li>• Costos</li> <li>• Reportes Financieros y Administrativos</li> </ul>
<b>Información y Comunicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información</li> <li>• Comunicación</li> </ul>	
<b>Monitoreo (o Supervisión)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo ongoing</li> <li>• Evaluaciones separadas</li> <li>• Reporte de Deficiencias</li> </ul>	

Fuente: Resumen elaborado por el autor a base de los libros Los Nuevos Conceptos del Control Interno (informe COSO) de Coopers & Lybrand y Control Interno Informe COSO de Mantilla Samuel Alberto.

#### 4.1.1.3. Herramientas del Sistema COSO

Con formato: Fuente: Negrita

Las herramientas que proporciona el informe COSO, se constituyen de:

- a. Listado de puntos a enfocar por cada uno de los componentes del sistema y que a su vez se encuentra compuesto de listados de puntos a enfocar para cada uno de los subcomponentes. Por ejemplo, deberá ser utilizado de la siguiente manera:

Con formato: Numeración y viñetas

#### Cuadro No. 4.6 COMO UTILIZAR EL LISTADO DE PUNTOS A ENFOCAR

AMBIENTE DE CONTROL	
PUNTOS A ENFOCAR	DESCRIPCION/COMENTARIOS
Estos puntos a enfocar son los controles específicos que sugiere el sistema para que sean implementados en la organización.	Opinión de quien está efectuando la evaluación, respecto de si está implementado el control específico, cual su impacto en la gestión.

Fuente: Elaborado por el autor.

- b. Un Manual de Referencia

El Manual de Referencia es el detalle de puntos a enfocar pero exclusivamente para el tercer componente del COSO Actividades de Control. Este manual de referencia

tiene sentido pues se dirige a implementar o evaluar procedimientos de control a actividades específicas que no están involucradas en los otros cuatro elementos del COSO. Sugiero que se maneje de la siguiente forma:

**Cuadro No. 4.7  
MANEJO DEL MANUAL DE REFERENCIA**

MANUAL DE REFERENCIA			
ACTIVIDAD: XXXXXXX			
(Columna 1)	(Columna 2)	(Columna 3)	(Columna 4)
OBEJETIVOS	O,F,C	RIESGOS	PUNTOS A ENFOCAR POR ACCIONES/ACTIVIDADES DE CONTROL
Este es el objetivo que se persigue en la organización con la implementación de las actividades de control que se describen en la columna 4. Es decir, es el comportamiento deseable.	Indica el tipo de objetivo que corresponde a la columna 1, así: O = Operaciones F = Reportes Financieros C = Obediencia En todo caso, esta información no es de relevancia en relación a la de las demás columnas.	Aquí se describe el riesgo al que se expone la organización si no se ha implementado o si no están en funcionamiento las actividades de control que se describen en la columna 4.	Son las actividades de control específicas que deben ser evaluadas o implementadas. Su implementación o funcionamiento permitirá que se obtenga el objetivo descrito en la columna 1 y se evite los riesgos de la columna 2.

Fuente: Elaborado por el Autor.

### c. Evaluación global del SCI

Esta herramienta es un formato que le asiste al diseñador del SCI o al evaluador a presentar los resultados de lo diseñado o evaluado. A mi criterio, esta herramienta puede ser modificada o sustituida por otra que le sea de mayor facilidad o comprensión al usuario, sin embargo hacemos referencia a ella con la siguiente explicación:

Con formato: Justificado,  
Interlineado: 1,5 líneas

**Cuadro No. 4.8  
EVALUACIÓN GLOBAL DEL SCI**

EVALUACION GLOBAL DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO		
COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO	CONCLUSIONES PRELIMINARES ACCIONES NECESARIAS	CONSIDERACIONES ADICIONALES
Aquí se incluirá la teoría o redacción del punto a enfocar conforme a lo descrito en las herramientas a y b.	Se incluirá las opiniones u observaciones respecto de la implementación o funcionamiento del control específico. Puede ser positivo o negativo.	Se registra aspectos adicionales sobre las conclusiones preliminares que pueden incluir causas, efectos, impactos del buen o mal funcionamiento del control específico.

Fuente: Elaborado por el Autor

Por último, debo hacer énfasis en la utilización de las herramientas desde dos perspectivas, la de la organización que necesita implantar su SCI y evaluarlo, y la del auditor o evaluador externo interno, que va a evaluarlo, estas dos perspectivas se presentan a continuación:

**Cuadro No. 4.9**  
**PERSPECTIVAS PARA UTILIZACION DEL INFORME COSO**

PERSPECTIVA	UTILIZACION DE LAS HERRAMIENTAS
<b>DE LA ORGANIZACIÓN</b> (quien debe implantar y evaluar el SCI desde adentro)	Las herramientas deberán ser utilizadas como una guía para diseñar y evaluar los controles internos. Esto corresponde al <b>COMO hacer</b> , las herramientas le dicen <b>QUE HACER</b> .
<b>DEL AUDITOR</b> (quien debe evaluar como tercero el SCI)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si el COSO está implementado en la organización, el auditor evaluará la información que se genera, los registros o documentos que demuestran la implementación o funcionamiento.</li> <li>2. Si el COSO no está implementado en la organización, el auditor utilizará las herramientas del COSO como guía para probar los controles y sugerir se implemente aquellos que a su juicio beneficien a los objetivos organizacionales.</li> </ol>

Fuente: Elaborado por el Autor

Debemos tomar en cuenta que el informe COSO es ajustable a cualquier tipo de organización de forma independiente a sus actividades y tamaño y que es una referencia de controles deseables para el logro de los objetivos empresariales. En esta virtud, pueden existir procedimientos de control que no puedan aplicarse y otros que debiendo hacerlo, no están incluidos en las herramientas de COSO, por lo que la herramienta es un elemento dúctil y que puede ser administrado según las necesidades de los diseñadores o los evaluadores.

Con formato: Justificado,  
Interlineado: 1,5 líneas

Las interrelaciones de COSO I, teniendo como base el componente Entorno de Control y relacionando todos los 5 componentes con los objetivos (operacionales, financieros, cumplimiento), se presentan en los siguientes gráficos:

<sup>78</sup> Los Nuevos Conceptos del Control Interno (informe COSO) de Coopers & Lybrand, pg. 21

Ilustración 1  
Componentes del control interno

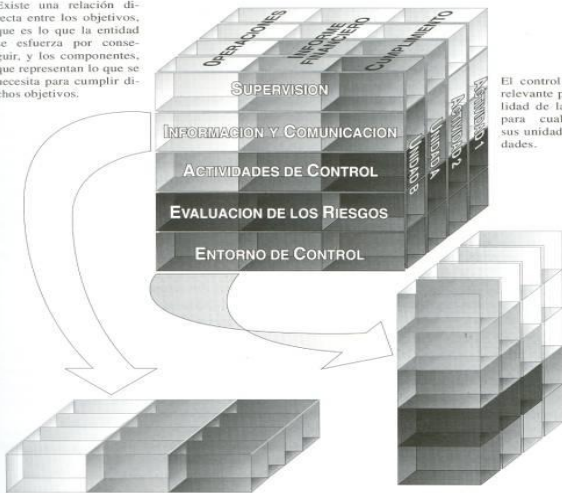


El entorno de control aporta el ambiente en el que las personas desarrollan sus actividades y cumplen con sus responsabilidades de control. Sirve como base de los otros componentes. Dentro de este entorno, los directivos evalúan los riesgos relacionados con el cumplimiento de determinados objetivos. Las actividades de control se establecen para ayudar a asegurar que se pongan en práctica las directrices de la dirección para hacer frente a dichos riesgos. Mientras tanto, la información relevante se capta y se comunica por toda la organización. Todo este proceso es supervisado y modificado según las circunstancias.

Ilustración 2

Relación entre objetivos y componentes

Existe una relación directa entre los objetivos, que es lo que la entidad se esfuerza por conseguir, y los componentes, que representan lo que se necesita para cumplir dichos objetivos.



El control interno es relevante para la totalidad de la entidad o para cualquiera de sus unidades o actividades.

La información es necesaria para las tres categorías de objetivos: gestionar las operaciones empresariales eficazmente, preparar estados financieros fiables y determinar si se están cumpliendo las leyes aplicables.

Los cinco componentes son aplicables e importantes para conseguir los objetivos de las operaciones

<sup>79</sup> Los Nuevos Conceptos del Control Interno (informe COSO) de Coopers & Lybrand, pg. 23



#### 4.1.1.4.

#### COSO ERM

---

En el 2004, apareció nuevamente la Comisión Treadway, aunque un poco tardía a eventos como los de ENRON y emitió el nuevo Informe denominado COSO II sobre Gestión de Riesgos Corporativos –Marco Integrado- que de hecho incluye los conceptos de COSO I. El COSO II ha experimentado mejoras sustanciales que permiten una mejor y más precisa conceptualización del SCI tal es el caso que esta nueva versión tiene 151 páginas en relación a las 420 de COSO I.

La presentación de COSO II es de un formato de matriz tridimensional en la que de 5 elementos de COSO I, pasa a 8 elementos que se originan en la desagregación del análisis o consideración del riesgo de la empresa. Entonces, los componentes del SCI con la versión de COSO II serían:

- Ambiente Interno
- Establecimiento de objetivos
- Evaluación de Riesgos
- Respuesta a los Riesgos
- Actividades de Control
- Información y Comunicación
- Supervisión

Se le denomina también como COSO ERM por las siglas Enterprise Risk Management y es que en realidad hace énfasis en la administración del riesgo. En nuestro trabajo de investigación hacemos énfasis en análisis de COSO I debido a que el COSO II aún no ha experimentado la difusión y la experiencia que si ha podido lograr COSO I.

#### **4.1.2. EL INFORME COSO ENFOCADO A LA AUDITORIA DE LA DEUDA PUBLICA**

Como hemos dicho anteriormente, el informe COSO puede ajustarse a cualquier tipo de organización, independientemente de su tamaño, estructura o giro de negocios. El autor, ha podido en la experiencia profesional, ajustar las herramientas de COSO a la auditoría de empresas privadas y de derecho público con muy buenos resultados, sobre todo por la sistematización del proceso de evaluación.

Entonces, la propuesta de nuestra investigación, es ajustar las herramientas del informe COSO a la ejecución de la Auditoría de la Deuda Pública y por ello lo denominados como el enfoque hacia el control interno. Hay que tomar en cuenta que las herramientas de COSO son genéricas y que en este caso especial, las hemos ajustado a la naturaleza de las operaciones de la deuda pública, presentamos en Anexo No. 4 (4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5) los cuestionarios ajustados, y su aplicación tiene los siguientes objetivos:

**Cuadro No. 4.10**  
**OBJETIVOS DE LA APLICACION DE HERRAMIENTAS DE COSO EN LA**  
**AUDITORIA DE DEUDA PUBLICA**

<b>COMPONENTE COSO</b>	<b>Anexo No.</b>	<b>OBJETIVOS DE APLICACIÓN EN LA AUDITORIA DE DEUDA PUBLICA</b>
<b>Ambiente de Control</b>	<b>4.1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar si se ha establecido un código de conducta y la forma en que se aplica.</li> <li>• Establecer la actitud de los administradores de la deuda respecto a los controles internos</li> <li>• Verificar las políticas y practicas que aplique la dirección para reclutar, retener y pagar al personal</li> <li>• Determinar la estructura organizacional de la unidad a cargo de la administración de la deuda pública</li> <li>• Verificar los controles generales del sistema computarizado sobre la deuda.</li> <li>• Evaluar los controles de aplicación del sistema computarizado sobre la deuda.</li> </ul>
<b>Evaluación del Riesgo</b>	<b>4.2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar si en la unidad a cargo de la administración de la deuda existen indicios de riesgo operacional</li> <li>• Verificar si existen indicios de fraude o de alto riesgo en las operaciones de la deuda pública</li> </ul>

<b>Actividades de Control</b>	<b>4.3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar si el gobierno ha establecido claramente los objetivos, políticas y procedimientos de la deuda.</li> <li>• Establecer si las transacciones de la deuda se efectúan de acuerdo con las políticas de control generales en lo que respecta a su registro eficaz y eficiente, la salvaguarda de los activos, la conciliación de las cifras de la contabilidad y la transparencia de los informes al respecto.</li> </ul>
<b>Información y Comunicación</b>	<b>4.4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar si las autoridades superiores del gobierno reciben la información sobre la deuda que requieren para cumplir sus responsabilidades ministeriales.</li> </ul>
<b>Supervisión</b>	<b>4.5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la eficacia de las actividades de supervisión.</li> </ul>

Fuente: Elaborado por el Autor

Entonces, de la aplicación de los cuestionarios y la verificación de los resultados con la obtención de la evidencia suficiente y competente, se podrá llegar a cumplir con los objetivos que he resumido en el cuadro anterior. Como el lector podrá notar, los cuestionarios desarrollados han sido simplificados en forma significativa para lograr un manejo más efectivo por parte del evaluador o auditor de la deuda.

## **4.2 ENFOQUE DE LA AUDITORIA DE LA DEUDA PUBLICA HACIA LOS PROCESOS**

Según el informe COSO, el control interno es un proceso efectuado por las personas. Las Normas ISO y específicamente las de la familia de la serie 9000 enfocan a la administración por procesos, como fundamento de los sistemas de calidad. En esta sección propondremos un modelo para la auditoría de la Deuda Pública a base de estas normas.

Sin embargo que en el mundo existen varios modelos de sistemas de calidad (Malcolm Baldrige, Premio Japonés a la Calidad y otros), posiblemente el más difundido a nivel mundial es de ISO, para cuyo entendimiento, revisaremos su base teórica.

### **4.2.1 LAS NORMAS ISO**

Sin interés de agotar el tema, las Normas ISO son emitidas por el ISO que significa la "International Organization for Standardization" (Organización Internacional para la Estandarización) que fue creada en 1947 con sede en Ginebra, Suiza.

ISO está compuesta por 148 institutos nacionales de estandarización y sus objetivos son desarrollar y promover estándares internacionales.

Los estándares ISO son elaborados a través de comité técnicos, subcomités y grupos de trabajo.

El origen de estas normas se sitúa en la necesidad que los ejércitos tenían de disponer de equipos militares de calidad garantizada. Esto llevó, hace varias décadas, a introducir una serie de normas de diseño y control de la fabricación, acompañados de unos procedimientos de calidad para asegurar que los fabricantes producían equipos de acuerdo con las especificaciones del organismo militar correspondiente.

El empleo de normas formalizadas en los sistemas de calidad se extendió rápidamente a los sectores de la energía nuclear (Quality Assurance - QA), cubriendo desde el diseño hasta la puesta en servicio de la central, pasando por la fabricación e instalación de los diferentes componentes.

El precedente más cercano de la serie ISO 9000 se sitúa en 1979 en Inglaterra, año en el que se desarrolló la norma BS 5750 (British Standard) para sistemas de calidad que pudieran ser utilizados por la industria en general.

#### **4.2.1.1. La familia de Normas ISO-9000**

Las normas ISO 9001, 9002 y 9003 especifican los requerimientos necesarios para establecer la confianza en la calidad de un proveedor. La aplicación de cada una

depende del alcance de la relación cliente proveedor. La ISO 9001, siendo la más extensa de las 3, abarca desde el diseño del producto o servicio hasta su entrega y soporte al cliente. La ISO 9003 siendo la menos extensa, abarca únicamente las actividades de inspección y prueba del producto antes de entregarse al cliente. Los requerimientos de las normas para aplicación a proveedores ISO 9001 a 9003 están contenidos también en las guías para sistemas de calidad ISO 9004.

La tercera edición de la norma ISO 9001 anula y reemplaza la segunda edición (ISO 9001:1994), así como a las Normas ISO 9002:1994 e ISO 9003:1994. Esta constituye la revisión técnica de estos documentos. Aquellas organizaciones que en el pasado hayan utilizado las Normas ISO 9002:1994 e ISO 9003:1994 pueden utilizar esta Norma Internacional excluyendo ciertos requisitos.

Como documentos auxiliares se tienen la ISO 9000 y la ISO 8402. La primera no es sino una muy breve guía de selección que nos ubica cuál de las normas anteriores debemos utilizar, y la segunda es una recopilación de definiciones de términos relativos a la calidad.

Relacionado a la misma familia se encuentran las normas ISO 19011 que establece los requerimientos para las auditorías de los sistemas de calidad. Por último se encuentra la norma ISO 10013, ésta es una guía que indica cómo se debe documentar el sistema en el Manual de Calidad.

Además de las normas que ya se mencionaron, existen otras, que como las anteriores, también son relativas a la gestión de la Calidad. Algunas de ellas son guías o reportes técnicos que ayudan a la aplicación de las normas en sectores específicos, otros son guías o requerimientos para algunos elementos específicos de los sistemas de calidad. En realidad cuando se habla de cumplir con ISO 9000 se tiene que satisfacer de una manera congruente todas las normas aplicables de Gestión de Calidad, por lo que es importante conocerlas.

#### 4.2.1.2. La Norma ISO-9001:2000

La Norma ISO 9001:2000 establece como objeto, el siguiente:

***Esta Norma Internacional especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad, cuando un organización***

- (a) necesita demostrar su capacidad para proporcionar de forma coherente productos que satisfagan los requisitos del cliente y los reglamentarios aplicables, y***
- (b) aspira aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora continua del sistema y el aseguramiento de la conformidad con los requisitos del cliente y los reglamentarios aplicables.<sup>80</sup>***

Entonces, este enfoque aplicado a la Deuda Pública, a criterio del autor, garantizaría a los ciudadanos, a los órganos de control, a los organismos internacionales, que los procesos relacionados se cumplan conforme a las normas, a las políticas, a los requerimientos del cliente que en este caso en la ciudadanía en general.

Debemos hacer énfasis en lo mencionado con anterioridad en el sentido que la norma es genérica y puede ser ajustada a cualquier tipo de organización independientemente de tamaño y giro de negocios (similar en ese sentido a COSO), tal es el caso que en el Ecuador, hemos visto empresas industriales así como de servicios que se han certificado en la norma con gran éxito e impacto en la gestión empresarial.

La Norma destaca la importancia del enfoque basado en procesos, de la siguiente manera:

*“Esta Norma Internacional promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un sistema de gestión de la*

---

<sup>80</sup> Norma ISO 9001:2000 sección 1.1.

calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.<sup>81</sup>

La Norma continúa en su precisión al determinar que un enfoque de este tipo, cuando se utiliza dentro de un sistema de gestión de la calidad, enfatiza la importancia de:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la comprensión y el cumplimiento de los requisitos,</li> <li>b) la necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor,</li> <li>c) la obtención de resultados del reempeño y eficacia del proceso, y</li> <li>d) la mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas.<sup>82</sup></li> </ul> |
|---|

La Norma se encuentra constituida por secciones, apartados o cláusulas que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 4.11  
RESUMEN DE CLÁUSULAS NORMA ISO 9001:2000**

CLAUSULA	GENERALIDAD
<b>1. Objeto y Campo de Aplicación</b>	Explica en que consiste la Norma y que en general su contenido es genérico
<b>2. Referencias Normativas</b>	Determina el uso de las referencias normativas de la Norma ISO 9000:2000 <i>Sistemas de gestión de la Calidad-Fundamentos y Vocabulario</i>
<b>3. Términos y Definiciones</b>	Se hace una precisión en la introducción de los términos "proveedor", "servicio", "cliente", diferentes al uso que se le dio en la anterior versión ISO 9001:1994
<b>4. Sistemas de Gestión de la Calidad</b>	Establece los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC).
<b>5. Responsabilidad de la Dirección</b>	Determina cuales son las obligaciones de la administración con respecto al SGC.
<b>6. Gestión de los Recursos</b>	Se define la necesidad de que la organización proporcione los recursos necesarios (recursos humanos, infraestructura, ambiente de trabajo) para el funcionamiento del SGC
<b>7. Realización del Producto</b>	Precisa la obligación de planificar la realización del producto, determinar los requisitos que demanda el cliente, diseñar el producto, controlar las compras para la transformación y producir el bien o servicio.
<b>8. Medición, Análisis y Mejora</b>	Señala que se debe controlar los procesos, haciendo énfasis en la funcionalidad de la Auditoría Interna, el control del producto no conforme y la "Mejora Continua"

Fuente: Elaborado por el Autor a base de la versión de ISO 9001:2000

La Norma establece los requisitos del SGC y son los siguientes:

**Cuadro No. 4.12**

<sup>81</sup> Norma ISO 9001:2000 sección 0.2

<sup>82</sup> Norma ISO 9001:2000 sección 0.2

## REQUISITOS GENERALES DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

*La organización debe:*

- (a) identificar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización.*
- (b) Determinar la secuencia e interacción de los procesos.*
- (c) Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces.*
- (d) Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de los procesos.*
- (e) Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos, e*
- (f) Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.*

*La organización debe gestionar estos procesos de acuerdo con los requisitos de esta Norma Internacional.*

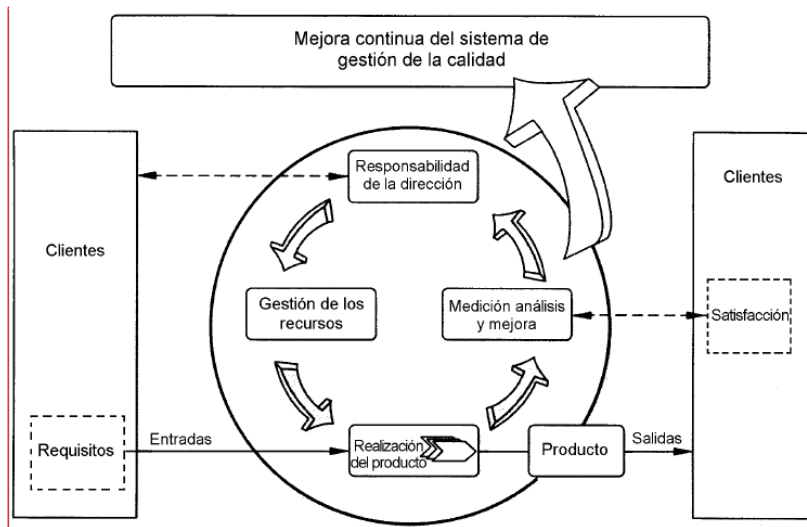
Fuente: Norma ISO 9001:2000

Las cláusulas 4 a 8 son las que definen la implementación y funcionamiento del SGC. A partir de la cláusula 7 Realización del Producto, pueden ya establecerse exclusiones pues los productos o servicios pueden ser de diferente naturaleza según el tipo de organización. Debemos tener siempre presente que ISO 9001:2000 establece los **DEBES** es decir lo que la organización está obligada a cumplir para la implementación o la certificación del SGC, también debemos tener presente que esta norma señala los **QUE's** es decir el camino a seguir pero no señala los **COMOS** que se convierte en característica de cada organización y que a su vez dependerá del talento de los administradores, la creatividad, la experiencia, las ganas de hacer las cosas.

En el siguiente gráfico se presenta las interacciones de las cláusulas de la 4 a la 8 en la que se resalta los procesos:

### Cuadro No. 4.13 MODELO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD BASADO EN PROCESOS





Comentario [P1]:

<sup>83</sup> Fuente: ISO 9001:2000

En una forma simple podemos apreciar el enfoque de sistemas de ISO 9001:2000 en el destacan las entradas provistas por los requisitos de los clientes, el proceso de transformación (Cláusulas: 5. Responsabilidad de la Dirección, 6. Gestión de Recursos, 7. Realización del Producto, 8. Medición, Análisis y Mejora) y las salidas que se constituyen el producto y servicio hacia el cliente que a su vez logra la satisfacción. Los técnicos en los Sistemas de Gestión de la Calidad expresan que mientras más ciclos se produzcan entre las cláusulas 5 a 8, se garantizará el Mejoramiento Continuo.

En conclusión, la Norma ISO 9001:2000 plantea un Sistema de Gestión de Calidad que debe cumplir con los requisitos que formula la norma. Esta área de nuestra investigación propone la implementación de ISO 9001:2000 para los procesos de la Deuda Pública que garanticen la satisfacción del cliente, en este caso, la ciudadanía en general. La certificación de los procesos con ISO 9001:2000 debe ser un objetivo de logro pues la certificarse y en la auditorías de certificación, se puede detectar

<sup>83</sup> Norma ISO 9001:2000 pg. vii

desviaciones o hallazgos que puedan ser reportables y sujetos de corrección inmediata y ayudaría a la transparentación de las operaciones de la Deuda Pública

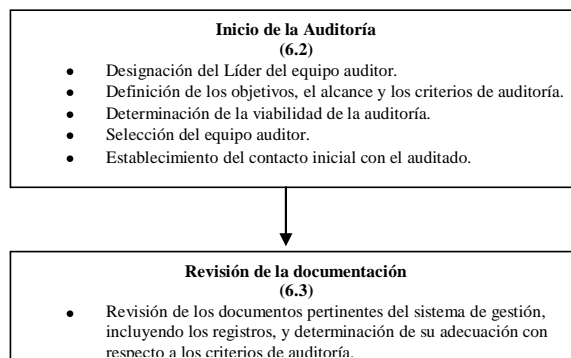
#### **4.2.2. LA NORMA ISO 9001:2000 ENFOCADA A LA AUDITORIA DE LA DEUDA PUBLICA**

Para la ejecución de la auditoría de calidad ISO emitió la Norma 19011.2002 Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de la calidad y/o ambiental, esta Norma determina que:

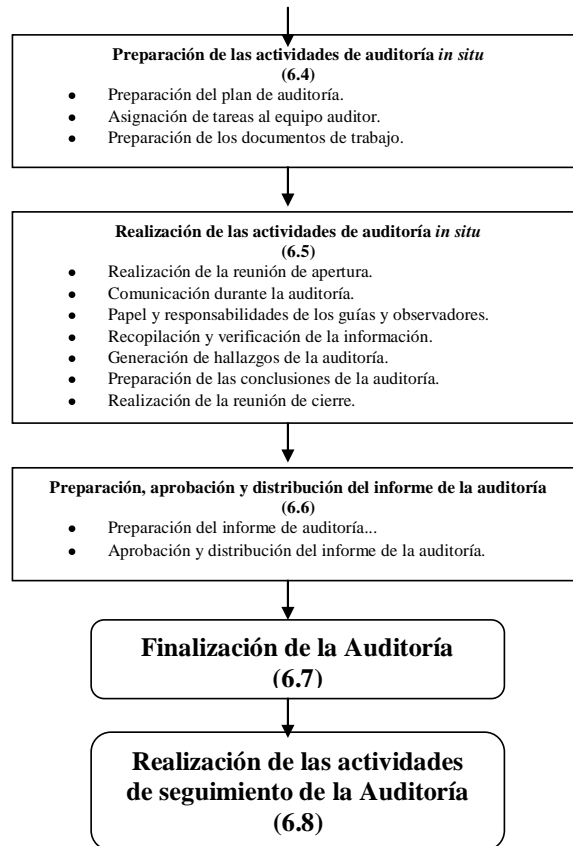
*“Esta Norma Internacional proporciona orientación sobre los principios de auditoría, la gestión de programas de auditoría, la realización de auditorías de sistemas de gestión de la calidad y auditoría de sistemas de gestión ambiental, así como sobre la competencia de los auditores de sistemas de gestión de la calidad y ambiental.”<sup>84</sup>*

En el cuadro No. se establece el orden del proceso de auditoría, que sería el mismo para la auditoría de la Deuda Pública con el enfoque de calidad, se anotan las cláusulas específicas de la norma para cada etapa.

**Cuadro No. 4.14**  
**VISIÓN GLOBAL DE LAS ACTIVIDADES TÍPICAS DE AUDITORÍA**



<sup>84</sup> Norma ISO 19011:2002 cláusula 1 Objeto y Campo de Aplicación.



Fuente: Norma ISO 19011:2000 cláusula 6 Actividades de Auditoría.

Se debe destacar que la esencia de la auditoría de un SGC y más aún si lo enfocaremos, como es nuestra propuesta a la auditoría de la Deuda Pública, se encuentra en la **Realización de actividades de auditoría *in situ* (6.5.)** que es en donde se verifica la documentación del SGC, se verifica los procesos, se determina el cumplimiento de los requisitos de la norma y de los particulares a la naturaleza de la organización.

En el siguiente cuadro, presentamos los requisitos de la Norma ISO 9001:2000 que en la auditoría del SGC de la Deuda Pública, deberán ser tomados en cuenta, con la referencia del número de cláusula o apartado:

**Cuadro No. 4.15  
AUDITORÍA DEL SGC-REQUISITOS DE ISO 9001:2000 A VERIFICAR**

<b>CLAUSULA</b>	<b>TITULO</b>
4. 4.1 4.2 4.2.1 4.2.2 4.2.3 4.2.4	Sistema de Gestión de la Calidad Requisitos generales Requisitos de la documentación Generalidades Manual de la calidad Control de los documentos Control de los registros
5 5.1 5.2 5.3 5.4 5.4.1 5.4.2 5.5 5.5.1 5.5.2 5.5.3 5.6 5.6.1 5.6.2 5.6.3	Responsabilidad de la Dirección Compromiso de la Dirección Enfoque al cliente Política de la calidad Planificación Objetivos de la Calidad Planificación del sistema de gestión de la calidad Responsabilidad, autoridad y comunicación Responsabilidad y autoridad Representante de la dirección Comunicación interna Revisión por la dirección Generalidades Información para la revisión Resultados de la revisión
6 6.1 6.2 6.2.1 6.2.2 6.3 6.4	Gestión de recursos Provisión de recursos Recursos humanos Generalidades Competencia, toma de conciencia y formación Infraestructura Ambiente de trabajo
7 7.1 7.2 7.2.1 7.2.2 7.2.3 7.3	Realización del Producto Planificación para la realización del producto Procesos relacionados con el cliente Determinación de los requisitos relacionados con el producto Revisión de los requisitos relacionados con el producto Comunicación al cliente Diseño y desarrollo

7.3.1	Planificación del diseño y desarrollo
7.3.2	Elementos de entrada para el diseño y desarrollo
7.3.3	Resultados del diseño y desarrollo
7.3.4	Revisión del diseño y desarrollo
7.3.5	Verificación del diseño y desarrollo
7.3.6	Validación del diseño y desarrollo
7.3.7	Control de los cambios del diseño y desarrollo
7.4	Compras
7.4.1	Proceso de compras
7.4.2	Información de las compras
7.4.3	Verificación de los productos comprados
7.5	Producción y prestación del servicio
7.5.1	Control de la Producción y de la prestación del servicio
7.5.2	Validación de los procesos de producción y de la prestación del servicio
7.5.3	Identificación y trazabilidad
7.5.4	Propiedad del cliente
7.5.5	Preservación del producto
7.6	Control de los dispositivos de seguimiento y medición
8	Medición, análisis y mejora
8.1	Generalidades
8.2	Seguimiento y medición
8.2.1	Satisfacción del cliente
8.2.2	Auditoría Interna
8.2.3	Seguimiento y medición de los procesos
8.2.4	Seguimiento y medición del producto
8.3	Control del producto n conforme
8.4	Análisis de datos
8.5	Mejora
8.5.1	Mejora Continua
8.5.2	Acción Correctiva
8.5.3	Acción preventiva

Fuente: Elaborado por el Autor a base de la Norma ISO 9001:2000

Instrumento generalmente utilizado para las auditorías de SGC son las listas de verificación que consisten en las instrucciones de trabajo para el auditor y la precisión e los requisitos de la Norma y del SGC que deben ser verificados o documentados. Una vez concluido el trabajo de campo, se emitirá el informe de auditoría.

#### **4.3 ENFOQUE AL ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD, FLEXIBILIDAD Y VULNERABILIDAD.**

Hemos revisado el enfoque de la auditoría de la Deuda Pública hacia el Control Interno (con el informe COSO) y hacia los procesos (con ISO 9001:2000 e ISO 19011), en esta sección plantearemos el enfoque hacia el análisis de la sostenibilidad, flexibilidad y vulnerabilidad de la deuda, que corresponden a un enfoque hacia las variables macroeconómicas que asisten a la interpretación del comportamiento de la deuda. En este objetivo definiremos los conceptos de sostenibilidad, flexibilidad y de vulnerabilidad de la Deuda Pública.

#### 4.3.1 SOSTENIBILIDAD

Se define la *sostenibilidad* como:

*“El grado en el que una administración pública puede mantener los programas actuales, y cumplir los compromisos pendientes con los acreedores sin incrementar las cargas sobre la economía. Los indicadores básicos de la sostenibilidad se presentan como la proporción de la deuda pública, y el déficit fiscal en el producto interno bruto (PIB).”<sup>85</sup>*

El hecho que durante un período prolongado la relación deuda /PIB aumente constantemente, es razón válida más no suficiente para entrever un eventual problema de insostenibilidad fiscal pues al incremento de la deuda, no se registra un incremento del PIB que pueda garantizar en primera instancia la cobertura de la deuda.<sup>86</sup>

Entonces, la sostenibilidad se presenta con la aplicación de dos indicadores, que con la exposición de ejemplos, pasamos a presentar:

$1. \frac{\text{Saldo de la Deuda Pública}}{\text{Producto Interno Bruto}} * 100$
---

<sup>85</sup> Curso Regional en Auditoría de Deuda Pública, IDI-INTOSAI, Módulo I

<sup>86</sup> El tratado de Maastrich / anotó que la relación deuda pública / PIB no debe pasar del 60 %, y que la relación déficit fiscal / PIB del 3 %. Rob Subbaraman, Russell Jones, y Hiroshi Shiraishi creadores del Sistema Damocles, de advertencia temprana de crisis financieras le colocaron al resultado de deuda / PIB el umbral de 50 %.

Si el resultado de este indicador disminuye año tras año, quiere decir que la deuda está creciendo menos rápido que la economía, lo cual indica que está mejorando el nivel de sostenibilidad. La situación sería a la inversa si el indicador aumenta, pudiéndose llegar a posiciones extremas de cargas presupuestales, quizás hasta impagables.

### Ejercicio práctico para calcular la sostenibilidad

#### Indicador 1

##### Ecuador (millones de USD)

Conceptos	2002	2003	2004	2005
1. Saldo Deuda Pública	14.201	14.052	15.523	15.044
2. Producto Interno Bruto	26.126	28.746	30.282	31.722
3. Sostenibilidad	54,35	48,88	51,26	47,42

$$2. \frac{\text{Déficit fiscal}}{\text{Producto Interno Bruto}} * 100$$

Este indicador refleja los resultados de la gestión gubernamental en términos de su posición fiscal. Una relación déficit fiscal a PIB reducida y estable se traduce en un nivel manejable de la deuda; en caso contrario el endeudamiento tenderá a incrementarse.

### Ejercicio práctico para calcular la sostenibilidad

#### Indicador 2

##### Ecuador (millones de USD)

Conceptos	2002	2003	2004	2005
-----------	------	------	------	------

1. Déficit	340	550	330	800
2. Producto Interno Bruto	26.126	28.746	30.282	31.722
3. Sostenibilidad	1,30	1,91	1,08	2,52

### Interpretación de los Índices de Sostenibilidad:

Con estos indicadores se observó que en el periodo 2002-2005 en Ecuador, el saldo de la deuda decreció en 6,93% medido como proporción del PIB, sin embargo, dentro de ese mismo periodo el déficit presupuestario creció en 1,22% en relación al PIB, lo que hace prever el incremento del endeudamiento y los consecuentes desequilibrios fiscales.

#### 4.3.2 FLEXIBILIDAD

Se define la *flexibilidad* como:

*“El grado en que una administración pública puede incrementar sus recursos financieros para responder a los compromisos crecientes, mediante un aumento de sus ingresos, o un incremento de su carga deudora. Una manera de determinar la flexibilidad consiste en expresar los ingresos públicos como proporción del PIB, y el costo financiero de la deuda como porcentaje de los ingresos públicos, a lo largo de determinado período de años.”<sup>87</sup>*

Esta medición es de gran importancia, y se relaciona directamente con la sostenibilidad del endeudamiento de un gobierno, o estado, pues en el evento de no alcanzar los ingresos para cubrir el financiamiento, ni el pago de la deuda, debe recurrir al endeudamiento.

Entonces, la sostenibilidad se presenta con la aplicación de dos indicadores, que con la exposición de ejemplos, pasamos a presentar:

1. Ingresos Públicos \_\_\_\_\_ \* 100

<sup>87</sup> Curso Regional en Auditoría de Deuda Pública, IDI-INTOSAI, Módulo I



Producto Interno Bruto
------------------------

Si este indicador muestra una tendencia creciente, significa que el gobierno central ha mejorado su captación y por tanto también ha mejorado su capacidad de pago. La situación inversa se produce cuando el indicador es descendiente.

### Ejercicio práctico para calcular la flexibilidad

#### Indicador 1

#### Ecuador

(millones de USD)

Conceptos	2002	2003	2004	2005
1. Ingresos del Sector Público	5.847	6.701	6.951	7.343
2. Producto Interno Bruto	26.126	28.746	30.282	31.722
3. Flexibilidad	22,35	23,31	22,95	23,14

$\frac{2. \text{Costo Financiero de la Deuda}}{\text{Ingresos del Gobierno}} * 100$
---

Este indicador muestra la proporción de sus ingresos que destina el gobierno al pago del costo financiero (intereses, comisiones y gastos); una tendencia decreciente significa una mejoría en su posición y un desmedro, en el sentido inverso.

### Ejercicio práctico para calcular la flexibilidad

#### Indicador 2

#### Ecuador

(millones de USD)

Conceptos	2002	2003	2004	2005
1. Costo Financiero	1.218	1.337	814	1.100
2. Ingresos del Sector Público	5.847	6.701	6.951	7.343

3. Flexibilidad	20,83	19,95	11,71	14,98
-----------------	-------	-------	-------	-------

### Interpretación de los Índices de Flexibilidad:

Con los dos indicadores antes señalados se observó que el periodo 2002-2005 los ingresos del sector público crecieron en 0,79% en términos del PIB, además la proporción de los ingresos presupuestarios destinada a cubrir el pago de los intereses reflejó un decrecimiento del 5,85%. Estos resultados muestran que en el primer caso se elevó la capacidad del sector público para enfrentar sus obligaciones y en el segundo caso que la carga del costo financiero ha disminuido, ello en conjunto reflejó una posición más sana de las finanzas públicas.

### 4.3.3 VULNERABILIDAD

Se define la *vulnerabilidad* como:

*“El grado en que una administración depende de fuentes de financiación que se encuentran fuera de su control, o su influencia, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, y por lo tanto se convierte en vulnerable. Una manera de medir este tipo de vulnerabilidad consiste en comparar en varios años, el porcentaje que representa la deuda pública externa de la deuda total.”<sup>88</sup>*

Entonces, para el cálculo de la vulnerabilidad, tendremos en cuenta 1 indicador que con un ejemplo práctico pasaremos a explicar:

$$\text{Vulnerabilidad} = \frac{\text{Deuda Pública Externa}}{\text{Deuda Pública Total}} * 100$$

Este indicador mide el grado de dependencia que el sector público tiene respecto de los recursos externos; una mayor proporción revela una mayor afectación de las fluctuaciones financieras de los mercados externos.

<sup>88</sup> Curso Regional en Auditoría de Deuda Pública, IDI-INTOSAI, Módulo I

**Ejercicio práctico para calcular la vulnerabilidad  
Ecuador  
(millones de USD)**

<b>Conceptos</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
1. Deuda Externa Bruta	11.430	11.226	11.059	10.850
2. Deuda Pública Bruta	14.201	14.052	15.523	15.044
3. Vulnerabilidad	80,48	79,88	71,24	72,12

**Interpretación del Índice de Vulnerabilidad:**

Con la aplicación de este indicador se observó que en el periodo 2002-2005 la deuda externa ecuatoriana bajó su participación en el saldo total en 5,32%, esto es, el gobierno tiende a requerir cada vez menos capitales externos, hecho que reduce su susceptibilidad a cualquier cambio brusco en los mercados internacionales.

En conclusión, el análisis de la sostenibilidad, flexibilidad y vulnerabilidad permite determinar la evolución del grado de endeudamiento, los ingresos públicos, la composición de la deuda y su costo financiero. En el caso ecuatoriano, se observa una tendencia positiva de su deuda pública, pero indudablemente que en totales no es para nada óptima, pues los ingresos crecen pero para continuar endeudándose. Es necesario que los indicadores sean analizados en el contexto local e internacional, como es el caso de la coyuntura de los precios del petróleo, las remesas de los emigrantes, el elevado riesgo país, la crisis política e institucional en general, el índice de corrupción, entre otros aspectos que permitan a los auditores dar una interpretación más real a las circunstancias en las que se ha tomado decisiones respecto de la deuda y que es justamente para ese análisis que se ha propuesto esta sección de la presente investigación.

**4.4 SISTEMA DE CALIFICACIONES PARA INSTRUMENTOS DE LARGO PLAZO Y EMISIONES**

En el Capítulo I, sección 1.4.2. de esta investigación se mencionó que las calificaciones de riesgo a las emisiones de deuda pública son asignadas por las reconocidas agencias: Moody's, Standard & Poors, Fitch Ratings, Duff & Phelps, entre las más importantes. Estas calificaciones están asociadas como antes se explicó, al concepto de riesgo país.

En los procesos de renegociación de deuda o de canje, es importante que los auditores puedan identificar e interpretar las calificaciones asignadas por las agencias, a las emisiones del país y al mismo país emisor, pues ello permitiría determinar mediante asociaciones directas, si las condiciones de negociación obtenidas fueron ventajosas o no en comparación a la calificación de la deuda en los mercados. Así, una emisión de menor calificación podría ser sujeta de recompra o de renegociación en condiciones más favorables dada la desconfianza del mercado en la capacidad de realización. Indudablemente, que este análisis debe también ser asociado a otros factores macroeconómicos del país y del mercado para una mejor interpretación.

Entonces, revisaremos el sistema de calificaciones de riesgo que emite en primer término Moody's agencia especializada, considerando que dichas calificaciones de riesgo han llegado a constituirse como elemento fundamental para los mercados e inversionistas, a fin de determinar la seguridad financiera, y la calidad crediticia de los países, y de los valores que emiten.

#### **4.4.1 CALIFICACIONES PARA INSTRUMENTOS DE LARGO PLAZO**

Esta calificación se refiere a los papeles de deuda como son los bonos Brady, eurobonos o bonos globales, según las fechas de emisión. Estas calificaciones no aplican a la deuda con bilaterales o multilaterales por cuyo concepto no se emite títulos.

Si se efectúa una comparación entre las escalas utilizadas por las agencias calificadoras que ya mencionamos anteriormente y que son aplicadas a las emisiones como para las calificaciones de emisores, podemos evidenciar que son muy parecidas, es decir, utilizan códigos alfabéticos para establecer los rangos de calificación, además de signos de operaciones matemáticas como el signo más o el signo menos para determinar si la clasificación es menor o mayor en dentro de un mismo rango.

Las calificaciones se presentan en resumen en el cuadro que se presenta en la página siguiente cuadro:

**Cuadro No. 4.16**  
**RESUMEN DE CALIFICACIONES PARA INSTRUMENTOS DE LARGO PLAZO**

CALIFICACION	EXPLICACION
<b>AAA</b>	Los títulos y acciones preferentes calificados AAA se consideran como los de mejor calidad. Conllevan el menor grado de riesgo de inversión y por lo general se conocen como de "primera categoría". Los pagos de intereses están protegidos por un margen muy amplio o excepcionalmente estable y el cobro del principal es seguro. Aunque es probable que cambien los diversos elementos de protección, se considera que los cambios que pueden preverse tienen poca probabilidad de afectar la solidez fundamental de estas emisiones.
<b>AA</b>	Los títulos y acciones preferentes calificados AA se consideran de alta calidad según todas las normas. Junto con el grupo de bonos calificados AAA, comprenden lo que se conoce como <b>títulos de alta calidad</b> . Tienen menor calificación que los títulos AAA por ser sus márgenes de protección menos amplios, por tener mayor fluctuación de los elementos de protección, o porque existen otros elementos que pueden hacer que el riesgo a largo plazo parezca algo mayor que el de los títulos calificados AAA.
<b>A</b>	Los títulos y acciones preferentes calificados A poseen muchos atributos de inversión favorables y deben ser considerados como obligaciones de grado medio superior. Los factores que dan protección al principal y los intereses se consideran adecuados, pero pueden existir elementos que sugieren una susceptibilidad al deterioro en algún momento futuro.
<b>Baa</b>	Los títulos y acciones preferentes calificados Baa se consideran obligaciones de grado medio ( <b>es decir, no tienen ni mucha ni poca protección</b> ). Los pagos de intereses y la protección del principal parecen ser apropiados por el momento, pero ciertos elementos protectores pueden faltar o ser menos fiables a largo

	plazo. Estos bonos no tienen características de inversión sobresalientes y, de hecho, también tienen características especulativas.
<b>Ba</b>	Los títulos y acciones preferentes calificados Ba se consideran como obligaciones con elementos especulativos; su futuro no es muy seguro. Muchas veces la protección de los pagos de intereses y principal puede ser muy moderada y por lo tanto pueden no estar bien protegidos. Su situación de incertidumbre es una característica de los bonos de esta clase.
<b>B</b>	Los títulos y acciones preferentes calificados B por lo general no poseen cualidades deseables como instrumentos de inversión. La seguridad en el cumplimiento de los pagos de intereses o principal u otros compromisos contractuales, puede ser limitada a largo plazo.
<b>Caa</b>	Los títulos y acciones preferentes calificados Caá son de baja calidad. Estas emisiones pueden incumplir los pagos, o contener elementos de riesgo con respecto al pago del principal e intereses.
<b>Ca</b>	Los títulos y acciones preferentes calificados Ca representan obligaciones con alto grado de especulación. Estas emisiones a menudo han incumplido pagos o tienen marcadas deficiencias.
<b>C</b>	Los títulos y acciones preferentes calificados C pertenecen a la categoría más baja y la posibilidad de que estas emisiones alcancen alguna vez valor de inversión es remota.

Fuente: Curso Regional de Auditoría de Deuda Pública, IDI-INTOSAI, Módulo I.

La agencia Moody's asigna además otro tipo de calificaciones como Calificaciones de emisor, Calificaciones para emisores de deuda prioritaria no garantizada (Senior Unsecured), Calificaciones para contrapartes, Calificaciones de emisores bancarios, entre otras, pero éstas no son analizadas en nuestra investigación por tratarse de un tema extenso y de gran complejidad.

#### 4.4.2 CALIFICACIONES PARA EMISORES DE DEUDA

Las calificaciones para emisores de deuda, tiene en Moody's varias clasificaciones como son las calificaciones de emisores gubernamentales, calificación para emisores de deuda prioritaria no garantizada, calificaciones de emisores de deuda prioritaria implícita (Senior Implied), entre otros. A continuación presentamos el

resumen de las calificaciones de emisores de deuda prioritaria implícita que supone que no existen estas complejidades legales y estructurales en el emisor.

**Cuadro No. 4.17**

**CALIFICACIONES DE EMISORES DE DEUDA PRIORITARIA IMPLÍCITA (MOODY'S)**

CALIFICACION	EXPLICACION
<b>Aaa</b>	Los emisores calificados Aaa ofrecen una seguridad financiera excepcional. Aunque la solvencia de estas entidades pueda presentar cambios, puede considerarse que éstos no alterarán la solidez fundamental de su posición.
<b>Aa</b>	Los emisores calificados Aa ofrecen una excelente seguridad financiera. Junto con el grupo Aaa, constituyen lo que generalmente es conocido como "entidades de alta calidad". Tienen una clasificación más baja que las entidades Aaa porque los riesgos a largo plazo pueden ser mayores.
<b>A</b>	Los emisores calificados como A ofrecen una buena seguridad financiera. Sin embargo, pueden presentarse factores que sugieren cierta susceptibilidad a deteriorarse en el futuro.
<b>Baa</b>	Los emisores calificados como Baa ofrecen una adecuada seguridad financiera. Sin embargo, ciertos elementos de protección pueden no estar presentes o no ser muy seguros a largo plazo.
<b>Ba</b>	Los emisores calificados como Ba ofrecen una discutible seguridad financiera. Frecuentemente la capacidad de estas entidades para honrar sus obligaciones puede ser moderada y puede no estar bien protegida en el futuro.
<b>B</b>	Los emisores calificados como B ofrecen poca seguridad financiera. La garantía de pago de obligaciones es pequeña a largo plazo. .
<b>Caá</b>	Los emisores calificados como Caá ofrecen muy poca seguridad financiera. Pueden no estar en cumplimiento de sus obligaciones o pueden existir factores de riesgo que puedan comprometer la puntualidad en los pagos de sus obligaciones.
<b>Ca</b>	Los emisores calificados como Ca ofrecen poquísima seguridad financiera. Tales entidades frecuentemente no cumplen con sus obligaciones o tienen otras dificultades marcadas.
<b>C</b>	Los emisores calificados como C pertenecen a la categoría más baja. Generalmente no cumplen con sus obligaciones y los montos potenciales de recuperación son muy bajos.

Fuente: Curso Regional de Auditoría de Deuda Pública, IDI-INTOSAI, Módulo I

Se utilizan los modificadores numéricos 1, 2 y 3 en cada categoría de calificación genérica desde Aa hasta Caá. El modificador 1 indica que la obligación se encuentra en el extremo superior de su categoría de calificación genérica; el modificador 2

indica una posición en el medio del rango; y el modificador 3 indica una posición en el extremo inferior de esa categoría de calificación genérica.

Otras calificadoras de riesgo como Standard and Poors y Fitch Ratings utilizan para sus calificaciones, notas que además de letras le agregan signos + positivo, o - negativo, o ninguno. En el primer caso, alerta al Emisor por que en el tiempo y de continuar los resultados, la calificación mejorará, pero en el evento de ser negativo, anota que de no corregir los resultados la medida continuará cayendo, y en el evento de no tener ningún signo, la posibilidad puede ser de continuar igual, mejorar, o de empeorar.

En todo caso, existe similitud entre las calificaciones que utilizan las tres Agencias Calificadoras más importantes, en especial, porque utilizan diez escalas para medir el Grado de Inversión, en tanto que para el Especulativo nueve, significando cada una igual, solo varía su simbología; además, soportan sus Calificaciones en análisis económico, y político de los países Emisores.

## **CAPITULO V**

### **INDICADORES DE GESTION PARA EL CONTROL DEL PROCESO DE LA DEUDA PUBLICA.**

#### **5.1. LOS INDICADORES DE GESTION**

El uso de indicadores, obedece a la necesidad de disponer de un marco de referencia para evaluar los resultados de una organización. En este sentido, aporta



elementos sustanciales para promover el mejoramiento continuo de los procesos, los productos y servicios.

Pero, en qué consiste un indicador:

*“Un indicador es un punto en una estadística simple o compuesta que refleja algún rasgo importante de un sistema dentro de un contexto de interpretación. Establece una relación cuantitativa entre dos cantidades que corresponden a un mismo proceso o a procesos diferentes. Por sí solos no son relevantes, adquieren importancia cuando se les compara con otros de la misma naturaleza.”<sup>89</sup>*

Sin embargo de la definición anterior, los indicadores no solo pueden ser cuantitativos sino que también cualitativos, es decir que describan características o condiciones de reempeño de una o más variables sin que esa descripción se constituya en cifras.

Hablar de Indicadores es cada vez más común en todas las organizaciones, el indicador nos ayuda a medir el éxito o fracaso en el logro de los objetivos, es decir: ponderar la satisfacción de acuerdo con los estándares planteados, para ello las organizaciones deben establecer algunos parámetros que permitan hacer más objetiva la medición, estos criterios nos ayudan a evaluar las eficiencia, eficacia y economía con las cuales la organización mide sus niveles de productividad y calidad, el análisis de la información, sea esta de carácter cualitativo o cuantitativo, y la combinación acertada de estas variables o datos nos proporcionan índices que permiten ponderar de manera objetiva, si la gestión es competitiva y maneja asertivamente sus rangos de riesgo, niveles de tolerancia y de control.

Los indicadores pueden utilizarse para medir desde un proceso hasta una actividad. Así mismo, para actividades macroeconómicas hasta sectores o procesos productivos.

---

<sup>89</sup> Auditoría Administrativa, Enrique Benjamín Franklin F., pg. 94.

Pero, porqué usar indicadores?, podríamos decir por los beneficios que aportan a la gestión de la organización, entre los que podemos mencionar:

- a. Obtener información rápida del desempeño o evolución de actividades específicas.
- b. Analizar el comportamiento de una variable de acuerdo a los estándares deseados.
- c. Realizar estimaciones, basándose en información histórica y en la evolución del indicador.
- d. Es fácil de visualizar. Sea en su presentación numérica o gráfica, se puede observar a simple vista el comportamiento de lo medido.
- e. Tomar decisiones con información veraz y oportuna.

## 5.2 DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LOS INDICADORES DE GESTION

### 5.2.1 DISEÑO DE INDICADORES DE GESTION

Enrique Benjamín Franklin, que un indicador para que sea efectivo, debe reunir las siguientes características:

**Cuadro No. 5.1  
CARACTERÍSTICAS DE UN INDICADOR**

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ser relevante o útil para la toma de decisiones.</i></li> <li>• <i>Factible de medir.</i></li> <li>• <i>Conducir fácilmente información de una parte a otra.</i></li> <li>• <i>Ser altamente discriminativo.</i></li> <li>• <i>Verificable.</i></li> <li>• <i>Libre de sesgo estadístico o personal.</i></li> <li>• <i>Aceptado por la organización.</i></li> <li>• <i>Justificable en relación a su costo-beneficio.</i></li> <li>• <i>Fácil de interpretar.</i></li> <li>• <i>Utilizable con otros indicadores.</i></li> <li>• <i>Tener precisión matemática en los indicadores cuantitativos.</i></li> <li>• <i>Precisión conceptual en los indicadores cualitativos.</i></li> </ul> |
|---|

Fuente:<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Auditoría Administrativa, Enrique benjamín Franklin, pg. 95.

Por su estructura, se pueden identificar tres tipos de indicadores, de la siguiente manera:

**Cuadro No. 5.2**  
**TIPOS DE INDICADORES (CUANTITATIVOS) POR SU ESTRUCTURA**

<b>TIPO</b>	<b>EXPLICACION</b>	<b>EJEMPLOS</b>
<b>De Primer Nivel</b>	Corresponden a los indicadores que contienen una sola variable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de tenedores de bonos de deuda.</li> <li>• Cantidad de USD pagados por principal e intereses de la deuda.</li> <li>• Horas hombre contratadas por asesoría en temas de administración de deuda.</li> </ul>
<b>De Segundo Nivel</b>	Corresponde a indicadores que relacionan dos variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deuda total/PIB</li> <li>• Pago intereses/Presupuesto del Estado</li> <li>• Pago intereses/Ingresos del Estado</li> </ul>
<b>De Tercer Nivel</b>	Corresponde a la relación de los indicadores, entre las diferentes áreas (o procesos) de la organización que relacionan más de dos variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago de intereses más principal/Presupuesto del Estado.</li> <li>• Deuda total/PIB/Promedio Regional.</li> </ul>

Fuente: Elaborado por el Autor

Pero, de forma previa al diseño de los indicadores, la organización en una línea base debe responder varias preguntas que le ayudarán al diseño de los indicadores y son:

- ¿Qué se Quiere Medir?
- ¿A Qué Nivel de Profundidad se Quiere Llegar?
- ¿Con Qué Información se Cuenta?
- ¿De Donde se Obtendrá la Información?

Con las respuestas en mano el diseño de los indicadores de la organización será más viable. Desde el punto de vista del modelo de la planificación corporativa, los indicadores pueden diseñarse para los niveles estratégico, táctico y operativo; y, para la medición de los procesos, considerando los procesos gobernantes, los generadores de valor y los de apoyo.

Independientemente del modelo de estructura y organización de la entidad, se puede diseñar los indicadores pero tomando en cuenta los factores que ya hemos mencionado.

Los indicadores pueden ser sistematizados en un tablero de indicadores, del que el mejor ejemplo es el aportado por Norton y Kaplan con Balance Scorecard o BSC, o simplemente con un tablero que presente los indicadores relevantes para la organización. Nuestra propuesta es el diseño en primera instancia de un tablero de indicadores para el control de los procesos de la Deuda Pública.

Conviene entonces, una vez contestadas las preguntas antes descritas e identificadas las variables a intervenir en los indicadores, crear para cada uno de ellos una ficha técnica que permita el identificarlos, almacenar la información, controlar su desarrollo, administrar la información, esta ficha técnica con dos ejemplos, consiste en:

**Cuadro No. 5.3**  
**FICHA TÉCNICA DE INDICADORES**

<b>DATO</b>	<b>EXPLICACION</b>	<b>EJEMPLO No.1</b>	<b>EJEMPLO No.2</b>
<b>Nombre del Indicador</b>	Se refiere a la denominación del indicador	<b>Relación Intereses de la Deuda a Presupuesto</b>	<b>Relación de deuda a PIB</b>
<b>Factor Crítico de éxito que apoya</b>	Son factores internos o externos a la entidad que deben ser identificados y reconocidos, porque apoyan o amenazan el logro de los objetivos previstos e impactos esperados.	<b>La capacidad del país de generar recursos para cubrir los intereses de la deuda.</b>	<b>La capacidad del país de generación de riqueza.</b>
<b>Cálculo del Indicador</b>	Relación entre variables que permite observar la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado, en relación a objetivos y metas previstos e impactos esperados.	<b>Intereses de la Deuda Presupuesto del Estado</b>	<b>Deuda Pública Total PIB</b>
<b>Unidad Medida de</b>	El valor del indicador da como resultado un índice que puede ser expresado en número, porcentaje, tiempo, dinero y cantidad, entre otros.	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Frecuencia</b>	Corresponde al periodo de tiempo en que se va a realizar la evaluación	<b>Mensual, trimestral, semestral, anual.</b>	<b>Mensual, trimestral, semestral, anual.</b>
<b>Rango</b>	Es el intervalo máximo y mínimo en que debe fluctuar el indicador. Es el valor que puede tomar el indicador dentro de parámetros establecidos.	<b>Depende de las políticas de gobierno y de las condicionalidades del FMI o BM. La flexibilidad de la</b>	<b>Consideramos que mientras menor a uno sea el resultado, más saludable serán en este</b>

		deuda ecuatoriana se encuentra en alrededor del 15% en 2005.	aspecto, las condiciones macroeconómicas del país.
<b>Fuente</b>	Corresponde al lugar donde se origina la información.	Subsecretaría de Presupuesto del MEF.	Subsecretaría de Crédito Público MEF, Banco Central del Ecuador.
<b>Número</b>	Corresponde a la secuencia del indicador en el tablero.	1.	2.
<b>Proceso</b>	Area misional que se evalúa.	Administración del Endeudamiento Público	Administración del Endeudamiento Público
<b>Objetivo</b>	Se indica el propósito del indicador.	Evaluar la flexibilidad de la deuda pública y controlar la ejecución presupuestaria.	Determinar un indicador par la administración de la deuda y para toma de decisiones.
<b>Interpretación</b>	Se indica la lectura del índice obtenido.	% del presupuesto del estado, dedicado al pago de los costos financieros de la deuda.	% del PIB que se encuentra comprometido con la deuda pública total.

Fuente: Elaborado por el Autor

### 5.2.2 IMPLEMENTACION DE INDICADORES DE GESTION

El modelo de planificación estratégica es un modelo e planificación corporativa más difundido, este tipo de herramienta asociado ale enfoque de la administración por procesos, permite identificar los niveles estratégico, táctico y operativo con los procesos estratégicos, generadores de valor y de apoyo, según corresponda.

La Norma ISO 9001:2000 establece el enfoque de la administración por procesos y que éstos deben ser medidos. El control y la medición de los procesos puede hacerse por varios medios y el más utilizado en la actualidad es el de los indicadores.

Un proceso lógico para la implementación de los indicadores, a propuesta del autor, sería:

1. Identificación y graficación de los macroprocesos, procesos, subprocesos, actividades y responsabilidades de la organización.
2. Identificación de las interacciones entre los elementos determinados en el paso 1 y graficación.
3. Determinación de los productos y subproductos de cada macroproceso, proceso, subproceso y actividad.
4. Establecimiento de las unidades de medida.

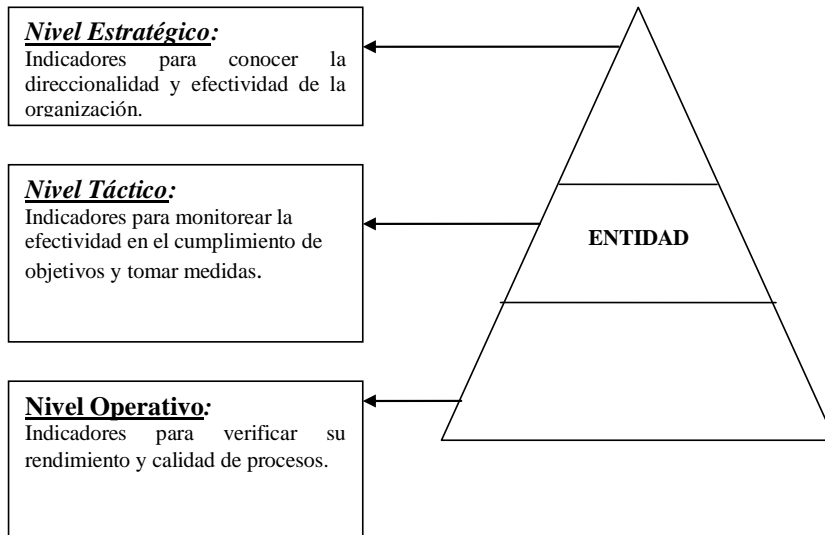
5. Definición de la variables a ser medidas y a ser comparadas para el diseño de los indicadores.
6. Diseño de los indicadores.
7. Ubicación de los indicadores en las cadenas de procesos.
8. Puesta a prueba de los indicadores.
9. Producción

Debemos mencionar que para el mejor funcionamiento del tablero de indicadores, deberíamos contar una herramienta informática y otra de sistemas de información gerencial que permita el flujo permanente y la producción de información en tiempo real.

En el siguiente gráfico se presenta este enfoque para la implementación de los indicadores de gestión:

#### **Cuadro No. 5.4**

#### **CRITERIO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN**



Fuente: Elaborado por el Autor.

### 5.3 MODELO DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA EL CONTROL DE LA DEUDA PÚBLICA

La implementación de los indicadores de gestión atiende a una decisión de los niveles gerenciales, conscientes de la necesidad de contar con información confiable y oportuna. Una vez explicados los aspectos básicos de los indicadores, para efectos de la auditoría de la Deuda Pública e inclusive para la implementación de la OAD, señalamos los siguientes que permitirán obtener información apropiada a los propósitos.

**Cuadro No. 5.5**  
**MODELO DE INDICADORES PARA UTILIZARSE EN AUDITORÍA DE DEUDA PÚBLICA**

<b>Deuda Pública Total</b>	<b>Objetivo</b>
<u>Deuda Pbl. Total y Servic de la Deuda</u> PIB	<i>Determina la proporción de la deuda pública y su servicio en el total en la economía</i>

<u>Déficit Presup. y Costo Financiero</u> PIB	<i>Mide la tendencia del endeudamiento público y la capacidad de la economía para hacer frente a las obligaciones de pago (corto plazo y largo plazo) del sector público.</i>
<b>Deuda Pública Externa</b>	<b>Objetivo</b>
<u>Deuda Pública Externa y su Servicio</u> PIB	<i>Determina el peso o proporción que la deuda pública externa y su servicio tiene en el total en la economía.</i>
<u>Servicio de la Deuda Externa</u> Deuda Externa	<i>Mide la proporción de recursos que se pagan por concepto de intereses y amortizaciones del principal, respecto del saldo de la deuda externa.</i>
<u>Deuda Externa a Corto Plazo</u> Exportaciones Totales	<i>Determinan las tendencias de la deuda y la capacidad de reembolso en el corto y largo plazo, en función del comportamiento de las exportaciones.</i>
<u>Deuda Externa a Corto Plazo</u> Exportaciones Totales	
<u>Deuda Externa a Corto Plazo</u> Reservas Intern. y Exportaciones	<i>Mide la capacidad de la economía para enfrentar sus obligaciones de corto plazo.</i>
<u>Cta. de Capital de la Blnza. de Pagos</u> Cuenta Corriente	<i>Mide la capacidad del país de financiar el déficit de la cuenta corriente a través del ahorro externo.</i>
<b>Deuda Pública Interna</b>	<b>Objetivo</b>
<u>Deuda Interna y Deuda Corto Plazo</u> Ing. Ordinarios del S. Público Presup.	<i>Mide la capacidad financiera del sector público para hacer frente a su deuda.</i>
<u>Servicio de la Deuda Interna</u> Ingresos Ordinarios	<i>Muestra la capacidad del sector presupuestal para afrontar el pago por servicio de la deuda interna.</i>
<u>Intereses de la Deuda Interna</u> Ingresos Ordinarios	<i>Identifica la suficiencia de ingresos presupuestarios para cubrir el pago de intereses. Refleja si el manejo de las finanzas públicas es sano o se está deteriorando.</i>
<u>Intereses de la deuda interna</u> Gasto neto pagado.	<i>Muestra que proporción del gasto se canaliza al pago de intereses.</i>

Fuente: Curso Regional en Auditoría de Deuda Pública, Módulo I.

Con este tema, concluimos nuestra investigación acerca de los modelos a aplicar para la auditoría de la Deuda Pública ecuatoriana, que se refieren al enfoque hacia el Control Interno (informe COSO), enfoque a los procesos (Norma ISO:9001:2000),



análisis de la vulnerabilidad, flexibilidad y sostenibilidad, y, la aplicación de los indicadores de gestión para la Deuda Pública.

## **CAPITULO VI**

## CASO PRACTICO

### Datos para Análisis

Los datos para análisis han sido extraídos de las páginas web del Banco Central y Ministerio de Economía y Finanzas. La información sobre los supuestos de la OAD, no son reales, sino que han sido redactadas por el autor para producir un ensayo sobre la aplicación del modelo.

### Sobre la Deuda Ecuatoriana

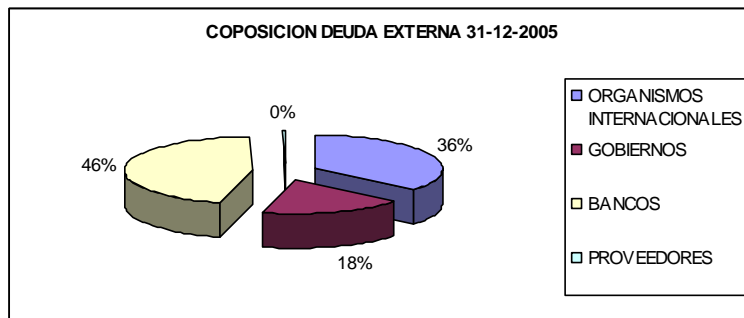
Según los registros del Ministerio de Economía y Finanzas, la deuda pública ecuatoriana al 31 de diciembre de 2005 asciende a aproximadamente USD15.000 millones, descompuestos de la siguiente manera:

AÑO	DEUDA EXTERNA	DEUDA INTERNA	DEUDA TOTAL
2005	10.850	4.194	15.044

A su vez, la deuda externa, a la misma fecha, se descompone de acuerdo a sus acreedores y por sus participaciones porcentuales, de la siguiente manera:

ECUADOR-COMPOSICION DEUDA EXTERNA AL 31-12-2005 (En miles de US\$)		
	US\$	%
<b>TOTAL DEUDA EXTERNA</b>	<b>10.850.534,00</b>	<b>100,00</b>
<b>I. TOTAL PRESTAMOS EXTERNOS</b>	<b>10.850.534,00</b>	<b>100,00</b>
<b>ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>	<b>3.888.008,00</b>	<b>35,83</b>
Banco Mundial	816.860,00	7,53
BID	1.819.753,00	16,77
CAF	1.154.675,00	10,64
FIDA	18.103,00	0,17
FLAR	69,00	0,00
FMI	78.548,00	0,72
<b>GOBIERNOS</b>	<b>1.999.548,00</b>	<b>18,43</b>
Contratos Originales	986.671,00	9,09
Deuda Diferida	0,00	0,00
Club de París	1.012.877,00	9,33
<b>BANCOS</b>	<b>4.934.516,00</b>	<b>45,48</b>
Contratos Originales	211.858,00	1,95
Refinanciamiento Brady	4.722.658,00	43,52
<b>Bonos Par</b>	<b>50.183,00</b>	
<b>Bonos Descuento</b>	<b>12.343,00</b>	
<b>Bonos PDI</b>	<b>60.132,00</b>	

<b>Bonos Global 2012</b>	<b>1.250.000,00</b>	
<b>Bonos Global 2015</b>	<b>650.000,00</b>	
<b>Bonos Global 2030</b>	<b>2.700.000,00</b>	
<b>PROVEEDORES</b>	<b>28.462,00</b>	<b>0,26</b>
<b>II. TOTAL FINANCIAMIENTO BALANZA DE PAGOS</b>	<b>0,00</b>	
FMI	0,00	
<b>Fuente:</b> Página web Banco Central del Ecuador <a href="http://www.bce.fin.ec">www.bce.fin.ec</a>		



Los préstamos contratados entre enero de 2002 y diciembre de 2005 con el Banco Interamericano de Desarrollo BID (en caso de ampliarse el alcance de la auditoría de la deuda, se deberá citar u obtener la información correspondiente del detalle de créditos), fueron 8 y se detallan a continuación:

No. Pomo.	Deudor	Fecha firma	Proyecto	Moneda	Monto
20256000	R.E.	22-05-2002	PR. REGULAC. ADM. TIERRAS RURALES	USD	15'080.000
20257000	R.E.	22-05-2002	FINANC. PRY. FISE TERCERA ETAPA	USD	39'652.000
20259000	R.E.	16-12-2002	PROG. APOYO SECTOR VIVIENDA II	USD	24'770.500
20258000	EMAA P-Q	18-12-2002	PROG.SANEAMIENTO AMBIENT. DMQ I	USD	40'000.000
202600000	R.E.	12-02-2003	PROG. DES. FRONTERA AMAZONIC. NORT.	USD	8'916.120
20261000	R.E.	30-07-2003	PROG. DE APOYO A LA DESCENTRALIZ.	USD	4'752.000

20262000	R.E.	27-08-2003	PROG. SECTORIAL DE REFORMA SOC.	USD	198'000.000
20265000	IMQ	29-12-2005	PROG. REHABILITACION CENTRO HISTORICO II FASE	USD	8'000.000

**R.E. : República del Ecuador**

Los créditos concedidos por la Corporación Andina de Fomento CAF dentro del mismo periodo, fueron 18, y se detallan a continuación:

No. Pomo.	Deudor	Fecha firma	Proyecto	Moneda	Monto
20768000	R.E.	03-05-2002	CORREDOR VIAL SUR/MOP	USD	70'000.000
20769000	R.E.	06-09-2002	PROGRAMA MULT. INV. PUBLICA 2002	USD	100'000.000
20771000	R.E.	29-09-2002	CARRETERA PUYO MACAS	USD	22'000.000
20772000	IMQ	29-9-2002	PROG. VIAL CIUDAD DE QUITO	USD	50'000.000
20770000	R.E.	18-11-2002	PUNTE RAFAEL MENDOZA AVILES	USD	55'960.000
20773000	R.E.	13-12-2002	PLAN DESARR. VIAL PARA GUAYAQUIL	USD	63'300.000
20774000	R.E.	13-12-2002	INFRA. PENINSULA STA. ELENA/SALINAS	USD	25'000.000
20775000	R.E.	28-05-2003	PROGRAMA ECONOMICO ECUADOR	USD	100'000.000
20776000	R.E.	30-07-2004	PROY. TUNEL SAN EDUARDO GUAYAQUIL	USD	35'000.000
20777000	M. GUAYAQUIL	13-08-2004	MODERNIZAC. TERM. TERRESTRE GUAYAQUIL	USD	14'180.000
20778000	R.E.	13-09-2004	PROG. SOSTENIBILIDAD FISCAL E INSERCIÓN COMP. INT.	USD	120'000.000
20779000	R.E.	13-09-2004	PROG. SECTORIAL TRANSPORT Y COMPETITIVIDAD	USD	31'760.020
20779001	R.E.	13-09-2004	PROG. SECTORIAL TRANSPORT Y COMPETITIVIDAD	USD	79'438.340
20780000	M. AMBATO	05-03-2005	PROY. PUNTE VEHIC. JUAN LEON MERA	USD	4'300.000
20781000	R.E.	15-08-2005	2 FASE PROY. SECTOR TRANSP. Y COMPETITIVIDAD	USD	18'239.979
20781001	R.E.	15-08-2005	2 FASE PROY. SECTOR TRANSP. Y COMPETITIVIDAD	USD	107'586.276

20782000	R.E.	22-12-2005	PRAISE PROG. INVERSION SOCIAL EN ECUADOR	USD	100'000.000
20784000	CONS EJO PROVI NCIAL DEL GUAY AS	22-12-2005	OBRAS COMP. VIA GUAYAQUIL SALINAS	USD	24'000.000

**R.E. : República del Ecuador**

En cuanto a las emisiones de deuda interna del 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2005, según la misma fuente, se detallan las siguientes:

No. Decreto	Fecha Emisión	Años Plazo	Destino de la emisión	Monto Autorizado USD
2277	Enero 2002	5	Carretera Cuenca-Azogues-Biblián	18'166.000
2110	Enero 2002	5	Carretera Ibarra San Lorenzo	8'000.000
*2476-A	Marzo 2002	De 30 a 360 días	Suplir recursos financieros al presupuesto del Estado	
3533	Enero 2003	5	Financiamiento parcial de la carretera Cumbayá	6'000.000
433	Mayo 2003	6, 7, 8, 9 y 10	Varios Proyectos de Inversión	440'000.000
1788	Junio 2004	3, 4, 5, 6, 10	Proy. Inver. "Preservación de Capital Vía Amortización"	622'000.000
1906	Sep. 2004	5	Terminación de la Carretera Guamote-Macas	4'000.000
1788-2263	Dic. 2004	3, 4 y 5	Financiar parcialmente el proyecto de inversión preservación de capital vía amortización de la deuda pública 2005	413'000.000
2621	Abril 2005	1, 2 y 3	Financiar parcialmente el proyecto de inversión preservación de capital vía amortización de la deuda pública 2004	145'000.000

**Sobre los indicadores macroeconómicos del país**

**PRODUCTO INTERNO BRUTO  
2001-2005  
(en millones de US\$)**

	PIB (En millones de dólares)	PIB REAL (En millones de dólares de 2000)	PIB per cápita real 2000 (dólares)	PIB per cápita en dólares	TASAS DE CRECIMIENTO			
					PIB (En millones de dólares)	PIB real	PIB per cápita real	PIB per cápita en dólares
<b>2001</b>	<b>21.250</b>	<b>16.784</b>	<b>1.345</b>	<b>1.703</b>	<b>33,4%</b>	<b>5,3%</b>	<b>3,8%</b>	<b>31,4%</b>
<b>2002</b>	<b>24.899</b>	<b>17.497</b>	<b>1.382</b>	<b>1.967</b>	<b>17,2%</b>	<b>4,2%</b>	<b>2,8%</b>	<b>15,5%</b>
<b>2003</b>	<b>28.691</b>	<b>18.132</b>	<b>1.412</b>	<b>2.234</b>	<b>15,2%</b>	<b>3,6%</b>	<b>2,2%</b>	<b>13,6%</b>
<b>2004</b>	<b>32.964</b>	<b>19.518</b>	<b>1.498</b>	<b>2.530</b>	<b>14,9%</b>	<b>7,6%</b>	<b>6,1%</b>	<b>13,2%</b>
<b>2005</b>	<b>31.722</b>	<b>20.285</b>	<b>1.535</b>	<b>2.743</b>	<b>10,0%</b>	<b>3,9%</b>	<b>2,5%</b>	<b>8,4%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador. Boletín Mensual cuadro Nro.4.2.3

Elaboración: Dirección Nacional de Estudios

Actualizado 06-04-19

[INDICE.xls](#)

**BALANZA DE PAGOS  
2001-2005  
(en millones de US\$)**

[INDICE.xls](#)

	2001	2002	2003	2004	I Sem. 2005
<b>1. SALDO EN CUENTA CORRIENTE (a+b+c+d)</b>	<b>-665,3</b>	<b>-1.398,5</b>	<b>-340,6</b>	<b>-154,7</b>	<b>-102,3</b>
<b>a. BALANZA COMERCIAL</b>	<b>-397,2</b>	<b>-997,7</b>	<b>86,4</b>	<b>413,1</b>	<b>247,2</b>
Exportaciones	4.781,5	5.198,3	6.380,8	7.910,4	4.681,7
Importaciones	-5.178,7	-6.196,0	-6.294,4	-7.497,3	-4.434,5
<b>b. BALANZA DE SERVICIOS</b>	<b>-571,9</b>	<b>-747,7</b>	<b>-734,2</b>	<b>-968,9</b>	<b>-565,7</b>
Servicios Prestados	862,2	883,9	882,3	921,3	453,5
(Turismo)	430,0	447,2	406,4	367,4	165,3
Servicios Recibidos	-1.434,1	-1.631,6	-1.616,5	-1.890,2	-1.019,2
<b>c. RENTAS</b>	<b>-1.335,0</b>	<b>-1.304,8</b>	<b>-1.464,5</b>	<b>-1.492,6</b>	<b>-802,3</b>
Recibida	47,5	29,9	27,1	32,8	24,2
Pagada	-1.382,5	-1.334,7	-1.491,6	-1.525,4	-826,5
(Interés)	-742,1	-733,7	-801,1	-815,5	-397,6



2001	857,8	984,1	1.841,9	4.932,4	22.020	37,3	8,4
2002	868,4	1.218,0	2.086,4	5.847,0	26.126	35,7	8,0
2003	862,0	1.336,9	2.198,9	6.701,0	28.746	32,8	7,6
2004	1.838,4	814,0	2.652,4	6.951,0	30.282	38,2	2,2
2005			1.970,0	7.343,0	31.722	26,8	6,2

**Fuente:** página web Banco Central del Ecuador [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec) y actualización de información de ejecución presupuestaria de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas [www.minfinanzas.ec-gov.net](http://www.minfinanzas.ec-gov.net)

### **Sobre la Subsecretaría de Crédito Público (OAD)**

En el Ecuador, la gestión ejecutiva de la deuda está a cargo del Ministro de Economía y Finanzas, quien establece las estrategias y toma las decisiones en el manejo y administración de la deuda. La Subsecretaría de Crédito Público es el área específica que se encarga de la gestión operativa de la deuda pública. El texto unificado de la principal legislación secundaria del MEF, establece como Misión de la Subsecretaría, la siguiente:

*“Ejecutar las políticas de financiamiento público y optimizar las estrategias de captación y provisión de recursos financieros para la ejecución del Plan Anual de Inversiones.”*

En cuanto al **Ambito de Acción**, el artículo citado determina:

- a. Elaborar el Presupuesto de la Deuda Pública.
- b. Gestionar las operaciones financieras.
- c. Evaluar las operaciones de crédito; y
- d. Las demás que le asigne la ley y las normas secundarias.

### **Integridad y Valores Éticos**

El MEF cuenta con un código de ética que orienta el comportamiento del personal, sin embargo éste no ha sido difundido a todo el personal por lo que el personal desconoce su existencia e ignora su aplicación: El Director de recursos humanos ha considerado la emisión de políticas por parte de la alta gerencia y que regulan las relaciones hacia el exterior y en el interior, han permitido sustituir de alguna manera esa falta de conciencia sobre las formulaciones del código, pero, es de notar que esas políticas no han contemplado la regulación de relaciones que involucran regalos o presentes de aquellos relacionados con las operaciones de deuda pública.

Es de conocimiento general y ha podido ser evidenciado que en especial, que varios casos de altos funcionarios tienen relaciones profesionales y de negocios que les generan rendimientos y que esas actividades no han sido declaradas ante la administración del MEF.

Estos aspectos no han podido ser detectados y corregidos debido a que la administración no demuestra actitud hacia lograr que se efectúen evaluaciones externas al sistema de control interno o a la gestión del MEF, sea por auditorías internas o externas. Es de notar que se ha reportado en el período analizado, múltiples quejas por parte de agentes del mercado financiero que se relacionan a supuestos actos irregulares por parte de personal relacionado a la administración de la deuda pública y que no han sido investigados o sancionados de conformidad a la normatividad aplicable, por lo que estos antecedentes no constan registrados en las carpetas individuales en los archivos de recursos humanos, inclusive existen casos de personal de mandos medios y directivo que se ha visto involucrado en estas denuncias. La documentación referente a estos hechos en varios casos es incompleta y en otros no ha sido asentadas en los archivos, por lo que es necesario recurrir a declaraciones testimoniales de quienes han conocido los hechos.



En cuanto a la unidad de Auditoría Interna del MEF, la alta gerencia le ha dado apoyo para dotarle de medios tecnológicos, capacitación y personal con perfiles adecuados a los cargos, lo que ha llevado la probabilidad de éxito en el cumplimiento de su misión.

### ***Políticas de Recursos Humanos***

Los cargos del área de gestión de deuda, no son concursados sino que cuando se producen vacantes, éstas son llenadas por disposiciones directas desde las altas esferas del gobierno, e inclusive no se valúa la idoneidad profesional antes de asignar los cargos. El área de recursos humanos no cuenta con mecanismos técnicos para efectuar evaluaciones del desempeño del personal. Sin embargo, los manuales internos de descripción de cargos, es suficientemente amplia y permite la identificación de las responsabilidades de cada uno de los cargos del área, esas mismas responsabilidades les son asignadas a los funcionarios de forma escrita después de haber concluido las formalidades previas a los nombramientos oficiales.

La administración no ha emitido políticas generales, en lo que se incluye lo concerniente a las actividades de recursos humanos, notándose un descuido en la selección del personal que conforma en área de recursos humanos pues muchos de ellos no cuentan con perfiles idóneos para llevar a cabo los procesos de reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación y evaluación del personal, esto se agrava por la ausencia de instrumentos técnicos tales como reglamentos o normativa interna que regule los procesos antes mencionados lo que inclusive ha llevado a reclutar personal que cuenta con antecedentes penales que podrían afectar a la seguridad de la información, del personal, de las propiedades materiales e inclusive de la información en general.

Como se explicó con anterioridad, al personal posesionado se le asigna por escrito sus funciones pero no se le hace una inducción profunda que permita identificarse con los objetivos y actividades institucionales, toda vez que no se cuenta con instrumentos técnicos ajustados a las necesidades de la administración del talento humano.

### ***Estructura Organizacional***

El texto unificado de la principal legislación secundaria del MEF, establece con precisión la ubicación jerárquica de la OAD o Subsecretaría de Crédito Público, así como la segregación de funciones, niveles de autorización, canales de comunicación, diferenciación entre front, middle y back office. Este esfuerzo de diseño de la estructura se ve desmejorado con la falta de supervisión por parte del Ministro y de los órganos de control sobre las actividades de la deuda pública y como se dijo antes, por la contratación de personal no idóneo para funciones de trascendental importancia para el país.

### ***Sistemas Computarizados***

El SIGADE es el sistema informático en el que se efectúa el registro y control de las operaciones de la deuda pública. Al tratarse de un sistema cerrado y del que no se dispone de los programas fuente, no es posible realizar manipulaciones a lógica del sistema o realizar parches informáticos para modificar las condiciones técnicas del sistema. Se ha previsto las debidas seguridades como son claves de acceso que son modificadas cada 15 días, niveles de acceso a la información según las necesidades preevaluadas de los usuarios, impresoras en línea con ubicación estratégica para identificar las impresiones de la información. Otras seguridades que se ha implementado es la codificación de la información sensible, para el envío a través de los medios de transmisión de datos, la elaboración de respaldos automáticos de los archivos que permite disminuir la posibilidad de que se pierda información por problemas como la baja de tensión o el desperfecto de hardware o software. El SIGADE fue instalado en el MEF y complementariamente se ha realizado capacitación a todos los usuarios con la entrega de los manuales de usuario que facilitan la operación y producción del sistema. Sin embargo, no se efectúa constataciones de las disponibilidades informáticas para efectos

de conciliaciones y control, así como, pruebas de los sistemas para verificar su capacidad de funcionamiento, cuando se hacen actualizaciones o reformas a los sistemas.

### **Sobre las operaciones de deuda**

Para regular la operatividad de la emisión de deuda, existen varios instrumentos normativos que deben ser observados severamente, caso contrario no se puede llegar a concretar operaciones de endeudamiento, sin embargo, se ha podido identificar algunos proyectos financiados por el BID y por la CAF, que no han cumplido con los procedimientos reglamentarios previos a la contratación, no cumplen con los objetivos signados en los proyectos presentados para financiamiento y en el pago también existen inconsistencias que afectan a la ejecución adecuada del financiamiento. En lo que se refiere a la emisión de bonos, se ha verificado que cumplen de manera estricta con los procedimientos para la emisión.

#### **Se requiere:**

1. Efectúe la evaluación del sistema de control interno aplicando el enfoque COSO con énfasis en el primer componente Ambiente de Control.
2. Cuantifique el riesgo de control y el nivel de confianza para el componente Ambiente de Control, asignando pesos relativos a las preguntas aplicadas.
3. Cuantifique el riesgo de control y el nivel de confianza para el componente de operaciones de deuda pública externa (multilaterales) para los procesos precontractuales, contratación, ejecución y pago, con la metodología de atributos.
4. Determine el nivel de profundidad de las pruebas en la matriz de riesgos.
5. Una vez logrado un conocimiento adecuado de las operaciones de deuda pública, elabore los programas de auditoría específicos para ser aplicados a la muestra seleccionada tanto de deuda interna y deuda externa.
6. Calcule los indicadores de sostenibilidad, vulnerabilidad y flexibilidad para el 2005 con los datos consignados en el ejercicio y presente su interpretación.
7. Elabore un proyecto de carta de presentación de informe (con los resultados relevantes de la evaluación del control interno aplicada ya que aún no se ha efectuado los programas de auditoría a medida) .

#### **DESAROLLO**

***1. Efectúe la evaluación del sistema de control interno aplicando el enfoque COSO con énfasis en el primer componente Ambiente de Control.***

NOTA: VER ANEXO No. 6.1

***2. Cuantifique el riesgo de control y el nivel de confianza para el componente Ambiente***

*de Control, asignando pesos relativos a las preguntas aplicadas.*

NOTA: VER ANEXO No. 6.1

Total de Calificación sobre 100% =  $20/74 = 27\%$

**INTERPRETACION:** El nivel de confianza es de 27%, es decir que el riesgo de control es de 73%, es decir que los controles no garantizan un ambiente de control adecuado para las operaciones de la deuda pública. Esto permitiría que las operaciones relacionadas puedan adolecer de errores o desviaciones importantes que pueden afectar al nivel de riesgo de auditoría.

**3. Cuantifique el riesgo de control y el nivel de confianza para el componente de operaciones de deuda pública externa (multilaterales) para los procesos precontractuales, contratación, ejecución y pago, con la metodología de atributos.**

Los préstamos contratados con multilaterales fueron 8 con el BID y 18 con la CAF, por lo que la ponderación total será de 26 y la calificación será sobre la misma unidad de préstamos contratados.

<b>ENTIDAD: OFICINA ADMINISTRADORA DE LA DEUDA</b>		
<b>ALCANCE: Evaluación de Control Deuda Pública Externa Multilaterales BID (8)-CAF (16)</b>		
<b>PROCESO: Procesos Precontractuales</b>		
<b>CONTROLES CLAVE (Atributos)</b>	<b>PONDERACION (No. de operaciones seleccionadas)</b>	<b>CALIFICACION (No. de operaciones que cumplen con los atributos)</b>
• Previo a la contratación de los créditos multilaterales, se contó con proyectos técnicamente desarrollados.	<b>26</b>	<b>4</b>
• Los proyectos corresponden a necesidades generadas en las entidades beneficiarias o en las políticas o planes de desarrollo del gobierno.	<b>26</b>	<b>8</b>
• Para la contratación de los créditos multilaterales se contó con la participación del MEF en la planificación.	<b>26</b>	<b>9</b>
• Se ha cumplido con los procedimientos previos establecidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público, Ley de Transparencia Fiscal, Ley de Contratación Pública	<b>26</b>	<b>21</b>
• Se ha efectuado análisis técnico de opciones de financiamiento que permitan el acceso a crédito menos costoso en términos financieros.	<b>26</b>	<b>5</b>
• El ente beneficiario de los recursos contó con la infraestructura necesaria para la ejecución de los proyectos.	<b>26</b>	<b>3</b>
• No se ha detectado factores de influencia política al tomar las decisiones previas al financiamiento.	<b>26</b>	<b>3</b>
<b>TOTALES</b>	<b>182</b>	<b>56</b>

$$NC = CT/PT \times 100 \quad \text{ó} \quad 56/182 \times 100 = 30,76 \%$$

<b>ENTIDAD: OFICINA ADMINISTRADORA DE LA DEUDA OAD</b>		
<b>ALCANCE: Evaluación de Control Deuda Pública Externa Multilaterales BID (8)-CAF (16)</b>		
<b>PROCESO: Procesos de Ejecución o Gestión</b>		
<b>CONTROLES CLAVE (Atributos)</b>	<b>PONDERACION (No. de operaciones seleccionadas)</b>	<b>CALIFICACION (No. de operaciones que cumplen con los atributos)</b>
• Los plazos de ejecución de los proyectos financiados se han cumplido.	<b>26</b>	<b>7</b>
• Se ha cumplido los objetivos de los proyectos.	<b>26</b>	<b>16</b>
• Las cláusulas de los contratos de préstamo han sido ejecutadas satisfactoriamente.	<b>26</b>	<b>20</b>
• No se ha pagado valores como los de comisión de compromiso, que son imputables a la acción, omisión o negligencia de los administradores del proyecto.	<b>26</b>	<b>5</b>
• Se puede identificar el impacto de la ejecución del proyecto, según los objetivos en él planteados.	<b>26</b>	<b>11</b>
• Se ha efectuado controles por parte de los prestamistas y por los órganos de control del estado, a la ejecución de los proyectos.	<b>26</b>	<b>26</b>
• La documentación que respalda las operaciones de los proyectos y en especial las operaciones financieras, se mantiene archivada y custodiada en forma adecuada e íntegra.	<b>26</b>	<b>18</b>
• No se ha detectado factores de influencia política al tomar las decisiones en la ejecución del proyecto.	<b>26</b>	<b>7</b>
<b>TOTALES</b>	<b>182</b>	<b>110</b>

$$NC = CT/PT \times 100 \quad \text{ó} \quad 110/182 \times 100 = 60,43 \%$$

<b>ENTIDAD: OFICINA ADMINISTRADORA OAD</b>		
<b>ALCANCE: Evaluación de Control Deuda Pública Externa Multilaterales BID (8)-CAF (16)</b>		
<b>PROCESO: Procesos de Pago</b>		
	<b>PONDERACION (No. de</b>	<b>CALIFICACION (No. de</b>

<b>CONTROLES CLAVE (Atributos)</b>	<b>operaciones seleccionadas)</b>	<b>operaciones que cumplen con los atributos)</b>
• Los pagos se han previsto conforme a las cláusulas financieras de los contratos.	<b>26</b>	<b>12</b>
• Los pagos se efectúan conforme a la calendarización de pagos.	<b>26</b>	<b>12</b>
• No se ha impuesto las cláusulas de penalización por falta de pago.	<b>26</b>	<b>3</b>
• La deuda así como los pagos se encuentran registrados contablemente en el MEF.	<b>26</b>	<b>26</b>
• Los pagos no han tenido reprogramaciones que multipliquen el monto de la deuda.	<b>26</b>	<b>3</b>
• Los intereses no se han sumado al capital en los casos de reestructuración de los créditos.	<b>26</b>	<b>16</b>
• Los créditos no han sido subrogados por el estado por falta de pago del ejecutor.	<b>26</b>	<b>5</b>
• El análisis de GAP determina que la capacidad de pago y endeudamiento del estado, es positiva, considerando ya la carga del pago de cada préstamo..	<b>26</b>	<b>12</b>
<b>TOTALES</b>	<b>182</b>	<b>89</b>

$$NC = CT/PT \times 100 \quad \text{ó} \quad 89/182 \times 100 = 48,9 \%$$

**4. Determine el nivel de profundidad de las pruebas en la matriz de riesgos.**

Tomando en cuenta la matriz de riesgos, consideramos que el riesgo de control para cada uno de los componentes es el siguiente:

<b>RIESGO</b>	<b>Alto</b>	<b>Moderado</b>	<b>Bajo</b>
<b>CONFIANZA</b>	<i>Bajo</i>	<i>Moderado</i>	<i>Alto</i>
<b>NIVEL</b>	<b>1% a 50%</b>	<b>51% a 75%</b>	<b>76% a 100%</b>
<b>Procesos Precontractuales</b>	<b>30,46%</b>		
<b>Procesos de Ejecución o Gestión</b>		<b>60,43%</b>	
<b>Procesos de Pago</b>	<b>48,9%</b>		

La matriz de decisiones es la siguiente:

	<b>RIESGO DE CONTROL</b>		
	<b>ALTO</b>	<b>MODERADO</b>	<b>BAJO</b>

<b>RIESGO INHERENTE</b>	<b>ALTO</b>	Altas	Altas	Moderadas
	<b>MODERADO</b>	Altas	Moderadas	Bajas
	<b>BAJO</b>	Moderadas	Moderadas	Bajas

Entonces:

- En procesos precontractuales a un nivel de confianza del 30,76%, un riesgo de control alto del 69,24% y un riesgo inherente alto, el tipo de pruebas a efectuar deberán ser altas, profundas o sustantivas.
- En los procesos de ejecución o gestión, a un nivel de confianza de 60,43%, un riesgo de control moderado del 39,47%, y un riesgo inherente alto, el tipo de pruebas a efectuar deberán ser altas, profundas o sustantivas.
- En los procesos de pago, a un nivel de confianza de 48,9, un riesgo de control alto del 51,1% y un riesgo inherente alto, el tipo de pruebas a efectuar deberán ser altas, profundas o sustantivas.

**5. Una vez logrado un conocimiento adecuado de las operaciones de deuda pública, elabore los programas de auditoría específicos para ser aplicados a la muestra seleccionada tanto de deuda interna y deuda externa.**

**COMPONENTE: DEUDA PUBLICA MULILATERALES-PROCESOS PRECONTRACTUALES**

No.	OBJETIVOS/PROCEDIMIENTOS	P/T.	FECHA	Elab. Por
1.	<b>OBJETIVOS:</b> Determinar que los procedimientos previos a la contratación de deuda pública con organismos multilaterales se ha cumplido  2. Verificar que antes de la contratación de deuda se estableció la necesidad y conveniencia de los proyectos y el financiamiento.			
	<b>PROCEDIMIENTOS:</b> 1 De la muestra seleccionada para análisis, solicite la documentación de soporte referente a los procesos previos a la adquisición de la deuda con organismos multilaterales.			
2.	Solicite por escrito a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central y Organismos ejecutores de los proyectos, certifiquen el proceso seguido previo para la contratación de los créditos.			
3.	Verifique si el proyecto presentado cumple con las características técnicas de diseño, financiamiento, programa de ejecución, medición de impactos, rentabilidad, etc.			
4.	Verifique si previo a la aprobación del proyecto y de la contratación de la deuda, se efectuaron los estudios técnicos y económicos que permitieron identificar la capacidad del país de adquirir la deuda y la necesidad real de los proyectos.			
5.	Solicite al Banco central y al Ministerio de Economía y Finanzas, las certificaciones de que los proyectos y la contratación de la deuda fueron emitidos por las autoridades competentes.			
6.	Solicite por escrito a los organismos financieros, certifiquen los procesos previos seguidos para la concesión de los créditos incluidos en la muestra.			
7.	Verifique que las condiciones de contratación de los créditos fueron en aquella época, las más favorables para el país.			
8.	Realice reuniones de trabajo en las que discuta y analice los resultados preliminares con los involucrados.			
9.	Elabore los comentarios, conclusiones y recomendaciones que crea necesarios y discútalos de forma preliminar con los involucrados.			

Elaborado por:

Fecha:

Revisado por:

Fecha:

**COMPONENTE: PROCESO DE EJECUCION O GESTION**

No.	OBJETIVOS/PROCEDIMIENTOS	P/T.	FECHA	Elab. Por
	<b>OBJETIVOS:</b>			
1.	Establecer el impacto en el desarrollo del país, de la ejecución de los proyectos financiados.			
2.	Determinar si se cumplieron los objetivos de los proyectos			
	<b>PROCEDIMIENTOS:</b>			
1	Solicite por escrito al Ministerio de Economía y Finanzas, la documentación de respaldo de la ejecución de los proyectos seleccionados en la muestra a ser analizada.			
2.	Analice el cumplimiento de las cláusulas contractuales de los contratos de crédito.			
3.	Establezca si se ha cumplido los objetivos de los proyectos financiados.			
4.	En los casos de proyectos con fines sociales y los de infraestructura, efectúe visitas evaluatorias a los sitios de influencia y a través de encuestas verifique la percepción de los beneficiarios, acerca del impacto de la ejecución de los proyectos.			
5.	Solicite información a los órganos competentes acerca de las estadísticas afectadas por la ejecución de los proyectos, como por ejemplo: mejora de la salud de niños menores a 5 años, incremento de la productividad en las zonas rurales, etc.. Y compárela con la información que ha podido recabar en los ejecutores de los proyectos.			
6.	Determine que se haya cumplido con los plazos de los proyectos y si no fuera así, determine si las causas para las prórrogas son justificadas y cuales son los efectos en el financiamiento.			
7.	Realice reuniones de trabajo en las que discuta y analice los resultados preliminares con los involucrados.			
8.	Elabore los comentarios, conclusiones y recomendaciones que crea necesarios y discútalos de forma preliminar con los involucrados.			
		<b>Elaborado por:</b>		
		<b>Fecha:</b>		
		<b>Revisado por:</b>		
		<b>Fecha:</b>		

**COMPONENTE: PROCESO DE PAGO**

No.	OBJETIVOS/PROCEDIMIENTOS	P/T.	FECHA	Elab. Por



	<b>OBJETIVOS:</b>			
1.	Establecer el impacto en las finanzas públicas, del pago de los créditos concedidos por los multilaterales.			
2.	Determinar que la deuda con multilaterales se encuentre registrada, presupuestada y se pague conforme a los contratos de crédito.			
	<b>PROCEDIMIENTOS:</b>			
1	Solicite por escrito al Ministerio de Economía y Finanzas, el detalle de los pagos efectuados con cargo a cada uno de los contratos de crédito analizados en la muestra.			
2.	Solicite a los organismos multilaterales, la certificación de los pagos efectuados por el estado ecuatoriano o los organismos ejecutores de los proyectos, con cargo a cada uno de los contratos de crédito.			
3.	Verifique que los pagos efectuados se han registrado en el SIGADE y en la contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas.			
4.	Analice la ejecución presupuestaria y determine si las operaciones de pago estuvieron presupuestadas y su realización se encuentra registrada en los documentos presupuestarios.			
5.	Analice los registros de pago y verifique que no existan partidas o valores ajenos a los contratos de crédito.			
6.	Revise las conciliaciones de los listados de préstamos con la cuenta del mayor general			
7.	Verifique si los directivos revisan los informes interinos y los comparan con los montos presupuestados u otros datos financieros para verificar el valor total de los préstamos.			
8.	Compruebe si los directores revisan y dan seguimiento a los informes de :			
9.	a. Transacciones de préstamos individualmente significativas			
	b. Cancelaciones de préstamos			
	c. Ingresos por nuevos préstamos			
	d. Utilización de préstamos aprobados			
10.	Compruebe si las conciliaciones de los listados de préstamos con el mayor general son revisadas y aprobadas por un funcionario de nivel adecuado.			
11.	Compruebe si los saldos y las condiciones significativas de los contratos y convenios de préstamo son periódicamente confirmados con los prestamistas.			
12.	Obtenga la conciliación del listado de préstamos y convenios con los mayores generales y :			
	a. Verifique la exactitud matemática.			
	b. Compare los montos con la documentación de respaldo adecuada.			
	c. Investigue las partidas conciliatorias significativas o poco usuales.			
13.	Aplice las siguientes pruebas para los nuevos préstamos o convenios seleccionados:			
	a. Compare los préstamos obtenidos con el listado de préstamos disponible			
	c. Verifique la exactitud aritmética de las operaciones realizadas.			
	d. Compare las transacciones con los documentos de respaldo do, considerando la comisión de compromiso, tasa de interés período de gracia y otros aspectos relevantes.			
14.	Verifique el cumplimiento de pago del servicio de la deuda de los préstamos seleccionados mediante:			
	a. La comparación de los préstamos con el listado.			
	b. Comprobación de los montos y fechas de pago con los contratos.			
	c. Comparación de los desembolsos realizados con los documentos.			
	d. Revisión selectiva de la exactitud aritmética de las transacciones			

15.	Revise los decretos de autorización para la obtención de préstamos, las soluciones del Comité de Crédito Exterior, donde se apruebe préstamos nuevos pagos y compare con los préstamos y pagos reales.			
16.	Confirme directamente con los prestamistas los detalles de los préstamos vigentes, durante el período y al cierre del mismo; incluyendo los acuerdos de los saldos compensatorios vencimientos futuros, garantías, cumplimiento de cláusulas y otras características de los préstamos.			
17.	Obtenga evidencia del cumplimiento de las cláusulas claves de los contratos de préstamos, mediante:			
	a. Inspección de los contratos o convenios respectivos.			
	b. Revisión del cumplimiento de cláusulas restrictivas.			
	c. Obtención de confirmaciones de Subsecretaría respecto al cumplimiento de los contratos.			
	d. Comprobar los cálculos relacionados con las cláusulas respectivas.			
18.	Realice reuniones de trabajo en las que discuta y analice los resultados preliminares con los involucrados.			
19.	Elabore los comentarios, conclusiones y recomendaciones que crea necesarios y discútalos de forma preliminar con los involucrados.			
		<b>Elaborado por:</b>		
		<b>Fecha:</b>		
		<b>Revisado por:</b>		
		<b>Fecha:</b>		

**6. Calcule los indicadores de sostenibilidad, vulnerabilidad y flexibilidad para el 2005 con los datos consignados en el ejercicio y presente su interpretación.**

**SOSTENIBILIDAD Indicador 1**  
Ecuador

**(millones de USD)**

Conceptos	2005
1. Saldo Deuda Pública	15.044
2. Producto Interno Bruto	31.722
3. Sostenibilidad	47,42
Saldo de la Deuda Pública * 100 Producto Interno Bruto	

**SOSTENIBILIDAD Indicador 2****Ecuador****(millones de USD)**

Conceptos	2005
1. Déficit	800
2. Producto Interno Bruto	31.722
3. Sostenibilidad	2,52
Déficit fiscal _____ * 100 Producto Interno Bruto	

**Interpretación de los Indices de Sostenibilidad:**

Al 2005 en el saldo de la deuda pública equivale al 47,42% del PIB lo que significa que la capacidad de producción del año cubre en esa proporción a la deuda pública, sigue siendo positiva pero demuestra una gran dependencia de los recursos externos, en tanto que el déficit del presupuesto des del 2,52% en relación al PIB que es una relación manejable. En conclusión el endeudamiento es una política que puede mantenerse en estas condiciones macroeconómicas.

**FLEXIBILIDAD Indicador 1****Ecuador****(millones de USD)**

Conceptos	2005
1. Ingresos del Sector Público	7.343
2. Producto Interno Bruto	31.722
3. Flexibilidad	23,14
Ingresos Públicos _____ * 100 Producto Interno Bruto	

**FLEXIBILIDAD Indicador 2****Ecuador****(millones de USD)**

Conceptos	2005
1. Costo Financiero	1.100
2. Ingresos del Sector Público	7.343

3. Flexibilidad	14,98
$\frac{\text{Costo Financiero de la Deuda}}{\text{Ingresos del Gobierno}} * 100$	

### Interpretación de los Índices de Flexibilidad:

Al 2005 el 23,14 del PIB corresponde a los ingresos fiscales y de esos ingresos, el 14,98% se han destinado a la cobertura de los costos financieros de la deuda. Es preferible que los ingresos públicos puedan ser superiores a los actuales de manera que su fortaleza garantice un mejor nivel de capacidad de pago de los costos financieros e inclusive del principal de la deuda. Son relaciones que no presentan distorsiones muy importantes.

### VULNERABILIDAD

#### Ecuador

#### (millones de USD)

Conceptos	2005
1. Deuda Externa Bruta	10.850
2. Deuda Pública Bruta	15.044
3. Vulnerabilidad	72,12
$\frac{\text{Deuda Pública Externa}}{\text{Deuda Pública Total}} * 100$	

### Interpretación del Índice de Vulnerabilidad:

La deuda externa ecuatoriana bajó es del 72,12% del total de la deuda pública: la tendencia en los países es fortalecer los mercados locales para garantizar la emisión de papeles de deuda del gobierno, ya que los costos financieros son inferiores y en buena medida, los recursos circulan en el mismo mercado.

### **7. Elabore un proyecto de carta de presentación de informe (con los resultados relevantes de la evaluación del control interno aplicada ya que aún no se ha efectuado los programas de auditoría a medida)**

La siguiente redacción de la carta de presentación del informe de auditoría, está elaborada a base de la Norma Ecuatoriana de Auditoría 25 El Dictamen del Auditor Sobre los Estados Financieros

#### **Informe de los Auditores Independientes**

A.....

Quito,

1. Hemos auditado las operaciones de la deuda pública al 31 de diciembre de 2005. La

información administrativa y financiera es de responsabilidad de la Administración de las diferentes entidades que han intervenido en esas operaciones. Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre esa información basados en nuestra auditoría.

2. Nuestra auditoría fue efectuada de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas en el Ecuador. Estas normas requieren que una auditoría sea diseñada y realizada para obtener certeza razonable de si los estados financieros no contienen exposiciones erróneas o inexactas de carácter significativo. Una auditoría incluye el examen, a base de pruebas, de la evidencia que soporta las cantidades y revelaciones presentadas en la información administrativa y financiera de las operaciones de la deuda pública. Incluye también la evaluación de los principios de contabilidad utilizados y de las estimaciones relevantes hechas por la Administración, así como una evaluación de la presentación general de la citada información. Consideramos que nuestra auditoría provee una base razonable para expresar una opinión sobre las operaciones analizadas.
3. La evaluación del sistema de control interno, al componente Ambiente de Control, determina un nivel de confianza de 27% que demuestra un alto nivel de probabilidad de que los controles internos no detecten errores o desviaciones importantes en los aspectos involucrados en este componente, con las operaciones de la deuda pública.
4. Los procesos precontractuales para la contratación de deuda con organismos multilaterales no cuentan con la elaboración y aprobación de proyectos viables de inversión, no se han generado en necesidades reales para el desarrollo, los análisis de conveniencia u opciones de financiamiento son insuficientes y se evidencian influencias externas a los niveles de decisión, que han inducido a la contratación de los créditos.
5. Los procesos de ejecución o gestión de los proyectos financiados con la contratación de deuda con organismos multilaterales no presentan prórrogas injustificadas de plazos de ejecución lo que afecta a los costos de inversión, en varios casos no se ha llegado a cumplir con los objetivos de los proyectos por lo que los impactos o efectos en el desarrollo social productivo no es identificable.
6. Los procesos de pago de los créditos contratados, demuestran un mejor nivel de control, sin embargo, en varios casos, se han renegociado las condiciones de pago con operaciones de capitalización de los intereses y en otros, los créditos han sido subrogados por el estado debido a que los ejecutores se han declarado en incapacidad de absolver las cargas por principales e intereses de la deuda contraída.
7. En nuestra opinión, las operaciones de deuda pública analizadas, en lo que corresponde, no cumplen con los procedimientos normativos aplicables y el logro de los objetivos planteados en los proyectos financiados de esta manera, se ha visto limitado lo que no permite identificar el impacto de su ejecución en las áreas de influencia.

Atentamente,

Por los Auditores

## CAPITULO VII

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 7.1 CONCLUSIONES

1. El concepto de Deuda Pública que aporta el autor de la presente investigación es el siguiente:

*“La Deuda Pública se constituye en los resultados del proceso de adquisición de pasivos a nombre del Estado, con la ejecución de actos administrativos conformes con las asignaciones de autoridad y responsabilidad legalmente reconocibles y vigentes.”*

2. Para la estructuración de la Oficina de Administración de la Deuda (OAD) se plantea como base la definición de las funciones de negociación (front office), análisis de riesgo (middle office) y apoyo (back office).
3. Para el entendimiento de la estructura de la deuda ecuatoriana, la clasificación más importante es aquella de deuda interna y externa. En la externa se subclasifica en deuda bilateral (Club de París, gobiernos, proveedores, USAID) y deuda multilateral (BID, BIRF, CAF, FIDA, FLAR, FMI)
4. Es necesaria una profunda familiarización con los antecedentes de la Deuda Pública, terminología, entorno y entidades relacionadas, para tener cierto nivel de condiciones técnicas para poder incursionar en la Auditoría de la Deuda Pública.
5. La Deuda Pública ecuatoriana tiene sus antecedentes en las deudas contraídas en las guerras de la independencia, sin embargo, durante la historia republicana del país, se han dado hechos que han afectado al comportamiento del endeudamiento y consecuentemente a las repercusiones en el desarrollo del país. En la década de los 70's la oferta de los petrodólares en el mercado internacional hizo puerto en las economías emergentes dando inicio al endeudamiento indiscriminado y agresivo.

6. El crecimiento de la deuda pública del Ecuador en casi 43 veces en un período de 30 años, tiempo en el que pasa de un saldo de US\$325 millones en 1972 a US\$15.044 millones a diciembre de 2005.
7. Los procesos de endeudamiento público, en el Ecuador, no han sido sujetos de análisis por parte de los organismos del Estado, lo que ha permitido que esa actividad haya sido manipulada de acuerdo a los intereses de los gobiernos de turno, por lo que no es perceptible el impacto positivo en el desarrollo del país.
8. El proceso de la auditoría profesional comprende tres etapas definidas: planificación, ejecución y comunicación de resultados o informe.
9. En la etapa de planificación, se debe llevar a cabo la Evaluación del Sistema de Control Interno con el objetivo de determinar los riesgos de auditoría, que a su vez, son los riesgos inherente, de control y de detección. El modelamiento de los riesgos permitirá al auditor de la Deuda Pública determinar la cantidad y calidad de las evidencias a obtener y el nivel de profundidad de las pruebas de auditoría.
10. El diseño, implantación y aplicación de técnicas modernas para la Auditoría de la Deuda Pública, permitirá de una forma eficiente y objetiva, controlar las operaciones de la Deuda Pública. Los modelos a aplicar se pueden orientar hacia los controles internos, los procesos, indicadores de gestión y a la sostenibilidad, vulnerabilidad y flexibilidad de la deuda.
11. Las precisiones del informe COSO, ajustado a las características de la auditoría de la Deuda Pública, demuestran la capacidad del sistema de acoplarse a cualquier modelo de administración o tipos de operaciones.

12. Entre los beneficios de la utilización de indicadores para la gestión de la organización, se pueden mencionar: obtener información rápida del desempeño o evolución de actividades específicas; analizar el comportamiento de una variable de acuerdo a los estándares deseados; realizar estimaciones basándose en información histórica y en la evolución del indicador; y, tomar decisiones con información veraz y oportuna.
13. Para el diseño de los indicadores, la organización en una línea base debe responder varias preguntas, que le ayudarán al diseño de los indicadores y son: ¿Qué se Quiere Medir?, ¿A Qué Nivel de Profundidad se Quiere Llegar?, ¿Con Qué Información se Cuenta?, ¿De Donde se Obtendrá la Información?
14. La aplicación del modelo del informe COSO en el caso práctico, nos permitió determinar la calificación del riesgo de control y el nivel de confianza, además de determinar las áreas críticas a las que deberá ser enfocada la auditoría.
15. La aplicación de los indicadores de sostenibilidad, vulnerabilidad y flexibilidad, nos permitió determinar en el caso práctico, un diagnóstico de las condiciones macroeconómicas del país y un criterio acerca de los efectos posibles en las finanzas públicas.
16. La NEA 25 fue modelada para lograr un informe de los resultados de la auditoría a la Deuda Pública que, tomando en cuenta los supuestos del ejercicio, es de características negativas.

## **7.2 RECOMENDACIONES**

1. Sin embargo que la adquisición de Deuda Pública deviene de actos administrativos que comprometen al estado, el concepto aportado por el autor



puede ser mejorado o fortalecido por motivos como es la dinámica de los mercados locales e internacionales que como por ejemplo, conlleva la introducción de diferentes nuevos instrumentos de deuda, por lo que es recomendable el revisar con periodicidad los conceptos aportados.

2. Los auditores de la Deuda Pública, al evaluar la organización encargada de la gestión de la deuda, deben evaluar la estructura y funciones, tomando en cuenta las características del diseño de front, middle y back office. De igual forma como una medida de control interno e inclusive de práctica sana, el Ministerio de Economía y Finanzas debe evaluar los procesos de su oficina de deuda (Subsecretaría de Crédito Público) para que aplicar los ajustes o afinamientos a fin de garantizar un funcionamiento óptimo del área.
3. Los analistas de la Deuda Pública, además de la clasificación de la Deuda Pública interna y externa, con las respectivas subclasificaciones, deben hacer innovaciones para permitir al lector una mejor comprensión del tema, como por ejemplo, clasificar por: destino de los recursos, importancia relativa en relación al total del presupuesto general del estado, importancia para el desarrollo del país, por costos financieros, entre otros temas.
4. Desde las funciones del Estado, se debe iniciar un proceso de formación de conciencia ciudadana para la exigencia de rendimiento de cuentas sociales no solo a las funciones que se relacionan a la Deuda Pública sino a todas las actividades. Esto permitirá que la ciudadanía haga cumplir sus derechos de acceso a la información y a que se le tome en cuenta en la toma de decisiones.
5. En las universidades y escuelas politécnicas, en las área de finanzas, contabilidad, negocios, economía y otras relacionadas, se debe crear módulos o materias que analicen profundamente el tema del endeudamiento público (con énfasis en los instrumentos de deuda), pues en el caso ecuatoriano, es el que realmente ha dinamizado el mercado de valores local y diversificado las opciones

de inversión en los mercados internacionales, además de que el análisis del impacto en las finanzas públicas, afecta a todas las actividades públicas y privadas. Esto permitirá que las futuras generaciones de profesionales cuenten entre las variables a analizar para la toma de decisiones en sus empresas, las opciones del endeudamiento público.

6. Las lecciones recibidas en el tema de endeudamiento público deben servir de base para no volver a repetir las experiencias, por lo que se recomienda cuantificar los riesgos previo a la contratación de deuda, determinar la capacidad de endeudamiento del estado antes de esa contratación, la diversificación de los instrumentos de deuda por instrumentos menos costosos como por ejemplo las emisiones locales, el acercamiento a los acreedores para buscar mejores condiciones a las cargas financieras y la presión sobre las finanzas públicas, evitar la subrogación de deudas privadas con el justificativo de garantizar el empleo y el desarrollo del país.
7. Se debe entender que el endeudamiento público corresponde a operaciones necesarias para mantener el funcionamiento del Estado (en el caso ecuatoriano). Pero previo a ello se debe analizar otras opciones como es la más importante el ajuste de los gastos corrientes del presupuesto del Estado o la optimización de ingresos fiscales como los provenientes de impuestos y tasas (en especial de las aduanas), además, desde el punto de vista de auditoría de la Deuda Pública deberá determinarse si el crecimiento ha sido no justificado y cual ha sido el impacto en el desarrollo del país.
8. En los órganos de control del Estado, en especial en la Contraloría General del Estado, debe crearse áreas específicas para el control de los procesos relacionados al endeudamiento público, con personal profesional de alto nivel de profesionalización y formación, acompañado de las características de ética y

transparencia en su actuación. Al personal de éstas áreas se deberá capacitarle intensamente en los temas relacionados al endeudamiento público.

9. El área a crearse para el control de la deuda, además de la auditoría, el control de los niveles de endeudamiento, la emisión de criterios técnicos previos a la contratación de la deuda, deberá ser fortalecida con la base legal necesaria.
10. En la auditoría de la Deuda Pública, de manera imperativa y prioritaria, deberá iniciarse con la fase de planificación, en la que se deberá obtener una comprensión profunda de la materia a ser analizada, las instituciones u organizaciones relacionadas, las leyes o normativa aplicable a las operaciones de la Deuda Pública, los procesos y subprocesos relacionados, las cifras de las que dispone el Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central del Ecuador o los acreedores. Todo esto permitirá que el trabajo de campo se desarrolle con un nivel menor de riesgo de auditoría.
11. Para la Evaluación del Sistema de Control Interno se recomienda la utilización de cuestionarios enfocados a los principales procesos y subprocesos de la Deuda Pública, cuyas preguntas deberán estar formuladas a demostrar el funcionamiento de los controles y que deberán contar con una calificación relativa a la importancia o peso, fundamentado en el criterio de control calve. Este ejercicio, podrá sentar las bases para un mejoramiento continuo para futuras evaluaciones de la Deuda Pública.
12. Los auditores de la Deuda Pública, sean éstos auditores internos, firmas privadas, Contraloría General del Estado, ciudadanía en general, deben utilizar cualquiera de las técnicas modernas para realizar la auditoría, que en buena medida, garantizará un procesos de análisis con resultados objetivos, reales, cuantificables. Caso contrario, es muy probable que la auditoría no pueda

calificarse como tal sino como una mera revisión, y lo que es más importante, se pierda la objetividad.

13. El Ministerio de Economía y Finanzas, a base del modelo del informe COSO ajustado a las operaciones de Deuda Pública y con el enfoque de la auditoría, deberá diseñar su Sistema de Control Interno para esa área, pues la herramienta es útil tanto para el diseño como para la evaluación del control interno. Esto le garantizará de forma razonable que se cumplen las metas y objetivos, se salvaguardan las inversiones y se produce información confiable, todo en el área de Deuda Pública.
14. El Ministerio de Economía y Finanzas y quienes efectúen la auditoría de Deuda Pública, acompañando al modelo de gestión o de planificación, deberán contar con los indicadores de gestión que les permitan medir (desde su función como administradores o del otro lado como evaluadores) el desempeño de las variables más importantes y con ello fortalecer los resultados del análisis.
15. Para el diseño de los indicadores deberá utilizarse como herramienta técnica la ficha técnica de indicadores pues obliga a la identificación de cada uno de los elementos de los indicadores.
16. Debemos insistir en la utilización de herramientas técnicas como son el informe COSO, los indicadores de gestión y entre ellos los de sostenibilidad, vulnerabilidad y flexibilidad, el modelamiento de los riesgos de auditoría, la utilización de las Normas Ecuatorianas de Auditoría o NEA's.
17. Para la Auditoría de la Deuda Pública, deberá determinarse fundamentalmente, cual es el universo de las operaciones de la deuda, tanto financieras, técnicas como administrativas, en lo que se incluye el saldo total de la Deuda Pública a la fecha de análisis, sea por préstamos de multilaterales, bilaterales, proveedores, emisión de bonos, CETES, eurobonos, IESS, sistema financiero público,

subrogaciones, es decir, que se incluya en una total consolidación, todas las operaciones de la deuda. Una vez que se disponga de ese universo, deberá elaborarse un plan de trabajo de largo plazo para cubrir en el tiempo, el análisis de todas las operaciones de la deuda, con la respectiva asignación de recursos, tiempo, objetivos, y otra información que permita la organización técnica del trabajo y la evaluación del avance en el tiempo.

18. Para el inicio de la Auditoría, del universo de operaciones, deberá seleccionarse las operaciones más importantes a las que podríamos llamar “emblemáticas”, y sobre éstas, aplicar los modelos propuestos en nuestra investigación.
19. La Deuda Pública (las muestras que se seleccionen o las operaciones según el Plan de Trabajo) deberá ser analizada a base de tres ejes básicos: los procesos previos a la adquisición o emisión de deuda, la gestión de los recursos o la utilización que incluya el impacto en el desarrollo del país, y, el registro y pago de la deuda pública.
20. Los informes que se emitan deberán ser difundidos a la comunidad para fomentar la participación o involucramiento en la gestión de la Deuda Pública.